

25 LAT DOŚWIADCZEŃ USTROJOWO-PRAWNYCH III RZECZYPOSPOLITEJ

redakcja naukowa

Hanna Duszka-Jakimko, Ewa Kozerska

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

25 LAT DOŚWIADCZEŃ USTROJOWO-PRAWNYCH III RZECZYPOSPOLITEJ

redakcja naukowa
Hanna Duszka-Jakimko, Ewa Kozerska

MONOGRAFIE

Honorowy Patronat Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego

Stan prawny na 1 października 2015 r.

Recenzent

Dr hab. Małgorzata Łuszczyńska

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Kamila Tomecka

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-9425-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów	9
Wprowadzenie	11
Ewa Kozerska	
Status prawny obywatela PRL	13
Stefan Marek Grochalski	
Wielokrotne obywatelstwo – <i>signum temporis</i> . Od braku akceptacji do liberalnego postrzegania	40
Hanna Duszka-Jakimko	
Rola prawa w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego – czy nowy paradygmat jest potrzebny?	56
Mariusz Jabłoński	
Demokracja w dobie jawności działań państwa oraz jego funkcjonariuszy	73
Monika Haczkowska	
„Otwarty” czy „zamknięty” system źródeł prawa?	88
Joanna Ryszka	
Konstytucyjne podstawy efektywnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej	109
Barbara Mielnik	
Zarys zmian w polskiej polityce obronnej w latach 1989–2014	135
Bartłomiej Krzan	
Podejście do sądownictwa międzynarodowego jako wyznacznik zmiany systemu politycznego państwa. Uwagi na tle praktyki III RP	164

Marta Rostropowicz-Miśko, Robert Rauziński

Czynnik demograficzny w rozwoju społecznym w Polsce
po 1989 r. 190

Mateusz Machaj

Próba określenia kierunku procesu transformacji gospodarczej
w Polsce 212

Joanna Kozińska

Rozwój prawa prywatnego w latach 1989–2014 231

Piotr Gil

Główne przeobrażenia prawa procesowego cywilnego w Polsce
po zmianach społeczno-ustrojowych 1989 r. 249

Przemysław Malinowski

Koncesja jako forma ograniczenia swobody działalności
gospodarczej – ujęcie prawne na tle zmian ustawowych 264

Beata Więzowska-Czepiel

Retranspozycja do prawa polskiego dyrektywy 1999/44/WE
Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r.
w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów
konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji 280

Stanisław Nitecki

Przemiany prawa socjalnego w Polsce w okresie III RP 320

Marta Woźniak

Tendencje rozwojowe planowania i zagospodarowania
przestrzennego po zmianach ustrojowych 342

Marek J. Lubelski

Przemiany polskiego prawa karnego w okresie
dwudziestopięciolecia 1989–2014 (próba syntetycznego ujęcia) 362

Katarzyna Łucarz, Anna Muszyńska

Zmiany w polskim prawie karnym – uwagi o modelu
sprawiedliwości naprawczej 384

Jerzy Konieczny

Postępowanie karne w okresie transformacji ustrojowej 401

Ewa Pierzchała

Ewolucja postępowania administracyjnego w ostatnim 25-leciu 412

Andrzej Michór

Sądownictwo powszechne w systemie
wymiaru sprawiedliwości..... 428

Beata Kozicka

Sądownictwo administracyjne w RP 440

Magdalena Wasylkowska-Michór

Regulacja prawna mediacji w Polsce w dobie przemian 467

Autorzy 489

Wykaz najważniejszych skrótów

Akty prawne

Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.k.	–	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.p.c.	–	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	–	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)

Urzędy i organy

ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS UE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma i publikatory

Biuletyn KKZN	–	Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn
Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	–	Dziennik Urzędowy
M.P.	–	Monitor Polski
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Karna
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
PiZS	–	Prawo i Zabezpieczenie Społeczne
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Wprowadzenie

Publikacja poświęcona jest przeobrażeniom polskiego porządku prawnego i jego społecznego otoczenia, które dokonały się w związku ze zmianami ustrojowymi w naszym kraju po 1989 roku. Te przełomowe i trudne dla polskiego społeczeństwa procesy przemian publicznej oraz prywatnej sfery życia niewątpliwie znajdują swoje odzwierciedlenie we współczesnej myśli, jak również w rozwiązaniach politycznoprawnych występujących w stosunkowo młodej demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej.

Niniejszy tom, na który składają się opracowania zaproszonych Gości oraz pracowników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, stanowi pokłosie ogólnopolskich obchodów Święta 25 Lat Wolności pod patronatem prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego oraz wojewody opolskiego Ryszarda Wilczyńskiego, którym objęli oni w 2014 roku Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Patronat obejmował wystawę z okazji 25 rocznicy wyborów 4 czerwca 1989 roku oraz ogólnopolską konferencję naukową, która odbyła się w dniu 17 października 2014 roku w siedzibie Collegium Iuridicum. Przedmiotem obrad tego sympozjum stała się analiza przemian ustrojowych 1989 roku i ich roli w kształtowaniu zróżnicowanych uwarunkowań wewnętrznej polityki państwa oraz polskiej racji stanu w wymiarze międzynarodowym w najbliższych latach.

Mamy nadzieję, iż prezentowany tom przyczyni się do kolejnych ważnych dyskusji dotyczących wielu aspektów zmian lat 90. XX wieku, jak też znaczenia tych przeobrażeń dla współczesnego prawa i społeczeństwa.

Redaktorzy

Status prawny obywatela PRL

Termin „obywatel” ze względu na swoją wieloaspektowość stanowi przedmiot refleksji filozofii, psychologii, historii, prawa i polityki. W słowniku języka polskiego obywatel definiowany jest jako „członek społeczeństwa danego państwa, mający określone prawa i obowiązki zastrzeżone przez prawo i konstytucję”¹. W szczególnej i istotnej postaci znajduje się, jak można odczytać wyżej, w centrum uwagi nauk prawnych i politologicznych, które identyfikują **obywatela** i **obywatelstwo** (zwane też przynależnością państwową obywatela²) ze statusem prawnym jednostki, traktując ją w kategoriach podmiotu organizacji państwowej³. Wspomniana podmiotowość wyrażać się ma w posiadaniu praw oraz obowiązków we

¹ <http://doroszewski.pwn.pl/haslo/obywatel/> [dostęp: 10.07.2014 r.]

² W literaturze przedmiotu niejednokrotnie odróżnia się „obywatelstwo” od „przynależności państwowej” (m.in. w Wielkiej Brytanii, USA). W drugim ze wskazanych pojęć zakres znaczeniowy odnoszony jest nie tylko do obywateli, ale też do osób nieposiadających obywatelstwa tego państwa, a jednocześnie zobligowanych przez prawo do lojalności wobec niego. Por. K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 13–14.

³ W doktrynie prawa istnieje spór w kwestii właściwego określenia relacji obywatel – państwo, bowiem część badaczy tematu (głównie XIX-wieczna myśl angielska i amerykańska oraz jej francuski przedstawiciel, André Weiss) popiera pogląd, że jest to stosunek prawny, z którym związane są określone na drodze umowy między jednostką i państwem wzajemne prawa i obowiązki. Ich adwersarze z kolei, odwołując się do rzymskiego *status civitatis*, bronią stanowiska, że bardziej adekwatnym określeniem tych relacji jest status (stan) jednostki w państwie. Ta więc nie ma w ich przekonaniu charakteru cywilnoprawnego kontraktu, a wynika z niej tylko podległość regulowana jednostronnie przez państwo wobec jednostki. Wola jednostki nie odgrywa tu większej roli. Szerzej w pracy D. Pudzianowskiej poświęconej problemom obywatelstwa – D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie przemian*, Warszawa 2013, wersja online: http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=151170803&wersja=1&reqId=1406448621384_343904607&class=CONTENT&dataOceny=2014-07-27&tknDATA=12%252C30%252C59%252C6%252C8%252C9%252C1406269529&loc=4&full=1&hId=4 [dostęp: 27.07.2014 r.].

wzajemnych relacjach między obywatelami i instytucjami publicznymi, a swoistą jej egzemplifikacją jest uczestnictwo w procesach rządzenia. Ta trwała więź łącząca jednostkę z państwem wywołuje skutki zarówno w prawie wewnętrznym, jak i międzynarodowym⁴.

Pojęcie to, pomimo jego zakorzenienia w kulturach prawnych Europy jeszcze w czasach antycznych, zasadniczo zostało rozpropagowane za przyczyną rewolucji liberalnych, osobliwie zaś przez wydaną w trakcie tzw. wielkiej rewolucji francuskiej Deklarację Praw Człowieka i Obywatela (26 sierpnia 1789 r.). Jej twórcy, pozostając pod wpływem refleksji XVII-wiecznej szkoły prawa natury (T. Hobbes, J. Locke) oraz myśli doby oświecenia (J.J. Rousseau), za słuszną uznali tezę o podmiotowości człowieka, która obliguje państwo do ochrony jego praw. Ówczesne elity intelektualne i polityczne posługujące się terminami „obywatel” i „obywatelstwo” świadomie dążyły do zerwania z wcześniej tradycyjnie używanymi określeniami „poddany” i „poddanieństwo”, które ich zdaniem były negatywnie nacechowane z uwagi na rzekomo uznanie wyłącznie służebnej roli jednostki w strukturach zhierarchizowanego państwa. Nie wdając się w rozważania dotyczące niepełnej trafności tych intuicji, warto tu jednak zauważyć, że w dziejach jest faktycznie zauważalna zmiana w rozumieniu tego, jak powinny prawidłowo kształtować się relacje pomiędzy człowiekiem a jego rodzimą wspólnotą polityczną. Cywilizacja starogrecka (będąca protoplastą republikańskiego ujęcia obywatelstwa) uznawała niemalże za aksjomat utożsamienie z państwem wspólnoty obywatelskiej i ogniskowała uwagę na zobowiązaniach oraz odpowiedzialności identyfikującego się z nią obywatela. Tradycja rzymska, która również miała swój udział w kształtowaniu nowożytnej i współczesnej definicji obywatelstwa, zdawała się postrzegać je z perspektywy uprawnień wymagających ochrony ze strony państwa. Jak się wydaje, zmiana ta mogła jednak nastąpić

⁴ D. Dańkowski, *Obywatel* (w:) *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 765. Por. definicję obywatelstwa zamieszczoną w *Encyklopedii prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, wyd. IV, Warszawa 2007, s. 460. W uzupełnieniu powyższego stwierdzenia należy wspomnieć o tezach zawartych w orzecznictwie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (z 7 lutego i 15 września 1923 r.) oraz w przepisach międzynarodowej konwencji haskiej z dnia 12 września 1930 r. o rozstrzyganiu konfliktów ustaw o obywatelstwie (ratyfikowanej przez Polskę 5 marca 1934 r.), które stoją na stanowisku uznania suwerenności każdego państwa w kwestii określania swym ustawodawstwem, kogo uznaje za swojego obywatela. Praktyka II połowy XX wieku spowodowała modyfikacje doktryny i orzecznictwa, uszczuplając władztwo państw w wyłączności kompetencyjnej odnoszącej się do regulacji instytucji obywatelstwa. Utrzymuje się pogląd, że państwo nie może nadawać obywatelstwa wbrew woli zainteresowanym podmiotom oraz naruszać w tym zakresie kompetencji innych państw. D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*

wyłącznie pod wpływem rewolucji intelektualnej zapoczątkowanej przez chrześcijaństwo, a pisząc dokładniej – dzięki zawartemu w tej religii wielkiemu ładunkowi antykolektywistycznemu. Potwierdzeniem tej tezy mogą być dalsze przemiany w oglądzie relacji człowiek – wspólnota polityczna występujące w dobie średniowiecza czy wczesnej nowożytności. Wystarczy tu przecież przypomnieć przedbodinowską koncepcję suwerenności⁵, powszechność akceptacji w średniowieczu idei prawa do oporu czy wreszcie fakt, że prawdziwi twórcy doktryny liberalnej, tacy jak chociażby jej ojciec – John Locke, byli głęboko wierzącymi chrześcijanami. Warte uwagi późniejsze pokolenia jest, że począwszy zwłaszcza od encyklopedystów, czasami z premedytacją, a czasami z niewiedzy elity dążyły do wyrugowania z pamięci o chrześcijańskich korzeniach instytucji obywatelstwa. Nie miejsce tu na szersze analizowanie tego zjawiska, poprzestańmy zatem wyłącznie na przypomnieniu, że przemiany ustrojowe, za-inspirowane myślą liberalną i zapoczątkowane w praktyce przez rewolucje amerykańską oraz francuską, zaczęły eksponować podejście do obywatela (wtedy jeszcze spolaryzowanego na biernego i czynnego) w aspekcie indywidualistycznym, którego uprawnienia miały przeważać nad obowiązkami wobec wspólnoty. Wówczas też nastąpiła za pośrednictwem aktów konstytucyjnych instytucjonalizacja obywatelstwa i trwałe zawłaszczenie tej społecznej i politycznej kategorii pojęciowej przez prawo pozytywne⁶.

Wiek XX stał pod znakiem starcia się dwóch przeciwstawnych koncepcji dotyczących relacji człowiek – państwo. Jedna adaptowała rozwiązania prawne balansujące między ujęciem liberalnym i republikańskim (jak również jego współczesną odmianą zwaną komunitaryzmem). Druga preferowała model kolektywistyczny i wykazywała nadrzędność interesów państwa nad interesami obywatela. Pierwszą z nich, poszukującą, zwłaszcza od lat 90. XX w., *modus vivendi* między roszczeniem o zabezpieczenie rozbudowanego katalogu podstawowych wolności obywateli a wzmocnieniem poczucia tożsamości jednostki z interesem publicznym (aktualnie obciążonym zjawiskiem wielokulturowości), wybrały z mniejszym lub większym sukcesem państwa Europy Zachodniej i niektóre inne

⁵ Por. T. Scheffler, *Z badań nad kształtowaniem się pojęcia „suwerenności” w średniowieczu*, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 2012, t. X, nr 3, s. 77–84.

⁶ Por. H. Izdebski, *Z dziejów terminu „społeczeństwo obywatelskie”* (w:) *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 381–382; P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004, s. 34 i n. oraz B. Szlachta, *Państwo a obywatel. Uwagi o pojmowaniu obywatelstwa i praw z nim związanych* (w:) *Państwo jako wyzwanie*, red. A. Rzegocki, Kraków 2000, s. 75 i n.

kraje świata⁷. Drugą, stanowiącą przedmiot moich zainteresowań i (przynajmniej na poziomie intuicyjnym) przeciwną wobec wyżej wskazanej drogi demoliberalnej, podążyły systemy totalitarne i tzw. demokracje socjalistyczne pozostające w kręgu wpływów ZSRR po II wojnie światowej aż do końca lat 80. XX wieku⁸. Ta radykalna dywersyfikacja rozwiązań ustrojowych, związana z porządkiem jałtańskim, sprawiła, że system politycznoprawny środkowo-wschodniej części Starego Kontynentu, w tym Polski, budowany był w oparciu o ideologię socjalistyczną (początkowo w zwulgaryzowanej wersji leninowsko-stalinowskiej, następnie „oczyszczonej” z najbardziej zbrodniczych elementów i od końca lat 60. XX w. dodatkowo wzbogaconej w wymiarze międzynarodowym o „doktrynę Breżniewa”). Zaważyła ona na przyjętej i obowiązującej (do tzw. Jesieni Ludów) w krajach tzw. bloku wschodniego swoistej koncepcji obywatela i jego prawnego statusu. Nowe podejście do obywatelstwa, jak próbowała to artykułować oficjalna lewicowa propaganda, w rzeczywistości spowodowało regres w relacjach jednostka – państwo w stosunku do dotychczas wypracowanego dorobku prawnego Europy i świata⁹. Powstrzymano w tych krajach, dominujący we współczesnych ustrojach politycznych, proces rozwoju społeczeństw partycypacyjnych, jak również marginalizowano, a wręcz nawet rugowano znaczenie podmiotowości obywatela. Reglamentowana i kontrolowana przez władze państwowe aktywność mas oraz fasadowa ochrona prawna poszczególnych jednostek udaremniła tym samym kreację społeczeństwa obywatelskiego, świadomie i odpowiedzialnie dążącego do dobra wspólnego oraz skutecznej egzekucji praw podmiotowych.

⁷ W toczących się dyskusjach na temat obywatelstwa podnosi się, że w aktualnych realiach jest ono coraz częściej traktowane instrumentalnie. Powtarzając za Pawłem Śpiewakiem, można nawet stwierdzić, że współcześnie pojawiła się tendencja do redukcjonowania obywatela do roli konsumenta na rynku polityki, który dokonuje wyboru towaru (czyli partii reprezentującej go w sferze publicznej) pod wpływem lub naciskiem sprawnych kampanii reklamowych lub marketingowych, P. Śpiewak, *Obietnice...*, s. 24–25.

⁸ D. Dańkowski, *Obywatel...*, s. 767–770. Szerzej o teoriach obywatelstwa występujących w XX wieku W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna*, Warszawa 2009, s. 347–387.

⁹ Por. rozważania o charakterze politycznym ZSRR, który rzutował na panujący ustrój i kulturę prawną w zależnych od niego państwach bloku wschodniego, poczynione przez J. Bratkiewicza artykule pt. *Zasada kontynuacji i prognozowanie. Teorihistoryczny wymiar podejścia kulturalistycznego (przypadek Rosji)* (w:) *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, red. J. Staniszkis, Warszawa 1994, s. 59 i n., a także analizę polskiej rzeczywistości w odniesieniu do relacji państwo – społeczeństwo w okresie PRL-u dokonaną przez E. Wnuka-Lipińskiego, *Kształtowanie się nowego ładu instytucjonalnego* (w:) *Spoleczne konsekwencje transformacji ustrojowej*, Warszawa 1994, s. 9–21.

Dopiero przeobrażenia ustrojowe zapoczątkowane w Europie Środkowo-Wschodniej w 1989 r. istotnie wpłynęły na stopniową zmianę ideologii, przededefiniowanie pojęć i towarzyszących im rozwiązań normatywnych w kluczowych dla funkcjonowania państw obszarach, w tym m.in. w postrzeganiu obywatelstwa. Szczególny przedmiot moich zainteresowań w poniższym tekście stanowi właśnie obywatelstwo w dobie PRL-u, którego pojmowanie uległo wyraźnej zmianie po tzw. transformacji ustrojowej. Na przykładzie państwa polskiego, jednego z państw satelickich ZSRR, poddane zostaną analizie wybrane akty normatywne, orzecznictwo i piśmiennictwo dotyczące obywatelstwa, aby na ich tle wykazać prawodawcze oraz doktrynalne postrzeganie tej instytucji przed 1989 r. Wydaje się bowiem, że pochylenie się nad rozumieniem istoty oraz możliwościami realizacji obywatelstwa w dobie PRL ma fundamentalne znaczenie dla kształtowania nie tylko prawnych, ale i faktycznie akceptowalnych relacji między jednostkami a wspólnotą polityczną w aktualnej, stosunkowo młodej polskiej demokracji. Nabyte doświadczenia (zarówno pozytywne, jak i zwłaszcza te negatywne) powinny stanowić punkt wyjścia do właściwego normatywnego oraz orzeczniczego ujęcia tak ważnego z perspektywy obywatela zagadnienia. Prawna regulacja w połączeniu z wypracowanymi cnotami obywatelskimi oraz ugruntowaną identyfikacją jednostki z konkretną wspólnotą społeczno-polityczną pozwalają kształtować niezależne i prężne społeczeństwo obywatelskie, bez którego nie może istnieć prawdziwe ludowładztwo czy też „uspołecznienie państwa”¹⁰.

Przechodząc do omówienia polskich regulacji prawnych po 1945 r. bezpośrednio dotyczących obywatelstwa, chronologicznie w pierwszej kolejności wymienić należy ustawę z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelskie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), a następnie z dnia 15 lutego 1962 r. (tekst

¹⁰ Wśród licznych myślicieli (jak np. wspomniany już J. Locke czy też A. Ferguson lub ojcowie założyciele USA, H. Spencer, I. Kant, G. Hegel, K. Marks, A. Gramsci, J.S. Mill) podejmujących wysiłek wypracowania treści wynikającej z pojęcia „obywatel”, jak również „społeczeństwo obywatelskie” szczególną rolę odegrał Aleksis de Tocqueville. Ten francuski mąż stanu przewidział w bardzo dla nas aktualnym, a wręcz proroczym dziele *O demokracji w Ameryce* (wydanie polskie: t. 1 i 2, Kraków–Warszawa 1986) nie tylko nieunikniony proces demokratyzacji świata, ale również dostrzegał walory oraz mankamenty związane z kształtowaniem się postawy obywatelskiej i tożsamości jednostki ze społeczeństwem demokratycznym. Przestrzegał jednocześnie przed tyranią większości i apatycznym, masowym społeczeństwem. Por. szerzej H. Izdebski, *Z dziejów...*, s. 383–385 oraz H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, *Jednostka – społeczeństwo – demokracja uczestnicząca. Teoria i rozwiązania prawne w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej* (w:) *Jednolitość aksjologiczna systemu prawa w rozwijających się państwach demokratycznych Europy*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011, s. 206–214.

pierwotny: Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm., dalej: u.o.p. z 1962 r.), stanowiącą bez większych merytorycznych zmian powtórzoną wersję wspomnianej regulacji z lat 50. ubiegłego wieku i obowiązującą ze zmianami aż do wejścia w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.). Warto jednocześnie zauważyć, że funkcjonujące w naszym kraju przepisy odnoszące się do obywatelstwa przed 1989 r. nie zawierały jego legalnej definicji. Zajmowała się tym jedynie doktryna, która zasadniczo nie stworzyła oryginalnego określenia tej instytucji, aczkolwiek nie było jej obce odwoływanie się do terminologii typowej dla minionego systemu. Stąd nie powinno dziwić przepełnione atencją sformułowanie, że ogół obywateli Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi lud pracujący miast i wsi (obejmujący klasę robotniczą, chłopstwo pracujące, rzemieślników, inteligencję, poza którymi znalazły się „resztki warstw i klas pasożytniczych”¹¹), a „(...) państwo należy do obywateli jako ich najwyższa organizacja stanowiąca wspólne dobro”¹². Ponadto, jak podnosił autor cytowanej już *Encyklopedii obywatela PRL*, obywatelstwa nie powinno sprowadzać się tylko do czysto formalnoprawnych stosunków między osobą fizyczną i państwem¹³, tłumaczonych jako prawna przynależność osoby do określonego państwa. Takie ujęcie tej instytucji budziło bowiem jego zdaniem negatywne skojarzenia z poddaństwem i nadrzędnością państwa nad obywatelami. Stąd obywatelstwo „(...) szczególnie – jak podkreślał – w państwach socjalistycznych, tworzy także więzi między obywatelami państwa, czyli między jednostką a społeczeństwem”¹⁴. Wspomniane więzi powstawały jakoby na mocy przepisów prawa, zasad współżycia społecznego, norm moralnych, zwyczajowych i in-

¹¹ J. Wawrzyniak, *Równość obywateli PRL*, Warszawa 1977, s. 84.

¹² E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 17. Warto w tym miejscu przytoczyć kontrowersyjne rozważania uchodzącego również współcześnie za autorytet dziennikarza Jacka Żakowskiego, który na łamach tygodnika *Na przełaj* w dniu 7 września 1980 r., czyli tuż po porozumieniach sierpniowych, dowodził, że instytucją predystynowaną do roli mediatora między władzą publiczną a społeczeństwem jest Sejm PRL. Przypomnijmy, że zgodnie z Konstytucją z 1976 r. suwerenem PRL był lud pracujący miast i wsi, wybierający swoich reprezentantów do Sejmu Ustawodawczego i rad narodowych. Przepisy ustawy zasadniczej nie wspominają o mediatorze między suwerenem a władzą, która jest przecież – przynajmniej formalnie – powołana do wykonywania jego woli. D. Kania, J. Targalski, M. Marosz, *Resortowe dzieci. Media*, Fronda 2014, s. 153.

¹³ E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 16, powołuje się na definicję obywatela sformułowaną przez W. Ramusa, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968; por. J. Machowski, *Obywatelstwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 3–4 oraz A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Warszawa 1974, s. 36.

¹⁴ E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 17.

nych regulacji stosunków interpersonalnych. Miały one stymulować aktywność samorządową społeczeństwa, która pozwoliłaby przekształcić państwo w narzędzie władzy ogółu obywateli. Tak optymistyczny ogład relacji jednostka – społeczeństwo – państwo miał rzekomo znaleźć swoje ucieleśnienie w kompleksowo unormowanym statusie obywatela oraz konstytucyjnej gwarancji jego praw. W interesującej nas ustawie o obywatelstwie polskim z 1962 r. zawarte zostały zatem trzy zasady ogólne regulujące prawa o obywatelstwie (art. 1–3): ciągłości, wyłączności oraz równouprawnienia małżonków¹⁵. Pierwszy ze wskazanych pryncypiów ustawy stanowił, że w dniu wejścia w życie tego aktu normatywnego obywa-

¹⁵ Należy w tym miejscu podnieść, że w związku z zakończeniem działań wojennych i po nowym ustaleniu przebiegu granic poważny problem natury polityczno-prawnej (ale i społecznej) dla władz państwa polskiego stanowiła kwestia uregulowania obywatelstwa i migracji znacznego odsetka ludności polskiej zamieszkałej wówczas poza terytorium ojczyzny, jak również obcej narodowościowo zamieszkałej na obszarze państwa polskiego. Uchwalone w latach 1946–1950 dekrety i ustawy regulujące bardzo drażliwą sprawę wyłączenia ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (z czasem też regulacje znoszące sankcje oraz ograniczenia wobec tych osób), a także odnoszące się do osób narodowości polskiej zamieszkałej na obszarze Ziemi Odzyskanych oraz byłego Wolnego Miasta Gdańska ostatecznie nie zakończyły procesu likwidacji podwójnych obywatelstw. Pod rządami ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. i jeszcze w okresie omawianej ustawy z 1962 r. mobilność osób zainteresowanych zmianą miejsca zamieszkania, zgodnie z ich obywatelstwem, była w zasadzie niemożliwa aż do końca epoki stalinowskiej, czyli do 1954 r. Co więcej, przepisy ustaw z 1951 r. i 1962 r. oraz ich interpretacja raczej nie sprzyjały uznawaniu, a wręcz podążały w kierunku eliminacji podwójnych obywatelstw, co rodziło konieczność uzupełnienia tych regulacji konwencjami oraz umowami dwustronnymi, głównie z państwami demokracji ludowej. Wśród licznych umów zawartych przez rząd polski znalazły się: konwencja o obywatelstwie kobiet zameżnych z dnia 20 lutego 1957 r., ratyfikowana przez Polskę 12 maja 1959 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 334), oraz konwencje regulujące podwójne obywatelstwo zawarte między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządami: Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 21 stycznia 1958 r. (Dz. U. Nr 32, poz. 143) oraz w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa z dnia 31 marca 1965 r. (Dz. U. z 1966 r. Nr 4, poz. 19 z późn. zm.); Czechosłowackiej Republiki Ludowej z dnia 17 maja 1965 r. (Dz. U. z 1966 r. Nr 19, poz. 120); Węgierskiej Republiki Ludowej z dnia 5 lipca 1961 r. (Dz. U. z 1962 r. Nr 5, poz. 18); Ludowej Republiki Bułgarii z dnia 7 lutego 1972 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 262); Mongolskiej Republiki Ludowej z dnia 23 maja 1975 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 1, poz. 5); Niemieckiej Republiki Demokratycznej z dnia 12 listopada 1975 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 15, poz. 91), a także w uzupełnieniu uchwały Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. i nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1968 r. na mocy art. 13 u.o.p. z 1962 r. zezwalające na zmianę obywatelstwa polskiego (i tym samym automatycznie oznaczające jego utratę) przez osoby wyjeżdżające do RFN i NRD (jako repatriantów niemieckich) oraz udające się na pobyt stały do Izraela. Regulacje te wpłynęły na spory ruch emigracyjny z Polski, zwłaszcza w okresie 1965–1975, pozbawiając jednocześnie znaczącą część ludności obywatelstwa polskiego. Rzeczone uchwały uchylone zostały uchwałą Rady Państwa nr 26/84. E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 15–16; D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, wersja online: http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?content.rpc=ASK-nro=151170803&wersja=1&reqId=1406448621384_343904607&class=CONTENT&dataOceny=2014-07-27&tknDATA=12%252C30%252C59%252C6%252C8%252C9%252C1406269529&loc=4&full=1&hId=4 [dostęp: 27.07.2014 r.].

telami polskimi były osoby, które posiadały obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów. Kolejna zasada, budząca największą kontrowersję, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, jednoznacznie określiła, że obywatel polski nie mógł być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa. Piśmiennictwo tego okresu, jak również postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1980 r.¹⁶ oraz z dnia 13 grudnia 1990 r. (co ciekawe – odwołujące się na poparcie swych tez do literatury minionego systemu¹⁷), wyjaśniając istotę wyłączności (wyrażoną w art. 2 u.o.p. z 1962 r.), uznały, że nie należy jej odczytywać jako definitywnego zakazu posiadania (łączenia) kilku obywatelstw. W rozumieniu składów orzekających należało zasadę wyłączności interpretować jedynie jako dyrektywę wskazującą na niemożność relewantnego prawnie powoływania się przed władzami polskimi na posiadanie obywatelstwa innego państwa. Warto jednak w tym kontekście przypomnieć o dwustronnych umowach zawieranych przez rząd polski w sprawie eliminacji wielokrotnego obywatelstwa (o czym jest mowa w przypisie 15), które świadczyły raczej o zmiennej w czasie i niekonsekwentnej praktyce władz państwa polskiego.

Ostatnia ze wspomnianych trzech zasad podstawowych wyrażonych w omawianej ustawie dotyczyła równouprawnienia małżonków i utrzymywała w mocy stanowisko ustawodawstwa z 1951 r., zgodnie z którym zmiana obywatelstwa jednego z małżonków nie pociąga za sobą zmiany obywatelstwa drugiego z nich. Osobom posiadającym różne obywatelstwa i zawierającym związek małżeński pozostawiono prawo do swobodnej

¹⁶ Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 grudnia 1980 r., I CR 420/80, LEX nr 8291, stwierdził, że obywatele polscy mogli nabyć obywatelstwo francuskie bez wymaganego (zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie) zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Uznał jednocześnie, że mogą oni być traktowani jako obywatele przez każde z państw, które przyznało im obywatelstwo.

¹⁷ W postanowieniu z dnia 13 grudnia 1990 r., III SW 49/90, LEX nr 465404, SN uznał, że obywatel polski nabywając obywatelstwo obce bez zezwolenia właściwego organu polskiego, „może być przez polskie władze traktowany wyłącznie jako obywatel polski”. Sędziowie w uzasadnieniu orzeczenia powoływali się na reprezentatywną w okresie PRL literaturę poświęconą obywatelstwu – A. Seniuta, *Obywatelstwo...*; W. Ramus, *Prawo...*; *idem*, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, która nie kwestionowała możliwości równoczesnego posiadania obywatelstwa polskiego i obcego. Odmienne, bardziej restrykcyjne, stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 grudnia 1994 r., V SA 1507/94, LEX nr 25621, OSP 1996, z. 7–8, poz. 131, w sprawie nabycia obywatelstwa polskiego w drodze reparacji. Uznał, że z art. 2 ustawy z 1962 r. nie wynika zgoda na możliwość łączenia obywatelstwa polskiego z obywatelstwem obcym. Co więcej, bezzasadnie stwierdził, że nabycie obywatelstwa polskiego w tym przypadku mogło nastąpić dopiero po uzyskaniu zgody na zwolnienie z innego obywatelstwa.

decyzji w kwestii przyjęcia lub nieprzyjęcia obywatelstwa współmałżonka, z zastrzeżeniem że nabycie obywatelstwa państwa obcego (i tym samym utrata polskiego) wymagało uzyskania zgody Rady Państwa. Oczywiście powyższe zasady dotyczące obywatelstwa polskiego należało rozpatrywać z perspektywy uwarunkowań geopolitycznych, w jakich znalazło się ówczesne państwo polskie. Zasadniczy problem, po okresie tzw. wielkiego zamknięcia w ruchu migracyjnym lat 40. i 50. ubiegłego wieku¹⁸, nadal stanowiły mniejszości narodowe (głównie zamieszkałe na tzw. Ziemiach Odzyskanych oraz pochodzenia żydowskiego) oraz zamieszkała zwłaszcza na terenach za wschodnią granicą naszego państwa ludność polskiego pochodzenia, która została zmuszona do przyjęcia obcego obywatelstwa. Władze państwowe z końcem lat 50. próbowały rozwiązać te kwestie coraz częściej wydawanymi pozytywnymi decyzjami na wyjazdy zagraniczne Polaków¹⁹ (czemu służyły też rozwiązania prawne zawarte w przytaczanych uchwałach nr 37/56 i 5/58, mocą których osób wyjeżdżających na stałe pozbawiały obywatelstwa polskiego) oraz stopniowo otwierały granice państwa dla repatriantów (na mocy tzw. układów repatriacyjnych z lat 1944–1945 i 1957²⁰), a także turystów z zagranicy, zwłaszcza z państw bloku wschodniego.

¹⁸ Zainteresowanych szczegółowymi danymi statystycznymi dotyczącymi przekraczania granicy polskiej przez Polaków i obcokrajowców odsyłamy do publikacji D. Stola, *Międzynarodowa mobilność zarobkowa w PRL (w:) Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, red. E. Jazwińska, M. Okólski, Warszawa 2001.

¹⁹ Warto w tym miejscu przypomnieć też o możliwościach, a właściwie raczej ograniczeniach w pozyskiwaniu dokumentów uprawniających obywateli polskich do podróży zagranicznych. Kwestie te regulowała ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi, jak również zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 maja 1975 r. w sprawie określenia przypadków, w których złożenie dowodu osobistego przy wyjazdach za granicę nie jest wymagane (M.P. Nr 19, poz. 119). Z aktów tych generalnie wynikała zasada, że odmiennie traktowano wyjazdy do państw socjalistycznych i pozostałych krajów. W celu podróży do państw niesocjalistycznych, pomimo posiadania ważnego paszportu zwykłego wydawanego na okres 10 lat, wyjazd za każdym razem wymagał uzyskania zgody Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych i po powrocie z zagranicznej podróży na obywatelu ciążył obowiązek jego zwrotu w terminie 14 dni do wspomnianego organu. Na okres przebywania za granicą w urzędzie tym składano do depozytu dowód tożsamości, zwracany po odbytej podróży. Odmowa wydania paszportu lub zgody na ponowne przekroczenie granic państwa polskiego była uzależniona nie tylko od spełnienia przesłanek formalnoprawnych, ale przede wszystkim uznania organu wydającego dokument. Nieco odmiennie i mniej sformalizowane regulacje dotyczyły paszportów konsularnych, służbowych czy zbiorowych, jak również wyjazdów do państw socjalistycznych. Szerzej E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 182–190.

²⁰ Szerzej W. Ramus, *Instytucje...* oraz D. Pudziałowska, *Obywatelstwo...*, wersja online: [http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=151170803&wersja=1&reqId=1406448621384_343904607&class=CONTENT&dataOceny=2014-07-27&tknDATA=12%](http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=151170803&wersja=1&reqId=1406448621384_343904607&class=CONTENT&dataOceny=2014-07-27&tknDATA=12%20)

W kwestii nabycia obywatelstwa polskiego ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. przewidywała (art. 4-7, 12) kilka różnych drobiazgowo omawianych przypadków. Najważniejszy, bo najpowszechniejszy, dotyczył nabywania obywatelstwa z mocy ustawy. Z mocy samego prawa obywatelstwo polskie nabywało dziecko, którego co najmniej jeden z rodziców miał polskie obywatelstwo. Obywatelem polskim stawało się również dziecko urodzone lub znalezione na terytorium Polski, które zostało porzucone lub którego obywatelstwo było nieznanie bądź nieokreślone. Ponadto ustawa przyznawała obywatelstwo dziecku rodziców o różnym obywatelstwie, chyba że rodzice złożyli oświadczenie o wyborze dla niego innego, niż polskie, obywatelstwa (w braku porozumienia o obywatelstwie dziecka decydować miał sąd). Swoisty przepis stanowił o możliwości zmiany obywatelstwa przez dziecko, które wolą rodziców nabywało obce obywatelstwo. Uprawnione ono było do złożenia stosownego oświadczenia, w okresie między ukończonym 16. rokiem życia a przed upływem sześciu miesięcy przed osiągnięciem pełnoletności, że chce nabyć polskie obywatelstwo. Osobliwy przypadek dotyczył nabycia mocą ustawy obywatelstwa przez repatriantów, pod którym to pojęciem rozumiano cudzoziemców narodowości lub pochodzenia polskiego przybyłych do Polski, którzy pod warunkiem zamiaru osiedlenia się na stałe i po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu (art. 12 u.o.p. z 1962 r.) wykazywali zainteresowanie powrotem do kraju (od strony formalnej kwestię tę dodatkowo regulowała ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach)²¹.

Obywatelstwo można było również nabyć na podstawie aktu administracyjnego w postaci nadania regulującego naturalizację cudzoziemca, który od co najmniej 5 lat legalnie przebywał na terytorium Polski (art. 8 u.o.p. z 1962 r.). W szczególnych przypadkach ustawa przewidywała odstąpienie od tych okoliczności, jak również uzależniała nadanie obywatelstwa od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego. Decyzję w sprawie nadania obywatelstwa podejmowała Rada Państwa. Zbliżony charakter miało uzyskanie obywatelstwa w drodze uznania – na podstawie wniosku uprawnionej osoby, która miała nieokreślone obywa-

252C30%252C59%252C6%252C8%252C9%252C1406269529&loc=4&full=1&hId=4 [dostęp: 27.07.2014 r.].

²¹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 15, poz. 77 z późn. zm., dalej: u.c. z 1963 r. Przypomnijmy, że problem repatriantów, niezadowolony całkowicie i satysfakcjonujący w okresie PRL, powrócił po 1989 r. i został uregulowany w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. Nr 106, poz. 1118 z późn. zm.) oraz jej późniejszych nowelizacjach.

telstwo lub nie posiadała żadnego i jednocześnie zamieszkiwała w Polsce co najmniej 5 lat (art. 9 u.o.p. z 1962 r.). Do wydania decyzji o uznaniu obywatelstwa uprawniony był organ o znacznie niższej randze ustrojowej, był nim bowiem wojewoda. Obywatelstwo można też było nabyć w drodze oświadczenia uprawnionej osoby: 1) cudzoziemka zawierająca związek małżeński z obywatelem polskim, pod warunkiem złożenia w ciągu 3 miesięcy od dnia zawarcia małżeństwa odpowiedniego oświadczenia do właściwego organu, który na drodze decyzji określić miał przyjęcie (lub odrzucenie) oświadczenia. Organ ten mógł też uzależnić przyjęcie oświadczenia od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego (art. 10 ust. 2 u.o.p. z 1962 r.); 2) kobieta, która utraciła obywatelstwo polskie wskutek małżeństwa z obcokrajowcem (art. 11 u.o.p. z 1962 r.); 3) osoba fizyczna, która utraciła obywatelstwo polskie skutkiem decyzji rodziców o wyborze dla niej obywatelstwa obcego (art. 6 ust. 3 u.o.p. z 1962 r.). W sytuacjach opisanych wyżej organem przyjmującym oświadczenia były odpowiednio wojewoda lub polski urząd konsularny²². Jak z powyższego wynika, nabycie obywatelstwa na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. następowało zgodnie z zasadą „prawa krwi” określającą obywatelstwo osoby fizycznej adekwatnie do obywatelstwa jego rodziców. Uzupełniała ją reguła „prawa ziemi”, w myśl której istotną przesłankę nabycia obywatelstwa stanowiło miejsce urodzenia na terytorium Polski, niezależnie od obywatelstwa rodziców. Szczególny rodzaj nabycia obywatelstwa – o czym już wspomniałam – określały przepisy dotyczące repatriantów.

Omawiany akt normatywny przewidywał również warunki utraty obywatelstwa polskiego (art. 13–15 u.o.p. z 1962 r.): 1) przez nabycie obywatelstwa obcego ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego i za zezwoleniem (oczywiście arbitralnym) właściwego organu polskiego (Rady Państwa na wniosek MSW). Zezwolenie udzielone rodzicom ustawa rozciągała na pozostające pod ich władzą potomstwo; 2) w drodze oświadczenia w przypadku – dziecka, którego rodzice posiadają różne obywatelstwa. Rodzice byli zobowiązani pod rygorem nieważności do złożenia zgodnych oświadczeń przed wojewodą lub polskim urzędnikiem konsularnym w terminie 3 miesięcy od urodzenia dziecka; – Polki, która zawarła związek małżeński z cudzoziemcem i nabywając obywatelstwo obce, traciła polskie pod warunkiem złożenia oświadczenia woli przed wojewodą lub polskim

²² Por. E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 22–27.

urzędnikiem konsularnym; – kobiety, która nabyła obywatelstwo polskie w związku z zawarciem małżeństwa z Polakiem, mogła utracić obywatelstwo po ustaniu lub unieważnieniu związku małżeńskiego, jeśli złożyła odpowiednie oświadczenie do organów wyżej wskazanych; 3) na podstawie aktu administracyjnego o pozbawieniu obywatelstwa na mocy decyzji Rady Państwa na wniosek MSZ. Ten represyjny i najbardziej kontrowersyjny przepis (art. 15 u.o.p. z 1962 r.) zawierał zamknięty katalog przesłanek sankcjonujących utratę polskiego obywatelstwa. Dotyczył obywatela polskiego, który przebywając za granicą: naruszył obowiązek wierności wobec PRL-u; działał na szkodę żywotnych interesów PRL-u; nielegalnie opuścił terytorium państwa polskiego po 9 maja 1945 r.; odmówił powrotu do Polski na wezwanie właściwego organu państwowego; uchylał się od obowiązku służby wojskowej; skazany został za granicą za przestępstwo stanowiące zbrodnię pospolitą również w ujęciu polskiego prawa lub był recydywistą. W uzupełnieniu powyższego ustęp 2 art. 15 u.o.p. z 1962 r. stanowił, że brak możliwości doręczenia orzeczenia o pozbawieniu obywatelstwa, jak też odmowa jego przyjęcia przez osobę, której to orzeczenie dotyczy, będzie uznane za doręczone w postaci wywieszenia go w lokalu właściwego polskiego urzędu konsularnego²³.

Formalnoprawną istotę obywatelstwa współczesne kultury prawne wyrażają nie tylko w ustawie dotyczącej tej instytucji (której regulacja wynika z delegacji ustawy zasadniczej), ale też w konstytucyjnych unormowaniach poświęconych wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela²⁴. Bez wątpienia Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludo-

²³ *Ibidem*, s. 27–28. Art. 14 i 15 u.o.p. z 1962 r. (dotyczące utraty obywatelstwa) zostały skreślone dopiero mocą art. 19 pkt 4 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668) z dniem 1 stycznia 1999 r.

²⁴ Można się spotkać z niejednołitymi poglądami w kwestii ujmowania praw człowieka i praw obywatela jako odrębnymi pojęciami. Podobny problem dotyczy refleksji nad terminami „prawa jednostki” i „wolności jednostki”. W przypadku praw jednostki pojawiają się argumenty, że stanowią one zaporę przed ingerencją państwa, zaś prawa obywatelskie dotyczą aktywności politycznej. Inni specjaliści dowodzą z kolei, że prawa obywatelskie wynikają z pierwotnych praw jednostki i obie kategorie mają wspólne źródło w godności człowieka. Odnośnie do zakresów pojęciowych praw i wolności utrzymuje się m.in. stanowisko, że pierwszy z nich zawiera w swej treści uprawnienia (definiowane jako prawo pozytywne), a drugi przedstawiany jest jako sfera nieingerencji ze strony państwa i innych podmiotów (prawo negatywne) bądź też preferowane jest przekonanie, że wolność należy traktować jako bardziej uniwersalną wartość, która jest pierwotna wobec państwa. Szerzej o wspomnianej dyskusji D. Dańkowski, *Obywatel...*; D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, wersja online: http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=151170803&wersja=1&reqId=1406448621384_343904607&class=CONTENT&dataOceny=2014-07-

wyjąz dnia 22 lipca 1952 r.²⁵ (wydana w rocznicę manifestu PKWN z 1944 r.) wraz z jej późniejszą, nieco zmienioną i uzupełnioną wersją z dnia 16 lutego 1976 r.²⁶ w interesującym nas okresie jednakowo potraktowały uprawnienia oraz zobowiązania obywateli polskich. Pierwsza z nich usytuowała je – raczej nieprzypadkowo – w rozdziale siódmym (dokładnie w art. 57–79) na ustanowionych dziesięć, natomiast akt z 1976 r. umieścił je w ósmym (art. 67–89) spośród jedenastu przewidzianych rozdziałów. Co więcej, w obu tekstach tytuły rozdziałów im poświęconych wskazują, że ustawodawca nie dostrzegał potrzeby rozdzielenia praw człowieka od praw obywatela, traktując je jako pojęcia tożsame, i unormował je (wraz z obowiązkami) w sumie w dwudziestu dwóch artykułach. Autorzy aktu nie dokonali również wewnętrznej gradacji poszczególnych kategorii praw, stosowanej już ówczesnie w europejskich konstytucjach, szczególnie wzorowanej na układzie socjologa T.H. Marshalla²⁷.

Z literatury przedmiotu, jak się wydaje, wyrażającej ówczesną doktrynę dowiadujemy się też, że podstawowe prawa (i wolności) obywatelskie przyznaje Polakom państwo (nie przyjęto zatem teorii uznania czy potwierdzenia ich przez suwerena), a ponad nimi nie istnieją żadne, niezależne od ustawodawcy danego kraju prawa i obowiązki²⁸. Odrzucono za-

27&tknDATA=12%252C30%252C59%252C6%252C8%252C9%252C1406269529&loc=4&full=1&hId=4 [dostęp: 27.07.2014 r.] oraz K. Trzeciński, *Obywatelstwo...*, s. 231–232.

²⁵ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

²⁶ Znowelizowana ustawa konstytucyjna z 1976 r. dodatkowo eksponowała socjalistyczny charakter państwa polskiego, dominującą rolę polityczną Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz przyjaźń i współpracę z ZSRR. Zob. tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm., dalej: Konstytucja PRL.

²⁷ T.H. Marshall dokonał podziału na prawa osobiste, polityczne i socjalne, tłumacząc ich dynamikę uwarunkowaniami historycznymi związanymi z przeobrażeniami politycznymi i gospodarczymi od XVIII w. – zob. szerzej D. Heater, *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, London 1990. W ówczesnej polskiej literaturze przedmiotu pojawiają się wprawdzie koncepcje zróżnicowania katalogu praw, wolności i obowiązków obywatelskich, które nie znalazły jednak swojego odzwierciedlenia ani w tytule ustawy zasadniczej, ani w wewnętrznym podziale rozdziału odnoszącego się do tego zagadnienia (można przykładowo tylko wskazać, że art. 67 powołuje się na prawa i wolności obywatelskie, zaś art. 82 reguluje wolność sumienia i wyznania). Wśród teoretyków prawa uznawanych za autorytety w rzeczowej problematyce znaleźli się uczeni radzieccy oraz polscy, którzy pojęcie wolności niejednolicie i mało przejrzysto kojarzyli albo z osobistymi (A.G. Mozochina), albo obywatelskimi (K. Opalek, A. Burda), albo też społeczno-ekonomicznymi (A.J. Lepieszkina) – por. J. Wawrzyniak, *Równość...*, s. 129–133. Braki na płaszczyźnie próby oddzielenia wolności obywatelskich od praw obywatelskich dostrzegalne są również w uzasadnieniach rozróżnienia tych pojęć, co obrazuje artykuł A. Łopatki, *Pojęcie podstawowych praw i obowiązków obywateli PRL (w:) Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, red. A. Łopatka, Warszawa 1968, s. 23–25.

²⁸ A. Łopatka, *Pojęcie podstawowych...*, s. 23–24.

tem możliwość obowiązywania praw wyższych (np. naturalnych, a tym bardziej boskich) i uniwersalnych, sprowadzając podstawowe uprawnienia obywatelskie do rangi praw względnych oraz zależnych od arbitralnej woli ustawodawcy. Taka postawa ówczesnych badaczy i twórców prawa świadczy raczej o instrumentalnym traktowaniu obywateli, pomimo wzniosłych konstytucyjnych sformułowań odnoszących się do poszczególnych praw obywatelskich. Bez wątpienia należy podnieść, że postanowienia ówczesnie obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej, mające dowodzić o oddaniu władzy ogółowi obywateli i o uznaniu podmiotowości jednostki, stanowiły swoistą propagandową fasadę, podobnie jak regulacje konstytucje innych państw demokracji socjalistycznej (na czele ze stalinowską z 1936 r.). W praktycznym stosowaniu pokazywały faktyczny, nierzadko perfidny stosunek władzy do obywateli.

Zanim przejdziemy do omówienia konstytucyjnie regulowanych praw i obowiązków, należy jeszcze zwrócić uwagę na wybrane sankcjonowane przez ten akt normatywny zasady, które stanowiły podwaliny oficjalnie przyjętej koncepcji statusu prawnego obywatela w PRL-u. Niepodobna w tym miejscu zatem pominąć wpisane w pierwszych artykułach rzeczonej ustawy postanowienie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa jest socjalistyczną demokracją przedstawicielską ludu pracującego miast i wsi, żyjącego „z pracy własnej i społecznie pożytecznej”. Ponadto, jak w literaturze przedmiotu czytamy, tworzą ją ludzie, „którzy z natury swej są zwolennikami socjalizmu”, a działalność państwa ukierunkowana jest na wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego²⁹. Powyższe sformułowania można odczytać dość osobliwie i uznać, że obywatelstwo przybrało wówczas charakter ekskluzywnego przywileju zastrzeżonego tylko dla uświadomionych wyznawców wspomnianego ustroju (z czym niekoniecznie korespondowała unormowana w art. 83 Konstytucji PRL³⁰ wolność słowa). Kolejną ważną zasadą uregulowaną w akcie konstytucyjnym była sprawiedliwość społeczna zdefiniowana: „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”³¹, co gwarantować miało likwi-

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm., dalej: Konstytucja PRL).

³¹ Wykorzystana w polskiej ustawie zasadniczej zasada (wpisana wzorem konstytucji ZSRR z dnia 5 grudnia 1936 r.) sformułowana została przez francuskiego socjalistę utopijnego C.H. de Saint-Simona i zyskała na popularności wśród anarchistów oraz syndykalistów XIX i XX w. (przykładowo M. Bakunina, G. Sorela). W tym kontekście warto odnotowania jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (działającego na mocy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Kon-

dadę wyzysku człowieka przez człowieka. W dalszej kolejności należy przywołać równie istotną zasadę konstytucyjną dotyczącą praworządności, którą rozumiano dość specyficznie i typowo dla mentalności reżimów socjalistycznych, czyli jako przestrzeganie praw nie tylko przez organy państwa, ale też obywateli oraz działanie organów władzy i administracji państwowej na podstawie przepisów prawa. Reguła ta w połączeniu z zasadą zaufania obywateli do państwa miała urzeczywistniać prawa narodu i służyć świadomej, opartej na czynnym współudziale najszerszych mas ludowych i kontrolowanej przez nie działalności społecznej zgodnej z wytycznymi polityki władzy ludowej. Na koniec godzi się jeszcze wspomnieć o zasadzie równości obywateli wobec prawa, która oznaczać miała zakaz różnicowania ich ze względu na płeć, narodowość, rasę i wyznanie (a w przypadku praw wyborczych dodatkowo ustawodawca wymieniał jeszcze wykształcenie, czas zamieszkania, pochodzenie społeczne i stan majątkowy). Ostatnia z wymienionych reguł była nierzadko nacechowana wypaczoną i stronnictwą interpretacją panującej wówczas ideologii, promowaną zwłaszcza przez teorię prawa i bogatą argumentację orzecznictw³². Interesujące z perspektywy uzasadnienia zasady równości w prawie

stytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 11, poz. 83 i powołanego do życia ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, tekst pierwotny: Dz. U. Nr 22, poz. 98 z późn. zm., orzekający od 1986 r.), który w jednej z rozstrzyganych spraw (związanej z zaopatrzeniem emerytalnym pracowników i ich rodzin) stwierdził nawet, że w pewnych wyjątkowych stanach faktycznych istnieje konieczność zastąpienia tej zasady komunistyczną wersją definicji sprawiedliwości społecznej, czyli uznania, że „każdemu należy się według potrzeb” (pochodząca z dzieła Karola Marksa, *Krytyka programu gotajskiego* z 1875 r., opublikowanym w *Die Neue Zeit* 1890–1891, vol. 1, nr 18, do której odwoływał się też m.in. anarchizm komunistyczny na czele z Piotrem Kropotkinem). Por. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6; szerzej o proveniencji i istocie wspomnianych zasad: L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu. Powstanie – rozwój – rozkład*, Londyn 1988; D. Grinberg, *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870–1914*, Warszawa 1994 oraz J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004.

³² Przykładowo można przywołać orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1, w kwestii ograniczeń w dostarczaniu węgla dla zaspokojenia potrzeb bytowych i produkcyjnych rolników indywidualnych, w którym przy okazji uzasadniania bezwzględnego zakazu różnicowania obywateli w oparciu o zasady równości w prawie oraz sprawiedliwości społecznej uznano, że niejednakowe traktowanie obywateli – „grup (klas) podmiotów” może być wyjątkowo uwarunkowane uznanymi przez państwo okolicznościami, adekwatnie do zasad podziału dóbr deficytowych i zamierzonych przez nie celów społecznych. Zatem zgodnie z założeniami ideologicznymi i społecznymi wartościami państwo polskie: „1) stwarza warunki do stałego wzrostu dobrobytu i stopniowego zacierania różnic między pracą fizyczną a umysłową (art. 5 pkt 6 Konstytucji), 2) zapewnia nieustanny wzrost produkcji przemysłu państwowego, służącej wszechstronnemu zaspokajaniu potrzeb wytwórczych i konsumpcyjnych ludności wiejskiej, wpływając na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej, która zaopatruje przemysł w surowce, a ludność miejską

stanowiło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r. w sprawie niezgodnego z ustawą o szkolnictwie wyższym (z dnia 4 maja 1982 r.) zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (z dnia 31 grudnia 1985 r. i 30 grudnia 1986 r.) w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1986/1987 oraz 1987/1988. Stwierdzono w nim, że nie można wprowadzać na wydziałach lekarskich limitów miejsc według parytetu 50% miejsc dla kobiet i 50% dla mężczyzn (a na kierunku stomatologicznym 70% dla kobiet i 30% dla mężczyzn). Takich ograniczeń można dokonywać przede wszystkim na drodze ustawowej lub legitymacji podstawowej, a po wtóre godzą one w zasadę równouprawnienia regulowaną w art. 87 Konstytucji PRL³³.

Z powyższymi konstytucyjnymi zasadami ustawy zasadniczej w ścisłej korelacji pozostawał zamknięty katalog podstawowych praw i obowiązków, na których czele stały uprawnienia związane ze sferą gospodarczą: prawo do pracy ujmowane jako prawo do zatrudnienia za wynagro-

w żywność (art. 14 ust. 2 Konstytucji), 3) w trosce o wyżywienie narodu stwarza rolnictwu warunki zapewniające stały wzrost produkcji rolnej, sprzyjające socjalistycznym przeobrażeniom wsi oraz podniesieniu dobrobytu rolników (art. 15 pkt 1 Konstytucji), 4) otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, udziela im pomocy w zwiększaniu produkcji i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego (art. 15 pkt 3 Konstytucji)". Powyższe warunki jednocześnie stanowiły w opinii TK wystarczającą podstawę do zakazania różnicowania obywateli z uwagi na omawiany stan faktyczny. Z kolei z wyroków NSA z dnia 26 października 1984 r. i z dnia 17 czerwca 1986 r. można było wywnioskować, że sąd stał na stanowisku uznania „fundamentalności” zasady równości wobec prawa również w obszarze prawa materialnego i postępowania administracyjnego, mimo iż nie została wprost w ich przepisach wyrażona. W wyroku z 1986 r. uznano naruszenie tej zasady w sytuacji wycofania ze sprzedaży i umorzenie postępowania przez organ administracyjny w sprawie o nabycie nieruchomości rolnej, o którą ubiegały się jednocześnie niezależny podmiot oraz osoba fizyczna wskazana przez ten organ. Wyroki NSA: z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 97 oraz z dnia 17 czerwca 1986 r., SA/Wr 274/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 40.

³³ Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, nr 1, poz. 2. Jednocześnie nie budziła kontrowersji w opinii sędziów trybunału regulacja wynikająca z art. 84 ust. 5 rzeczony ustawy zezwalająca Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego określać dodatkowe warunki, które obok wyników egzaminu miały wpływać na dopuszczenie kandydatów do odbywania studiów ze względów losowych lub zróżnicowanie środowiskowe. Czynniki ten był systemowo wykorzystywany do przyznawania tzw. punktów za pochodzenie dla kandydatów na studia pochodzących z rodzin robotniczych lub chłopskich, jak też pomoc socjalną dla nich, naruszając tym samym postanowienia art. 72 Konstytucji PRL o równym prawie do nauki. W kwestii naruszenia zasady równości w prawie por. orzeczenia TK: z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2; z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, nr 1, poz. 1; z dnia 20 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, nr 1, poz. 6 i z dnia 29 października 1986 r., U 2/86, OTK 1986, nr 1, poz. 5.

dzeniem według ilości i jakości pracy (art. 68 ust. 1 Konstytucji PRL), które zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 19 ust. 3 Konstytucji PRL) przyznawano „od każdego według zdolności, każdemu według jego pracy”. Ponadto ustawodawca uświadamiał, że praca jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem „i sprawą honoru każdego obywatela”. Obywatel zobowiązany był do przestrzegania dyscypliny pracy, współzawodnictwa pracy oraz doskonalenia jej metod w celu wzmacniania sił i potęgi Ojczyzny, podniesienia dobrobytu narodu, co miało przyspieszać „całkowite urzeczywistnianie ustroju socjalistycznego” (art. 19 ust. 1 Konstytucji PRL). Co ciekawe, poza katalogiem podstawowych praw i obowiązków znalazły się przepisy art. 17 i 18 Konstytucji PRL, w których wyrażono potrzebę ochrony, ale tylko „na podstawie obowiązujących ustaw” indywidualnej własności i prawa dziedziczenia „ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników”, a także gwarancję do realizacji uprawnienia dziedziczenia własności osobistej (utożsamianej w aktach normatywnych i literaturze przedmiotu z dobrami konsumpcyjnymi – obejmującymi rzeczy i prawa – przeznaczonymi do zaspokajania podstawowych potrzeb materialnych oraz kulturalnych³⁴), faworyzowanej w stosunku do własności indywidualnej. Nieujęcie tych praw w katalogu podstawowych uprawnień obywatelskich można potraktować jako świadomy i lekceważący zamiar odrzucenia aksjologii o proveniencji liberalnej, szczególnie wyrażającej się w szacunku dla własności indywidualnej. Konstrukcja ustroju prawnego państwa polskiego służyć miała bowiem do sukcesywnego ograniczania, a w przyszłości eliminacji relikwów stosunków własnościowych dawnego przedsojalistycznego systemu prawnego na rzecz powszechnie panującego społeczeństwa i urzeczywistniania kolektywizacji wszelkich form aktywności ludzkiej³⁵.

³⁴ Por. Z. Radwański, *Prawo do własności osobistej (w:) Podstawowe...*, s. 50–53.

³⁵ Por. *ibidem*, s. 53–54. Ówczesnie obowiązujący kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., dalej: k.c. z 1964 r.) zawiera w art. 44 zamknięty i jednocześnie rozbudowany katalog podmiotów uprawnionych do władania mieniem (tj. własnością i innymi prawami majątkowymi), świadomie rozpoczynając ich wyliczenie od ogólnonarodowego (państwowego), poprzez organizacje spółdzielcze, organizacje społeczne ludu pracującego, aż wreszcie osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami gospodarki społecznej. W uzupełnieniu w art. 129 i n. k.c. z 1964 r. zaznaczono, że socjalistyczna własność społeczna stanowi podstawę ustroju Polski i znajduje się pod szczególną (uprzywilejowaną) ochroną prawa, zaś grunty, budynki i inne środki produkcji, wyłączone z własności państwowej, mogą na podstawie i w granicach ustawy należeć do osób fizycznych (jako własność indywidualna), zwłaszcza indywidualne gospodarstwa rolne mogą znajdować się w posiadaniu pracujących chłopów. Dodatkowo kodeks

Kolejne postanowienia konstytucyjne w zakresie podstawowych praw związane były z licznie wyszczególnionymi uprawnieniami okołosocjalnymi przysługującymi ludziom pracy, czyli prawo do wypoczynku, a w ramach niego wyróżniono ustawowe skrócenie czasu pracy, dni wolne od pracy, coroczne płatne urlopy i organizację zbiorowych form wypoczynku oraz kultury masowej; prawo do ochrony zdrowia poprzez ubezpieczenia społeczne i bezpłatną służbę zdrowia. Ponadto gwarantowano w rzeczonym akcie: prawo do korzystania ze środowiska naturalnego; prawo do nauki, a szczególnie bezpłatnego (i obowiązkowego na poziomie edukacji podstawowej) szkolnictwa, ustawicznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, różnych form pomocy socjalnej dla uczniów i studentów³⁶. Pomimo konstytucyjnych postanowień o jednakowej opiece państwa nad młodymi ludźmi pochodzącymi z różnych środowisk zawodowych, dodatkowe akty wykonawcze dyskryminowały młodzież z rodzin inteligentnych, przyznając tzw. punkty za pochodzenie tylko młodzieży z rodzin robotniczych i chłopskich, o czym była już mowa, czy też organizując dla nich bezpłatne kursy przygotowawcze do egzaminów wstępnych, jak też inne formy pomocy. Oczywiście oficjalna propaganda argumentowała to faktem wyrównywania nierówności dla tzw. startu życiowego³⁷. Ponadto w dalszej kolejności ustawa wymieniała: prawo do korzystania i twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej poprzez dostęp do różnych form rozwoju intelektualnego; prawo do zapewnienia wszechstron-

konsekwentnie, podobnie jak postanowienia konstytucyjne, odróżnia mienie indywidualne od osobistego osób fizycznych, zaliczając do tego drugiego drobną własność środków produkcji dla zaspakajania potrzeb własnych, domy jednorodzinne, lokale mieszkaniowe stanowiące odrębną nieruchomością wraz z ewentualnymi zabudowaniami gospodarczymi, urzędnictwa gospodarstwa domowego, pojazdy mechaniczne (art. 132–133 k.c. z 1964 r.). Warto też wspomnieć, że w kwestii nabywania lub zbywania własności indywidualnych gospodarstw rolnych państwo za pośrednictwem rzeczzonego kodeksu wprowadzono kontrolowane ograniczenia formalnoprawne.

³⁶ Ustawowo chroniony pakiet praw pracowniczych i zabezpieczeń socjalnych, jak również ideę własności spółdzielczej, która święciła triumf w reżimach państw socjalistycznych XX wieku, zainicjował w Anglii socjalista utopijny (bliższy komunizmowi) Robert Owen (1771–1858). W dziełach myśli społeczno-ekonomicznej odznaczył się też jako pionier pedagogiki społecznej, zwolennik równouprawnienia i likwidacji podziału pracy na fizyczną i umysłową, propagowanych w XX w. państwach o proweniencji lewicowej. Szerzej odsyłam do znanego dzieła walijskiego socjalisty: *The Book of The New Moral World, Containing The Rational System of Society, Founded on Demonstrable Facts, Developing The Constitution and Laws of Human Nature and of Society*, Glasgow 1840–1852 oraz L. Kołakowskiego, *Główne nurty...*, s. 161–166. Warto przypomnieć, że powyższe postulaty możemy odnaleźć już u T. More'a, *Księżeczka zaiste złota i niemniej pożyteczna jak przyjemna o najlepszym ustroju państwa i nieznaney dotąd wyspie Utopii*, napisanej w 1517 r. (wydanie polskie: Daimonion, Kęty 1993).

³⁷ Por. uzasadnienie ówczesnej reprezentatywnej w tym aspekcie literatury przedmiotu: J. Wawrzyniak, *Równość...*, s. 177–184 oraz E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 377–379.

nego rozwoju nauki „opartej na dorobku przodującej myśli ludzkiej i postępowej myśli polskiej – nauki w służbie narodu”; prawo do rozwoju literatury i sztuki zgodnie z potrzebami narodu; prawo do systemowej opieki dla weteranów walk o wyzwolenie narodowe i społeczne; prawo do opieki dla inteligencji twórczej, do której to kategorii zaliczono: pracowników nauki, oświaty, literatury, sztuki, pionierów postępu technicznego, racjonalizatorów i wynalazców; prawo kobiet do równouprawnienia we wszystkich aspektach publicznego życia, a szczególnie konstytucja gwarantowała równe z mężczyzną prawo do pracy i innych warunków oraz zabezpieczeń pracowniczych, socjalną opiekę nad matką i dzieckiem, zabezpieczenie zakładów usługowych i żywienia zbiorowego, szczególną pozycję kobiet i matek czynnych zawodowo; prawo do ochrony małżeństw, macierzyństwa i rodziny, zwłaszcza o licznym potomstwie, w tym też prawa i obowiązki alimentacyjne, równouprawnienie dzieci pochodzących z małżeństwa i ze związków pozamałżeńskich, poprawę warunków mieszkaniowych dla rodzin; dbałość o wychowanie młodzieży i zabezpieczenie jej warunków rozwoju oraz aktywności w różnych aspektach życia publicznego. Pod koniec katalogu podstawowych praw zamieszczono fundamentalne zdobycze myśli liberalnej i doby oświecenia, czyli wolność sumienia i wyznania, a nadużywanie tych praw dla celów godzących w interesy PRL, oczywiście w praktyce doraźnie i stronniczo interpretowanych przez władzę publiczną, miało być sankcjonowane karnie. W uzupełnieniu tego uprawnienia uznano, że wzajemne relacje kościołów oddzielonych od państwa opartego na „naukowym światopoglądzie” określać miały ustawy zwykłe³⁸; wolność słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji, które oczywiście determinowane była interesem klasy panującej. Jak wskazuje piśmiennictwo tego okresu, ograniczenie w korzystaniu ze środków masowego przekazu mogło występować tylko ze względu na wolę podmiotu władzy, czyli ludu pracującego³⁹;

³⁸ Por. T. Langer, *Wolność sumienia i wyznania* (w:) *Podstawowe...*, s. 88–93. Propagandowo dobrze napisaną lekturę dotyczącą poprawnych relacji państwo – Kościół w PRL stanowi praca J. Godlewskiego, *Obywatel a religia. Wolność sumienia w PRL*, Warszawa 1977. Dyplomatycznie pominięto w niej historię sporów między tymi instytucjami w okresie PRL-u, jak również nie wspomniano o antyreligijnej indoktrynacji i restrykcjach władzy publicznej wobec ludzi (w tym duchowieństwa) związanych z wszelkimi związkami wyznaniowymi.

³⁹ M. Szczepaniak, *Wolność słowa i druku* (w:) *Podstawowe...*, s. 93–98. Ograniczenia w realizacji tej kategorii uprawnień stosowano za pośrednictwem ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 89 z późn. zm.), ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk – zwanej ustawą o cenzurze (Dz. U. Nr 20, poz. 99 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia

prawo zrzeszania się w organizacje polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia pracownicze, stowarzyszenia kulturalne, techniczne, naukowe i inne organizacje społeczne dawało co prawda możliwość publicznego uzewnętrznienia postulatów, ale przy jednoczesnym zakazie manifestacji, których istota byłaby sprzeczna z panującym ustrojem politycznym i społecznym. Artykuł 84 dotyczący aktywności politycznej, społecznej, zawodowej i kulturalnej ludu pracującego należy rozważać w połączeniu z postanowieniami art. 3 Konstytucji PRL, z których wyraźnie wynikało, że polityczną siłą przewodnią państwa jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza współdziałającą ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym oraz Stronnictwem Demokratycznym (w zasadzie fasadowymi partiami mającymi świadczyć o istnieniu w kraju pluralizmu politycznego). Partie te tworzyły Front Jedności Narodowej (po noweli konstytucji z dnia 20 lipca 1983 r. zastąpiono go Patriotycznym Ruchem Odrodzenia Narodowego, tzw. PRON-em) jako platformę zespolenia wszystkich obywateli wokół interesów PRL. Należy też zauważyć, że prawo do związków zawodowych reprezentujących interesy ludzi pracy miało w rzeczywistości kreować prawdziwe społeczeństwo socjalistyczne. W kontekście wyartykułowanego wyżej prawa obywatelskiego nie można pominąć sprawy rejestracji Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, która nastąpiła 24 października 1980 r. w warszawskim sądzie wojewódzkim, a następnie uznania jego statutu (w wersji pierwotnej) postanowieniem SN z dnia 10 listopada 1980 r. Organizacja ta została zdelegalizowana po ogłoszeniu stanu wojennego (formalnie nastąpiło to na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych⁴⁰ i uchwały

26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.), w których wskazano zakres przedmiotowy ochrony prawnej warunkującej możliwość ich stosowania. Należą do nich przede wszystkim interes państwa, w tym m.in. krytyka i nawoływanie do obalenia ustroju PRL, oraz cenione społecznie wartości, wśród których, poza dyskryminacją narodowościową, religijną i nawoływaniem do przestępstwa, umieszczono propagowanie treści szkodliwych obyczajowo – alkoholizmu, narkomanii, okrucieństwa i pornografii. E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 195–207. Na podstawie wspomnianych ustaw i podrzędnych aktów wykonawczych skutecznie usprawiedliwiano zakaz rozpowszechniania czasopism, książek i innych materiałów zagranicznych, podejrzanych o antypaństwową i tym samym antypolską działalność wywrotową. Na liście tej znalazła się przykładowo paryska Kultura, londyński Dziennik Polski, Kontakt wydawany w Paryżu przez NSZZ „Solidarność”, a także radio Wolna Europa nadające z Luksemburga. Warto też przypomnieć stwierdzenie Jacka Żakowskiego wyrażone na łamach Na Przełaj (z 15 sierpnia 1981 r.), zawierające pochwałę ustawy o cenzurze. Jej postanowienia uznał za precyzyjne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych – D. Kania, J. Targalski, M. Marosz, *Resortowe dzieci...*, s. 153–154.

⁴⁰ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 32, poz. 216 z późn. zm.

Rady Państwa z dnia 22 października 1982 r.). Ponowny jej wpis do rejestru został dokonany przez Sąd Wojewódzki w Warszawie w dniu 17 kwietnia 1989 r., a zatem tuż przed tzw. wolnymi wyborami parlamentarnymi⁴¹. Ta nieudana ostatecznie oddolna inicjatywa realizacji jednego z kanonów praw pracowniczych stanowiła zatem jaskrawy dowód protekcyjnego stosunku władz państwowych do obywateli. Warto też w tym miejscu przytoczyć jeszcze inne postanowienie SN z dnia 25 sierpnia 1987 r., świadczące o upolitycznieniu jego orzecznictwa, które utrzymywało w mocy zasadność ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych przez ustawę zwykłą. W uzasadnieniu rzeczonego postanowienia dowodzono, że w jednym zakładzie pracy nie może funkcjonować więcej niż jeden związek zawodowy, co wynikać miało z postanowień ustawy z o związkach zawodowych z 1982 r., która z kolei – co istotne – nie pozostawała w opinii SN w sprzeczności z ustawą konstytucyjną i ratyfikowanymi przez PRL konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Międzynarodowymi Paktami Praw Obywatelskich i Politycznych⁴². Kolejne postanowienia konstytucyjne zawarte w rozdziale ósmym Konstytucji PRL to: prawo do kontroli społecznej, udziału w konsultacjach i dyskusjach w kluczowych sprawach rozwoju państwa; prawo do skarg i zażaleń do wszystkich organów państwa oraz szybkiego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia problemu; nietykalność osobista, a ograniczenie wolności regulowane mogło być tylko ustawą, jak również gwarancja nienaruszalności mieszkań i tajemnicy korespondencji, zaś przepadek mienia mógł nastąpić w drodze prawomocnego orzeczenia. Na końcu katalogu znajdowało się – dość kuriozalnie brzmiące w warunkach ówczesnego systemu politycznego – prawo do azylu dla obywateli państw obcych, prześladowanych za „obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowowyzwoleńczą lub działalność naukową” oraz opieka nad obywatelami poza granicami państwa.

Poza katalogiem podstawowych uprawnień w art. 95 i 96 Konstytucji PRL ujęto czynne i bierne prawo wyborcze, a w wyniku nowelizacji Konstytucji z 1976 r. w jej art. 2 ust. 3 sformułowano prawo obywateli (identyfikowanych oczywiście z ludem pracującym) do wyrażania woli w dro-

⁴¹ Szerzej T.G. Ash, *Polska rewolucja*, Warszawa 1990.

⁴² Postanowienie SN z dnia 25 sierpnia 1987 r., I PRZ 8/87, OSNC 1987, nr 12, poz. 199.

dze referendum⁴³. Godzi się w tym miejscu również wspomnieć o dość istotnej z perspektywy praw obywatelskich i ich ochrony nowelizacji ustawy zasadniczej z dnia 20 lipca 1983 r. (Dz. U. Nr 39, poz. 175), która *ex post* wprowadziła regulacje dotyczące stanu wojennego i stanu wyjątkowego (art. 1 pkt 4 lit. a), i na mocy której uchwalono ustawę z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym⁴⁴ (art. 1 pkt 4 lit. b). Konsekwencją tych aktów wraz z niekonstytucyjnym dekretem z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.), obowiązującym czasowo do wejścia w życie uchwały Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. o zniesieniu stanu wojennego (Dz. U. Nr 39, poz. 178), było usankcjonowanie zawieszenia oraz ograniczenia na okres trwania tych stanów nadzwyczajnych praw obywatelskich w zakresie: nietykalności osobistej, nienaruszalności mieszkania i tajemnicy korespondencyjnej, prawa zrzeszania się oraz wolności słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów, manifestacji; nałożenie na obywateli i jednostki organizacyjne szczególnych obowiązków; wprowadzenie zmian w prawie pracy; ustanowienie szczególnej odpowiedzialności obywateli i funkcjonariuszy publicznych za nieprzestrzeganie porządku prawnego oraz niesumienne wypełnianie obowiązków wobec państwa⁴⁵. Z kolei w interesie wzmocnienia gwarancji praw obywatelskich, obok powołanych m.in. do tego celu organów administracyjnych oraz wymiaru sprawiedliwości, ustanowiono urząd Rzecznika Praw Obywatelskich mocą ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.), którego status prawny dodatkowo zyskał na randze dzięki unormowaniu jego pozycji w noweli konstytucyjnej z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

Przechodząc do konstytucyjnych regulacji obowiązków obywatelskich, należy zauważyć, że uznała ona za godne usankcjonowania: dbałość o środowisko naturalne, wychowywanie dzieci przez rodziców na „prawych i świadomych swych obowiązków obywateli” PRL-u, przestrzeganie konstytucji i ustaw oraz socjalistycznej dyscypliny pracy, szacunek do zasad współżycia społecznego, sumienne wypełnianie obowiązków wobec państwa, ochronę własności społecznej jako niepodważalnej podstawy rozwoju i źródło bogactwa państwa, a także „najświętszy” obowiązek w po-

⁴³ Ustawa z dnia 12 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 14, poz. 82). P. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 112–115.

⁴⁴ Dz. U. Nr 66, poz. 297 z późn. zm.

⁴⁵ Por. E. Smoktunowicz, *Encyklopedia...*, s. 246–250.

staci obrony Ojczyzny i zaszczytne patriotyczne zobowiązania, czyli służbę wojskową, czujność wobec wrogów narodu i strzeżenie tajemnicy państwowej. Zdrada ojczyzny (w postaci szpiegostwa, osłabienia sił zbrojnych, przejścia na stronę wroga) karana miała być jako najcięższa zbrodnia⁴⁶.

W konkluzji powyższych rozważań na temat sytuacji prawnej obywateli polskich w okresie istnienia PRL należy zauważyć, że zarówno regulacje konstytucyjne, jak i ustawy zwykłe bezpośrednio normujące to zagadnienie w zasadzie realizowały koncepcję ustroju państwa socjalistycznego, z założenia wyraźnie dominującego, sterującego i kontrolującego podległego zwierzchnictwu podmioty prywatne oraz zbiorowe. Wprawdzie ówczesnie promowany obraz państwa opiekuńczego, uwidocznił w ustawodawstwie, propagandowej literaturze naukowej oraz w orzecznictwie, mógłby zasadnie wskazywać na poprawne, a nawet czasem typowe relacje zachodzące między wspólnotą polityczną na czele z jej reprezentatywnymi organami a poszczególnymi jej obywatelami, nie powinien on jednak przysłać istotnego faktu, że stan prawny, nierzadko dość restrykcyjnie ograniczający podmiotowość mieszkańców PRL-u, stanowił kontrast (niejednokrotnie rażący) do rzeczywistego stosunku kolejnych elit reżimu do obywateli. Charakterystyczne dla omawianego okresu przypadkowe, kazuistyczne, uznaniowe, a nawet upokarzające traktowanie jednostek przez państwo i jego władarzy, a nade wszystko próby tłamszenia wolności myśli i działania indywidualnego na rzecz z góry wskazanego, jedynie słusznego kolektywnego modelu zachowań, z pewnością nie powinno stanowić punktu odniesienia dla aktualnych elit intelektualnych i politycznych naszego państwa. Ówczesnie stworzone pozory demokracji socjalnej dalekie były od wypracowanych w europejskiej kulturze prawnej standardów właściwie ujmujących obywatelstwo, za jego pośrednictwem kreujących społeczeństwo obywatelskie, świadome swojej wartości moralnej oraz siły politycznej w państwie.

⁴⁶ Tak ustawa zasadnicza w wersji z 1976 r. Szerzej w kontekście niedopełnienia obowiązków przez obywateli polskich wobec PRL oraz osób fizycznych: M. Kulczycki, J. Zduńczyk, *Obywatel a prawo karne*, Warszawa 1981.

Literatura

- Ash T.G., *Polska rewolucja*, Warszawa 1990
- Bratkiewicz J., *Zasada kontynuacji i prognozowanie. Teorihistoryczny wymiar podejścia kulturalistycznego (przypadek Rosji)* (w:) *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, red. J. Staniszkis, Warszawa 1994
- Dańkowski D., *Obywatel* (w:) *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004
- Duszka-Jakimko H., Kozerska E., *Jednostka – społeczeństwo – demokracja uczestnicząca. Teoria i rozwiązania prawne w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej* (w:) *Jednolitość aksjologiczna systemu prawa w rozwijających się państwach demokratycznych Europy*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011
- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, wyd. IV, Warszawa 2007
- Godlewski J., *Obywatel a religia. Wolność sumienia w PRL*, Warszawa 1977
- Grinberg D., *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870–1914*, Warszawa 1994
- Heater D., *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, London 1990
- <http://doroszewski.pwn.pl/haslo/obywatel/> [dostęp: 10.07.2014 r.]
- Izdebski H., *Z dziejów terminu „społeczeństwo obywatelskie”* (w:) *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000
- Kania D., Targalski J., Marosz M., *Resortowe dzieci. Media*, Fronda 2014
- Karp J., *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004
- Kołąkowski L., *Główne nurty marksizmu. Powstanie – rozwój – rozkład*, Londyn 1988
- Kulczycki M., Zduńczyk J., *Obywatel a prawo karne*, Warszawa 1981
- Kymlicka W., *Współczesna filozofia polityczna*, Warszawa 2009
- Łopatka A. (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1968
- Machowski J., *Obywatelstwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952
- More T., *Książeczka zaiste złota i niemniej pożyteczna jak przyjemna o najlepszym ustroju państwa i nieznanej dotąd wyspie Utopii*, Daimonion 1993
- Owen R., *The Book of The New Moral Word, Containing The Rational System of Society, Founded on Demonstrable Facts, Developing The Constitution and Laws of Human Nature and of Society*, Glasgow 1840–1852
- Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie przemian*, Warszawa 2013, <http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index> [dostęp: 27.07.2014 r.]
- Rachwał P., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010
- Ramus W., *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968

- Scheffler T., *Z badań nad kształtowaniem się pojęcia „suwerenności” w średniowieczu*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne 2012, t. X, nr 3
- Seniuta A., *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Warszawa 1974
- Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987
- Stol D., *Międzynarodowa mobilność zarobkowa w PRL (w:) Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, red. E. Jaźwińska, M. Okólski, Warszawa 2001
- Szlachta B., *Państwo a obywatel. Uwagi o pojmowaniu obywatelstwa i praw z nim związanych (w:) Państwo jako wyzwanie*, red. A. Rzegocki, Kraków 2000
- Śpiewak P., *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Kraków–Warszawa 1986
- Trzcíński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006
- Wawrzyniak J., *Równość obywateli PRL*, Warszawa 1977
- Wnuk-Lipiński E., *Kształtowanie się nowego ładu instytucjonalnego (w:) Społeczne konsekwencje transformacji ustrojowej*, Warszawa 1994

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.)
- Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego (Dz. U. Nr 39, poz. 178)
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25)
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 89 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 15, poz. 77 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk (Dz. U. Nr 20, poz. 99 z późn. zm.)

- Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 32, poz. 216 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 11, poz. 83)
- Ustawa z dnia 6 maja 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 14, poz. 82)
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 39, poz. 175)
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 66, poz. 297 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 22, poz. 98 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101)
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 106, poz. 1118 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.)
- Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych z dnia 20 lutego 1957 r., ratyfikowana przez Polskę 12 maja 1959 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 334)
- Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie, podpisana w Warszawie dnia 21 stycznia 1958 r. (Dz. U. Nr 32, poz. 143)
- Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Węgierską Republiką Ludową w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie, podpisana w Budapeszcie dnia 5 lipca 1961 r. (Dz. U. z 1962 r. Nr 5, poz. 18)
- Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powsta-

waniu przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisana dnia 31 marca 1965 r. (Dz. U. z 1966 r. Nr 4, poz. 19 z późn. zm.)

Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Czechosłowacką Republiką Socjalistyczną o uregulowaniu zagadnień dotyczących podwójnego obywatelstwa, sporządzona w Warszawie dnia 17 maja 1965 r. (Dz. U. z 1966 r. Nr 19, poz. 120)

Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Ludowej Republiki Bułgarii w sprawie uregulowania podwójnego obywatelstwa, podpisana w Warszawie dnia 7 lutego 1972 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 262)

Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Mongolskiej Republiki Ludowej w sprawie uregulowania zagadnień dotyczących podwójnego obywatelstwa i zapobiegania przypadkom jego powstawania, podpisana w Ulan Bator dnia 23 maja 1975 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 1, poz. 5)

Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną o uregulowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisana w Berlinie dnia 12 listopada 1975 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 15, poz. 91)

Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 maja 1975 r. w sprawie określenia przypadków, w których złożenie dowodu osobistego przy wyjazdach za granicę nie jest wymagane (M.P. Nr 19, poz. 119)

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2

Orzeczenie TK z dnia 20 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, nr 1, poz. 6

Orzeczenie TK z dnia 29 października 1986 r., U 2/86, OTK 1986, nr 1, poz. 5

Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, nr 1, poz. 1

Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, nr 1, poz. 2

Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1

Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6

Postanowienie SN z dnia 17 grudnia 1980 r., I CR 420/80, LEX nr 8291

Postanowienie SN z dnia 25 sierpnia 1987 r., I PRZ 8/87, OSNC 1987, nr 12, poz. 199

Postanowienie SN z dnia 13 grudnia 1990 r., III SW 49/90, LEX nr 465404

Wyrok NSA z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 97

Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1986 r., SA/Wr 274/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 40

Wyrok NSA z dnia 28 grudnia 1994 r., V SA 1507/94, LEX nr 25621, OSP 1996, z. 7–8, poz. 131

Stefan Marek Grochalski

Wielokrotne obywatelstwo – *signum temporis*. Od braku akceptacji do liberalnego postrzegania

Pierwsze nowożytne ukonstytuowanie się instytucji obywatelstwa na gruncie prawno-ustrojowym to efekt Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a konkretnie uchwalenia w sierpniu 1789 r. przez Konstytuante Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Na mocy ustaleń Deklaracji dotychczasowy poddany zmienił się w jednostkę wolną i równą wobec prawa. Pojęcie obywatela wraz z jego prawami przestało już istnieć tylko w sferze idei J. Bodina, J. Locke'a, J.J. Rousseau czy I. Kanta, ale w granicach powszechnie obowiązujących regulacji prawnych. W 1791 r. uchwalono pierwszą francuską konstytucję, w której obywatelstwo zostało powiązane z miejscem zamieszkania, pochodzenia oraz miejscem urodzenia¹.

Problematyka wielokrotnego obywatelstwa, tak jak i samego obywatelstwa, była, jest i zapewne będzie kategorią wywołującą wiele dyskusji, szereg kontrowersji – chociażby dlatego, iż z reguły nie będąc kategorią statyczną, uniemożliwia precyzyjne przewidywania, czy i w jakim kierunku będzie ewoluować².

Sam termin „obywatelstwo” (niem. *Staatsbürgerschaft*, fr. *citoyenneté*, ang. *citizenship*, ros. *гражданство*) nie jest jednoznaczny. W doktrynie istnieje wokół niego wiele rozbieżności i sporów. Trudność w jego określeniu wynika z konieczności traktowania go wieloaspektowo. Obywatelstwo łączy bowiem w sobie kwestie nie tylko natury prawnej, ale – jak słusznie

¹ K. Trzciński, *Myśl obywatelska w poszukiwaniu definicji obywatela. Rzecz o koncepcjach statusu jednostki w państwie przed przełomem rewolucji francuskiej*, Przegląd Humanistyczny 2006, nr 3, s. 70–72.

² A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 32–37.

się często zauważa – również politologicznej, filozoficznej, historycznej, psychologicznej i socjologicznej. Treść samego pojęcia ulegała poszerzeniu poprzez prawne określenie praw obywatela, definiujące jego status³.

Nie budzi wątpliwości fakt, że obywatelstwo stanowi najistotniejszą kategorię determinującą pozycję osoby fizycznej w państwie. Chociaż, jak to zostało wcześniej wyrażone, jego współczesne początki to pozytywny efekt, osiągnięcie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, jednak istota obywatelstwa, w zależności od panujących warunków politycznych, społecznych czy nawet ekonomicznych, od początku podlega ciągłej ewolucji. W tym też kontekście należy postrzegać wiele prób dotyczących samego określenia, definiowania pojęcia obywatelstwa. Do dzisiaj nie jest możliwe wskazanie jednej powszechnie obowiązującej jego definicji. Stale zatem widziany jest spór o zakres tego pojęcia. Należy wszak odnotować, że prawidłowością jest, iż określenia stosowane do delimitacji obywatelstwa pojawiają się jako nowe w doktrynie, starając się być adekwatne do etapu szeroko rozumianego rozwoju społecznego, najczęściej uwzględniając nowe prawa bądź obowiązki stawiane przed każdym obywatelem.

Ciągle jednak aktualne są pytania: czy obywatelstwo należy postrzegać jedynie jako konstrukcję formalno-prawną, która jest zależna od istnienia norm prawnych? Czy w sposób szczególny należy zwrócić uwagę na fakt, że obywatelstwo posiada również wymiar społeczny, pojmowany jako związek jednostki nie tylko z państwem, ale także z tym, co należy rozumieć jako *demos*? Czy też może obywatelstwo to uświadamianie sobie przez obywatela własnych praw i obowiązków, a zatem postrzegamy obywatela jako osobę, która reaguje na wszelkie przejawy naruszania tychże norm?

W opinii wielu badaczy dominuje pogląd, że obywatelstwo jest kategorią związaną z przynależnością jednostki do danego państwa, a zatem objawia się podległością *stricte* konkretnej władzy państwowej, w której – i dla której – prawa i obowiązki obywatelskie uznać należy za rudymentalne⁴.

Nierzadko można spotkać się ze stwierdzeniem, że procedura związana z nadaniem obywatelstwa jest swoistym „bastionem” suwerenności. Mimo regulowania przez prawo międzynarodowe wielu kwestii związanych z instytucją obywatelstwa, to jednak podstawowa decyzja o tym, kto

³ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa*, Warszawa 1993, s. 12.

⁴ K. Trzcinski, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 156–157.

jest obywatelem w sensie nabycia pierwotnego (*ius soli, ius sanguinis*) oraz jakie warunki muszą zostać spełnione w odniesieniu do tzw. wtórnego sposobu nabycia obywatelstwa, należy tylko i wyłącznie do suwerennej decyzji państwa. Warto w tym miejscu zauważyć, że na przykład rząd Malty, nie będąc w tym względzie prekursorem, podjął decyzję o sprzedaży (od 2014 roku) obywatelstwa za kwotę blisko 1,5 mln dolarów. Dodatkowy warunek, jaki został postawiony ewentualnemu „kupcowi”, to przynajmniej roczna rezydencja na Malcie. Wśród dotychczas „sprzedanych” 1800 paszportów największą grupę nowych obywateli stanowią bogaci Chińczycy i Arabowie znad Zatoki Perskiej. Wielu z nich, co oczywiste, nie zrzeka się dotychczas posiadanych obywatelstw, powiększając tym samym stale rosnącą grupę osób z wielokrotnym obywatelstwem⁵.

Należy podkreślić, że w odniesieniu do samego określenia kryteriów prawo międzynarodowe, jako – w mniejszym lub większym stopniu – powszechny regulator, jednoznacznie określa, że żadne państwo nie ma prawa do negatywnej oceny procedur odnoszących się do sposobu nadawania obywatelstwa przyjętych przez dowolny suwerenny podmiot prawa międzynarodowego. Państwa nie mogą zatem kwestionować decyzji innego państwa w zakresie procedur dotyczących czy to pierwotnych, czy też wtórnych sposobów nadawania obywatelstwa, o ile regulacje te są zgodne z normami traktatowymi, zwyczajowymi⁶.

Instytucja obywatelstwa nie jest kategorią statyczną. Jej dynamika charakteryzuje się wielowymiarowością. Zmiany, jakie obserwujemy w ponad dwóchsetletniej historii odnoszącej się do obywatelstwa, są znaczące – zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i bezpośrednio odnoszącym się do prawa wewnętrznego. W sposób szczególny można tę ewolucję zauważyć, analizując kwestie związane ze stale wzrastającymi przypadkami wielokrotnego obywatelstwa. Prawo międzynarodowe, jak również regulacje wewnętrzne dotyczące tego zjawiska przeszły znaczącą ewolucję, którą można określić jako drogę, na początku której było pojedyncze obywatelstwo, będące swoistym węzłem prawnym między obywatelem a państwem, po coraz częstsze przypadki obywatelstwa dualnego czy wielok-

⁵ Ł. Wójcik, *Paszporty na sprzedaż*, Polityka 2014, nr 17.

⁶ Europejska Konwencja o obywatelstwie z 1997 r. (w:) *Wybór konwencji Rady Europy. Wersja polska*, Warszawa 1999, s. 439 oraz Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadków bezpaństwowości, podpisana w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361 ze sprost., dalej: konwencja haska z 1930 r.).

rotnego, ze swej natury zacierającego tradycyjny, klarowny obraz dotyczący wzajemnych praw i obowiązków. Pytania, które należałoby postawić w kontekście obywatelstwa „pojedynczego” czy „wielokrotnego”, mogłyby brzmieć następująco: czy zmieniają się granice pomiędzy „swoim” i „obcym”? Kto jest tym „swoim”, a kto jest tym „obcym”? Czy ten, kto posiada wiele obywatelstw, jest tak samo „swój”, czy z racji wielu lojalności jest nam „obcy”? I w końcu: czy mamy do czynienia ze współczesnym zacieraniem się różnic w zakresie praw i obowiązków, jakie charakteryzowały obywatela i cudzoziemca i czy w ogóle kategoria obywatela i cudzoziemca w XXI wieku charakteryzuje się tymi samymi desygnatami, jakie miały zastosowanie jeszcze w drugiej połowie XX wieku?

Samo sformułowanie powyższych pytań dowodzi z jednej strony, że w kwestii obywatelstwa od momentu jego powstania do pierwszych dekad XXI wieku zaszły istotne zmiany, z drugiej zaś strony odpowiedzi na powyższe pytania, nawet w przypadku ukazania stanu faktycznego, nie będą należały do najłatwiejszych i niekoniecznie będą satysfakcjonujące dla zainteresowanych stron.

Bezspornie wielokrotne obywatelstwo stało się w ostatnich dekadach zjawiskiem coraz powszechniej występującym. Chociaż każdy przypadek wielokrotnego obywatelstwa jest na swój sposób jedyny, osobisty, to grupując przyczyny, powody, przesłanki tego współczesnego zjawiska, należy wymienić między innymi: migracje zarobkowe, polityczne, multikulturowe relacje interpersonalne, skutki wynikające z wewnętrznych ustawodawstw państw, przemiany geopolityczne (zwłaszcza te po 1990 roku), swoboda przepływu obywateli Unii Europejskiej w ramach wspólnej przestrzeni wraz z wynikającymi z tego uprawnieniami.

Generalnie należy też zauważyć, że występowanie wielokrotnego obywatelstwa w coraz mniejszym stopniu jest „zwalczane” przez państwa. Można to wyraźnie zauważyć w ewoluowaniu regulacji prawnych adekwatnych do stale rosnącej liczby obywateli legitymujących się wieloma paszportami. Tendencja do akceptowania zmian odnoszących się do instytucji obywatelstwa, szczególnie w odniesieniu do wielokrotnego obywatelstwa, jest charakterystyczna, zwłaszcza w większości państw członków Unii Europejskiej⁷. Pośród ustawodawstwa państw europejskich dążenie do szerszej akceptacji zjawiska wielokrotnego obywatelstwa szczególnie widoczne jest w ustawodawstwie Belgii, Danii, Francji, Włoch czy

⁷ D. Pudziałowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 106–107.

Szwajcarii. Gwoli ścisłości odnotować należy, że istnieją również państwa, np. Rosja czy Hiszpania, które w swych ustawodawstwach w sposób kategoryczny unikają przypadków wielokrotnego obywatelstwa. W tym miejscu należy również wymienić te ustawodawstwa, które co prawda nie kwestionują możliwości wielokrotnego obywatelstwa, ale wyraźnie określają prawną skuteczność takiego stanu rzeczy.

W polskim ustawodawstwie również nastąpiło zwiększenie akceptacji dla wielokrotnego obywatelstwa. Znowelizowana w 1998 r. ustawa o obywatelstwie z 1962 r. w kontekście wielokrotnego obywatelstwa zniósła wcześniejszy wymóg uzyskania zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa w celu nabycia innego. Tym samym nabycie innego obywatelstwa nie skutkuje utratą obywatelstwa polskiego. Powyższa regulacja jest zgodna z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba, że sam się go zrzeknie”⁸. Z kolei w kontekście wielokrotnego obywatelstwa ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim w art. 3 ust. 2 stwierdza: „Obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwa innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki”⁹.

Ukazana pokrótce zmiana ustawodawstwa polskiego skupia jak w soczewce ewoluowanie regulacji prawnej w odniesieniu do wielokrotnego obywatelstwa.

Jeszcze do niedawna bowiem, zarówno w doktrynie, jak i w regulacjach prawnych, przeważał w większości pogląd, iż wielokrotne obywatelstwo jest zjawiskiem niepożądanym. Uważano, że posiadanie wielu obywatelstw przez jednostkę rodzić może problemy, między innymi z jednej strony na płaszczyźnie zachowania równej lojalności w stosunku do tych państw, których dana osoba jest obywatelem. Z drugiej strony uważano, że może to negatywnie skutkować w sytuacji kolizji norm prawnych wynikających z systemów prawnych poszczególnych państw; po trzecie zaś dostrzegano trudności z ustaleniem, które z państw ma wykonywać na obszarze państwa trzeciego opiekę dyplomatyczną nad obywatelem legitymującym się wieloma paszportami czy też w którym państwie ma być realizowany powszechny obowiązek służby wojskowej, o ile takowy występuje w państwach, których dana osoba jest obywatelem.

⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.

Droga od nieakceptowania do bardziej liberalnego postrzegania tego zjawiska była długa i wcale niełatwa. Jedno, co w kwestii wielokrotnego obywatelstw pozostało bez zmian, to to, że każde suwerenne państwo określa w swym systemie prawnym sposób postępowania w przypadkach zaistnienia konfliktów (kolizji), jakie wyniknąć mogą w związku z krajowymi ustawami o obywatelstwie odnoszącymi się do osób posiadających równocześnie obywatelstwo innego kraju. Co do zasady w tym względzie istnieją dwa sposoby rozwiązania takiego konfliktu. Pierwszy polega na wyłącznym uznaniu obywatelstwa własnego państwa, niezależnie od liczby posiadanych obywatelstw¹⁰. Drugi ze sposobów charakteryzuje się stosowaniem wobec danej osoby przepisów państwa, z którym jest ona bardziej związana, co określane jest w doktrynie jako zasada efektywności¹¹.

W kontekście wielokrotnego obywatelstwa równie ciekawe wydaje się rozwiązanie, jakie w powyższym przedmiocie przewiduje traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r., który wprowadził tzw. obywatelstwo Unii. Nowa kategoria prawna: „obywatelstwo Unii Europejskiej” została również powołana do życia w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską¹². Na mocy treści art. 8 ust. 2: „Obywatele Unii korzystają z praw ustanowionych traktatem i podlegają obowiązkom w nim określonym”. W oparciu o postanowienia ustępu 1 tego artykułu przyznano *ex lege* obywatelstwo Unii wszystkim obywatelom państw członkowskich. Należy z całą stanowczością podkreślić, że ustanowienie na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską obywatelstwa Unii nie zastępuje i nie zwielokrotnia obywatelstwa krajowego, ma jedynie, co zostało *explicite* potwierdzone w obecnie obowiązującym art. 17 TWE (dawny art. 8)¹³, charakter akcesoryjny – to znaczy że może ono występować jedynie równolegle z obywatelstwem państwa członka Unii¹⁴.

Nie można nabyć obywatelstwa samej tylko Unii Europejskiej, nie posiadając jednocześnie obywatelstwa jednego z krajów członkowskich Unii.

¹⁰ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 192.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. WE C 224 z 31.08.1992, s. 6, dalej: TWE.

¹³ Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997, s. 173.

¹⁴ S.M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii – nowa kategoria prawna* (w:) *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001, s. 48–61. Również: A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.

Na tej płaszczyźnie rodzą się zatem pewne konsekwencje natury prawnej. Nabycie obywatelstwa Unii uzależnione jest *stricte* od spełnienia przesłanek określanych w którymkolwiek z ustawodawstw krajowych państw członkowskich. Dopiero nabycie obywatelstwa jednego z państw członkowskich pociąga za sobą *de iure* nabycie obywatelstwa Unii Europejskiej, *per analogiam* utrata obywatelstwa kraju członkowskiego powoduje automatycznie również utratę obywatelstwa samej Unii.

1. Bezpośrednie przyczyny powstawania wielokrotnego obywatelstwa

Wydaje się, że przedstawienie kilku „standardowych”, możliwie często występujących przyczyn wielokrotnego obywatelstwa pozwoli lepiej zrozumieć złożoność prezentowanego zagadnienia. Większość przesłanek wielokrotnego obywatelstwa, co wcześniej podkreślano, będzie z jednej strony efektem regulacji prawnych dotyczących pierwotnego sposobu nadawania obywatelstwa przez poszczególne państwa, z drugiej zaś będzie związane z obowiązującym w danym państwie prawem odnoszącym się do tzw. wtórnego sposobu nabycia obywatelstwa. Która z tych zasad obowiązuje w danym państwie, jest jego suwerenną decyzją.

Biorąc pod uwagę możliwe wielokrotne obywatelstwo w kontekście pierwotnego sposobu nadania obywatelstwa, istotne są dwie obowiązujące w prawie zasady, to jest *ius sanguinis* oraz *ius soli*. Pierwsza z nich generalnie odnosi się do stwierdzenia, że dziecko nabywa obywatelstwo tego państwa, którego obywatelami są jego rodzice. W przypadku różnych obywatelstw rodziców przy „sprzyjającym” ustawodawstwie państw, których obywatelami są rodzice, dziecko otrzymuje z urodzenia jednocześnie dwa obywatelstwa.

Biorąc pod uwagę wymienione sposoby pierwotnego nabycia obywatelstwa, z powstaniem podwójnego czy wielokrotnego obywatelstwa będziemy mieli do czynienia w sytuacjach tzw. pozytywnego zbiegu ustawodawstw, to jest wtedy, gdy dziecko urodzi się na terytorium państwa stosującego zasadę prawa ziemi, a rodzice są obywatelami państwa stosującego z kolei zasadę prawa krwi. W tym przypadku, niejako z mocy obowiązywania dwóch odmiennych reżimów prawnych, dziecko będzie posiadało podwójne, wielokrotne obywatelstwo: zarówno państwa, w któ-

rym się urodziło, jak i państwa, którego obywatelami są jego rodzice. W przypadku urodzenia się dziecka na terytorium państwa, w którym obowiązuje zasada prawa ziemi, a rodzice dziecka są obywatelami różnych państw stosujących zasadę prawa krwi, ich dziecko posiadać będzie obywatelstwa trzech państw: obywatelstwa państw swoich rodziców oraz obywatelstwo państwa, w którym przyszło na świat. W kontekście wielokrotnego obywatelstwa należy również odnotować przypadek państw stosujących w swym prawie dotyczącym pierwotnego sposobu nabycia obywatelstwa jednocześnie zasadę prawa krwi oraz zasadę prawa ziemi. Tego rodzaju regulacja z jednej strony wyklucza ewentualne skutki negatywnego zbiegu ustawodawstw, z kolei z drugiej, *ex lege*, może przyczynić się do powstania wielokrotnego obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii jest przykładem równorzędnego stosowania zasady prawa krwi oraz prawa ziemi. Najlepiej ową równorzędność zasad obrazuje art. 1 brytyjskiej ustawy, zgodnie z którym osoba urodzona na terytorium Wielkiej Brytanii nabywa obywatelstwo *ex lege*, jeżeli w chwili narodzin jej ojciec lub matka są obywatelami brytyjskimi lub jeden z nich posiada miejsce stałego zamieszkania na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii¹⁵. Podobne rozwiązanie znaleźć można również w ustawodawstwie Republiki Irlandii i Stanów Zjednoczonych.

Odnosząc się do wtórnych sposobów nabycia obywatelstwa i otrzymania nowego – następnego, ze skutkiem zachowania dotychczasowego, można stwierdzić, że w pewnym sensie państwo z własnej woli, nadając swoje obywatelstwo, współuczestniczy w tworzeniu wielokrotnego obywatelstwa. Jednym z takich szczególnych przypadków jest naturalizacja, polegająca na świadomym spełnieniu przez starającego się wielu wymagań określonych przez prawo wewnętrzne danego państwa. Decyzję o naturalizacji w każdym tego rodzaju postępowaniu, jako indywidualną, podejmuje kompetentny, właściwy w tym przedmiocie organ państwa. Samo pojęcie naturalizacji nie budzi w doktrynie większych kontrowersji i definiowane jest w sposób jednolity jako nadanie cudzoziemcowi obywatelstwa. Wątpliwości pojawiają się natomiast w odniesieniu do określenia zakresu naturalizacji.

¹⁵ Article 1 of the British Nationality Act 1981, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61> [dostęp: 20.10.2014 r.].

Można przyjąć, że to właśnie naturalizacja jest jedną z najczęstszych przyczyn powstania wielokrotnego obywatelstwa, chociażby dlatego, że wszelkie regulacje dotyczące zrzeczenia się posiadanego obywatelstwa bądź obywatelstw w chwili nabycia obywatelstwa „kolejnego” państwa są przedmiotem jedynie regulacji wewnętrznej państw.

Podsumowując, wyróżnić można trzy podstawowe rodzaje regulacji prawnych, do jakich odwołują się państwa w stosunku do naturalizacji swych obywateli w innych państwach. Pierwszy dotyczyć będzie państw, których systemy prawne przewidywać mogą zakaz naturalizacji swych obywateli w innych państwach. Co do zasady istnieć może w tych przypadkach możliwość uzyskania przez obywatela swego państwa odpowiedniego zezwolenia w tym przedmiocie, umożliwiającego mu nabycie obywatelstwa innego państwa w drodze naturalizacji. Uzyskanie takiego zezwolenia związane będzie z utratą obywatelstwa dotychczasowego państwa, którego jest obywatelem. Osoba, która nabyła obywatelstwo w drodze naturalizacji bez uprzedniego uzyskania wyżej wymienionej zgody, traktowana jest jak osoba, która w dalszym ciągu posiada swe uprzednie obywatelstwo. Drugi rodzaj regulacji odnosić się będzie do przypadków, gdy regulacje prawne danego państwa przewidywać mogą nieograniczoną swobodę w przedmiocie zrzeczenia się obywatelstwa i nabywania obywatelstwa innego państwa. Trzeci określa sytuacje, w których regulacje prawne danego państwa przewidywać mogą swobodę uzyskiwania obywatelstwa innego państwa w drodze naturalizacji bez potrzeby zrzekania się z dotychczasowego obywatelstwa¹⁶.

2. Wielokrotne obywatelstwo w źródłach prawa międzynarodowego. Liberalizacja reguł

Mimo że to jedynie państwa są kompetentne do regulacji w swoich ustawodawstwach kwestii związanych z obywatelstwem, stanowi ono również znaczące zagadnienie regulowane przez prawo międzynarodowe. W odniesieniu do instytucji obywatelstwa prawo międzynarodowe zajmuje się przede wszystkim sytuacją apatrydów oraz osób posiadających wielokrotne obywatelstwo, bowiem są to zjawiska, zwłaszcza w kwestii

¹⁶ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 48–49. Również: D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, s. 121.

bezpamiętów, bardzo niepożądane i wymagające podejmowania szczególnych działań w wymiarze uniwersalnym. O tym, jak istotnym zagadnieniem prawa międzynarodowego jest obywatelstwo, niech świadczy fakt, że było ono przedmiotem zainteresowania takich instytucji i organizacji, jak Liga Narodów, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W tym też kontekście należy zwrócić uwagę na szczególną w tym względzie rolę, znaczenie i osiągnięcia Rady Europy.

Kwestie związane z wielokrotnym obywatelstwem w początkowych regulacjach prawnomiędzynarodowych często zawierały zdecydowanie negatywną ocenę. Pierwsze umowy mające charakter bilateralny reagowały niejako doraźnie na możliwe podwójne obywatelstwo państw stron danej umowy, starając się swymi postanowieniami to zjawisko wyeliminować. Podobnie kolejne w przedmiocie wielokrotnego obywatelstwa umowy mające charakter umów regionalnych, tak jak to miało miejsce w przypadku umów bilateralnych, negatywnie traktowały przypadki wielokrotnego obywatelstwa.

Jedną z pierwszych umów międzynarodowych o charakterze bilateralnym, regulujących zagadnienia związane z wielokrotnym obywatelstwem, były tzw. umowy Bancrofta z 1868 r.¹⁷ zawierane pomiędzy państwami Związku Północnoniemieckiego (od 1871 r. Cesarstwa Niemieckiego) a Stanami Zjednoczonymi. Umowy te regulowały zagadnienia związane z utratą obywatelstwa państwa pochodzenia w chwili nabycia obywatelstwa Stanów Zjednoczonych¹⁸. Głównym założeniem umów Bancrofta było porozumienie, zgodnie z którym osoba nabywająca w drodze naturalizacji obywatelstwo jednego z państw strony tej umowy i ponadto stale zamieszkująca na jego terytorium przez co najmniej pięć lat traktowana była przez państwa strony tylko jako obywatel państwa naturalizującego. Zasadniczą przesłanką, jaka skłoniła państwa do zawierania tego rodzaju umów bilateralnych, były przede wszystkim istotne kwestie związane z koniecznością uniknięcia możliwych kolizji odnoszących się do obowiązku służby wojskowej. Tego rodzaju umowy Stany Zjednoczone zawarły również m.in. z Austro-Węgrami, Belgią, Norwegią, Szwecją, Danią i Portugalią.

¹⁷ Od nazwiska amerykańskiego dyplomaty i ambasadora Georga Bancrofta, w Berlinie w latach 1867–1874.

¹⁸ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 251–252.