Marcin Dąbrowski¹

**Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. –
wybrane problemy**

I.

W dniu 2 kwietnia 2009 r. uchwalono nową ustawę o obywatelstwie polskim, która uporządkowała zasady i regulacje prawne związane z nabywaniem i utratą obywatelstwa polskiego. Prezydent przed podpisaniem ustawy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 30 tego aktu prawnego z przepisami Konstytucji RP. Sąd konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 stycznia 2012 r.² uznał, iż zaskarżony przepis zgodny jest z ustawą zasadniczą, w związku z czym prezydent RP podpisał ustawę o obywatelstwie polskim i zarządził jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw³. Ustawa weszła w życie w dniu 14 sierpnia 2012 r. z wyjątkiem rozdziału 5 i art. 65, które zaczęły obowiązywać od dnia 14 maja 2012 r. (art. 70 ustawy).

Potrzeba uchwalenia nowej ustawy o obywatelstwie od kilkunastu lat nie budziła poważniejszych wątpliwości. Dotychczasowa ustawa⁴, która obowiązywała od 1962 r., uchwalona była w innym ustroju, nie odpowiadała

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

² Sygn. akt. Kp 5/09, (M.P. nr 0 poz. 39).

³ Dz.U. Nr 0, poz. 161. Obecnie w literaturze naukowej znajduje się niewiele opracowań dotyczących ustawy o obywatelstwie z 2009 r., por. np. J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 219 i n.

⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. Nr 42, poz. 475, ze zm.).

obecnym standardom, potrzebom społecznym i współczesnemu postrzeganiu obywatelstwa. Nie uwzględniała ona również potrzeb wynikających z globalizacji, integracji europejskiej, ułatwionego przemieszczania się osób i przekraczania przez nie granic. Była ona dokumentem nieadekwatnym do współczesnych rozwiązań międzynarodowych, wielokrotne nowelizacje nie były zupełne i wystarczające. Przede wszystkim jednak rozwiązania prawne związane z nadawaniem i zrzekaniem się obywatelstwa wymagały uporządkowania i systematyzacji. W 1999 r. izby parlamentarne na wniosek Rady Ministrów podjęły nieudaną próbę ustanowienia nowej ustawy o obywatelstwie. Mimo uchwalenia jej przez Sejm i rozpatrzenia przez Senat procedura legislacyjna nie została zakończona i ustawa nie weszła w życie.

Nowa ustawa o obywatelstwie z 2009 r. uwzględnia treść umów międzynarodowych, w szczególności Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z dnia 6 listopada 1997 r.⁵ oraz traktatów wiążących Polskę z Unią Europejską. Nadto likwiduje ona większość problemów, które ujawniły się w płaszczyźnie stosowania ustawy z 1962 r. Ustawa z 2009 r. określa zasady, warun-

⁵ Polska na dzień dzisiejszy zawarła tę umowę międzynarodową, jednakże jak do tej pory nie doszło do jej ratyfikacji. Obecnie nie wiadomo, czy prace nad ratyfikacją tej umowy międzynarodowej zostaną podjęte. Do czasu ratyfikacji tego aktu normatywnego nie stanowi on wiążącego prawa w Polsce i nie może być stosowany przez organy władzy publicznej. Mimo tego faktu organy stosujące prawo w swoim orzecznictwie powołują się na jej postanowienia (por. np. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 42/08). Treść i założenia tej Konwencji są również zagadnieniami poruszanymi w opracowaniach naukowych (por. np. M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 458; J. Jagielski, *Z problematyki...*, s. 229; J. Szreniawski, *Prawa człowieka a problem obywatelstwa*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. Z. Janku et al., Poznań 1999, s. 276). W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, iż treść ustawy o obywatelstwie z dnia 15 lutego 1964 r. stanowiła największą przeszkodę dla ratyfikacji Konwencji.

W powyższej materii istotne znaczenie ma fakt, że ustawa o obywatelstwie z dnia 2 kwietnia 2009 r. uwzględnia standardy wynikające z tej Konwencji i w przypadku jej ratyfikacji nie powstanie konieczność nowelizacji ustawy. Ponadto sama Konwencja jest nowoczesnym aktem normatywnym, który swoimi rozwiązaniami obejmuje współczesne problemy związane z globalizacją i integracją europejską. Uwzględnienie treści tej umowy międzynarodowej przez prawodawcę jest przejawem harmonizacji polskiego prawa z prawem europejskim. Jacek Jagielski wskazuje, iż treść „Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie stanowi jeden z najistotniejszych punktów odniesienia uwzględnianych w regulacjach prawnych polskiego obywatelstwa” (J. Jagielski, *Z problematyki...*, s. 225).

ki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach (por. art. 1).

Problematyka obywatelstwa, jego skutków, sposobów nabywania i utraty stanowi przedmiot bardzo wielu opracowań naukowych, które powstały na gruncie badań nauki prawa międzynarodowego, administracyjnego i konstytucyjnego⁶. Abstrahując od teoretycznych i praktycznych rozważań nad powyższą problematyką, dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję, iż obywatelstwo jest to szczególnego rodzaju więź prawna łącząca człowieka z państwem, z której wynikają wzajemne obowiązki i uprawnienia obywatela i państwa. Obywatelstwo związane jest z wewnętrznym prawem danego państwa, jego niezależnością i suwerennością. Uregulowania normatywne kraju decydują o tym, kto jest jego obywatelem. Przesądzają one również o treści obywatelstwa (prawach, wolnościach i obowiązkach obywatela). W konsekwencji status obywatela jednego państwa może znacznie różnić się od statusu obywatela innego kraju. Oprócz konotacji politycznych, etycznych, narodowościowych istota obywatelstwa sprowadza się do odróżnienia osoby związanej węzłem przynależności do państwa od cudzoziemcy i nadania im różnego statusu prawnego. Skutki tej szczególnej wię-

⁶ Na temat obywatelstwa patrz: R. Balicki, B. Banaszak, *Obywatelstwo polskie w Konstytucji RP*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji RP*, red. E. Gdulewicz i H. Zięba-Zalucka, Rzeszów 2007, s. 9; M. Banaś, A. Krzywonos, *Prawo do obywatelstwa*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002 s. 158 i 159; J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998; M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2, s. 49; B. Mielnik, *Zasada poszanowania obywatelstwa polskiego i zapewnienia opieki obywatelowi przebywającemu poza granicami kraju*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 470; D. Ossowska, *Status obywatela i cudzoziemcy w Polsce*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M Chmaj, Warszawa 2008, s. 70; W. Ramus, *Pojęcie obywatelstwa (Spór wokół istoty przynależności państwowej)*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 6, s. 37; idem *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980; L. Wiśniewski, *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 102; A. Wróbel, *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, [w:] M. Chmaj et al., *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, t. I, Warszawa 2002, s. 148; A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974; H. Suchocka, *Prawo do posiadania obywatelstwa*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 296 i n. i cyt. tam literatura.

zi prawnej rozciągają się na stosunki międzynarodowe. Swoboda prawodawców poszczególnych krajów w zakresie określania, kto jest ich obywatelem, ograniczona jest przez prawo międzynarodowe oraz przez niezależność i suwerenność pozostałych państw. Nie mogą one zostać naruszone przez prawodawców kształtujących status prawny obywateli w swoich państwach.

Prawo międzynarodowe pozostawia państwom dużą swobodę w kształtowaniu instytucji obywatelstwa⁷. Nadanie obywatelstwa może mieć miejsce tylko w stosunku do osoby pozostającej w faktycznym i bliskim związku z tym państwem⁸. Obywatelstwo Unii Europejskiej jest elementem wpływającym na kształt i treść obywatelstwa krajowego. Tworzy ono swoistą więź pomiędzy wspólnotą a obywatelami państw członkowskich. Konsekwencją jej istnienia jest nadanie obywatelom Unii szeregu praw i obowiązków, których nie posiadają inne osoby⁹.

II.

Ustawa z 2009 r. o obywatelstwie nie wprowadziła zasadniczych zmian do koncepcji obywatelstwa, która została ukształtowana na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., ustawy z 1962 r., doktryny i praktyki¹⁰. Potwierdziła ona obowiązanie podstawowych reguł związanych z omawianą problematyką, tj. zasady krwi (*ius sanguinis*) ciągłości, trwałości i wyłączności obywatelstwa polskiego oraz równouprawnienia małżonków (por. art. 2–5).

Głównym atutem ustawy z 2009 r. jest to, że systematyzuje ona zasady uzyskania obywatelstwa polskiego. Z jej art. 4 wynikają następujące sposoby nabycia obywatelstwa:

- 1) z mocy prawa tj. przez urodzenie, znalezienie na terytorium RP, przysposobienie i repatriację;
- 2) przez nadanie obywatelstwa polskiego;

⁷ Por. wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 1955 r. w sprawie *Nottebohm*.

⁸ Szerzej na ten temat: J. Brzeziński, *Sprawa Nottebohm – Lichtenstein przeciwko Gwatemali*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7–8, s. 246 i idem, *Teoria efektywności obywatelstwa jednostki we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 12, s. 1020.

⁹ Por. w tym przedmiocie: M. Dąbrowski, op.cit., s. 49 i n. oraz cyt. tam literatura.

¹⁰ Podobnie: J. Jagielski, *Z problematyki...*, s. 226.

- 3) przez uznanie za obywatela polskiego;
- 4) przez przywrócenie obywatelstwa polskiego.

W nowej ustawie prawodawca dokonał językowej korekty zasady wyłączności obywatelstwa (art. 2 ustawy z 1962 r. i art. 3 ustawy z 2009 r.). Wiąże się ona z problemem posiadania obywatelstwa dwóch lub więcej państw. *Ratio legis* starej i nowej regulacji sprowadza się do wprowadzenia zakazu uznania za cudzoziemca przez władze Rzeczypospolitej obywatela polskiego będącego równocześnie obywatelem innego państwa. Istotą tych przepisów jest ustanowienie reguły kolizyjnej mającej na celu usuwanie niekorzystnych skutków zbiegu obywatelstw. Ustawa z 2009 r., podobnie jak i ustawa z 1962 r., dopuszczają istnienie wielokrotnego obywatelstwa¹¹, przy równoczesnym podkreśleniu bezwzględnego prymatu obywatelstwa polskiego. „Obywatel polski może posiadać równocześnie obywatelstwo polskie i obywatelstwo państwa obcego, ale nawet wówczas posiada wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki, jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, tj. nie może wobec władz polskich powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwa obcego lub na wynikające z niego prawa i obowiązki”¹². Różnice między treścią uchylonego przepisu i nowego rozwiązania¹³ w mojej ocenie mają charakter językowy. Artykuł 3 ustawy z 2009 r. jest uszczegółowieniem treści art. 2 ustawy z 1962 r. W swojej istocie sprowadzają się one do podtrzymania istnienia swoistej fikcji prawnej w stosunku do osoby posiadającej kilka obywatelstw. Polega ona na obowiązku postrzegania takiej osoby wyłącznie jako obywatela polskiego i zakazu traktowania jej jako cudzoziemca.

¹¹ W prawodawstwach innych państw zauważalna jest tendencja do zwiększenia tolerowania podwójnego lub wielokrotnego obywatelstwa (por. np. J. Szreniawski, *op.cit.*, s. 266 i 267).

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., druk nr 1481, Warszawa, s. 27–28.

¹³ Art. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r.: „Obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa”. Art. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r.:

„1. Obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie.

2. Obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki.”

Obydwie te regulacje pozostają w kolizji z art. 4 Konwencji Haskiej z dnia 12 kwietnia 1930 r. w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokołów dotyczący przypadku bezpaństwowości¹⁴ i zasadą efektywności obywatelstwa¹⁵. Artykuł 4 Konwencji stanowi, iż państwo nie może wykonywać opieki dyplomatycznej na rzecz jednego ze swych obywateli w stosunku do państwa, którego tenże jest również obywatelem.

Wypracowana na gruncie prawa międzynarodowego zasada efektywności obywatelstwa ma na celu uniknięcie problemów i konfliktów związanych z formalną przynależnością do dwóch lub więcej państw. Jej rola sprowadza się do ustalenia, które z obywatelstw jest aktywne (przeważające), a więc z jakim państwem jednostka jest najbardziej związana. W konsekwencji pozwala to wybrać i dać pierwszeństwo obywatelstwu, które jest z różnych punktów widzenia najbardziej realne¹⁶. Umożliwia to uznanie jednego z obywatelstw za dominujące (efektywne), co stanowi konsekwencję ścisłego (silniejszego) związku jego posiadacza z jednym z państw, do których przynależy¹⁷. W rezultacie obywatelstwo musi iść w parze z sytuacją faktyczną, by mogło skutkować opieką dyplomatyczną w kontaktach z innymi państwami¹⁸.

Zgodnie z treścią art. 3 ustawy z 2009 r. (art. 2 ustawy z 1962 r.) w związku z art. 36 Konstytucji RP obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej podczas pobytu za granicą. Prawo polskie zobowiązuje władze RP do udzielenia pomocy obywatelowi polskiemu, który znajduje się w państwie, którego jest również obywatelem, natomiast art. 4 Konwencji udzielenia takiej pomocy zakazuje. Ponadto zasada efektywności zabrania udzielenia pomocy obywatelowi RP, jeżeli jest on równocześnie obywatelem innego państwa i ta druga więź ma charakter rzeczywisty (efektywny). Wówczas właściwym do udzielenia pomocy dyplomatycznej jest to drugie państwo. Stosownie do treści art. 91 ust. 2 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji – należy uznać, iż przepisy Konwencji z 1930 r. mają pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli przepisów ustaw i konwencji nie da się pogodzić.

¹⁴ Dz.U. Nr 27, poz. 217. Dalej w tekście opracowania: Konwencja Haska z dnia 12 kwietnia 1930 r.

¹⁵ Szerzej: J. Brzeziński, *Sprawa Nottebohm*..., s. 246 i idem, *Teoria efektywności*..., s. 1020.

¹⁶ Za: M. Banaś, A. Krzywonos, op.cit., s. 172 i A. Jagielski, *Obywatelstwo*..., s. 33.

¹⁷ Por. np. wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 1955 r. w sprawie Nottebohm, „ICJ Reports” 1955, s. 4, 22 i n.

¹⁸ Za: J. Sandorski, op.cit., s. 57.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również art. 6 ust. 2 ustawy z 2009 r. Stanowi on dosyć wierne odzwierciedlenie treści art. 7 ust. 2 ustawy z 1962 r. Przepisy nakładają obowiązek uwzględnienia przy określeniu obywatelstwa dziecka zmiany w ustaleniu osoby ojca w skutek zaprzeczenia ojcostwa lub unieważnienia oświadczenia o uznaniu ojcostwa¹⁹. Dotyczą one sytuacji, gdy matka dziecka jest cudzoziemką a ojciec posiada obywatelstwo polskie²⁰. Na mocy treści art. 14 pkt 1 ustawy z 2009 r. ich wspólne dziecko uzyska obywatelstwo RP. Zaprzeczenie ojcostwa bądź stwierdzenie nieważności (bezskuteczności) oświadczenia woli o uznaniu dziecka skutkuje utratą przez dziecko obywatelstwa polskiego. Stosownie do treści art. 34 ust. 2 Konstytucji takie rozwiązanie wydaje się niedopuszczalne. Stanowi on, że obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że się go zrzeknie. Artykuł 6 ust. 2 ustawy z 2009 r. prowadzi do powstania skutku sprzecznego z ustawą zasadniczą.

Powyższa kwestia jest o tyle delikatna, iż w świetle postanowień art. 34 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 pkt 1 ustawy z 2009 r. dziecko nie powinno nabyć *ex lege* obywatelstwa polskiego. Z przepisów tych wynika, iż małoletni nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli chociaż jedno z rodziców jest związane węzłem przynależności z Rzeczypospolitą. W sytuacji, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z 2009 r., dziecko nie powinno uzyskać obywatelstwa polskiego, albowiem jego matka jest cudzoziemką, a obywatelstwo ojca *de*

¹⁹ Na marginesie należy wskazać, iż ustawa o obywatelstwie z 2009 r. jest niespójna z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Na mocy ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 220, poz. 1431) w prawie rodzinnym wykreślono „unieważnienie uznania dziecka z powodu wady oświadczenia woli” (por. art. 80–83 k.r.o. w stanie prawnym sprzed dnia 13 czerwca 2009 r.). Instytucja ta została zastąpiona „ustaleniem bezskuteczności uznania dziecka, jeżeli uznający mężczyzna nie jest jego ojcem” (por. art. 78–83 k.r.o. w stanie prawnym po dniu 13 czerwca 2009 r.). Zmiany weszły w życie z dniem 13 czerwca 2009 r. Prawodawca, przygotowując projekt nowej ustawy o obywatelstwie, nie uwzględnił uchwalonych zmian do kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i posłużył się nieobowiązującymi instytucjami prawnymi. W mojej ocenie wymaga to szybkiej zmiany legislacyjnej. Rodzi się bowiem poważna wątpliwość, czy stwierdzenie bezskuteczności uznania dziecka prowadzi do utraty przez nie obywatelstwa na mocy art. 6, ust. 2 ustawy o obywatelstwie, jeżeli w tym przepisie mowa jest o unieważnieniu uznania na podstawie wady oświadczenia woli.

²⁰ W sytuacji, gdy matka posiada obywatelstwo polskie, zaprzeczenie ojcostwa bądź unieważnienie oświadczenia o uznaniu dziecka nie spowodują utraty obywatelstwa polskiego przez dziecko.

facto jest nieznane²¹. *De iure* na mocy art. 34 ust. 1 Konstytucji oraz art. 14 pkt 1, dziecko nabędzie obywatelstwo polskie, jeżeli z domniemań wynikających z art. 62 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²² lub z oświadczenia o uznaniu dziecka wynika, iż ojcem jest obywatel polski. Wówczas w rzeczywistości węzeł przynależności zostanie nawiązany pomimo braku ku temu podstaw faktycznych i prawnych. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy z 2009 r. węzeł ten przecina, wbrew dyspozycji art. 34 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o obywatelstwie łączy konstytutywne skutki prawne, które polegają na utracie obywatelstwa przez małoletniego, z wyrokami sądów dotyczącymi zaprzeczenia ojcostwa lub unieważnieniu oświadczenia o uznaniu dziecka. Orzeczenia te wydawane są w postępowaniach, które w ogóle nie są obliczone na wywołanie tego typu skutków prawnych.

Drugim problemem związanym z treścią art. 6 ust. 2 ustawy jest pominięcie w jego dyspozycji możliwości zaprzeczenia macierzyństwa. System rodzicielski we współczesnej kulturze prawnej oparty jest na zasadzie, która wyraża się w łacińskiej paremii: *mater septe certa est* (matka jest zawsze pewna). Przepisy prawa²³ i praktyka sądowa przewidują możliwość zaprzeczenia macierzyństwa. Tymczasem regulacje ustawy z 2009 r. uwzględniają problematykę związaną z zaprzeczeniem ojcostwa i równocześnie pomijają kwestie dotyczące zaprzeczenia macierzyństwa. Taki stan prawny jest przejawem niekonsekwencji prawodawcy oraz godzi w zasadę racjonalności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

III.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami RP. Przepis ten jest wyrazem obowiązywania w Polsce zasady krwi (*ius sanguinis*). Ustawodawca utrzymał w praktycznie niezminionej formie wyjątki od tej zasady (por. art. 14 pkt 2 i art. 15 ustawy z 2009 r. i art. 5 ustawy z 1962 r.). Na zasadzie ziemi

²¹ Zaprzeczenie ojcostwa lub unieważnienie oświadczenia woli prowadzi do sytuacji, w której z punktu widzenia prawa nie wiadomo, kto jest ojcem dziecka i w konsekwencji jakie jest obywatelstwo tego mężczyzny.

²² Ustaw z dnia 25 lutego 1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.).

²³ Por. art. 61¹⁰ i n. kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

obywatelstwo polskie nabywa dziecko, które urodziło się na terytorium Polski, a którego rodzice są nieznani; nie posiadają żadnego obywatelstwa lub których obywatelstwo jest nieznane. Ponadto obywatelstwo polskie nabędzie również małoletni, gdy jego rodzice są nieznani i został znaleziony na terytorium RP.

Zgodnie z art. 14 pkt 1 ustawy z 2009 r. do nabycia obywatelstwa polskiego z mocy prawa wystarczy obecnie by tylko jedno z rodziców było związane węzłem przynależności z RP. Rozwiązanie to wydaje się uzasadnione, bowiem w zasadniczy sposób upraszcza problemy związane z węzłem przynależności dziecka do państwa polskiego, którego rodzice mają różne obywatelstwa. Ustawa z 1962 r. wymagała, by oboje rodzice byli obywatelami RP (art. 4 pkt 1). Dziecko, którego jedno rodziców nie było obywatelem polskim, nie nabywało obywatelstwa RP, jeżeli rodzice złożyli odpowiednie oświadczenie o wybraniu dla niego obywatelstwa innego państwa (tzw. prawo opcji). Równocześnie dziecko po ukończeniu 16 lat i przed upływem 6 miesięcy od dnia uzyskania pełnoletności mogło nabyć obywatelstwo polskie poprzez złożenie odpowiedniego oświadczenia (por. art. 6 ustawy z 1962 r.). Ustawa z 2009 r. zrezygnowała z tych rozwiązań na rzecz prostej formuły, jeżeli jedno z rodziców jest obywatelem RP, jego dziecko zawsze nabędzie obywatelstwo polskie niezależnie od obywatelstwa drugiego rodzica.

Nowością w polskim ustawodawstwie wprowadzoną przez akt z 2009 r. jest nabycie obywatelstwa z mocy prawa przez małoletniego w skutek przysposobienia pełnego. Powoduje ono uzyskanie obywatelstwa polskiego przez przysposobianego z dnia jego urodzenia, niezależnie od daty przysposobienia (*ex tunc*), jeżeli adopcja nastąpi przed ukończeniem przez niego 16 roku życia. Ustanowienie tego uregulowania wynika z przepisów Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. Na aprobatę zasługuje uwzględnienie przez prawodawcę różnych rodzajów adopcji i objęcie skutkami prawnymi wynikającymi z art. 16 ustawy z 2009 r. tylko przysposobienia pełnego. Przysposobienie niepełne pozostaje poza dyspozycją tego przepisu. Rozwiązanie to wydaje się uzasadnione, bowiem przysposobienie niepełne jest skierowane na utrzymanie niektórych relacji z rodziną biologicznych rodziców, zastępuje ono jedynie więzi prawne pomiędzy rodzicami i dziećmi. W konsekwencji przysposobienie niepełne skutkuje utrzymaniem więzi kulturowych, emocjonalnych i ekonomicznych z rodziną rodziców biologicznych. Artykuł 16 ustawy z 2009 r. skutkuje również utrzymaniem ich oby-

watelstwa. Z kolei przysposobienie pełne ma na celu całkowite zespolenie się pod względem prawnym, ekonomicznym i emocjonalnym z nową rodziną. Osoba adoptowana nabywa w stosunku do przysposabiającego i jego rodziny prawa wynikające z pokrewieństwa. Dziecko zostaje włączone do całej rodziny przysposabiającego. W tym kontekście rozwiązania ustawy z 2009 r. wydają się logiczne i uzasadnione.

Oceniając pozytywnie rozwiązanie wynikające z art. 16 ustawy z 2009 r. należy zwrócić uwagę, iż prawodawca pominął całkowicie problematykę nabywania obywatelstwa polskiego przez osoby przysposabiane w sposób niepełny. Osoba (osoby), która adoptuje cudzoziemca w sposób niepełny, będzie mogła się ubiegać o nadanie mu obywatelstwa przez prezydenta lub o uznanie go za obywatela w trybie przepisów ustawy z 2009 r. Wadliwe wydaje się natomiast nieustanowienie przez prawodawcę odrębnej, szczególnej przesłanki uznania za obywatela przewidzianej tylko dla takich sytuacji. Rodzic (osoba, która przysposobiła małoletniego) będzie mógł ubiegać się o uznanie dziecka za obywatela RP na podstawie ogólnych przesłanek wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2009 r. Jednakże nabycie przez przysposobionego obywatelstwa w tym trybie niejednokrotnie wymagać będzie uzyskania dodatkowej decyzji administracyjnej, tj. np. zezwolenie na osiedlenie się. Przy czym nie wymaga się wówczas od małoletniego cudzoziemca nieprzerwanego przebywania na terytorium Polski przez określoną ilość czasu. W tym aspekcie związany charakter decyzji o uznaniu za obywatela wydaje się uzasadniony i potrzebny. W przypadku spełnienia przesłanek z art. 30 ust. 1 ustawy z 2009 r. organ administracji zobowiązany jest uznać za obywatela polskiego małoletniego cudzoziemca przysposobionego w sposób niepełny przez obywatela polskiego. Umożliwi to ujednolicenie statusu prawnego (stanu cywilnego) przysposabiających i osób przysposabianych. Inne rozwiązanie mogłoby prowadzić do utrwalenia się dysfunkcjonalnej sytuacji, w której adoptujący i adoptowany posiadaliby różne obywatelstwa.

IV.

Przepisy rozdziału 3 ustawy z 2009 r. stanowią rozwinięcie art. 137 Konstytucji RP, który stwierdza m.in., iż prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie. Kompetencja ta jest samodzielnym uprawnieniem głowy

państwa i nie wymaga dla swojej ważności podpisu premiera (por. art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji RP).

W porównaniu do uchylonych rozwiązań ustawa z 2009 r. ogranicza rolę głowy państwa. W świetle przepisów ustawy z 1962 r. prezydent nadawał obywatelstwo polskie cudzoziemcom, jeżeli zamieszkiwali oni na terytorium RP co najmniej 5 lat na podstawie zezwoleń na osiedlenie się, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu (por. art. 8 ustawy z 1962 r). W obecnym stanie prawnym są to przesłanki uznania za obywatela (por. art. 30 ustawy z 2009 r.). Kompetencja ta należy teraz do właściwości wojewodów (por. art. 36 ust. 1 ustawy z 2009 r.).

Uprawnienie do nadawania obywatelstwa polskiego ma charakter w pełni uznaniowy. Prezydent dysponuje nim całkowicie swobodnie. Ustawodawca podobnie jak ustrojodawca nie związał głowy państwa żadnymi przesłankami merytorycznymi i formalnymi (z wyjątkiem złożenia wniosku przez cudzoziemca)²⁴. W szczególności cudzoziemiec nie musi znać języka polskiego. Nadto realizacja przez prezydenta tej prerogatywy nie podlega żadnej kontroli instancyjnej i sądowej²⁵. Jego rozstrzygnięcie ma charakter ostateczny. Prezydent, wydając postanowienie o nadaniu obywatelstwa nie stosuje przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 10 ust. 1 ustawy z 2009 r.). Rozwiązanie to uwzględnia praktykę, która ukształtowała się na gruncie przepisów ustawy z 1962 r. Nowa ustawa zawiera szereg przepisów o charakterze proceduralnym skierowanych zarówno do cudzoziemca, jak i organów uczestniczących w postępowaniu w tym i prezydenta. Mają one jednak charakter instrukcyjny i ich naruszenie lub pominięcie w procedurze nadawania obywatelstwa (lub też odmowy jego nadania) nie będzie skutkowało wadliwością postanowienia wydanego w tym przedmiocie.

Uprawnienie prezydenta wynikające z art. 137 Konstytucji RP uzyskało pomocniczy i ekstraordynaryjny charakter. Będzie ono wykorzystywane przez głowę państwa w sytuacjach nadzwyczajnych w stosunku do cudzoziemców, którzy nie spełniają przesłanek uznania za obywateli RP lub przywrócenia obywatelstwa i równocześnie istnieją jakieś ważne argumen-

²⁴ Podobnie: J. Jagielski, *Z problematyki...*, s. 229.

²⁵ Zob. np. uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, ONSA 1999, z. 1, poz. 6; w tym przedmiocie również Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09.

ty przemawiające za potrzebą związania tych osoby węzłami przynależności z państwem polskim.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, iż każdy powinien mieć zagwarantowane prawo do odwołania się od rozstrzygnięcia organów władzy publicznej (por. w szczególności art. 2, 45, 78 i 176). Powyższy standard potwierdzony jest również przez postanowienia wiążących Rzeczpospolitą ratyfikowanych umów międzynarodowych²⁶. Zawarta przez Polskę i jeszcze nieratyfikowana Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r. w art. 12 wymaga zapewnienia administracyjnej bądź sądowej kontroli rozstrzygnięć związanych z nadawaniem obywatelstwa²⁷. Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych akty urzędowe prezydenta RP o charakterze konkretnym i indywidualnym nie podlegają kontroli sądowej. Rozwiązanie to budzi wątpliwości²⁸ w świetle przytoczonych wyżej przepisów Konstytucji RP i treści umów międzynarodowych. Artykuł 2 ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej klauzuli wynika zakaz arbitralnego i nieuzasadnionego działania organów władzy publicznej. Rozwiązania obydwóch ustaw o obywatelstwie w zakresie nadawania obywatelstwa przez prezydenta RP umożliwiają mu całkowicie swobodne i władcze działanie. Głowa państwa nie ma nawet obowiązku uzasadniania swoich decyzji. Prezydent staje się w ten sposób organem usytuowanym ponad prawem wyznaczającym procesowe i materialne ramy jego działania. Wynika to z tego, że naruszenie przez głowę państwa przepisów prawa (w szczególności procesowego) w toku postępowania o nadanie lub od-

²⁶ Por. w tym przedmiocie w szczególności: art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich otwartego do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. i ratyfikowanego przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 167).

²⁷ Jak wyżej wskazano – obecnie konwencja ta nie ma charakteru wiążącego i nie jest prawem powszechnie obowiązującym. W przypadku jej ratyfikacji polskie rozwiązania prawne w zakresie nadawania obywatelstwa przez prezydenta nie będą zgodne z rozwiązaniami tej umowy międzynarodowej. Podobne zastrzeżenia wyraził J. Jagielski (por. J. Jagielski, *Z problematyki...*, s. 230).

²⁸ Podobnie w: Uwagi Sądu Najwyższego do senackiego projektu ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 9 lutego 2009, Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 8 stycznia 2009 r. w przedmiocie senackiego projektu ustawy o obywatelstwie polskim oraz Z. Gromek, op.cit., s. 719; B. Mielnik, op.cit., s. 476.

mowę nadania obywatelstwa nie łączy się z żadną realną sankcją²⁹, m.in. nie powoduje wadliwości wydanego rozstrzygnięcia. Taki stan rzeczy nie znajduje żadnego uzasadnienia ani merytorycznego ani historycznego³⁰. Stosownie do treści art. 7 i art. 126 ust. 3 Konstytucji prezydent zobowiązany jest działać zgodnie z przepisami prawa i na ich podstawie. W mojej ocenie ujęcie uprawnienia prezydenta do nadawania obywatelstwa jako prerogatywy nie stanowi wystarczającej podstawy do wyłączenia działalności prezydenta RP w powyższej materii spod kontroli sądów. Kwestia ta jest o tyle doniosła, że głowa państwa, wykonując swoje zadania, bezpośrednio oddziałuje na status prawny jednostki (jej prawa i obowiązki)³¹. Wszystkie pozostałe orga-

²⁹ Teoretycznie prezydent za naruszenie Konstytucji bądź ustawy ponosi odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Jednakże polski model odpowiedzialności konstytucyjnej został tak skonstruowany, iż praktycznie niemożliwe jest pociągnięcie głowy państwa do odpowiedzialności przed ten organ. Ponadto jednostka, której uprawnienia lub obowiązki zostały naruszone urzędowym aktem prezydenta, nie ma żadnej możliwości samodzielnego uruchomienia procedury przed Trybunałem Stanu. Na temat odpowiedzialności w administracji publicznej patrz: J. Boć, *Odpowiedzialność*, [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jędrzejewski, Kolonia Limited 2003, s. 345; W. Lang, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, „Prawo” 1969, nr 9, s. 36; J. Malanowski, *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowski, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 161 i n.; E. Pierzchała, *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć i A. Chabowicz, Kolonia Limited 2009, s. 677 i n.

³⁰ W nauce prawa administracyjnego można spotkać poglądy, iż niektóre akty administracyjne nie powinny podlegać kontroli merytorycznej sądów administracyjnych. Rozważania te nie dotyczą jednak kontroli proceduralnej (por. np. A. Błaś, *Ochrona praw podmiotowych wobec decyzji administracyjnej uznaniowej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 12; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 82; E. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 14). Jednakże obecnie zdecydowanie przeważa pogląd, iż wszystkie akty administracyjne powinny podlegać kontroli instancyjnej oraz sądowej (por. A. Białas, op.cit., s. 16 i cyt. tam literatura). Analizy zawarte we wskazanych opracowaniach dotyczą decyzji administracyjnych i nie są bezpośrednio związane z postanowieniami wydawanymi przez prezydenta RP w sprawach indywidualnych.

³¹ W nauce prawa podkreśla się, iż kontrola sądowa powinna w szczególności dotyczyć uznaniowych decyzji, które bezpośrednio oddziałują na status jednostki (por. np. R. Sawula, *Samorządowe kolegium odwoławcze a samodzielnosc orzekania przez organy samorządu terytorialnego*, „Casus” 1999, nr 13, s. 17).

ny władzy niezależnie od sposobu ich powołania zobowiązane są do przestrzegania określonych prawem procedur pod groźbą sankcji nieważności lub bezskuteczności ich działań. Tymczasem polskie prawo nie przewiduje możliwości stwierdzenia wadliwości aktów urzędowych głowy państwa o charakterze indywidualnym wdanych z naruszeniem prawa. Istota samodzielnych kompetencji prezydenta, o których mowa w art. 144 ust. 3 Konstytucji sprowadza się do wyznaczenia mu sfery aktywności niezależnej od Premiera i wzmocnienia pozycji ustrojowej głowy państwa. Sens prerogatyw nie polega natomiast na bezwzględnym zabezpieczeniu trwałości aktów urzędowych prezydenta niezależnie od ich formalnoprawnej i materialnoprawnej poprawności.

IV.

W drodze uznania o obywatelstwo polskie będą mogli ubiegać się cudzoziemcy, którzy w toku długoletniego pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania, respektują polski porządek prawny oraz nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa³².

Ustawa z 2009 r. znacznie rozszerza kompetencje wojewodów w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego³³. Artykuł 30 ustawy zawiera 7 samostanowiących przesłanek, na podstawie których wojewodowie będą uznawać cudzoziemców za obywateli polskich. Rozwiązanie to uszczupliło uprawnienia głowy państwa w tym przedmiocie. W ustawie z 1962 r. to prezydent nadawał obywatelstwo polskie cudzoziemcom, którzy przez określony czas przebywali legalnie na terytorium RP (por. art. 8 ust. 1). Obecnie ta kompetencja została przekazana wojewodom (por. art. 36 ustawy z 2009 r.). Prezydent RP uznał to rozwiązanie za niezgodne z Konstytucją i przed podpisaniem ustawy z 2009 r. zaskarżył ją do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek oparty był

³² Ustawodawca stanął na gruncie koncepcji rozróżnienia nadania obywatelstwa od uznania za obywatela polskiego. Tylko ta pierwsza instytucja ma swoje umocowanie w przepisach Konstytucji RP. Podstawą obowiązywania instytucji uznania za obywatela są przepisy ustawy z 2009 r. Uzasadnienie do projektu ustawy, druk Sejmowy 1481.

³³ Instytucja uznania za obywatela występowała w ustawie z 1962 r. Kompetencja ta wykonywana była również przez wojewodów, jednakże dotyczyła osób, które posiadały nieokreślone obywatelstwo i apatrydów.

na tezie, iż właściwym organem do nadawania obywatelstwa jest prezydent RP i że ustawodawca nie może ograniczać jego kompetencji na rzecz organów administracji rządowej, posługując się pojęciem „uznanie za obywatela”. Prowadzi to bowiem do istotnego ograniczenia roli i kompetencji głowy państwa. Sąd konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2012 r. (sygn. akt Kp 5/09) stwierdził, iż art. 30 ustawy z 2009 r. zgodny jest z art. 137 Konstytucji RP i że ustawodawca miał prawo dokonać takiego przesunięcia kompetencji. Trybunał uznał, iż przyznawanie obywatelstwa polskiego nie stanowi wyłącznej kompetencji głowy państwa, tj. takiej, która jest zastrzeżona tylko dla prezydenta RP z pominięciem innych organów władzy. Sąd konstytucyjny wskazał ponadto, że uprawnienie to może również przysługiwać takim podmiotom jak wojewoda.

Uznanie za obywatela polskiego jest zasadniczą formą nabycia obywatelstwa polskiego. Katalog przesłanek został jasno i precyzyjnie sformułowany a podstawowe okresy legalnego przebywania na terytorium państwa wymagane do uzyskania obywatelstwa skrócone. Rozwiązanie to powiększa krąg cudzoziemców, którzy będą mogli się ubiegać o uzyskanie obywatelstwa polskiego w stosunku do przepisów ustawy z 1962 r.

Ważnym *novum* w ustawie z 2009 r. jest rezygnacja prawodawcy z uzależnienia uzyskania obywatelstwa polskiego od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego (por. art. 8 ust. 3 ustawy z 1962 r.). Obecnie obowiązująca ustawa takiego warunku nie zawiera. Rozwiązanie to koresponduje z zasadą pierwszeństwa obywatelstwa polskiego wyrażoną w art. 3 ustawy z 2009 r. oraz stanowi przejaw poszanowania suwerenności innych państw w zakresie nadawania i odbierania ich obywatelstwa. Skutkuje to również tym, że uzyskanie obywatelstwa polskiego nie będzie uzależnione w żaden sposób od woli organów innych państw, które mogłyby nie wyrazić zgody na utratę swojego obywatelstwa, co uniemożliwiałoby związanie się cudzoziemcy węzłem przynależności z Polską. Wadą tej koncepcji jest natomiast to, że może ona prowadzić do powstawania sytuacji, w których jednostka posiada więcej niż jedno obywatelstwo. Zjawisko to jest uznawane w prawie międzynarodowym za niekorzystne i dysfunkcjonalne. Podsumowując, ustawa dopuszcza istnienie wielokrotnego obywatelstwa, uznając, iż jest to prywatna sprawa cudzoziemców ubiegających się o uzyskanie obywatelstwa polskiego. Pozostanie przy obcym obywatelstwie nie jest obecnie przeszkodą w nabyciu obywatelstwa polskiego.

Ustawa z 2009 r. wprowadziła nową, wcześniej nieistniejącą przesłankę nabycia obywatelstwa polskiego w drodze uznania. Zgodnie z jej art. 30 ust. 2 cudzoziemiec (z wyłączeniem osoby małoletniej) obowiązany jest posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, świadectwem ukończenia szkoły w Polsce lub za granicą z wykładowym językiem polskim.

Decyzje o uznaniu za obywatela polskiego mają charakter związany. Oznacza to, iż wojewoda ma obowiązek wydania decyzji przyznającej obywatelstwo polskie w przypadku spełnienia przez cudzoziemca przesłanek z art. 30 ustawy z 2009 r. Jest to kolejne istotne *novum*. Likwidacja uznaniowości zasługuje w pełni na aprobatę. Zapewnia ona bowiem jednolite traktowanie cudzoziemców ubiegających się o uznanie za obywatela polskiego. Stanowi przejaw realizacji zasady równości i sprawiedliwości społecznej (art. 2 i art. 32 Konstytucji RP), czego brakowało poprzednim uregulowaniom prawnym. Rozwiązanie to stanowi konsekwencję odebrania uprawnień prezydentowi RP w powyższej materii, który w przeciwieństwie do wojewodów posiada(ł) pełną swobodę w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego. Spełnienie przez cudzoziemca przesłanek z art. 30 ustawy z 2009 r. rodzi po jego stronie swoiste roszczenie o uznanie za obywatela polskiego.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z 2009 r. w sprawach o uznanie za obywatela polskiego stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Umożliwia to cudzoziemcom, którzy ubiegają się o uzyskanie obywatelstwa w tym trybie, korzystanie ze środków zaskarżenia przewidzianych w procedurze administracyjnej, w szczególności z prawa do odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji oraz zaskarżenia tych rozstrzygnięć do sądów administracyjnych. Koncepcja ta zapewnia sprawiedliwość proceduralną wydawanych orzeczeń i służy urzeczywistnieniu zasady praworządności. Realizuje ona również postanowienia art. 2, 45, 78 i 176 Konstytucji, wiążących Polskę ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i art. 12 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r., które gwarantują zaskarżalność tego typu decyzji.

W kwestii stosowania k.p.a. pojawia się jedna dosyć poważna wątpliwość dotycząca zgodności tego rozwiązania z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie możliwości wzruszenia w trybach nadzwyczajnych decyzji ostatecznej uznającej cudzoziemca za obywatela RP. Istnieje wszak możliwość, iż decyzje dotyczące uznania za obywatela RP będą oczywiście wadliwe, np. zostaną

wydane z naruszeniem prawa, w wyniku przestępstwa itp., tj. w stanach faktycznych, które uzasadniają np. wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej (por. art. 145 i n. k.p.a.). W wyniku wszczęcia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego może dojść do uchylecia decyzji, w której uznano cudzoziemca za obywatela RP. Konsekwencją zastosowania tego typu trybów i uchylecia decyzji administracyjnych będzie utrata obywatelstwa polskiego, bowiem przestanie istnieć konstytucyjny akt administracyjny przyznający obywatelstwo polskie. Zgodnie z treścią art. 34 ust. 2 Konstytucji RP obywatelstwa polskiego nie można utracić. Możliwość zastosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego w stosunku do ostatecznych orzeczeń, w których cudzoziemiec został uznany za obywatela RP, jest sprzeczna z ustawą zasadniczą³⁴. Ich zastosowanie jest natomiast dopuszczalne w stosunku do decyzji odmownych.

V.

Nową podstawą nabycia obywatelstwa polskiego jest jego przywrócenie (por. art. 38 i n. ustawy z 2009 r.). Instytucja ta jest odpowiedzią na zapotrzebowanie byłych obywateli, którzy utracili obywatelstwo z przyczyn politycznych na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego³⁵ i ustaw o obywatelstwie polskim z dnia 8 stycznia 1951 r.³⁶

³⁴ Podobne wątpliwości zasygnalizowano w stanowisku SN, op.cit., s. 9.

³⁵ Dz.U. Nr 7, poz. 44 ze zm. Zgodnie z art. 11 ustawy z 1920 r. utrata ta obywatelstwa polskiego następowała w skutek nabycia obywatelstwa obcego oraz przez przyjęcie urzędu publicznego lub wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym bez zgody Rządu Polskiego. Stosownie do treści art. 13 utrata obywatelstwa przez mężczyznę rozciągała się na jego żonę i dzieci w wieku do 18 lat.

³⁶ Dz.U. Nr 4, poz. 25. Zgodnie z art. 11 ustawy z 1951 r. utrata obywatelstwa polskiego następowała w skutek nabycia obywatelstwa obcego. Z kolei art. 12 stanowił, że obywatel polski, który przebywa za granicą, może być pozbawiony obywatelstwa polskiego jeżeli: „naruszył obowiązek wierności wobec państwa polskiego, działał na szkodę żywotnych interesów Polski Ludowej, nielegalnie opuścił obszar Państwa Polskiego po dniu 9 maja 1945 r., odmówił powrotu do kraju na wezwanie właściwej władzy, 5) uchylił się od wykonania obowiązku wojskowego, skazany został za granicą za zbrodnię popolitą lub jest recydywistą”.

oraz z dnia 15 lutego 1962 r.³⁷ Minister właściwy do spraw wewnętrznych przywraca obywatelstwo w drodze decyzji administracyjnej na wniosek zainteresowanego. Decyzje mają charakter związany. Prawodawca ustanowił cztery przesłanki negatywne przywrócenia obywatelstwa. Zgodnie z treścią art. 38 ust. 2 i 3 nie przywraca się obywatelstwa cudzoziemcowi jeżeli: 1) dobrowolnie wstąpił w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 8 maja 1945 r. do służby w wojskach Państw Osi lub ich sojuszników; 2) przyjął w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 8 maja 1945 r. urząd publiczny w służbie Państw Osi lub ich sojuszników; 3) działał na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności, lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka 4) stanowi to zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

VI.

Nową instytucją w prawie polskim jest uznanie za nieważne uchwał Rady Ministrów pozbawiających obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 65 ustawy z 2009 r. tego typu akty nie wywołują skutków prawnych od chwili wydania. W latach 1946–1949 Rada Ministrów wydała 4 uchwały, w których pozbawiła obywatelstwa generała Władysława Andersa, generałów i oficerów wstępujących do Polskiego Korpusu Przysposobienia i Rozmieszczenia (uchwały z dnia 26 września 1946 r.), Stanisława Mikołajczyka (uchwała z dnia 21 listopada 1947 r.), Stanisława Bańczyka, Tomasza Kołakowskiego, i Stanisława Wójcika (uchwała z dnia 19 lutego 1949 r.). Artykuł 65 ustawy

³⁷ Zgodnie z treścią przepisów ustawy z 1962 r. w stanie prawnym na 1990 r. obywatel polski tracił swoje obywatelstwo w skutek uzyskania obywatelstwa państwa obcego (art. 13). Na podstawie art. 14 w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 1999 r. obywatelka polska traciła obywatelstwo, jeżeli wskutek zawarcia małżeństwa nabyła obywatelstwo męża będącego cudzoziemcem i złożyła odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem. Stosownie do treści art. 15 (w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 1999 r.) obywatel polski przebywający za granicą mógł być pozbawiony obywatelstwa jeżeli: „1) naruszył obowiązek wierności wobec Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, 2) działał na szkodę żywotnych interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, 3) nielegalnie opuścił obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej po dniu 9 maja 1945 r., 4) odmówił powrotu do Polski na wezwanie właściwego organu państwowego, 5) uchyla się od wykonania obowiązku wojskowego, przewidzianego przez prawo polskie, 6) skazany został za granicą za przestępstwo stanowiące zbrodnię wspólną również w rozumieniu prawa polskiego lub jest recydywistą”.

o obywatelstwie z 2009 r. stwierdza nieważność tych aktów z mocą wsteczną. Analizowana regulacja wprowadza fikcję prawną, z której wynika, iż wyżej wymienione osoby nigdy nie utraciły (nie zostały pozbawione) obywatelstwa polskiego. Stwierdzenie nieważności uchwał Rady Ministrów jest swoistym sposobem nabycia obywatelstwa z mocy prawa (por. art. 4 pkt 1 ustawy z 2009 r.) i następuje bez udziału (wniosku) osób zainteresowanych. Ustawodawca pragnął w ten sposób naprawić błędy i zadośćuczynić krzywdom minionej epoki.

W przypadku wątpliwości co do posiadania obywatelstwa polskiego przez osobę, której dotyczy art. 65 ustawy z 2009 r., wojewoda na wniosek organu uprawnionego do wydania paszportu lub dowodu osobistego przeprowadza postępowanie w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego. Postępowanie wszczynane jest z urzędu i kończy się wydaniem decyzji administracyjnej.

Konstrukcja art. 65 ustawy z 2009 r. jest następująca. W pierwszej kolejności uznaje się, iż osoby wskazane w uchwałach RM nigdy nie utraciły obywatelstwa polskiego. W związku z tym w oparciu o zasadę krwi zstępni tych osób *ex lege* nabyli obywatelstwo polskie. Rozwiązanie to budzi pewne wątpliwości natury etycznej i prawnej. Skutki tego przepisu obejmują również osoby, które obecnie nie pozostają w żadnym związku z Polską, które nie władają językiem polskim, nie czują się Polakami i nie czują żadnej więzi w stosunku do Rzeczypospolitej. Ponadto osoby te wcale nie muszą chcieć zostać obywatelami RP i być objęte obowiązками wynikającymi choćby z przepisów Konstytucji RP (np. obowiązek wierności Rzeczypospolitej, troski o dobro wspólne, czy obrony państwa – art. 82 i 85 ustawy zasadniczej). Formuła tego przepisu jest dyskusyjna, gdyż opiera się na nieweryfikowalnym założeniu, że wszystkie bez wyjątku osoby, których unieważnione uchwały Rady Ministrów bezpośrednio dotyczyły, ale i wszyscy, w domyśle, żyjący zstępni tych osób nadal uważają siebie za obywateli polskich i jedynie oczekują odpowiedniego potwierdzenia posiadania tego obywatelstwa ze strony obecnych władz Rzeczypospolitej Polskiej³⁸. Przepis art. 65 ustawy o obywatelstwie doprowadzi do sytuacji, w której *de iure* będzie istniała cała grupa osób będących obywatelami polskimi i która *de facto* nie będzie miała o tym pojęcia.

³⁸ Za: Stanowisko SN, op.cit., s. 7.

Ponadto rozwiązanie ustawy z 2009 r. mogą spowodować powstanie poważnych komplikacji w statusie prawnym osób, które zostaną objęte dyspozycją jej art. 65. Porządki prawne innych państw mogą zakładać niedopuszczalność istnienia podwójnego obywatelstwa i przewidywać automatyczną utratę swojego obywatelstwa w skutek nabycia obywatelstwa innego państwa w tym przypadku obywatelstwa polskiego. W konsekwencji nabycie obywatelstwa polskiego może spowodować rozerwanie więzi tych osób z państwami, do których przynależały przed wejściem w życie ustawy z 2009 r. i z którymi osoby te rzeczywiście są związane.

W mojej ocenie znacznie adekwatniejszym rozwiązaniem dla kwestii wskazanych w art. 65 ustawy o z 2009 r. jest przywrócenie obywatelstwa na wniosek zainteresowanych osób analogicznie do rozwiązań przyjętych w art. 38 tej ustawy. Należy zwrócić uwagę, iż istota tych przepisów i ich *ratio legis* są zbliżone, albowiem dotyczą sytuacji, w których obywatele polscy z jakiś niezależnych od siebie przyczyn z reguły o charakterze politycznym utracili obywatelstwo polskie. Przywrócenie jest instytucją o tyle racjonalniejszą, że zakłada udział samego zainteresowanego i następuje ze skutkiem na przyszłość. Paradoks art. 65 ustawy z 2009 r. polega na tym, że przepis ten został tak zredagowany, iż praktycznie nie ma możliwości ani jego uchylenia ani jego korekty. Wywołuje on skutki prawne *ex lege* i do tego z mocą wsteczną. W takiej sytuacji nie ma możliwości dokonania jakiegokolwiek korekty zakresu podmiotowego art. 65, która prowadziłaby np. do wyłączenia niektórych osób spod jego dyspozycji lub dawałaby możliwość składania przez te osoby wniosków o uzyskanie obywatelstwa RP na jego podstawie. Takie zmiany prowadziłyby w swojej istocie do utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które je uzyskały na podstawie art. 65 ustawy, co jest niedopuszczalne w świetle treści art. 34 ust. 2 Konstytucji RP. Zakazuje on bowiem pozbawiania obywatelstwa polskiego.

VII.

Konstytucja RP w art. 32 ust. 2 stanowi, że obywatelstwa polskiego nie można utracić. Można się go jedynie zrzec, przy czym zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa wyraża prezydent RP (por. art. 137 Konstytucji). Uprawnienie głowy państwa nie wymaga dla swojej ważności podpisu prezesa Rady Mi-

nistrów (por. art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji). Ma ono charakter w pełni uznaniowy, tj. prezydent nie jest związany żadnymi przesłankami prawnymi z wyjątkiem złożenia wniosku przez zainteresowanego. Od postanowienia prezydenta w przedmiocie zgody lub jej odmowy nie przysługuje żaden środek prawny, tzn. jest ono niezaskarżalne i staje się ostateczne w chwili wydania. Prezydent RP nie musi również sporządzać uzasadnienia do swojego rozstrzygnięcia.

Postanowienia ustawy z 2009 r. dotyczące zrzeczenia się obywatelstwa polskiego zbliżone są w swojej treści i istocie do przepisów ustawy z 1962 r. Nowa ustawa wprowadziła jedynie bardziej szczegółowe przepisy o charakterze proceduralnym.

Pełna swoboda głowy państwa w przedmiocie wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego pozostaje w kolizji z art. 6 Konwencji Haskiej z dnia 12 kwietnia 1930 r. Przepis ten stanowi m.in., że „każda osoba posiadająca dwa obywatelstwa, uzyskane bez objawienia woli z jej strony, będzie mogła wyrzec się jednego z nich za upoważnieniem [zgoda – M.D.] tego Państwa, którego obywatelstwa ma się zamiar wyrzec. To upoważnienie [zgoda – M.D.] nie będzie odmówione osobie, która ma zwykłe i główne miejsce zamieszkania za granicą”. Podsumowując, Konwencja nakazuje prezydentowi RP udzielenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa w sytuacjach, gdy obywatelstwo polskie i innego państwa nabyte zostało *ex lege* i osoba zrzekająca żyje na stałe w drugim państwie, którego jest również obywatelem. Stosownie do przepisów Konstytucji RP i ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. głowa państwa zachowuje pełną swobodę w zakresie swojego rozstrzygnięcia. Oznacza to, iż prezydent może nie udzielić zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Równocześnie odmowa wyrażenia takiej zgody w stosunku do osoby, która spełnia przesłanki z art. 6 Konwencji, stanowi naruszenie tego przepisu.

Konstytucyjna zasada niezbywalności obywatelstwa (braku możliwości jego utraty), sprowadza się do ustanowienia zakazu pozbawienia obywatelstwa polskiego osoby, która nie wyraża na to zgody. Tymczasem ustawy o obywatelstwie z 1964 i 2009 r. przewidują kilka sytuacji, w których obywatel RP traci obywatelstwo bez własnego wniosku i bez zgody głowy państwa. W ustawie z 2009 r. takie sytuacje mają miejsce w przypadku art. 6 (zmiany w ustaleniu ojcostwa) art. 10 (możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych o uznaniu za obywatela polskiego lub przywraca-

jących obywatelstwo w trybach nadzwyczajnych k.p.a.). W ocenie autora niniejszego opracowania rozwiązania te naruszają standardy konstytucyjne, w szczególności art. 34 ustawy zasadniczej. W przypadku art. 6 ust. 2 ustawy z 2009 r. utrata obywatelstwa następuje *ex lege*. Konstytucja RP przewiduje tylko jeden sposób utraty obywatelstwa – przez zrzeczenie się go. Oznacza to, iż decyzja o rezygnacji z obywatelstwa polskiego należy tylko i wyłącznie do jednostki. Ustawa z 2009 r. wykroczyła poza zakres konstytucyjnych rozwiązań.

VIII.

Ustawa o obywatelstwie z 2009 r. niewątpliwie porządkuje zasady i regulacje dotyczące nabywania obywatelstwa RP. Jest ona nowoczesnym i poprawnym pod względem redakcyjnym i systematycznym aktem normatywnym. W dużej mierze uwzględnia standardy międzynarodowe i zasady konstytucyjne³⁹. Wątpliwości budzi jedynie utrzymanie niezaskarżalności rozstrzygnięć prezydenta RP w zakresie nadawania i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa. Ustawa z 2009 r. zawiera szereg nowych rozwiązań zasługujących na aprobatę. Należy tu wskazać regulacje związane z przysposobieniem (art. 16), rozszerzenie kompetencji wojewodów w zakresie uznania za obywatela i objęcie ich procedurą administracyjną, która umożliwia ich instancyjną i sądową kontrolę. Słuszne jest również to, iż owe decyzje mają charakter związany. Ustawa z 2009 r. równocześnie powieliła niektóre błędy i wady ustawy z 1962 r., np. dotyczące zaprzeczenia ojcostwa (art. 7, ust. 2), możliwości wzruszenia decyzji administracyjnych dotyczących uznania lub przywrócenia obywatelstwa w trybach nadzwyczajnych k.p.a. czy możliwości utraty obywatelstwa bez wniosku zainteresowanego.

³⁹ W tej materii szczególnie istotne ma znaczenie wyrok TK z dnia 18 stycznia 2013 r. (Kp 5/09), potwierdzający zgodność z Konstytucją rozwiązań związanych z rozszerzeniem kompetencji wojewodów w przedmiocie uznawania za obywatela.

Summary

Polish Citizenship Act of April 2, 2009 – Selected Remarks

The article regards to the problem of Polish citizenship and it is directly related to the new Act on Polish Citizenship enacted by the Parliament on 2nd of April 2009. It contains analysis of basic rules and main law changes that have been introduced by mentioned above normative act. It also contains comparative remarks to solutions of a previous act on the Polish citizenship.

The article contains 7 parts. Each part regards to chapters of the Act and its provisions which the author has considered the most interesting and the most important.

The author acknowledges that the new Act on Polish Citizenship establishes two new ways of obtaining Polish nationality (restoring of nationality and annulling resolutions of the Council of Ministers which have deprived some people of their Polish nationality). The Act on Polish Citizenship repeats some drawbacks of the previous law act. It is mistake that the President's decisions dealing with granting Polish nationality couldn't be challenged (appealed) to administrative courts. Citizens also shouldn't lost their Polish nationality without their application. Such a solution is a violation of the 34'th article of the Polish Constitution. The new Act on Polish Citizenship also has some strong points. Firstly, it puts problems connected with Polish nationality in order. Its provisions take into account the solutions of the international law and European Union law.