

PRAWO ADMINISTRACYJNE MATERIALNE

redakcja naukowa

Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska
Piotr Korzeniowski, Ewa Olejniczak-Szałowska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

4

PRAWO ADMINISTRACYJNE MATERIALNE

redakcja naukowa
Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska
Piotr Korzeniowski, Ewa Olejniczak-Szałowska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **4**

Stan prawny na 30 czerwca 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Rafał Budzisz: cz. VIII rozdz. 4–5
Zofia Duniewska: Zagadnienia wprowadzające; cz. I rozdz. 3
Zofia Duniewska, Marek Lewicki: cz. I rozdz. 4
Marek Górski: cz. VII rozdz. 3–8, 10 pkt 10.3 i 10.4
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf: cz. VII rozdz. 11 i 12
Barbara Jaworska-Dębska: cz. III rozdz. 1–3
Maria Karcz-Kaczmarek: cz. IV; cz. V rozdz. 3
Michał Kasiński: cz. I rozdz. 8 i 9; cz. VIII rozdz. 8
Aneta Kaźmierska-Patrzyzna: cz. VII rozdz. 9
Piotr Korzeniowski: cz. VII rozdz. 1 i 2
Monika A. Król: cz. VII rozdz. 10 pkt 10.1 i 10.2
Renata Lewicka: cz. VI rozdz. 2 i 3
Marek Lewicki: cz. I rozdz. 1 i 2
Sylwia Łakoma: cz. II rozdz. 2 i 3, cz. III rozdz. 4
Ryszarda Michalska-Badziak, Agnieszka Rabięga-Przytęcka: cz. II rozdz. 1 pkt 1.1, 1.2, 1.6, 1.7
Ewa Olejniczak-Szałowska: cz. VIII rozdz. 1–3, 6–7
Agnieszka Rabięga-Przytęcka: cz. II rozdz. 1 pkt 1.3–1.5
Małgorzata Stahl, Renata Lewicka: cz. VI rozdz. 1
Przemysław Wilczyński: cz. I rozdz. 5–7; cz. V rozdz. 1 i 2

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-531-8
4. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	19
Słowo wstępne	23
Zagadnienia wprowadzające – miejsce, rola, determinanty, określenie i cechy prawa administracyjnego materialnego	25

Część I PRAWO OSOBOWE

Rozdział 1

Obywatelstwo polskie	43
1.1. Pojęcie obywatelstwa	43
1.2. Regulacja prawna obywatelstwa polskiego	44
1.3. Zasady ogólne prawa o obywatelstwie polskim	47
1.4. Nabycie obywatelstwa polskiego	53
1.4.1. Uwagi ogólne	53
1.4.2. Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa	54
1.4.2.1. Uwagi ogólne	54
1.4.2.2. Nabycie obywatelstwa polskiego przez urodzenie	54
1.4.2.3. Nabycie obywatelstwa polskiego przez znalezienie	56
1.4.2.4. Nabycie obywatelstwa polskiego przez przysposobienie ...	56
1.4.2.5. Nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację	57
1.4.2.6. Nabycie obywatelstwa polskiego przez uznanie za repatrianta	59
1.4.3. Nabycie obywatelstwa polskiego w drodze aktu indywidualnego ...	60
1.4.3.1. Uwagi ogólne	60
1.4.3.2. Nadanie obywatelstwa polskiego	61
1.4.3.3. Uznanie za obywatela polskiego	62
1.4.3.4. Przywrócenie obywatelstwa polskiego	64
1.5. Utrata obywatelstwa polskiego	65
1.6. Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego	67
1.7. Prowadzenie rejestrów	67

Rozdział 2

Cudzoziemcy	72
2.1. Pojęcie cudzoziemca i podstawy jego statusu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej	72
2.2. Wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	76
2.3. Opuszczanie przez cudzoziemców terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	91
2.4. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	96
2.5. Legalizacja pobytu obywateli Ukrainy przybywających do Polski w związku z działaniami wojennymi	104

Rozdział 3

Imiona i nazwiska	112
3.1. Wprowadzenie	112
3.2. Zmiana imion i nazwisk w ujęciu ewolucyjnym	114
3.3. Zmiana imion i nazwisk na gruncie obowiązujących unormowań prawnych	118
3.4. Pojęcie zmiany imienia lub nazwiska, tryb zmiany	118
3.5. Przesłanki zmiany nazwiska lub imienia	121
3.5.1. Przesłanki pozytywne	121
3.5.2. Przesłanki negatywne	128

Rozdział 4

Akty stanu cywilnego	137
4.1. Stan cywilny, akty stanu cywilnego	137
4.2. Ogólna charakterystyka rejestracji stanu cywilnego	139
4.3. Zasady rejestracji stanu cywilnego	144
4.4. Rejestracja urodzenia	148
4.5. Rejestracja małżeństwa	152
4.6. Rejestracja zgonu	157
4.7. Zmiany w aktach stanu cywilnego	158
4.8. Wybrane regulacje z zakresu szczególnych przypadków rejestracji stanu cywilnego	160
4.9. Uwagi końcowe	162

Rozdział 5

Ewidencja ludności	170
---------------------------------	-----

Rozdział 6

Dowody osobiste	184
------------------------------	-----

Rozdział 7

Paszporthy	195
-------------------------	-----

Rozdział 8

Ochrona wolności sumienia i wyznania	207
8.1. Pojęcie oraz zakres wolności sumienia i wyznania	207
8.1.1. Spór wokół rozumienia wolności sumienia i wyznania	207
8.1.2. Podmiotowy zakres wolności sumienia i wyznania	209
8.1.3. Przedmiotowy zakres wolności sumienia i wyznania	212
8.1.4. Zakazy dyskryminacji ze względu na wyznanie lub przekonania	215
8.1.5. Granice wolności sumienia i wyznania	217
8.1.6. Gwarancje wolności sumienia i wyznania	218
8.2. Pojęcie i prawne typy związków wyznaniowych	219
8.2.1. Pojęcie związku wyznaniowego	219
8.2.2. Prawne typy związków wyznaniowych	220
8.2.3. Rejestracja związku wyznaniowego	222
8.3. Działalność związków wyznaniowych	224
8.3.1. Działalność związków wyznaniowych w sprawach własnych	224
8.3.2. Działalność związków wyznaniowych w sferze publicznej	225
8.3.3. Funkcje publiczne związków wyznaniowych w zakresie oświaty	228

Rozdział 9

Mniejszości narodowe i etniczne	234
9.1. Wprowadzenie: trzy poziomy ochrony praw mniejszości	234
9.2. Ochrona prawna mniejszości na poziomie uniwersalnym	235
9.3. Ochrona prawna mniejszości na poziomie europejskim	236
9.4. Ochrona prawna mniejszości na poziomie krajowym (w Polsce)	239
9.5. Pojęcie mniejszości narodowej i etnicznej	244
9.6. Mniejszości narodowe i etniczne – stan faktyczny i konflikt prawny	245
9.7. Zakaz dyskryminacji i asymilacji	247
9.8. Używanie języka mniejszości i języka regionalnego	249
9.9. Oświata, kultura oraz integracja społeczna i obywatelska	252
9.10. Organy właściwe w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych	255

Część II**OCHRONA ZDROWIA, POMOC SPOŁECZNA I WSPIERANIE RODZINY****Rozdział 1**

Ochrona zdrowia	265
1.1. Wprowadzenie	265
1.2. Podstawy prawne ochrony zdrowia	271
1.3. Organizacja i zadania administracji publicznej w ochronie zdrowia	275
1.4. Działalność lecznicza. Podmioty wykonujące działalność leczniczą	291
1.4.1. Działalność lecznicza	291

1.4.2. Podmioty wykonujące działalność leczniczą	294
1.5. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej	306
1.6. Pacjent i jego prawa	321
1.7. Pobieranie, przechowywanie i przeszczepianie komórek, tkanek i narządów	337

Rozdział 2

Pomoc społeczna	354
2.1. Pojęcie i cele pomocy społecznej	354
2.2. Podstawy prawne pomocy społecznej	355
2.3. Zasady pomocy społecznej	356
2.4. Zadania w zakresie pomocy społecznej	359
2.5. Organizacja pomocy społecznej	363
2.6. Świadczenia z pomocy społecznej – ich rodzaje i charakterystyka	366
2.7. Postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej	393
2.8. Odpłatność za świadczenia z pomocy społecznej	398

Rozdział 3

Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej	406
3.1. Formy wspierania rodziny	406
3.2. Piecza zastępcza a wychowanie w rodzinie	408
3.3. Rodzinna piecza zastępcza	409
3.4. Instytucjonalna piecza zastępcza	418

Część III

PRZECIWDZIAŁANIE UZALEŻNIENIOM I PRZEMOCY W RODZINIE

Rozdział 1

Prawna regulacja uzależnienia od alkoholu, obrotu napojami

alkoholowymi i problemów związanych z alkoholem	435
1.1. Wprowadzenie	435
1.2. Podstawy prawne i podstawowe pojęcia	436
1.3. Zakres ustawowej regulacji alkoholowej	439
1.4. Import napojów alkoholowych	440
1.5. Obrót hurtowy napojami alkoholowymi	440
1.6. Sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych	446
1.6.1. Uwagi ogólne	446
1.6.2. Zakaz reklamy napojów alkoholowych	454
1.6.3. Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych	456
1.7. Problemy związane z alkoholem	461
1.7.1. Uwagi ogólne	461
1.7.2. Nietrzeźwość publiczna	461

1.7.3. Zakaz wykonywania niektórych czynności lub zawodów	462
1.7.4. Leczenie odwykowe osób uzależnionych od alkoholu	462
1.7.5. System świadczeń społecznych na rzecz osób uzależnionych i ich rodzin	464
1.8. Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	466

Rozdział 2

Przeciwdziałanie narkomanii	477
2.1. Wprowadzenie	477
2.2. Podstawy prawne i podstawowe pojęcia	478
2.3. Podstawowe kierunki działań w ramach przeciwdziałania narkomanii	480
2.4. Leczenie odwykowe	480
2.5. Rejestr zatruć środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi	482
2.6. Zakres reglamentacji środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych, nowych substancji psychoaktywnych lub ich preparatów	482
2.6.1. Uwagi ogólne	482
2.6.2. Zakaz reklamy i promocji substancji psychotropowych, środków odurzających, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych	483
2.6.3. Reglamentacja wytwarzania, przetwarzania lub przerobu środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów	483
2.6.4. Reglamentacja obrotu zagranicznego środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi oraz słomą makową	484
2.6.5. Obrót hurtowy środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi	485
2.6.6. Obrót detaliczny środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami będącymi produktami leczniczymi	485
2.6.7. Reglamentacja upraw maku i konopi, zbioru mlecza makowego i opium z maku oraz ziela konopi	486
2.6.8. Kontrola i nadzór	487
2.7. Administracyjnoprawne środki wobec przywozu, wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych	488
2.8. Podmioty realizujące zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii i programy	489
2.9. Sankcje administracyjne	490
2.10. Uwagi końcowe	491

Rozdział 3

Przeciwdziałanie nikotynizmowi	494
3.1. Wprowadzenie	494
3.2. Podstawy prawne i podstawowe pojęcia	494
3.3. Instrumenty ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu	496
3.3.1. Uwagi ogólne	496
3.3.2. Ochrona prawna osób niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego	496
3.3.3. Leczenie odwykowe	497
3.3.4. Reglamentacja produkcji wyrobów tytoniowych	498
3.3.5. Reglamentacja udostępniania i sprzedaży wyrobów tytoniowych, papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych	498
3.3.6. Zakaz reklamy	498

Rozdział 4

Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie	503
4.1. Pojęcie przemocy w rodzinie – zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie	503
4.2. Postępowanie wobec osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz osób stosujących przemoc w rodzinie	505
4.3. Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	507
4.4. Zespół interdyscyplinarny	511
4.5. Procedura „Niebieskie Karty”	513
4.6. Programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie	514

Część IV

**DZIAŁALNOŚĆ KULTURALNA, MUZEA I BIBLIOTEKI,
OCHRONA ZABYTEKÓW**

Rozdział 1

Prowadzenie działalności kulturalnej	521
1.1. Pojęcie kultury, działalności kulturalnej i instytucji kultury	521
1.2. Rodzaje instytucji kultury, obowiązki organizatorów	523
1.3. Organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych	525

Rozdział 2

Muzea i biblioteki	529
2.1. Pojęcie i zadania bibliotek. Ogólnokrajowa sieć biblioteczna	529
2.2. Rodzaje i organizowanie bibliotek	531
2.3. Tworzenie i likwidacja bibliotek	534
2.4. Regulacje unijne dotyczące bibliotek	535
2.5. Pojęcie i zadania muzeów. Muzealia	537
2.6. Rodzaje muzeów	540

2.7. Obowiązki organizatorów muzeów. Tworzenie i likwidacja muzeów. Powołanie i odwołanie dyrektora muzeum	542
2.8. Opłaty za korzystanie z usług muzeów	543
2.9. Ochrona prawna rzeczy ruchomych o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wypożyczonych z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. immunitet muzealny)	544

Rozdział 3

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	548
3.1. Pojęcie zabytku, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	548
3.2. Formy i sposób ochrony zabytków	551
3.3. Wywóz zabytków za granicę. Rodzaje pozwoleń	557
3.4. Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury	559

Część V

SZKOLNICTWO WYŻSZE, STOPNIE NAUKOWE, UPRAWNIENIA ZAWODOWE

Rozdział 1

Szkolnictwo wyższe	567
1.1. Wprowadzenie	567
1.2. Charakter prawny i rodzaje uczelni	567
1.3. Tworzenie i likwidacja uczelni	572
1.4. Organizacja uczelni	573
1.5. Organizacja studiów i kształcenia doktorantów	576
1.6. Status prawny użytkownika uczelni	579
1.7. Prawotwórstwo organów uczelni	581
1.8. Organizacje studenckie, organizacje doktorantów	583

Rozdział 2

Stopnie i tytuł naukowy. Stopnie w zakresie sztuki	591
2.1. Wprowadzenie	591
2.2. Stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki	592
2.3. Tytuł naukowy i tytuł w zakresie sztuki	597

Rozdział 3

Nabywanie uprawnień zawodowych	599
3.1. Określenie i rodzaje zawodów w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej	599
3.2. Rola samorządów zawodowych w dostępie do zawodów	603
3.3. Uznawanie kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej	607

Część VI

PROCES INWESTYCYJNO-BUDOWLANY

Rozdział 1

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	617
1.1. Zagadnienia ogólne	617
1.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	620
1.3. Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym	629
1.4. Planowanie przestrzenne w województwie	629
1.5. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji	631
1.6. Ochrona interesów osób trzecich w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	638

Rozdział 2

Gospodarka nieruchomościami	645
2.1. Cel i przedmiot gospodarki nieruchomościami	645
2.2. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego	646
2.3. Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości	650
2.4. Wywłaszczanie nieruchomości	651
2.5. Zwrot wywłaszczonej nieruchomości	658
2.6. Inne ograniczenia prawa własności nieruchomości	659
2.7. Podziały nieruchomości	660
2.8. Scalanie i podział nieruchomości	662
2.9. Opłata adiacencka	664
2.10. Prawo pierwokupu nieruchomości	665

Rozdział 3

Wolność budowlana i jej ograniczenia	671
3.1. Wolność budowlana i prawo budowlane	671
3.2. Uczestnicy procesu budowlanego	675
3.3. Reglamentacja procesu budowlanego	680
3.4. Samowola budowlana	688
3.5. Budowa, oddawanie do użytku i utrzymanie obiektów budowlanych	693
3.6. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego	699

Część VII

PRAWNE ASPEKTY OCHRONY ŚRODOWISKA

Rozdział 1

Zagadnienia ogólne prawa ochrony środowiska	709
1.1. Pojęcie systemu prawa ochrony środowiska	709
1.2. Struktura systemu prawa ochrony środowiska	709
1.3. Kształtowanie się systemu prawa ochrony środowiska	710
1.4. Rola i zadania Prawa ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska	710
1.5. Przedmiot prawa ochrony środowiska	711
1.6. Polityka ochrony środowiska	711
1.7. Bezpieczeństwo ekologiczne	713

Rozdział 2

Zasady ogólne prawa ochrony środowiska	716
2.1. Pojęcie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska	716
2.2. Źródła katalogu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska	716
2.3. Zasada zrównoważonego rozwoju	717
2.4. Zasada kompleksowości ochrony środowiska	718
2.5. Zasada prewencji	718
2.6. Zasada przezorności	719
2.7. Zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (zasada „zanieczyszczający płaci”)	720
2.8. Zasada integracji wymagań ochrony środowiska	720
2.9. Zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie	721
2.10. Zasada partycypacji publicznej	722

Rozdział 3

Zadania administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska	723
---	-----

Rozdział 4

Dostęp do informacji i udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska	726
--	-----

Rozdział 5

Procedury ocen oddziaływania na środowisko	731
---	-----

Rozdział 6

Ochrona jakości zasobów środowiska	737
---	-----

Rozdział 7

Ochrona przed zanieczyszczeniami	740
7.1. Zakres regulacji – Prawo ochrony środowiska i przepisy szczegółowe ...	740
7.2. Pozwolenie emisyjne	742
7.3. Poważne awarie	745
7.4. Przepisy szczególne w zakresie ochrony powietrza	746

Rozdział 8

Gospodarowanie odpadami	753
8.1. Założenia ogólne regulacji	753
8.2. Postępowanie z odpadami komunalnymi	759

Rozdział 9

Gospodarowanie wodami śródlądowymi	766
9.1. Podstawy prawne gospodarowania wodami śródlądowymi	766
9.2. Własność i prawne formy korzystania z wód	767
9.3. Reglamentacja korzystania z wód	773
9.4. Zarządzanie zasobami wodnymi	780
9.5. Ochrona wód przed zanieczyszczeniem	786
9.6. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków komunalnych	789

Rozdział 10

Wybrane zagadnienia ochrony biosfery	793
10.1. Biosfera i jej ochrona	793
10.2. Ochrona różnorodności biologicznej	794
10.2.1. Uwagi ogólne	794
10.2.2. Ochrona różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej	795
10.2.3. Ochrona różnorodności biologicznej w prawie polskim	799
10.2.3.1. Uwagi ogólne	799
10.2.3.3. Idealna ochrona przyrody	800
10.2.3.3. Użytkowa ochrona przyrody	806
10.3. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień	810
10.4. Humanitarna ochrona zwierząt	812

Rozdział 11

Instrumenty finansowoprawne w systemie przepisów ochrony środowiska ...	819
11.1. Wprowadzenie	819
11.2. Opłaty za korzystanie ze środowiska	820
11.3. Administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska	823
11.4. Opłata produktowa	826

11.5. Fundusze celowe w ochronie środowiska	827
11.6. Różnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych służące osiąganiu celów ochrony środowiska	828

Rozdział 12

Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska	829
12.1. Wprowadzenie	829
12.2. Odpowiedzialność cywilna	829
12.3. Odpowiedzialność karna	831
12.4. Odpowiedzialność administracyjna	832
12.5. Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku	835

Część VIII

OCHRONA PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO, OBRONA NARODOWA

Rozdział 1

Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja administracyjna	839
1.1. Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego	839
1.2. Policja administracyjna w ujęciu funkcjonalnym i podmiotowym	843

Rozdział 2

Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i imprez masowych	856
2.1. Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych	856
2.2. Bezpieczeństwo imprez masowych	865

Rozdział 3

Ochrona osób i mienia. Reglamentacja dostępu do broni i amunicji	874
3.1. Ochrona osób i mienia	874
3.1.1. Uwagi ogólne	874
3.1.2. Ochrona obowiązkowa obszarów, obiektów, urządzeń	875
3.1.3. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia	876
3.1.4. Wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony i ich uprawnienia	878
3.1.5. Nadzór nad specjalistycznymi, uzbrojonymi formacjami ochronnymi	879
3.1.6. Uwagi końcowe	881
3.2. Reglamentacja dostępu do broni i amunicji	883
3.2.1. Uwagi ogólne	883
3.2.2. Wydawanie pozwoleń na broń	885
3.2.3. Cofnięcie pozwolenia na broń oraz zakaz noszenia broni	888

3.2.4. Przewóz przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przywóz z zagranicy i wywóz za granicę broni i amunicji, zasady posiadania broni przez cudzoziemców	889
--	-----

Rozdział 4

Ochrona przeciwpożarowa	892
4.1. Zagadnienia wprowadzające	892
4.2. Działania prewencyjne i kontrolne w ochronie przeciwpożarowej	893
4.3. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy	895
4.4. System powiadamiania ratunkowego	896
4.5. Jednostki ochrony przeciwpożarowej	898
4.6. Działania ratownicze	900

Rozdział 5

Ratownictwo medyczne	903
5.1. Zagadnienia wprowadzające	903
5.2. Organizacja systemu ratownictwa medycznego	904
5.3. Obowiązek współpracy innych jednostek ratowniczych z ratownictwem medycznym	908
5.4. Akcja medyczna	909

Rozdział 6

Zarządzanie kryzysowe	912
------------------------------------	------------

Rozdział 7

Stan klęski żywiołowej i stan wyjątkowy	918
7.1. Wprowadzenie	918
7.2. Stan klęski żywiołowej	918
7.3. Stan wyjątkowy	922

Rozdział 8

Prawo obrony narodowej	928
8.1. Pojęcie obrony narodowej (obrony Ojczyzny)	928
8.2. System zarządzania bezpieczeństwem narodowym	930
8.3. Pojęcie i struktura prawa obrony narodowej (prawo obronne)	931
8.4. Kierowanie obronnością państwa przez organy państwowe	937
8.5. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi	950
8.5.1. Pojęcie, zadania i struktura Sił Zbrojnych	950
8.5.2. Struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej	952
8.5.3. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi w czasie wojny i stanu wojennego	956

8.6. Użycie lub pobyt Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa	956
8.7. Pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	958
8.8. Obowiązek obrony Ojczyzny.	963
8.8.1. Podstawy prawne, zakres i rodzaje obowiązku obrony	963
8.8.2. Rejestracja wojskowa i kwalifikacja wojskowa oraz ewidencja wojskowa	966
8.8.3. Rekrutacja do służby wojskowej i orzekanie o zdolności do pełnienia służby wojskowej	970
8.8.4. Kształcenie kandydatów na żołnierzy	973
8.8.5. Współpraca z organizacjami proobronnymi	975
8.8.6. Programowanie i finansowanie rozwoju Sił Zbrojnych	975
8.9. Służba wojskowa	977
8.9.1. Uwagi ogólne	977
8.9.2. Obowiązki służbowe żołnierzy	980
8.9.3. Dyscyplina wojskowa	981
8.9.4. Stopnie wojskowe	985
8.9.5. Zasadnicza służba wojskowa	986
8.9.6. Terytorialna służba wojskowa	988
8.9.7. Zawodowa służba wojskowa	990
8.9.8. Służba w rezerwie	994
8.9.9. Służba wojskowa w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny	995
8.10. Inne formy spełniania obowiązku obrony	997
8.10.1. Uwagi ogólne	997
8.10.2. Służba zastępcza	997
8.10.3. Służba w jednostkach zmilitaryzowanych	1000
8.10.4. Świadczenia na rzecz obrony	1001
8.10.5. Zadania na rzecz Sił Zbrojnych realizowane przez przedsiębiorców	1003
8.10.6. Służba obywateli polskich w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej	1004
Autorzy	1009

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.) – uchylona
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
p.a.s.c.	– ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.b.	– ustawa z 27.06.1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1479)

- u.c. – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.)
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.)
- u.d.l. – ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.)
- u.e.l. – ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
- u.g.w.s.w. – ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2022 r. poz. 1435)
- u.k.p. – ustawa z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1212 ze zm.)
- u.m. – ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r. poz. 385)
- u.m.n.e. – ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823)
- u.o. – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.)
- u.ob.p. – ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 465)
- u.o.O. – ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916)
- u.o.p.d.k. – ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840)
- u.o.z.p. – ustawa z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 685 ze zm.)
- u.p.p. – ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 849 ze zm.)
- u.p.p.r. – ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
- u.r. – ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1105)
- u.r.t. – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2020 r. poz. 805 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
- u.s.o. – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.)
- ustawa o PRM – ustawa z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2053 ze zm.)
- u.ś.o.z. – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.)
- u.u.c.o. – ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.)

u.w.p.w.	– ustawa z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2021 r. poz. 1697)
u.w.r.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.)
u.z.i.n.	– ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1988)
u.z.l.	– ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2021 r. poz. 790 ze zm.)
u.z.p.p.	– ustawa z 15.07.2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 551)
u.z.p.w.o.	– ustawa z 23.09.1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2110 ze zm.)
u.z.z.w.	– ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)
u.z.z.z.	– ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 2069 ze zm.)
z.t.p.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Zbiory orzeczeń, czasopisma

Al. i Nar.	– Alkoholizm i Narkomania
AUL	– Acta Universitatis Lodzensis
AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FK	– Finanse Komunalne
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-PO	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne

PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPLiFS	– Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prob. Alk.	– Problemy Alkoholizmu
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
Sł. Prac.	– Służba Pracownicza
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
SPP	– Studia Prawa Publicznego
St. Praw.	– Studia Prawnicze
ZNUR	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
MPZP	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PAN	– Polska Akademia Nauk
PKB	– produkt krajowy brutto
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS/TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
USC	– urząd stanu cywilnego
WHO	– World Health Organization – Światowa Organizacja Zdrowia
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Prawo administracyjne jest uznawane za najobszerniejszą gałąź prawa, która ulega częstym zmianom i jest wrażliwa na wszelkie przeobrażenia ustrojowe, polityczne, gospodarcze i społeczne. Te cechy prawa administracyjnego i proces europeizacji, w tym członkostwo Polski w Unii Europejskiej, prowadzące do rozszerzenia katalogu źródeł tego prawa oraz zakresu jego regulacji sprawiają, że nauka prawa administracyjnego staje przed nowymi wyzwaniami i opracowywanie licznych zagadnień wymaga dokonania ich wyboru. Szczególne cechy prawa administracyjnego rodzą potrzebę wewnętrznych podziałów, wyróżniania działów i części.

Książka *Prawo administracyjne materialne* stanowi aktualne i jedno z nielicznych tak obszerne opracowanie doniosłej problematyki prawa administracyjnego. Jej przedmiotem są zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, czyli tej jego części, która uznawana jest za najistotniejszą i która dominowała w podręcznikach przedwojennych. Obszerność prawa administracyjnego i jego rozwój sprawiają jednak, że nie było możliwe – w ramach podręcznika – omówienie wszystkich zagadnień nim obejmowanych. Opracowanie obejmuje bardzo rozległą problematykę, jednak nie całość materialnego prawa administracyjnego. Dokonanie wyboru analizowanych zagadnień nie było rzeczą prostą. Prezentowana publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla studentów uniwersyteckich studiów prawniczych i administracyjnych, ale także dla praktyków i wszystkich innych osób zainteresowanych omawianymi problemami.

Na wybór tematyki objętej opracowaniem miała wpływ przede wszystkim ranga badanych regulacji. W prezentowanej pracy znalazły się zagadnienia najczęściej włączane do zakresu wykładów, ćwiczeń, konwersatoriów i seminariów z tzw. części szczególnej prawa administracyjnego. Omówiono w niej regulację administracyjnoprawną w sferze tzw. prawa osobowego – prawa o obywatelstwie polskim, prawa o aktach stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, prawa dotyczącego cudzoziemców, prawa wyznaniowego oraz prawa mniejszości narodowych i etnicznych. Ponadto analizą objęto prawo ochrony zdrowia, prawną regulację uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi, wyrobami tytoniowymi, ochronę przed przemocą

w rodzinie oraz prawo pomocy społecznej, w tym także wspieranie rodzin i pieczę zastępczą. Przedmiotem analizy stały się również unormowania prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego i gospodarki nieruchomościami. W pracy omówiono także zagadnienia regulacji prawnej prowadzenia działalności kulturalnej, sprawy muzeów, bibliotek oraz ochrony zabytków. Z uwagi na podstawowy krąg adresatów niniejszego podręcznika przedstawiono także zagadnienia szkolnictwa wyższego, stopni i tytułów naukowych oraz uzyskiwania uprawnień zawodowych. Sygnalizowany powszechnie spadek poczucia bezpieczeństwa skłonił do uwzględnienia również prawa ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrony narodowej oraz prawa ochrony środowiska. Ta ostatnia kwestia ze względu na odrębne opracowania podręcznikowe została potraktowana skrótowo.

Celem opracowania było omówienie pojęć, instytucji i zasad w wybranym zakresie materialnego prawa administracyjnego, z uwzględnieniem obecnych regulacji prawnych, poglądów doktryny i orzecznictwa. Konieczne było także odwoływanie się do ustaleń zawartych w pracy pod redakcją M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (Warszawa 2021). Ramy opracowania oraz rozległość przedstawianych regulacji prawnych i oczekiwanie na dalsze, zapowiadane zmiany w prawie sprawiły, że niezbędne było niekiedy dokonywanie kolejnych wyborów i koniecznych uproszczeń. Sądzymy jednak, że wskazanie literatury i orzecznictwa zachęci Czytelników do dalszych samodzielnych poszukiwań. Niektóre z omawianych zagadnień doczekały się monografii i komentarzy. Nadal jednak odczuwalny jest brak opracowań o takim zakresie tematycznym i takim sposobie ujęcia jak prezentowane.

Mamy nadzieję, że dokonany wybór i aktualność zagadnień sprawią, że podręcznik ten będzie pomocą także dla praktyków i innych osób, które mają do czynienia z materialnym prawem administracyjnym.

Zofia Duniewska
Barbara Jaworska-Dębska
Piotr Korzeniowski
Ewa Olejniczak-Szałowska

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE – MIEJSCE, ROLA, DETERMINANTY, OKREŚLENIE I CECHY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO MATERIALNEGO

Przepisy materialne tworzą kluczowy segment w triadzie przepisów prawa administracyjnego. Z unormowaniami materialnymi spotykamy się także na gruncie innych dyscyplin prawa, np. prawa karnego (gdzie materialne prawo sytuowane jest obok procesowego prawa karnego oraz prawa karnego wykonawczego) czy prawa cywilnego (w którym prawo cywilne materialne występuje obok prawa cywilnego formalnego, nazywanego też prawem procesu cywilnego albo prawem postępowania cywilnego).

Całościowo ujmowane prawo administracyjne tworzy najobszerniejszą gałąź w systemie prawa, która obejmuje najliczniejszą, niezwykle dynamiczną i niejednorodną grupę regulacji odnoszących się zarówno do administrowanych, jak i szeroko pojętej administracji publicznej. To ono (zwłaszcza wraz z prawem konstytucyjnym) stanowi o jej bycie prawnym, organizacji, zakresie, zasadach i formach działania. Ono też kreuje status administracyjnoprawny administrowanego, kształtując sytuacje administracyjnoprawne jednostek i społeczności ludzkich wprzężonych w skomplikowane mechanizmy funkcjonujących w państwie struktur. Prawo to, będące siłą motoryczną administrowania publicznego, a zarazem instrumentem jego ograniczania, jest ukierunkowane świadomym postępowaniem człowieka, prowadzącym – przy zachowaniu wymogów praworządności formalnej i materialnej – do uzyskania możliwego do osiągnięcia kompromisu społecznego. Nie jest ono dziełem przypadku, a efektem skomplikowanego procesu współdziałania wielu podmiotów. Musi ono powstawać po to, by spełnić oczekiwaną społecznie rolę, pozwolić na realizację racjonalnie wytyczonych celów i wypełnić przypisaną mu, optymalnie nakreśloną funkcję.

Ogrom, złożoność i wewnętrzne zróżnicowanie przepisów prawa administracyjnego skłaniają do dokonywania jego systematyki. Już w pierwszych podręcznikach poświęconych temu prawu dostrzegano celowość wydzielenia jego części szczegółowej (szczegółnej) i ogólnej (A. Okolski, F. Ochimowski). Podział ten – niekiedy kwestionowany – znajdował niejednokrotnie swój wyraz w piśmiennictwie prawniczym (także w tytułach niektórych podręczników z prawa administracyjnego).

Jak zauważa J. Filipek, „Bez części ogólnej [wzbogaconej dorobkiem doktryny – Z.D.] nie ma dostatecznie rozwiniętej gałęzi prawa, tak samo jak nie ma dostatecznie rozwiniętej jakiegokolwiek gałęzi nauki, która nie miałaby swojej własnej metody badania. Z kolei regulacje części szczegółowej są niezbędne w zakresie, w jakim dają nam one w swej szczegółowości normatywnie określone rozwiązania prawne, które w ramach kryteriów, pojęć, instytucji i klasyfikacji części ogólnej odpowiadają potrzebom praktyki”.

Z innych proponowanych klasyfikacji można wymienić np. podział dokonywany ze względu na cele, do których realizacji – za pośrednictwem tego prawa – dąży państwo (A. Okolski); rozróżnienie tzw. klasycznego prawa administracyjnego, składającego się z norm ograniczających sferę wolności jednostki na rzecz ogółu i upoważniających organy administracji do ingerencji w prawa jednostki oraz pozostałych norm (E. Smoktunowicz); rozgraniczenie norm na dotyczące tzw. sfery zewnętrznej i sfery wewnętrznej (E. Ochendowski); podział na podgałęzie (J. Szreniawski) czy działy prawa administracyjnego, tj. układ klasyczny, układ zarządzania gospodarką narodową, układ wewnętrzny, układ dla działań organizatorskich (T. Kuta).

Najczęściej występująca, uznawana za klasyczną, swoiście konwencjonalna delimitacja uwzględnia trzy grupy norm (przepisów): ustrojowe, formalne i materialne (zbliżony podział zaproponował J. Szreniawski, wydzielając w prawie administracyjnym jego część ogólną, procesową i materialną). Oczywiście żadna z tych grup przepisów nie jest samowystarczalna. W jedności prawa administracyjnego normy te łączą się, krzyżują i wzajemnie uzupełniają (zdarza się, że już sama norma ma charakter mieszany, np. materialno-procesowy). O ich kategorii nie przesądza rodzaj czy tytuł aktu prawnego, ale treść przepisów. Unormowania materialne mogą być umieszczane w akcie z przewagą regulacji proceduralnych, a przepisy proceduralne czy ustrojowe – w aktach zawierających głównie przepisy materialnoprawne. Zwięźle, choć przy pewnym uproszczeniu, triadę tę ujął w trzech pytaniach T. Kuta, które brzmią: kto działa? (normy ustrojowe), w jaki sposób działa? (normy proceduralne), co jest przedmiotem działania? (normy materialne). Wymienione wyżej trzy zespoły przepisów są kluczem do rozgraniczania (niekiedy niełatwego) odpowiednio: prawa ustrojowego (określanego także ustrojowo-organizacyjnym), prawa proceduralnego (nazywanego też formalnym albo prawem o postępowaniu administracyjnym, uzupełnianym prawem o postępowaniu sądownoadministracyjnym) oraz prawa materialnego.

Przywołany trójpodział przepisów znajdujemy też w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 25 z.t.p. przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Wyjątkowo przepis podstawowy może wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi, jeżeli:

- adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie;
- celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy;
- powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista.

Stosownie do § 26 z.t.p. w przepisach ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór. Natomiast w myśl § 27 z.t.p. w przepisach proceduralnych określa się w szczególności: sposób postępowania przed organami lub instytucjami; strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu; rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu i tryb ich wzruszania; zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania; zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu.

Nie umniejszając znaczenia żadnej z wymienionych grup przepisów, nie ulega wątpliwości, że przepisy materialne zajmują czołową pozycję w prawie administracyjnym, stanowią jego fundament i kwintesencję. Bez nich wszystkie inne tracą swój sens, ale też bez wsparcia przepisami ustrojowymi i procesowymi prawo materialne nie mogłoby pełnić swojej roli. Norma prawa materialnego, określana nie bez przyczyny mianem „normy rozstrzygnięcia”, stanowi podstawę rozstrzygnięcia, procedurę rozstrzygnięcia kształtuje „norma proceduralna” (J. Wróblewski), a podmiot rozstrzygający wyznacza norma ustrojowa. Normy ustrojowe i procesowe prawa mają charakter instrumentalny, służą optymalnemu urzeczywistnianiu norm prawa materialnego, w odróżnieniu od norm prawa sądownoadministracyjnego, które przede wszystkim ukierunkowane są na sądową kontrolę prawidłowości realizacji prawa materialnego (podobnie B. Adamiak). Tylko spójność i wzajemne uzupełnianie się wszystkich trzech kategorii norm może zapewnić harmonijną całość, niezbędną do przestrzegania i prawidłowego stosowania prawa administracyjnego, w tym unormowań materialnoprawnych.

Prawo materialne jest swoistym koordynatorem i stymulatorem zachowań człowieka w zorganizowanych – poddanych administrowaniu publicznemu – wspólnotach ludzkich. Współtworzy ono podwaliny sprzyjające dobrostanowi, harmonii i mirowi społecznemu, stając się doniosłym faktorem w służbie publicznej, której poruczono ochronę dóbr – wartości w pluralistycznych, tolerancyjnych i solidarnych wspólnotach. Prawo to, co należy podkreślić, powstało i trwa ze względu na potrzeby administrowanych i budowanych przez nich społeczności. Nie jest ono nastawione na potrzeby samej administracji, choć właśnie ona jest często jego inicjatorem i twórcą. Ona też działa na jego podstawie i w jego ramach.

Rozległy obszar i granice materialnego prawa administracyjnego implikowane są licznymi determinantami rozmaitej natury (prawnej, paraprawnej, pozaprawnej

i mieszanej). Wpływają one w różny sposób na to prawo, a tym samym na pozycję administrowanego w relacji do podmiotów administrujących. Siłą sprawczą decydującą o treści tego prawa jest już sama myśl przewodnia stworzenia regulacji prawno-administracyjnych w ich współczesnym kształcie. Odegrała ona duże znaczenie dla późniejszego postrzegania tego prawa, choć zdarzały się niestety okresy, w których odchodzono od motywów i idei jego powstania. Na przestrzeni lat prawo administracyjne materialne wyznaczały i wyznaczają nadal przeróżne czynniki. Można je szeregować przy uwzględnieniu wielu kryteriów. Proponowane ich podziały nierzadko nie są rozłączne. Tak jak całe prawo administracyjne przepisy materialne uwarunkowane są historycznie, geograficznie, społecznie, politycznie, ekonomicznie i prawnie. Nie są one wykreowane raz na zawsze; odzwierciedlają to, co je otacza w danym czasie i miejscu. Ich kształt podyktowany jest odległymi celami, ale czasem również potrzebą chwili. W systemie dominującego prawa stanowionego prawo administracyjne materialne wyznaczone jest przez inne regulacje prawne (krajowe i ponadkrajowe). Samo prawo oddziałuje znacząco na włączane do jego systemu regulacje. Istotne jest, by odpowiadały one możliwie powszechnie przyjmowanym wartościom społecznym, także tym wyprowadzanym z natury człowieka. To one w zasadniczej mierze konstruują podstawę danej cywilizacji i kultury pluralistycznego, obywatelskiego społeczeństwa. Za priorytetową wartość każdego prawa (nie wyłączając, rzecz jasna, prawa administracyjnego materialnego) należy uznać człowieka z jego przyrodzoną godnością i wywodzonymi z niej m.in. wolnością oraz prawem do prywatności i samostanowienia.

Ratio legis prawa administracyjnego materialnego koresponduje (w każdym razie powinno korespondować) z przypisywanymi mu wieloma, niejednokrotnie równoległe wypełnianymi funkcjami. W zależności od przedmiotu i celu regulacji mogą to być zwłaszcza funkcje: ochronna i gwarancyjna, stabilizująca i stymulująca, mobilizująca bądź powstrzymująca; represyjna, restytucyjna i prewencyjna; sankcjonowania i gratyfikacji; sterująca, organizatorska; dystrybucyjna, ingerencyjna/regulująca, demokratyzacji. Wszystkie funkcje powinny być ukierunkowane na podstawową wartość – dobro człowieka, co nie znaczy jednak, że ma być ono postrzegane w kategoriach absolutnych. Dobro człowieka powiązane jest z dobrem społeczności, w której żyje. Nie ma wspólnoty bez udziału jej uczestników, a siła wspólnoty zespolona jest z mocą tych, którzy ją tworzą. Wspólnota korzysta ze zdobyczy jednostek, ale też jest uwikłana w ich problemy; jednostki czerpią z osiągnięć wspólnoty, ale też dotknięte są jej niepowodzeniami. Prawo administracyjne materialne jest częścią prawa publicznego. Z pola jego widzenia nie może umknąć zatem dobro wspólne (interes publiczny, społeczny, ogółu). Dobro to nie jest bezwzględnie priorytetowe, zawsze wymaga konkretyzacji i wyważenia z innymi chronionymi prawem dobrami.

Mimo szczególnej pozycji, jaką regulacje materialnoprawne zajmują w systemie prawa administracyjnego, zwłaszcza dawniej stanowiły one obiekt relatywnie niedużego zainteresowania w pogłębionych refleksjach doktrynalnych. Specyfika dość młodej

gałęzi prawa, jaką jest prawo administracyjne, zadecydowała, że początkowo w piśmiennictwie skupiano się na rozważaniach systemowych, wiodących instytucjach, pojęciach i regułach doniosłych dla możliwie pełnego kręgu unormowań administracyjnoprawnych. Prawo materialne – sytuowane na poboczu dociekań naukowych – pojawiało się najczęściej w konwencji opisu wybranego działu prawa (np. prawa budowlanego) bądź też stanowiło przydatny materiał egzemplifikacyjny. Mniejsze – w porównaniu z innymi przepisami prawa – zainteresowanie prawem materialnym wynikało z wielu przyczyn, odmiennych w swej naturze, w tym z: dogodności analizowania prawa administracyjnego przez pryzmat pozycji i działalności administracji; długo panującego, nierzadko mylnego, przeświadczenia o działaniu administracji pomyślnym dla dobra jednostki i społeczeństwa; nieustannego angażowania nauki tematyką przemian organizacyjnych w aparacie państwowym; przemilczania niektórych kwestii z pobudek politycznych (podobnie J. Boć). Zdaniem J. Jagielskiego brak pogłębionych rozważań teoretycznoprawnych nad kompleksowo pojmowanym prawem materialnym mógł być – w pewnym stopniu – spowodowany nadto uwzględnianym podziałem prawa administracyjnego na część ogólną oraz szczególną i kojarzeniem prawa materialnego z drugą z nich. Trzeba jednak zaznaczyć, że obszar prawa materialnego nie pokrywa się z obszarem tzw. części szczególnej (szczegółowej). Opisując w ramach części szczególnej wybrane sfery życia społecznego, sięgamy nie tylko, choć głównie, do przepisów materialnych. Przeszkodę w podejmowaniu i rozwijaniu przemysłów odnoszonych do unormowań materialnoprawnych upatrywano też w braku refleksji ogólnej dotyczącej niezwykle zróżnicowanego i bardzo rozległego prawa materialnego. Narzucało ono m.in. konieczność zaznajamiania się z osiągnięciami pozaprawnych nauk przy interpretowaniu ogromu przepisów z „wyspecjalizowanych” działów tego prawa. Do podejmowania obudowanych teoretycznie eksploracji w tej sferze prawa administracyjnego nie zachęcały również zachowywane przez lata specyficzne uwarunkowania ustrojowe, narzucony z góry prymat często fałszywie pojmowanego interesu społecznego, negowanie publicznych praw podmiotowych, defetyzm oraz pożądana przez władze bierność administrowanych.

Począwszy od lat 80. XX w., a zwłaszcza w latach 90. (w następstwie transformacji ustrojowej), zagadnienia materialnego prawa administracyjnego – w jego warstwie teoretycznoprawnej – zaczęły wzbudzać coraz większe zainteresowanie. Zadecydowało o tym kilka powodów, w tym odwrócenie opacznie pojmowanej relacji między administracją i administrowanym. Kluczowe miejsce zaczęła zajmować nie dominująca uprzednio administracja, lecz jednostka z jej obowiązkami, a także publicznymi prawami podmiotowymi i prawnie chronionym interesem. Wszechobecna wcześniej supremacja administracji nad administrowanym (niekiedy mylnie rozumiany paternalizm) i połączona z nią arbitralność administrujących zaczęła się przeistaczać w podporządkowanie (służbę publiczną) i subordynację wobec prawa. Bezwzględna potrzeba – implikowana rzeczywistym dobrem wspólnym (publicznym) zharmonizowanym z dobrem jednostek – optymalnego zakresienia granic ingerencji administracji w prawa i wolności administrowanych oraz wyznaczenia zakresu ich żądań

wobec administracji wymusiła zwrócenie baczniejszej uwagi na specyfikę materialnego prawa administracyjnego. Prawo to (wsparte w szczególności unormowaniami konstytucyjnymi) – m.in. przez nadanie treści określonym powinnościom i prawom jednostki – tworzy ramy tej ingerencji i katalog oczekiwań administrowanego. Jest ono podstawowym wyznacznikiem pojęcia sprawy administracyjnej, której istota wyraża się w przewidzianej przepisami materialnego prawa administracyjnego możliwości konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego (T. Woś).

Ugruntowaniu wzmocnionej pozycji jednostki, a tym samym stworzeniu realnych gwarancji jej prawnej ochrony, sprzyjało ustanowienie wielu instytucji, np.: Rzecznika Praw Obywatelskich (później dodatkowo Rzecznika Praw Dziecka), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, zastąpionego przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Trybunału Konstytucyjnego. Bez wątpienia ogromną rolę odegrało tu przywrócenie sądownictwa administracyjnego. Już sam fakt jego reaktywowania spotęgował znaczenie nadawane prawu materialnemu. Bogate orzecznictwo, przede wszystkim sądów administracyjnych, oddziałuje wymiennie na proces stosowania prawa materialnego, a nieraz dodatkowo na treść jego regulacji (np. na kierowanie się orzecznictwem sądów administracyjnych przy formułowaniu legalnej definicji zmiany nazwiska i imienia wskazano *expressis verbis* w uzasadnieniu projektu ustawy z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska).

Znaczący wpływ na zwiększenie zainteresowania prawem materialnym oraz zrewidowanie i zmodyfikowanie licznych jego unormowań wywarły też bezsprzecznie Konstytucja RP oraz proces integracyjny połączony z wymogiem dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich, w tym unijnych. Przyjmuje się, że po akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej ok. 60% polskiego prawa administracyjnego materialnego było objęte wyłącznie lub współregulacyjnie prawem materialnym Unii Europejskiej (J. Stelmasiak).

Pisząc o prawie administracyjnym materialnym, nie można pominąć kwestii doprecyzowania tego pojęcia. Wyrażenia „prawo materialne” oraz „prawo administracyjne materialne” są terminami prawnymi (zob. np. odpowiednio art. 145 § 1 pkt 1 lit. a czy art. 174 pkt 1 p.p.s.a. i § 4 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12.03.2018 r. w sprawie przeprowadzania naboru na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską, Dz.U. poz. 602 ze zm.). Są to oczywiście również pojęcia prawnicze, do których często odwoływano się w piśmiennictwie i judykaturze. Przymiotnik „materialne” świadczy o tym, że prawo to dotyczy danej materii, istoty „rzeczy”, przedmiotu czy meritum. To zapewne sprawiło, że prawo to określano też mianem merytorycznego albo przedmiotowego. Uściślenie znaczenia przypisywanego pojęciu prawa administracyjnego materialnego stanowiło nieraz przedmiot dociekań przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Już na początku lat 70. XX w. W. Dawidowicz przypisywał wyjątkową rolę temu prawu. Co więcej, jego zdaniem zagadnienia tzw. materialnego

prawa powinny stanowić jedyny przedmiot prawa administracyjnego. W konsekwencji autor ten traktował prawo administracyjne jako powszechnie obowiązujące prawo materialne, które dla obywateli oraz ich organizacji stanowi z jednej strony podstawę do występowania wobec organów administracji publicznej z żądaniami opartymi na tym prawie, z drugiej zaś nadaje tym organom kompetencje do jednostronnego regulowania stosunków społecznych. Niewątpliwie walorem takiego oryginalnego, choć dyskusyjnego i odosobnionego ujęcia jest zaakcentowanie doniosłego znaczenia, jakie należy przypisać prawu materialnemu. Trudno jednak zgodzić się z utożsamieniem prawa administracyjnego wyłącznie z jego materialną częścią.

W doktrynie proponowane są także inne definicje prawa administracyjnego materialnego. Przyjmowano np., że jest to: prawo normujące treść działania administracji (Z. Janowicz); prawo składające się z norm (normy te tworzą tzw. szczegółową część prawa administracyjnego) dotyczących konkretnych działów administracji publicznej (E. Ochendowski); prawo składające się z ustaw i innych aktów prawnych, które regulują poszczególne dziedziny (działy) administracji publicznej i określające wzajemne prawa i obowiązki podmiotów administrujących i administrowanych (P. Ruczkowski); prawo obejmujące normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów (Z. Leoński); prawo zawierające normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów znajdujących się na zewnątrz tej administracji (J. Lang); przepisy ustalające przede wszystkim kompetencje organów administracji i sposób zachowania się podmiotów niepodporządkowanych tymże organom (L. Żukowski); normy zawarte w aktach rangi ustawowej lub w aktach wydanych na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych, adresowane do podmiotów prawa, które w granicach obowiązywania którejś z tych norm występują jako podmioty administrowane; stanowiące bezpośrednie źródło praw i obowiązków podmiotów, o których mowa wyżej, bądź też tworzące wystarczającą podstawę do sformułowania takich praw i obowiązków, przy czym chodzi tu o obowiązki inne niż te, które wynikają z norm ustrojowych i proceduralnych (M. Szewczyk); prawo obywatelskie i sądowe („efekty” działań podejmowanych na jego podstawie przez organy administracji publicznej podlegają sądowej kontroli pod względem ich legalności), służące kształtowaniu sytuacji prawnej obywatela, z uwzględnieniem i w relacji do wartości przyjętych w Konstytucji RP (E. Bojanowski); część prawa publicznego najpełniej kształtująca sytuację jednostki, określająca z jednej strony jej prawa i obowiązki, a z drugiej strony obowiązki administracji publicznej – przepisy przyznające uprawnienia, ale tworzące też określone nakazy i zakazy, regulujące też ochronę dóbr zbiorowych, tworząc podstawy i zakreślając granice koniecznej ingerencji państwa w sferę praw i wolności, konstruując jednocześnie instrumenty obrony przed ingerencją nieznaną ustawowych podstaw (Z. Niewiadomski).

Jeszcze inną formułę wyróżnienia norm prawa materialnego zastosował J. Boć, skupiając się na tym, co określają te normy w sytuacjach wymagających i niewymagających

konkretyzacji prawa. Przy tym założeniu przyjął on, że „Normy prawa materialnego określają: 1) gdy realizacja prawa następuje przez wydanie decyzji – organy właściwe do jej wydania, a także określają treść decyzji co do praw i obowiązków przydawanych lub nakładanych, 2) gdy stosunki prawne (prawa, obowiązki) powstają z mocy samego prawa – skutki nieprzestrzegania norm tego prawa”.

Zbliżone – zgodne w swej istocie – dookreślenia proponują także inni teoretycy prawa. W ostatnich latach, potwierdzających widoczny wzrost zainteresowania tym segmentem prawa administracyjnego, podejmowane są kolejne próby definiowania prawa administracyjnego materialnego. Na przykład w *Systemie Prawa Administracyjnego*, t. 7, poświęconemu właśnie prawu administracyjnemu materialnemu, J. Jagielski ukazał to prawo w ujęciu skondensowanym (obok ujęcia opisowego) jako „[...] zespół norm prawa administracyjnego, wiążących bezwzględnie, obligatoryjnych, zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, adresowanych do jednostek (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej), których treścią jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia, i które to normy oddziaływać mogą w swych treściach bezpośrednio (wprost z ustawy) bądź poprzez ich konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze stosownych działań (przede wszystkim wydawanie aktów administracyjnych, ale także i podejmowanie czynności materialno-technicznych) upoważnionych podmiotów administrujących; w tym drugim przypadku treść norm materialnoprawnych obejmuje również określenie właściwego podmiotu administrującego. Normy te osadzone są – a przynajmniej być powinny – w określonych założeniach aksjologicznych i odzwierciedlają wartości merytoryczne ważne z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego i pozycji jednostek, dla której interesów prawnych normy te są głównym źródłem”. Należy podkreślić słusznie eksponowane ostatnio wątki aksjologiczne łączone z regulacjami prawa administracyjnego materialnego (nie tylko zresztą odnoszące się do tego segmentu całościowo pojmowanego prawa administracyjnego). Trafnie podnosi J. Zimmermann, że „Norma zawsze jest tworzona i stosowana w oparciu o jakieś wartości, a nawet zakończenie jej mocy obowiązującej też wynika z określonych wartości. Prawo nie może powstawać bez wartości albo w oparciu o wartości fałszywe. [...] Prawo ma [...] służyć wszystkim – niezależnie od ich zapatrywań i być tworzone z tą świadomością, że służy wszystkim, a nie poszczególnym jednostkom czy grupom ludzkim. Powinno więc być opierane na wartościach uniwersalnych i obiektywnych, a nie na wartościach wyznawanych tylko przez jedną grupę społeczną”.

Kwestia dookreślenia pojęcia materialnego prawa administracyjnego znalazła też wyraz w orzecznictwie sądów. Prawem tym określano tu w szczególności: normy prawne stanowiące podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (wyrok NSA z 15.10.1998 r., III SA 955/97, LEX nr 34944); przepisy będące źródłem uprawnień oraz interesów prawnych (wyrok NSA z 29.01.1992 r., I SA 1355/91, „Współnota” 1992/18, s. 17). Normy prawa materialnego łączono w orzecznictwie również

z „obiektywnym porządkiem prawnym” (wyrok NSA z 31.08.1998 r., IV SA 695/98, ONSA 2000/1, poz. 16).

Już z powyższych definicji prawa administracyjnego materialnego wynika, że nie jest to prawo jednorodne. Wewnętrzne zróżnicowanie jego norm daje podstawy do dokonania ich klasyfikacji. Próby takie – przy uwzględnieniu kilku kryteriów – podejmowano w doktrynie niejednokrotnie. Na przykład J. Lang wyodrębnił normy merytoryczne (nakazujące określone zachowania lub ich zakazujące) oraz przeciwstawiane im normy blankietowe (określające sposób, w jaki mają być podjęte czynności organu, nieokreślające natomiast ich treści), a także normy generalne (niewyznaczające indywidualnie adresata) i abstrakcyjne (niezawierające konkretnie określonych okoliczności, od których zależy uprawnienie lub obowiązek adresata). Za ważne dla tego prawa autor ten uznał ponadto normy sankcjonujące. Inny podział norm prawa administracyjnego materialnego przeprowadził A. Chelmoński, wyróżniający trzy zasadnicze typy norm: stanowiące podstawę do działań władczych administracji, będących źródłem stosunków prawnych *sensu stricto* (tj. normy będące podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego ukierunkowanego na ustalenie określonego prawa lub obowiązku jednostki); określające skutki prawne działań wyznaczonych normami pierwszego typu; będące podstawą stosunku materialnoprawnego, których źródłem są zdarzenia inne niż działania administracji (dotyczą one zwykle obowiązków jednostki, które powstają „z mocy samego prawa”). Z kolei Z. Leoński za istotne poznawczo i praktycznie potraktował wyodrębnienie norm oparte na odmienności sposobu konkretyzowania obowiązków lub uprawnień ich adresatów. Przy tym punkcie widzenia wyróżnił: normy konkretyzowane przez akt administracyjny, normy stosowane bezpośrednio (przy kontrolnej roli organów administracyjnych) oraz normy konkretyzowane przez czynności materialno-techniczne. Autor ten dokonał też podziału norm prawa administracyjnego materialnego, biorąc za podstawę obszar i cel regulacji prawnej. Na dwa podziały zwraca uwagę Z. Niewiadomski. Pierwszy wyznaczony jest sposobem kształtowania sytuacji prawnej jednostek, co legło u podstaw wyszczególnienia norm kształtujących i stwierdzających uprawnienie lub obowiązek. Drugi podział, przy uwzględnieniu przedmiotu (rodzaju spraw), pozwolił na wyodrębnienie norm prawa materialnego w zakresie m.in.: wolności i swobód obywatelskich, korzystania z dóbr publicznych, publicznoprawnych ograniczeń praw własności, porządku i bezpieczeństwa publicznego, publicznoprawnej reglamentacji działalności gospodarczej.

Systematyzacji norm prawa administracyjnego można też dokonać, korzystając z wyszczególnionych przez J. Bocia grup materialnoprawnych sytuacji obywatela, tj. obywatel jako podmiot praw i obowiązków osobistych; obywatel jako podmiot praw i obowiązków politycznych; obywatel jako podmiot praw i obowiązków społecznych; obywatel jako właściciel; obywatel jako przedsiębiorca; obywatel w innych sytuacjach, niemieszczących się w dotychczasowej systematyzacji; obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych.

Najczęściej przywoływany podział przepisów prawa administracyjnego materialnego uwzględnia ich przedmiot regulacji. Pomocna przy takim wyróżnieniu grup unormowań materialnoprawnych może być, obok ustawodawstwa szczególnego, ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej.

Z przedstawionych wyżej ujęć materialnego prawa administracyjnego oraz zaprezentowanej systematyki jego norm można wyprowadzić kilka charakterystycznych cech tego prawa. Są one wyznaczone także specyfiką materialnego stosunku administracyjnego, stanowiącego jedną z wiodących podstaw wyodrębnienia prawa administracyjnego materialnego. Regulacje materialnego prawa administracyjnego są ujęte głównie w powszechnie obowiązujących aktach rangi ustawowej, rzadziej w aktach wydanych na podstawie i w granicach wydanych przez nie upoważnień. Przepisy tego prawa są adresowane przede wszystkim do podmiotów administrowanych usytuowanych na zewnątrz struktury administracji. Unormowania te są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków (innych niż wynikające z norm ustrojowych i proceduralnych) lub pośrednio (wymagając konkretyzacji) stanowią podstawę do formułowania takich praw i obowiązków. Ze zrozumiałych względów wiele cech materialnego prawa administracyjnego zbiega się z cechami odnoszonymi do całościowo ujmowanego prawa administracyjnego. Co więcej, mnóstwo właściwości przypisywanych prawu administracyjnemu w gruncie rzeczy znamionuje materialne prawo administracyjne. Właśnie to prawo charakteryzuje się niezwykle rozległym zakresem podmiotowym i przedmiotowym (wkracza ono niemal we wszystkie sfery życia człowieka, także przed jego rozpoczęciem i po jego zakończeniu). Jego zasięg ogarnia wszelakie dziedziny egzystencji społecznej (np. tzw. prawo osobowe, ochrony środowiska, komunikacyjne, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wyłączeń, bezpieczeństwa i porządku publicznego, oświatowe). Przepisy tego prawa budują swoiste mikrosystemy norm, rozproszone w licznych aktach prawnych. Skupiają one zróżnicowane tematycznie zbiory regulacji prawnych, tworząc „specjalistyczne”, mniej bądź bardziej usamodzielnione działy czy, jak to określał już w 1880 r. A. Okolski, „oddzielne systematy prawa administracyjnego”. O tworzeniu tych działów decydują względy praktyczne i przyjęta konwencja. Rozległość, obfitość i specyfika materii regulowanej prawem materialnym sprawiają, że nie jest ono podatne na kodyfikację, co nie znaczy, że nie są podejmowane wysiłki porządkowania i kompilacji przepisów danej dziedziny, w tym w obrębie głównych ustaw. W sferze tego prawa odczuwalny jest najdotkliwiej niedostatek uregulowania *sui generis* części ogólnej prawa administracyjnego. Dało to impuls do zaprojektowania ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (ostatni taki projekt opracowano pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich w 2008 r.).

Unormowania materialnoprawne znajdujemy w setkach aktów prawnych (obecnie m.in. w ponad 600 ustawach – dla porównania na początku 1990 r. było to ok. 200 ustaw), które gromadzą tysiące (często kazuistycznych) przepisów. Zwiększająca się nieustannie liczba unormowań tego prawa doprowadziła do ich hipertrofii.

W ramach tego prawa znajdujemy wielorakie skomplikowane konstrukcje przepisów prawa, zawierające coraz liczniejsze definicje legalne – nierzadko znacząco odbiegające w swej treści od powszechnie nadawanych znaczeń – ale także zwroty niedookreślone, niekiedy łączone z instytucją uznania administracyjnego. Przedmiot regulacji tego prawa wymaga niejednokrotnie sięgania do dziedzin pozaprawnych, posługiwania się pojęciami specjalistycznymi, naszpikowanymi technicznymi szczegółami, neologizmami i zapożyczeniami z języków obcych. Proces legislacji wymusza często włączanie w jego tok znawców różnych dyscyplin nauki. Zdarza się, że brak koordynacji ich pracy nie sprzyja spójności tworzonych w ten sposób regulacji prawnych.

Obowiązujące obecnie przepisy prawa materialnego były i są formułowane i ustanawiane przez rozmaite podmioty w różnym okresie. Nieustający postęp cywilizacyjny, zmiany realiów życia narzucają potrzebę dostosowywania do nich unormowań prawnych. To m.in. decyduje o wyjątkowej płynności prawa materialnego, tworzonego często w pośpiechu, innym razem z taktyką właściwą kunktorowi, niejednokrotnie z pobudek politycznych. Unormowania materialnoprawne poddane są silnym wpływom polityki. Są one narażone szczególnie na wszelkiego rodzaju partykularyzmy i koniunkturalizmy.

Stan prawa administracyjnego materialnego daleki jest od doskonałości, stąd też wyszukanie i odszyfrowanie jego przepisów wymaga zwykle dużych umiejętności prawniczych. Na tym też gruncie dochodzi najczęściej do sporów interpretacyjnych, prowadzących niejednokrotnie do polaryzacji stanowisk. W majestacie prawa rezultaty wykładni, a w konsekwencji i rozstrzygnięcia, bywają krańcowo odmienne. Takie przypadki nie są odosobnione także w praktyce działania sądów administracyjnych.

Z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

„Art. 14 Konwencji uzupełnia inne materialne przepisy Konwencji i Protokołów. Nie ma on samodzielnego znaczenia, jako że wywołuje on skutki jedynie w połączeniu z »korzystaniem z praw i wolności« chronionych przez te przepisy” (decyzja ETPC z 15.06.1999 r., 34610/97, Domalewski przeciwko Polsce, LEX nr 41098).

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego

„Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię polega na mylnym rozumieniu treści określonej normy prawnej, natomiast uchybienie prawu materialnemu przez niewłaściwe jego zastosowanie polega – poza przypadkami oparcia się na przepisach nie obowiązujących – na tzw. błędzie w subsumpcji, co wyraża się tym, że stan faktyczny ustalony w sprawie błędnie uznano za odpowiadający stanowi hipotetycznemu

przewidzianemu w normie prawnej, względnie że ustalonego stanu faktycznego błędnie nie »podciągnięto« pod hipotezę określonej normy prawnej” (postanowienie SN z 28.05.1999 r., I CKN 267/99, Prok. i Pr.-wkł. 1999/11–12, poz. 34).

Z orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

„Interes prawny i uprawnienie, o których mowa w art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym powinny wynikać z przepisów prawa materialnego; te bowiem przepisy są źródłem uprawnień oraz interesów prawnych” (wyrok NSA z 29.01.1992 r., I SA 1355/91, „Wspólnota” 1992/18, s. 17).

„Podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Wydanie decyzji »bez podstawy prawnej« oznacza, że decyzja nie ma podstawy w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawnym o charakterze materialnym zawartym w ustawie lub akcie wydanym z wyraźnego upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA z 25.04.1995 r., SA/Wr 1327/94, LEX nr 26828).

„Prawna kategoria interesu prawnego, na której oparta jest legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym, należy do prawa materialnego” (uchwała NSA (7) z 3.02.1997 r., OPS 9/96, ONSA 1997/3, poz. 102).

„Pojęcie nabycia prawa z decyzji administracyjnej odnosi się tylko do sfery prawa materialnego” (wyrok NSA z 13.08.1997 r., III SA 917/96, „Monitor Podatkowy” 1998/6, poz. 195).

„Istotną cechą »strony« w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest to, że jest ona podmiotem własnych praw (interesów prawnych) lub obowiązków, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku” (wyrok NSA z 15.10.1998 r., III SA 955/97, LEX nr 34944).

„[...] każde państwo określa ustawą swe obywatelstwo i warunki jego nabycia. Prawo wewnętrzne reguluje jednocześnie całokształt spraw związanych z obywatelstwem, bowiem z faktu posiadania obywatelstwa danego państwa wynikają następstwa materialnoprawne w postaci szeregu praw i obowiązków jednostki wobec tego państwa, jak i obowiązków państwa wobec jednostki” (wyrok NSA z 8.08.2008 r., II OSK 189/07, LEX nr 496208).

„Materialne pojęcie decyzji administracyjnej oznacza kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracji publicznej, wydany na podstawie

powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. Organ administracji publicznej podejmując indywidualny akt administracyjny dokonuje konkretyzacji prawa. Taki akt staje się decyzją dopiero w chwili doręczenia lub ogłoszenia go stronie. Z tą chwilą wobec strony powstają skutki w postaci nabycia praw lub wykonania obowiązków” (wyrok NSA z 11.09.2008 r., I OSK 1326/07, LEX nr 489638).

„Zarzutów naruszenia prawa materialnego i prawa proceduralnego nie można zasadnie utożsamiać, czy też posługiwać się nimi »zamiennie«. Dotyczą one bowiem odmiennych pojęć” (wyrok NSA z 10.03.2010 r., II FSK 1882/08, LEX nr 596053).

„Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, co należy rozumieć w ten sposób, że podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, odbywa się w zgodzie z przepisami prawa procesowego oraz prawa materialnego, które mają zastosowanie w konkretnej sprawie administracyjnej. 2. Zakreślenie terminu materialnego na złożenie wniosku, zawierającego Jako element obligatoryjny wskazanie w określonym zakresie podstaw faktycznych żądania oraz dowodów potwierdzających te fakty uniemożliwia przedkładanie nowych dowodów przez wnioskodawczynię po upływie terminu materialnego zastrzeżonego na złożenie wniosku. W tym zakresie wyjaśnienie istotnych kwestii następuje po wyczerpującym zebraniu, rozpatrzeniu i ocenie całego materiału dowodowego, który został złożony z zachowaniem terminu prawa materialnego. W przypadku przedłożenia nowych dowodów po upływie tego terminu nie jest dopuszczalne postawienie organowi zarzutu naruszenia przepisów art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a.” (wyrok NSA z 28.10.2021 r., OSK 4214/21, LEX nr 3256734).

Z literatury

„Normy materialne są tymi normami, które w modelowym ujęciu wyznaczają treść decyzji stosowania prawa, zaś normy formalne określają reguły podejmowania decyzji stosowania prawa” (J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982/XXVIII, s. 28).

„Ustanawiane fragmentami, niespójne, o różnym przedmiocie i celu regulacji, pochodzące z różnych okresów, nasycone pierwiastkami politycznymi i apolityczne, tworzone przez różnych prawodawców prawo administracyjne daje się jednak uporządkować koncepcyjnie w zakresie jego wewnętrznej konstrukcji opartej na wyróżnieniu norm rodzajowo podobnych. Wyróżnienie najbardziej powszechne opiera się prawdopodobnie na odpowiedzi na trzy podstawowe pytania: kto robi, co robi, jak robi. Tak właśnie można traktować dość stary już i niekiedy tylko podważany podział

na prawo ustrojowe, prawo materialne i prawo procesowe” (J. Boć, *Budowa prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 36).

„Ochrona praw jednostki stanowi centralny problem prawa administracyjnego. Sposoby ochrony w prawie administracyjnym mogą być różne, m.in. w zależności od tego, czy dotyczy to materialnego, czy procesowego prawa administracyjnego. W prawie materialnym chodzi o ustawowe, w miarę precyzyjne, wyznaczenie granic ingerencji administracji publicznej w sferze wolności praw czy obowiązków, podyktowane rzeczywistym interesem publicznym. Przy tym w rachubę wchodzi tu nie tylko »prawa obywatela«, ale szerzej pojęty krąg podmiotów” (Z. Leoński, *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 9).

„Dla celów dydaktycznych (np. w podręcznikach) najczęściej wyróżnia się część ogólną, materialną i procesową. Ogólna zajmuje się m.in. tradycjami, celami, zadaniami, strukturą organów, metodami i formami działania, kontrolą i nadzorem. Materialna analizuje przepisy poszczególnych działów, jak np. praw obywatelskich, ochrony środowiska, kultury, zdrowia, służby państwowej, podziału terytorialnego, obronności, porządku publicznego, przedsiębiorstwa państwowego, transportu, samorządu, normalizacji, wyłączenia. Proceduralna zajmuje się m.in. sądownictwem administracyjnym, postępowaniem administracyjnym ogólnym, egzekucyjnym czy procedurami obowiązującymi w poszczególnych działach administracji, zaznaczającymi specyfikę pracy i warunków działania, np. górnictwo, administracja morska, wojskowość” (J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 22).

„Aksjologia prawa administracyjnego jest niezwykle ważnym zagadnieniem nie tylko teoretycznym, ale i praktycznym. Niestety, bywa ono często niedoceniane i bagatelizowane, co rodzi później szereg skutków ujemnych, np. w postaci sprzeczności norm prawnych z wartościami wyznawanymi przez podmioty administrowane. Stan taki w oczywisty sposób obniża skuteczność prawa i stopień jego respektowania, a co za tym idzie, negatywnie przekłada się na efektywność administracji publicznej i procesu administrowania” (K. Chochowski, *Aksjologia w prawie administracyjnym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017, s. 60).

„Kategoria: prawo administracyjne materialne, nie jest oczywiście definiowana normatywnie ani też wyodrębniona wprost przez przepisy jako oddzielny zbiór regulacji prawnej, lecz stanowi ona pojęcie doktrynalne, pojawiające się jako określenie jednego z elementów struktury wewnętrznej prawa administracyjnego...” (J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 3).

„Normy materialne kształtują treść uprawnień i powinności adresatów, wyznaczając tym samym ich sytuację w sferze prawa administracyjnego. Adresatami tych norm są podmioty zewnętrzne wobec aparatu administracyjnego, stąd można powiedzieć, że normy materialne mają decydujące znaczenie dla tworzenia relacji jednostka – władza publiczna” (J. Jagielski, *Struktura prawa administracyjnego i rodzaje norm* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 51).

Wybrana i wykorzystana literatura

- Adamiak B., *Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1992
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUWr No 827, *Prawo CXXXVIII*, Wrocław 1985
- Bojanowski E., *Wybrane zjawiska w administracyjnym prawie materialnym (tezy do głosu w dyskusji)* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999
- Borkowski J., *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982/XXVIII
- Chelmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUWr No 167, PPIA II, Wrocław 1972
- Dawidowicz W., *Leksykon instytucji powszechnego prawa administracyjnego*, Gdańsk 1996
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995
- Jagielski J., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 1987
- Kuta T., *Prawo administracyjne i nauka o nim* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984
- Lang J., *Pojęcie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2000
- Leoński Z., *Problematyka wyodrębnienia materialnego prawa administracyjnego*, AUWr No 857, *Prawo CXLIII*, Wrocław 1985
- Leoński Z., *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998
- Materialne prawo administracyjne*, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, cz. I, Kielce 2010
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919
- Okolski A., *Wykład Prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie polskim*, Warszawa 1880

- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007
- Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007
- Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970
- System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996
- Woś T., *Glosa do wyroku NSA z 21.01.1988 r., IV SA 859/87*, OSP 1991/4, poz. 95
- Wróblewski J., *Modele systemów norm a system prawa*, SP-E 1969/II
- Zimmermann J., *Przedmowa [w:] Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Żukowski L., *Istota i funkcje przepisów procesowych w prawie administracyjnym [w:] Postępowanie administracyjne, egzekucyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, red. L. Żukowski, Przemysł 1999

Część I

PRAWO OSOBOWE

Rozdział 1

OBYWATELSTWO POLSKIE

1.1. Pojęcie obywatelstwa

Punktem wyjścia charakterystyki i analiz obowiązujących regulacji prawnych dotyczących instytucji obywatelstwa polskiego powinno być zdefiniowanie samego pojęcia „obywatelstwo”. Jest to istotne z tego względu, że mimo niewątpliwej przynależności tego pojęcia do kategorii pojęć języka prawnego, nie zostało ono prawnie zdefiniowane.

Pojęcia „obywatel” i „obywatelstwo” były znane już prawu rzymskiemu, jednak początków ich współczesnego rozumienia i definiowania należy upatrywać w ideach i spuściźnie rewolucji francuskiej. Wówczas to, w charakterystyce relacji jednostka – państwo, dotychczasowemu „poddaństwu”, którego istotę i treść determinowały przede wszystkim obowiązki jednostki względem państwa, przeciwstawiono „obywatelstwo” i „obywatela” jako osobę nie tylko zobowiązaną, ale i będącą podmiotem określonych w przepisach praw względem państwa. Od tego czasu (po raz pierwszy instytucja obywatelstwa została unormowana w Konstytucji Francji z 3.09.1791 r.) w porządkach prawnych większości państw fakt posiadania ich obywatelstwa (bycia obywatelem) stanowi istotny czynnik determinujący status prawny osób fizycznych.

Charakterystyczne jest przy tym, że mimo wiązania obywatelstwa ze szczególnymi uprawnieniami i obowiązkami jednostek i państwa, relatywnie rzadko dochodzi do jego definiowania w aktach normatywnych. Stąd ustalenia w tym względzie są przede wszystkim rezultatem dociekań przedstawicieli nauki prawa. Choć nie są one jednolite, powszechnie niemal przyjmuje się, że obywatelstwo jest to więź prawna (węzeł prawny) łącząca jednostkę (osobę fizyczną) z państwem, z której wynikają wzajemne uprawnienia i obowiązki tych podmiotów. Podobnie określana jest istota obywatelstwa w tych nielicznych, jak wyżej wspomniano, ustawodawstwach, w których funkcjonuje definicja legalna obywatelstwa (przykładowo w prawie Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Łotwy, Kazachstanu czy Laosu). Jako więź prawną zachodzącą między osobą a państwem, niewskazującą na pochodzenie etniczne tej osoby, definiuje obywatelstwo także

art. 2 Europejskiej konwencji o obywatelstwie, sporządzonej w Strasburgu 6.11.1997 r. (konwencja ta została przez Polskę podpisana, ale nie została jeszcze ratyfikowana, nie stanowi zatem powszechnie obowiązującego źródła prawa).

Przedstawione ujęcie eksponuje jurydyczny charakter obywatelstwa, które uznawane jest za stan prawny stanowiący istotny element statusu prawnego (przede wszystkim publicznoprawnego) osoby fizycznej. Trzeba przy tym podkreślić, że nie należy utożsamiać formalnoprawnej w swej istocie instytucji obywatelstwa z wzajemnymi uprawnieniami i obowiązkami, które na mocy norm porządku prawnego obowiązującego w danym państwie przysługują lub ciążyą na państwie i jego obywatelach. Ich związek z obywatelstwem wyraża się w tym, że jest ono podstawą uznania danej jednostki za adresata tych praw i obowiązków.

Analizując obywatelstwo jako węzeł prawny determinujący sytuację prawną jednostki w państwie, należy podnieść kwestię jego trwałości. W tym kontekście można stwierdzić, że o trwałości węzła obywatelstwa przesądzają rozwiązania obowiązujące w prawie danego państwa. Powszechne jest (również i w Polsce) w tym względzie obowiązywanie regulacji przewidujących utratę obywatelstwa, co pozwala w takich przypadkach przyjąć, że trwałość tego węzła ma charakter względny (może on zostać rozwiązany).

Mając powyższe na uwadze, można przyjąć, że obywatelstwo polskie jest to względnie trwała i mająca swe źródło w przepisach prawa więź osoby fizycznej (obywatela) z Rzeczpospolitą Polską, z której istnieniem wiążą się określone w Konstytucji RP i innych aktach prawa powszechnie obowiązującego wzajemne prawa i obowiązki tej osoby i państwa. Należy wspomnieć, że wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało, iż od 1.05.2004 r. wszyscy obywatele polscy są jednocześnie obywatelami Unii Europejskiej. Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej została uregulowana przede wszystkim w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 20–24), z którego jednoznacznie wynika niesamoistny i uzupełniający charakter obywatelstwa Unii. Nie zastępuje ono bowiem obywatelstwa krajowego. Obywatelem Unii może być przy tym wyłącznie obywatel państwa członkowskiego, a zatem nabycie i utrata obywatelstwa Unii Europejskiej jest konsekwencją nabycia i utraty obywatelstwa państwa członkowskiego. Ważne jest przy tym podkreślenie, że problematyka regulacji nabywania i utraty obywatelstw państw członkowskich pozostaje poza obszarem regulacji prawa unijnego. Kwestie te pozostają domeną prawodawstw wewnętrznych państw członkowskich.

1.2. Regulacja prawna obywatelstwa polskiego

Przyjęcie, że obywatelstwo jest instytucją o charakterze prawnym oznacza, że jest ona ukształtowana przepisami prawa. W związku z tym wszelkie zdarzenia, działania i czynności mające za swój przedmiot obywatelstwo, jak i ich skutki w tym zakresie są uregulowane prawnie.

Obywatelstwo jest stanem prawnym, dlatego uregulowanie to obejmuje tylko przepisy normujące jego powstanie, istnienie i ustanie. Na regulację prawną obywatelstwa polskiego składa się zatem ogół norm prawa powszechnie obowiązującego, których przedmiotem są sprawy z zakresu nabywania, posiadania i utraty obywatelstwa polskiego. Normują one: zasady ogólne prawa o obywatelstwie polskim, sposoby nabywania i utraty obywatelstwa oraz procedury i organy właściwe w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego.

Podstawowe znaczenie w prawnej regulacji obywatelstwa odgrywają unormowania zawarte w aktach prawa krajowego. Wynika to z powszechnie akceptowanej w prawie międzynarodowym zasady, zgodnie z którą kwestie dotyczące obywatelstwa, jako ściśle związane z suwerennością państw, powinny być domeną przede wszystkim ich prawodawstw wewnętrznych. Poszczególne państwa mogą zatem względnie swobodnie określać sposoby nabywania i utraty ich obywatelstwa, nie naruszając jednak przy tym suwerenności innych państw (nie można w związku z tym np. normować w prawie krajowym zagadnień nabywania, utraty czy też stwierdzenia posiadania obywatelstwa innego państwa). Ograniczenia państw w tym zakresie mogą wynikać również z przyjętych na siebie zobowiązań wynikających z aktów prawa międzynarodowego (konwencji, dwu- lub wielostronnych umów międzynarodowych).

Na polskie prawo o obywatelstwie, w wyżej określonym rozumieniu, składają się regulacje zawarte przede wszystkim w:

- 1) Konstytucji RP;
- 2) ustawie z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim i aktach wykonawczych do tej ustawy:
 - a) rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7.08.2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzorów aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego (Dz.U. poz. 927),
 - b) rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7.08.2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzoru zawiadomienia o treści postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (Dz.U. poz. 928),
 - c) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 3.08.2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku (Dz.U. poz. 916),
 - d) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 7.08.2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego (Dz.U. poz. 925),
 - e) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 8.05.2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o przywrócenie obywatelstwa polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku (Dz.U. poz. 501);

- 3) ustawie z 9.11.2000 r. o repatriacji i aktach wykonawczych do tej ustawy:
 - a) rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z 15.05.2017 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku (Dz.U. poz. 994),
 - b) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19.06.2018 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za repatrianta oraz wymogów dotyczących dokumentów dołączanych do wniosku (Dz.U. poz. 1199).

Warto podkreślić, że obecnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim (akt ten wszedł w życie 15.08.2012 r.) zastąpiła obowiązującą 50 lat ustawę z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).

Poza aktami prawa krajowego problematyka obywatelstwa jest również przedmiotem regulacji zawartych w aktach prawa międzynarodowego. Przyczynami zainteresowania organizacji międzynarodowych oraz podejmowania współpracy przez poszczególne państwa w zakresie obywatelstwa są dwa, zasadniczo niepożądane, zjawiska – bezpaństwowość i wielokrotne obywatelstwo.

Wynikająca z różnych przyczyn bezpaństwowość to stan polegający na nieistnieniu po stronie osoby fizycznej węzła obywatelstwa z żadnym państwem, skutkujący niemożliwością skorzystania z wielu uprawnień tradycyjnie zagwarantowanych obywatelom (np. praw politycznych, prawa do opieki ze strony państwa podczas pobytu poza jego granicami), co stawia bezpaństwowców w gorszej sytuacji od obywateli.

Z wielokrotnym obywatelstwem mamy z kolei do czynienia wówczas, gdy dwa lub więcej państw w tym samym czasie uznaje tę samą osobę za swojego obywatela. Taka sytuacja jest również niepożądana, albowiem rodzi problemy w zakresie określania statusu takich osób, dotyczące m.in. realizowania przez nie podstawowych obowiązków obywatelskich (np. wierności, lojalności, służby wojskowej).

Oba wskazane zjawiska skłaniają do podejmowania działań służących ich eliminowaniu lub zapobieganiu ich powstawaniu. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w prawodawstwach krajowych, jak i aktach prawa międzynarodowego. Oceniając rolę międzynarodowego prawa o obywatelstwie w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, należy stwierdzić, że mimo iż nie stanowi ono trzonu prawnej regulacji obywatelstwa, to jego obowiązywanie ogranicza swobodę prawotwórczą prawodawcy krajowego oraz stanowi wyznacznik treści norm przez niego tworzonych, które z jednej strony nie mogą być sprzeczne z wiążącym nasze państwa prawem międzynarodowym, z drugiej zaś powinny zawierać rozwiązania realizujące jego normy. Jest to istotne zważywszy na konstytucyjnie usankcjonowane miejsce ratyfikowanych umów międzynarodowych (a tylko te w zakresie prawnej regulacji obywatelstwa mogą mieć znaczenie) w systemie źródeł prawa.

W zakresie prawa o obywatelstwie Polska ratyfikowała:

- 1) Konwencję w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpieczeństwa, podpisane w Hadze 12.04.1930 r. (Dz.U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361 ze sprost.) – dalej konwencja haska;
- 2) Konwencję o obywatelstwie kobiet zamężnych, otwartą do podpisu w Nowym Jorku 20.02.1957 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 56, poz. 334) – dalej konwencja nowojorska.

Trzeba podkreślić, że obecnie Polska nie jest związana żadną umową międzynarodową dotyczącą eliminacji podwójnego obywatelstwa.

Na zakończenie należy wspomnieć o powołanej już wcześniej, powstałej w ramach prawotwórczej działalności Rady Europy, Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 r. Akt ten dość szeroko normuje problematykę obywatelstwa, obejmując swoim zakresem ogólne zasady dotyczące obywatelstwa, regulowanie sposobów jego nabywania i utraty, standardy postępowań w sprawach obywatelstwa, kwestie wielokrotnego obywatelstwa, a także problem obywatelstwa w kontekście sukcesji państw oraz realizacji obowiązków wojskowych przez osoby posiadające wielokrotne obywatelstwo.

1.3. Zasady ogólne prawa o obywatelstwie polskim

Wskazane wyżej akty normatywne regulujące problematykę obywatelstwa polskiego należy analizować, interpretować i stosować, traktując je jako całość. Co więcej, wyodrębnione z porządku prawnego ze względu na przedmiot regulacji, stanowią one zbiór norm pozostających ze sobą w różnego rodzaju zależnościach, których istnienie pozwala mówić o swego rodzaju podsystemie norm prawnych. W podsystemie tym, którego charakterystyka jest pochodną cech systemu prawa w ogóle, szczególne znaczenie odgrywają normy, którym można przypisać charakter zasad. Ich wskazanie i identyfikację umożliwia z jednej strony взгляд na ich usytuowanie w hierarchii norm prawnych, stanowiące pochodną miejsca aktów normatywnych, których przepisy są podstawą rekonstruowania tych norm, w systemie aktów normatywnych, z drugiej zaś ich treść, odzwierciedlająca podstawowe założenia prawa o obywatelstwie polskim. Roli tak wyróżnionych zasad należy upatrywać po pierwsze w wytyczaniu przez nie kierunków i treści rozwiązań normatywnych, po drugie w uznaniu ich za dyrektywy interpretacyjne i podstawy prawne rozstrzygnięcia wątpliwości w sprawach związanych z obywatelstwem.

Mając na uwadze powyższe rozważania, charakter zasad można przypisać bezpośrednio dotyczącym zagadnień obywatelstwa postanowieniom Konstytucji RP oraz niektórym regulacjom zawartym w rozdziale 1 ustawy o obywatelstwie polskim.

Zaliczenie norm konstytucyjnych do zasad prawa wynika z faktu regulowania przez nie podstaw funkcjonowania państwa oraz ich miejsca na szczycie hierarchii źródeł prawa. W kontekście wymogu niesprzeczności systemu prawa oznacza to z kolei, że wszystkie inne normy prawnie obowiązujące w państwie muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi.

Problematykę obywatelstwa polskiego w sposób bezpośredni regulują dwa przepisy Konstytucji RP. Pierwszym jest art. 34, który dotyczy kwestii nabywania obywatelstwa polskiego (ust. 1) oraz jego utraty (ust. 2). Zgodnie z ust. 1 obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa określa ustawa.

W kontekście prawa o obywatelstwie polskim powyższej regulacji można przypisać następujące znaczenie.

Po pierwsze prawo krwi (którego istotą jest związanie nabycia obywatelstwa danego państwa z pochodzeniem od rodziców/rodzica posiadającego takie obywatelstwo) zostało uznane za podstawowy sposób nabywania obywatelstwa polskiego. Na marginesie należy stwierdzić, że analizowany przepis jest wystarczającą podstawą prawną nabycia obywatelstwa przez dzieci, których oboje rodzice posiadają obywatelstwo polskie (znajduje on bezpośrednie zastosowanie – zob. art. 8 ust. 2 Konstytucji RP), mimo że ten sam skutek prawny wynika z art. 14 pkt 1 u.ob.p. Można przy tym podkreślić, że podniesienie prawa krwi (aczkolwiek obejmującego wyłącznie przypadki, w których oboje rodzice posiadają obywatelstwo polskie) do rangi konstytucyjnie unormowanego sposobu nabycia obywatelstwa w żaden sposób nie przekłada się na status osoby, która w ten sposób je nabyła. W prawie polskim nie obowiązują bowiem regulacje różnicujące status prawny obywatela polskiego z uwagi na sposób i podstawę prawną nabycia obywatelstwa. Stąd uregulowaniu tego sposobu nabycia obywatelstwa w Konstytucji należy przypisać przede wszystkim skutek w postaci o wiele silniejszego (mając na uwadze tryb zmiany Konstytucji) osadzenia go w systemie prawnym (regulacja innych sposobów nabycia obywatelstwa polskiego, poza nadaniem obywatelstwa, następuje na szczeblu ustaw).

Po drugie z charakteryzowanego przepisu można wywieść tezę, że wolą ustrojodawcy jest, aby określony w tym przepisie sposób nie był jedynym sposobem nabycia obywatelstwa polskiego. Wręcz przeciwnie, z art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP można wyinterpretować nie tylko kompetencję ustawodawcy, ale również skierowany do niego nakaz uregulowania innych sposobów nabycia obywatelstwa.

Po trzecie problematyka obywatelstwa została zaliczona do materii ustawowej, co oznacza, że określenie innych sposobów nabycia obywatelstwa, przede wszystkim w kontekście uregulowania przesłanek powstania wężła obywatelstwa i podstawowych aspektów regulacji w tym zakresie, musi nastąpić w ustawie.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP obywatel polski nie może utracić obywatelstwa, chyba że sam się go zrzecnie. Przepis ten daje podstawę do dwóch wniosków.

Po pierwsze węzeł obywatelstwa został uznany za względnie trwały, ponieważ ustrojodawca przewidział instytucję utraty obywatelstwa.

Po drugie jedyną konstytucyjnie usankcjonowaną formą utraty obywatelstwa polskiego jest zrzeczenie się go, które należy utożsamiać z instytucją, w której kluczowym elementem jest złożone przez obywatela polskiego oświadczenie woli utraty obywatelstwa polskiego (zrzeczenia się obywatelstwa polskiego). Należy przy tym podkreślić, że uznanie zrzeczenia za jedyną formę utraty obywatelstwa oznacza niedopuszczalność wprowadzania przez ustawodawcę jakichkolwiek innych form, w szczególności takich, które mają charakter sankcyjny, ale również innych, wywierających skutek w postaci utraty obywatelstwa z mocy samego prawa czy też wydanego z inicjatywy organu aktu indywidualnego. W tym sensie analizowana regulacja na charakter gwarancyjny, dając wszystkim obywatelom polskim pewność ich statusu i dopuszczając zmianę w tym zakresie wyłącznie z ich woli.

Zgodnie z art. 137 Konstytucji RP Prezydent RP nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Przepis ten konstytucyjnie umocowuje drugi ze sposobów nabycia obywatelstwa polskiego, jakim jest nadanie obywatelstwa (naturalizacja), ponadto przesądza o tym, że przewidziane w art. 34 ust. 2 Konstytucji RP zrzeczenie się obywatelstwa dla swojej skuteczności wymaga zgody Prezydenta RP. Warto przy tej okazji podkreślić, że doktryna prawa konstytucyjnego jednoznacznie zalicza wynikające z art. 137 Konstytucji RP kompetencje do osobistych prerogatyw Prezydenta RP (w świetle art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji RP dla ważności postanowień Prezydenta w tych sprawach nie jest wymagana kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów). Podstawowym skutkiem tego faktu jest to, że rozstrzygnięcia Prezydenta RP w sprawach obywatelstwa wyłączone są spod kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Na gruncie obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim *expressis verbis* wynika to z art. 10 ust. 1, zgodnie z którym w sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego nie stosuje się przepisów ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisów ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jeśli chodzi o zasady ogólne prawa o obywatelstwie polskim, wynikające z ustawy o obywatelstwie polskim, to, mając na uwadze regulacje zawarte w rozdziale 1 ustawy, można z nich wywieść:

- zasadę ciągłości obywatelstwa polskiego,
- zasadę wyłączności obywatelstwa polskiego,
- zasadę równego statusu osób posiadających wyłącznie polskie i wielokrotne obywatelstwo,

- zasadę równouprawnienia małżonków w zakresie obywatelstwa,
- zasadę obejmowania skutkami rozstrzygnięć w sprawach obywatelstwa małoletnich.

Zasadę ciągłości obywatelstwa wyraża art. 2 u.ob.p., stanowiący, że w dniu wejścia w życie ustawy obywatelami polskimi są osoby, które posiadają obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów. Jej znaczenie polega na tym, że uniezależnia ona istnienie więzi obywatelstwa od późniejszych zmian lub uchylenia przepisów stanowiących podstawę jej powstania. Oznacza to, że osoba, która nabyła obywatelstwo polskie, nie traci go wskutek uchylenia przepisu, na podstawie którego stała się obywatelem.

Konsekwencją zasady ciągłości, zwłaszcza w sprawach potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego (art. 55–58 u.ob.p.), jest opieranie rozstrzygnięć również na przepisach już nieobowiązujących. One bowiem, stanowiąc podstawę nabycia obywatelstwa, determinują obecny status osób w tym zakresie. Należy przy tym podkreślić, że dla osób, które nabyły obywatelstwo polskie przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed dniem 15.08.2012 r.), podstawa prawna nabycia obywatelstwa jest inna od podstawy prawnej jego posiadania. Tą pierwszą zawsze pozostanie przepis obowiązujący w momencie nabycia obywatelstwa i stanowiący jego podstawę, natomiast podstawą prawną posiadania obywatelstwa jest przepis obowiązujący w momencie rozstrzygania tej sprawy, a zatem obecnie art. 2 u.ob.p. Natomiast dla osób, które nabyły obywatelstwo na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim, podstawa prawna nabycia jest tożsama z podstawą prawną posiadania obywatelstwa.

Na zakończenie należy podkreślić konstytucyjne umocowanie zasady ciągłości obywatelstwa. Bezwzględny wymóg jej wprowadzania do każdej nowej regulacji dotyczącej obywatelstwa polskiego wywieść można z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP. Co więcej, w świetle tego przepisu niedopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę jakichkolwiek wyjątków od tej zasady, czy to o charakterze generalnym, czy też indywidualnym. Nieobjęcie zasadą ciągłości jakiegokolwiek obywatela polskiego oznaczałoby bowiem utratę przez niego obywatelstwa w sposób inny niż zrzeczenie się go, co byłoby oczywiście sprzeczne z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.ob.p. obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki. Wynikająca z tego przepisu zasada wyłączności obywatelstwa polskiego związana jest ze zjawiskiem wielokrotnego obywatelstwa. Jest to zjawisko niepożądane. Stwarza bowiem problemy w zakresie ustalenia statusu osoby o wielorakim obywatelstwie. W prawodawstwach krajowych zapobieganie konfliktom związanym z wielorakim obywatelstwem może być regulowane zasadniczo w dwojaki sposób. Pierwszym jest wprowadzenie zakazu posiadania obywatelstwa innego państwa. W polskim prawie z taką sytuacją mieliśmy do czynienia na gruncie ustawy z 20.01.1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego

(Dz.U. Nr 7, poz. 44 ze zm.) i ustawy z 8.01.1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25 ze zm.). Należy jednak mieć przy tym na uwadze, że bez wprowadzenia instytucji przymusowej utraty obywatelstwa polskiego (z mocy prawa lub aktu indywidualnego) trudno wyobrazić sobie skuteczne egzekwowanie tego zakazu. Nie można bowiem udaremnić obywatelowi polskiemu nabycia obywatelstwa innego państwa (pewne wyjątki mogą w tym zakresie wynikać z umów o unikaniu podwójnego obywatelstwa), ponieważ następuje to na podstawie prawa obcego, a należy liczyć się z tym, że nie zawsze w takiej sytuacji obywatel wyrazi wolę utraty obywatelstwa polskiego. Na marginesie trzeba dodać, że w związku z powyższym w obecnym stanie prawnym wprowadzenie do ustawy takiego zakazu byłoby sprzeczne z Konstytucją.

Istota drugiego ze sposobów unikania konfliktów generowanych zjawiskiem wielokrotnego obywatelstwa, znajdującego odzwierciedlenie właśnie w zasadzie wyłączności obywatelstwa, uznaje prawo posiadania przez obywatela równocześnie obywatelstwa innego państwa, a polega na niedopuszczalności uznawania tej osoby za obywatela innego państwa w kontekście określania jego statusu prawnego (praw i obowiązków). Analiza art. 3 ust. 2 u.ob.p., wyrażającego zasadę wyłączności obywatelstwa polskiego, skłania do przyjęcia tezy, że wynikająca z niego norma nakazuje określać prawa i obowiązki osób posiadających oprócz obywatelstwa polskiego również obywatelstwo innego państwa wyłącznie na podstawie przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli polskich. Konsekwencją tego jest niedopuszczalność stosowania wobec takich osób tych przepisów prawa polskiego, które są adresowane i kształtują sytuację prawną obywateli tego państwa, którego obywatelstwo obywatel polski również posiada. Chodzi tu, generalnie rzecz ujmując, o przepisy dotyczące cudzoziemców. Innymi słowy, obywatel polski posiadający obywatelstwo innego państwa w świetle prawa polskiego i przed organami polskimi nie może być traktowany ani żądać bycia traktowanym jak obywatel tego państwa (jak cudzoziemiec).

Tak rozumiana zasada wyłączności nie oznacza, co warto podkreślić, niedopuszczalności uwzględniania faktu posiadania przez obywatela polskiego innego obywatelstwa. Wręcz przeciwnie, z wielu przepisów prawa polskiego wynika, że jest to okoliczność mająca wpływ na prawa i obowiązki obywatela polskiego. Przykładowo art. 3 ust. 1 zdanie drugie u.o.O. stanowi, że obywatel polski będący równocześnie obywatelem innego państwa, nie podlega obowiązkowi obrony, jeżeli stale zamieszkuje poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Nie sposób jednak uznawać tej regulacji za wyjątek od zasady wyłączności. Posiadanie innego obywatelstwa jest w tym przypadku tylko jedną z okoliczności wywierających wpływ na określenie praw i obowiązków obywatela polskiego, który, podnosząc jej istnienie, nie żąda traktowania ani nie jest w świetle tego przepisu traktowany jak cudzoziemiec (obywatel innego państwa). Inna rzecz, że regulacja ta stanowi przykład wyjątku od zasady równego statusu, o której niżej.

Z oczywistych względów zasada wyłączności obywatelstwa polskiego obowiązuje tylko na gruncie prawa polskiego i przed organami polskimi. W żaden sposób nie może

ona przesądzać o tym, jak osoba objęta podmiotowym zakresem tej zasady będzie traktowana przez organy innych państw i przez obce prawo.

Zasada równego statusu osób posiadających wyłącznie polskie i wielokrotne obywatelstwo wynika z art. 3 ust. 1 u.ob.p., zgodnie z którym obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Z przepisu tego, mającego swe aksjologiczne uzasadnienie w wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasadzie równości wobec prawa, wynika, że ustawodawca stoi na stanowisku, iż posiadanie przez obywateli polskich równocześnie obywatelstwa innego państwa nie jest okolicznością uzasadniającą modyfikację, w porównaniu z pozostałymi obywatelami (posiadającymi wyłącznie obywatelstwo polskie), ich praw i obowiązków. Należy przy tym podkreślić, że analizowany przepis nie przewiduje wyjątków od tej zasady. Zważywszy jednak na regulacje zawarte w innych aktach normatywnych, trzeba stwierdzić, że takie wyjątki istnieją. Jeden z nich wynika z przytoczonej wyżej regulacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, w sposób generalny zwalniającej z tego obowiązku zamieszkujących za granicą obywateli polskich posiadających jednocześnie obywatelstwo innego państwa. Ewidentnie zatem fakt posiadania innego obywatelstwa ma wpływ za zakres obowiązków obywatela polskiego. Podstawę wskazania innego rodzaju wyjątku od omawianej zasady stanowi grupa regulacji prawnych wskazująca podmiotowe przesłanki dopuszczalności wykonywania określonych funkcji lub zawodów. W kontekście wymogu posiadania obywatelstwa polskiego większość regulacji wprowadzających tę przesłankę sformułowanych jest w ten sposób, że dana osoba ma posiadać obywatelstwo polskie. Oznacza to, że przesłankę tę spełniają zarówno osoby, które posiadają wyłącznie obywatelstwo polskie, jak i te, które równocześnie posiadają obywatelstwo innego państwa. Można jednak wskazać i takie unormowania, w których zakres podmiotowy określonych uprawnień został ograniczony do osób posiadających wyłącznie obywatelstwo polskie. Przykładowo wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego dotyczy sędziów sądów powszechnych i sądów wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu. Tak jak w poprzednim przykładzie, nie ulega wątpliwości, że rozwiązania te różnicują sytuację prawną osób posiadających wielokrotne obywatelstwo, ograniczając ich uprawnienia w zakresie możliwości piastowania tych funkcji czy stanowisk, stanowiąc wyjątek od zasady wyrażonej w art. 3 ust. 1 u.ob.p.

Zasadę równouprawnienia małżonków w zakresie obywatelstwa wyraża art. 5 u.ob.p., stanowiąc, że zawarcie związku małżeńskiego przez obywatela polskiego z osobą niebędącą obywatelem polskim nie powoduje zmian w obywatelstwie małżonków. Zasada ta dotyczy kwestii wpływu instytucji małżeństwa (jego zawarcia) na obywatelstwo małżonków i rozstrzyga ją w sposób pozbawiający jakiegokolwiek znaczenia dla obywatelstwa małżonków faktu zawarcia związku małżeńskiego. Stąd też, zgodnie z prawem polskim, zawarcie związku małżeńskiego nie może stanowić przesłanki nabycia

lub utraty obywatelstwa z mocy prawa. Jest to wyraz względnego uniezależnienia od siebie instytucji prawa prywatnego (małżeństwo) i publicznego (obywatelstwo), co nie wyklucza jednak możliwości uznania zawarcia, ustania czy też unieważnienia małżeństwa jako jednej z przesłanek nabycia lub utraty obywatelstwa polskiego (ale nie *ex lege*).

Charakteryzując zasadę równouprawnienia, nie sposób pominąć wątku historycznego. W pierwszej połowie XX w. większość prawodawstw hołdowała zasadzie jednolitości obywatelstwa w rodzinie, osiągając ten cel zasadniczo w drodze regulacji powodujących *ex lege* nabycie lub utratę przez kobietę (żonę) jej obywatelstwa na rzecz obywatelstwa posiadanego przez jej męża. W Polsce rozwiązania takie przewidywała ustawa o obywatelstwie polskim z 1920 r. Krytyka zasady jednolitości obywatelstwa w małżeństwie – jako realizowanej zasadniczo kosztem praw kobiet w zakresie obywatelstwa – znalazła odzwierciedlenie na forum międzynarodowym w postanowieniach konwencji nowojorskiej, obligującej państwa-strony do wprowadzenia w swoich ustawodawstwach zasady równouprawnienia małżonków w zakresie obywatelstwa. Zasada równouprawnienia jest więc z jednej strony realizacją prawnomiędzynarodowych zobowiązań Polski, ale z drugiej, czego nie można nie podkreślić, ma swoje uzasadnienie w postanowieniach Konstytucji RP statuujących zasadę równości wobec prawa (art. 32) oraz względnej trwałości obywatelstwa (art. 34 ust. 2).

Zasadę obejmowania skutkami rozstrzygnięć w sprawach obywatelstwa małoletnich wyraża art. 7 u.ob.p., zgodnie z którym nadanie obywatelstwa polskiego rodzicom, uznanie ich za obywateli polskich oraz wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego obejmuje małoletniego pozostającego pod ich władzą rodzicielską. W przypadkach objęcia tymi rozstrzygnięciami jednego z rodziców, obejmują one małoletniego pozostającego pod jego władzą rodzicielską wówczas, gdy drugiemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska albo drugie z rodziców złożyło oświadczenie o wyrażeniu zgody na nabycie lub utratę przez małoletniego obywatelstwa polskiego. Oświadczenia takie składane są, w zależności od miejsca zamieszkania rodzica, przed wojewodą albo przed konsulem. Należy podkreślić, że skuteczność tej zasady wobec małoletnich, którzy ukończyli 16 lat, zależy od ich woli. Zgodnie bowiem z art. 8 u.ob.p. w takich sytuacjach wymagane jest oświadczenie o wyrażeniu zgody złożone przez małoletniego. Nie ulega wątpliwości, że omawiana zasada sprzyjać ma zapewnieniu jednolitości obywatelstwa w rodzinie.

1.4. Nabycie obywatelstwa polskiego

1.4.1. Uwagi ogólne

Mimo że obywatelstwo jako instytucja prawna ma charakter jednolity, ustawodawca, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, uregulował wiele sposobów jego nabycia.

Ich źródłem są obecnie (poza art. 34 ust. 1 Konstytucji RP) ustawa o obywatelstwie polskim oraz ustawa o repatriacji.

Najczęściej stosowanym w literaturze przedmiotu kryterium podziału sposobów nabycia obywatelstwa polskiego jest konstrukcja jurydyczna, na której są one oparte. Daje to podstawę do następującej, wyczerpującej w swym zakresie, delimitacji sposobów nabycia obywatelstwa polskiego:

- 1) nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa przez:
 - a) urodzenie,
 - b) znalezienie,
 - c) przysposobienie,
 - d) repatriację,
 - e) uznanie za repatrianta;
- 2) nabycie obywatelstwa polskiego na podstawie aktu indywidualnego przez:
 - a) nadanie obywatelstwa polskiego,
 - b) uznanie za obywatela polskiego,
 - c) przywrócenie obywatelstwa polskiego.

Warto przypomnieć, że polskie prawo nie daje podstaw do różnicowania praw i obowiązków obywateli polskich ze względu na sposób nabycia obywatelstwa.

1.4.2. Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa

1.4.2.1. Uwagi ogólne

Do tej grupy sposobów nabycia obywatelstwa należą te przypadki, kiedy nabycie obywatelstwa jest wynikającą z przepisu prawa konsekwencją zaistnienia określonego w nim faktu prawnego (zachowania prawnego lub zdarzenia prawnego). Do nabycia obywatelstwa dochodzi przy tym z mocy samego prawa, a jego podstawą jest przepis prawa bezpośrednio wyznaczający sytuację prawną jego adresata. Oznacza to, że do nabycia obywatelstwa nie jest konieczna jakakolwiek późniejsza czynność organu administracji, potwierdzająca zaistnienie zdarzenia skutkującego nabyciem obywatelstwa.

1.4.2.2. Nabycie obywatelstwa polskiego przez urodzenie

Podstawowym sposobem nabycia obywatelstwa polskiego jest nabycie go przez urodzenie. W zależności od tego, jaki element jest relewantny prawnie, przesądzający o wiązaniu faktu urodzenia dziecka z nabyciem przez nie obywatelstwa, rozwiązania przyjmowane w poszczególnych państwach opierane są na dwóch zasadach:

- zasadzie krwi (*ius sanguinis*), zwanej zasadą pochodzenia – wiążącej, zasadniczo rzecz ujmując, nabycie obywatelstwa danego państwa z pochodzeniem od

rodziców posiadających jego obywatelstwo co do zasady bez względu na miejsce urodzenia dziecka;

- zasadzie ziemi (*ius soli*), zwanej zasadą terytorialną – wiążącej, zasadniczo rzecz ujmując, nabycie obywatelstwa danego państwa z faktem urodzenia dziecka na jego terytorium, bez względu na obywatelstwo rodziców.

Mając na uwadze głównie tradycję oraz aktualne potrzeby w tym zakresie, każde państwo suwerennie decyduje, która z zasad zostanie uznana za podstawową przy normowaniu nabycia obywatelstwa przez urodzenie. Przyjmowane rozwiązania są różnorodne, ale można wskazać pewne prawidłowości. Zasada terytorialna dominuje w państwach latynoamerykańskich (np. Argentynie, Chile, Kolumbii, Brazylii) oraz państwach związanych z systemem common law (np. Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii). Z kolei na kontynencie europejskim podstawową rolę odgrywa prawo krwi.

Rozwiązania polskie w tym zakresie nie odbiegają zasadniczo od rozwiązań europejskich i opierają się na dominacji prawa krwi oraz uzupełniając stosowanym prawie ziemi.

Zgodnie z zasadą krwi, wynikającą z art. 14 pkt 1 u.ob.p., małoletni nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. Z powyższego wynika, że ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu prawa krwi w teoretycznie najszerszym możliwym zakresie. Jedyną bowiem przesłanką nabycia obywatelstwa jest fakt, że jedno z rodziców dziecka posiada obywatelstwo polskie. Bez znaczenia jest to, jakie obywatelstwo ma drugie z rodziców i czy w ogóle jest znane. Nie jest ważne również, które z rodziców posiada polskie obywatelstwo (ojciec czy matka) i czy rodzice dziecka pozostają w związku małżeńskim. Nabycie obywatelstwa następuje również bez względu na miejsce urodzenia dziecka.

Podstawowym celem wprowadzenia do polskiego prawa o obywatelstwie zasady ziemi jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu przypadków bezpaństwowości. Z tego też względu zakres zastosowania tej zasady jest relatywnie ograniczony. Obowiązek realizacji powyższego celu wynika z postanowień konwencji haskiej. Zgodnie z jej art. 14 dziecko, którego oboje rodzice są nieznani, posiada obywatelstwo państwa, w którym się urodziło. Natomiast w myśl art. 15 konwencji haskiej, o ile nie nabywa się obywatelstwa danego państwa z samego prawa przez urodzenie na terytorium tegoż państwa, dziecko urodzone przez rodziców bez obywatelstwa może nabyć obywatelstwo wspomnianego państwa. Polskie prawo w szerokim zakresie realizuje założenia konwencji haskiej. Normujący ten sposób nabycia obywatelstwa art. 14 pkt 2 u.ob.p. jest bowiem podstawą nabycia obywatelstwa polskiego przez małoletniego, jeżeli urodził się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznani, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Podkreślić przy tym należy, iż określony w tym przepisie status musi odnosić się do obojga rodziców.

1.4.2.3. Nabycie obywatelstwa polskiego przez znalezienie

Zasadę terytorialną uzupełnia przewidziane w art. 15 u.ob.p. nabycie obywatelstwa polskiego przez małoletniego znalezione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji, w której jego rodzice są nieznani. Ustawodawca uznał zatem znalezienie za odrębne, acz równorzędnie z urodzeniem zdarzenie skutkujące nabyciem obywatelstwa polskiego. Harmonizuje to z regulacjami konwencji haskiej, która jednak nabycie obywatelstwa przez dziecko znalezione opiera na domniemaniu, że urodziło się ono na terytorium państwa, gdzie zostało znalezione (art. 14).

W podsumowaniu dotychczas scharakteryzowanych form nabycia obywatelstwa polskiego należy podnieść jeszcze jedną kwestię. Dla określenia obywatelstwa małoletniego zgodnie z zasadą krwi lub ziemi istotne jest ustalenie jego rodziców i ich obywatelstwa w momencie urodzenia się dziecka. Może się jednak zdarzyć, że ustalenia w tym zakresie ulegną zmianie. O ich wpływie na określenie obywatelstwa dziecka rozstrzyga art. 6 u.ob.p. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu zmiany w ustaleniu osoby albo obywatelstwa jednego lub obojga rodziców podlegają uwzględnieniu przy określeniu obywatelstwa małoletniego, jeżeli nastąpiły przed upływem roku od dnia urodzenia małoletniego. Dłuższy horyzont czasowy ustawodawca przewidział w przypadku zmian w ustaleniu osoby ojca, wynikających w orzeczenia sądu wydanego na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa albo o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa. W myśl ust. 2 podlegają one uwzględnieniu do momentu osiągnięcia przez małoletniego pełnoletności. Jeżeli jednak małoletni ukończył 16 lat, uwzględnienie tych zmian (w istocie chodzi o zmianę w ustaleniu obywatelstwa małoletniego) może nastąpić jedynie za jego zgodą.

1.4.2.4. Nabycie obywatelstwa polskiego przez przysposobienie

Jest to sposób nabycia obywatelstwa polskiego, który pojawił się po raz pierwszy w ustawie o obywatelstwie polskim. Przewidujący nabycie obywatelstwa przez przysposobienie art. 16 u.ob.p. warunkuje powstanie węzła obywatelstwa następującymi przesłankami:

- przysposabianym jest małoletni cudzoziemiec – przyjąć przy tym należy, że cudzoziemcem w rozumieniu tego przepisu jest zarówno obywatel innego państwa, jak i bezpaństwowiec;
- przysposobienie następuje przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie;
- przysposobienie ma charakter przysposobienia pełnego – w doktrynie prawa rodzinnego pojęcie przysposobienia pełnego utożsamia się przede wszystkim z przysposobieniem, które zostało przewidziane w art. 121 k.r.o., a którego skutki polegają na tym, że między przysposabiającym a przysposobionym powstaje taki stosunek jak między rodzicami z dziećmi – wywołuje ono dla przysposobionego nowy stan cywilny;

- przysposobienie następuje przed ukończeniem przez małoletniego 16 lat – zważywszy że przysposobienie stanowi skutek orzeczenia (postanowienia) sądu, spełnienie tej przesłanki należy utożsamiać z sytuacją, w której przed ukończeniem przez małoletniego 16 lat orzeczenie o przysposobieniu uzyskało walor prawomocności.

Charakterystyczną cechą omawianego sposobu nabycia obywatelstwa jest to, że mimo iż ustawodawca związał je z faktem przysposobienia jako jego skutek, w kontekście temporalnego aspektu nabycia obywatelstwa zdecydował się na wprowadzenie fikcji prawnej polegającej na przyjęciu, że przysposobiony cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia. Na podkreślenie zasługuje również to, że specyfika tego sposobu nabycia obywatelstwa polskiego, obok uznania za repatrianta, polega na tym, iż są one jedynymi z grupy sposobów nabycia z mocy prawa, w którym zdarzeniem kreującym węzeł obywatelstwa jest czynność konwencjonalna.

1.4.2.5. Nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację

Ten sposób nabycia obywatelstwa został unormowany w ustawie o repatriacji. Określa ona repatrianta jako osobę, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej wydanej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe. Podstawę prawną nabycia obywatelstwa polskiego przez repatriację stanowi natomiast art. 4 u.r., w myśl którego osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba przy tym podkreślić, że przybycie do Polski (przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej) na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji rodzi skutek nie tylko w postaci nabycia obywatelstwa polskiego, ale również uzyskania statusu repatrianta, z którym wiążą się określone uprawnienia.

Normatywne związanie nabycia obywatelstwa z faktem przekroczenia granicy na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji sprawia, że w charakterystyce tego sposobu nabycia obywatelstwa kluczowe jest ustalenie przesłanek wydania tego rodzaju wizy cudzoziemcowi.

Wiza krajowa w celu repatriacji jest wydawaną przez konsula, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych, szczególnego rodzaju decyzją administracyjną, uprawniającą jej adresata do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wiza ta wydawana jest, na ich wniosek, trzem kategoriom cudzoziemców.

- 1) przede wszystkim cudzoziemcowi po łącznym spełnieniu następujących przesłanek:
 - a) stwierdzeniu, że cudzoziemiec jest osobą pochodzenia polskiego,
 - b) wykazaniu, że przed dniem wejścia w życie ustawy (ustawa weszła w życie w dniu 1.01.2001 r.) cudzoziemiec zamieszkiwał na stałe na terytorium

obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej,

- c) przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania; niespełnienie tej przesłanki (przy spełnieniu pozostałych) rodzi po stronie wnioskodawcy prawo do uzyskania decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji, którą wydaje konsul,
- d) uzyskaniu zgody na wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; zgoda taka wydawana jest w trybie art. 106 k.p.a.; na postanowienie ministra o odmowie wyrażenia zgody służy skarga do sądu administracyjnego.

Za osobę polskiego pochodzenia w świetle art. 5 u.r. uznaje się przy tym osobę, która:

- deklaruje narodowość polską oraz
- wykaże swój związek z polskością,
- co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej, przez co ustawa rozumie potwierdzenie swojej przynależności do Narodu Polskiego przez, w szczególności, pielęgnowanie polskich tradycji i zwyczajów.

Stwierdzenie, że wnioskodawca jest osobą pochodzenia polskiego, następuje w drodze decyzji konsula. Przyjąć należy, że jest to decyzja o charakterze deklaratoryjnym i związanym;

- 2) małżonkowi i zstępnym do czwartego stopnia osoby, o której mowa w pkt 1 i spełniającej warunki wskazane w lit. a i b, jeżeli zamierzają przybyć do Rzeczypospolitej Polskiej z tą osobą, z zamiarem osiedlenia się na stałe;
- 3) małżonkowi zstępnego, o którym mowa w pkt 2, jeżeli zamierza z nim przybyć do Rzeczypospolitej Polskiej z zamiarem osiedlenia się na stałe.

W kontekście powyższego należy podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym ustawodawca odstąpił od bezwzględnego uzależnienia możliwości nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji od polskiego pochodzenia ubiegającego się o wizę wjazdową w celu repatriacji. Była to reguła przyjęta we wcześniejszych regulacjach normujących ten sposób nabycia obywatelstwa, która występowała również na gruncie obowiązującej ustawy o repatriacji do zmiany tej ustawy, która weszła w życie w dniu 1.05.2017 r.

Ustawa o repatriacji przewiduje również przesłanki obligatoryjnej odmowy wydania wizy w celu repatriacji. Stosownie do treści art. 10a u.r. są to:

- utrata obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji;
- repatriowanie się z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944–1957 przez Rzeczpospolitą Polską albo przez Polską Rzeczpospolitą Ludo-

wą z Białoruską Socjalistyczną Republiką Radziecką, Ukrainą Socjalistyczną Republiką Radziecką, Litewską Socjalistyczną Republiką Radziecką i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich do jednego z państw będących stroną tych umów;

- działanie na szkodę podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pobytu poza jej granicami;
- uczestniczenie w łamaniu praw człowieka;
- fakt znajdowania się danych wnioskodawcy w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu;
- względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- obowiązywanie wpisu danych wnioskodawcy do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.

Na zasadach określonych w art. 7 u.r. obywatelstwo polskie nabywają również co do zasady małoletni pozostający pod władzą rodzicielską repatrianta.

1.4.2.6. Nabycie obywatelstwa polskiego przez uznanie za repatrianta

Podstawą prawną nabycia obywatelstwa w ten sposób jest art. 16c u.r., z którego wynika, że nabycie obywatelstwa jest znajdującą źródło w tym przepisie konsekwencją uznania cudzoziemca za repatrianta. Uznanie za repatrianta należy do kompetencji wojewody, realizowanej w formie decyzji administracyjnej. Decyzja o uznaniu za repatrianta (nadająca również status repatrianta w rozumieniu ustawy o repatriacji) jest więc czynnością prawną, z której dokonaniem ustawa wiąże nabycie obywatelstwa, co następuje z dniem wydania decyzji o uznaniu za repatrianta, jeżeli decyzja ta stała się ostateczna (art. 16c ust. 1 u.r.).

Powyższa zależność sprowadza problematykę nabycia w ten sposób obywatelstwa do charakterystyki instytucji uznania za repatrianta. Zgodnie z art. 16 u.r. za repatrianta może być uznany:

- 1) cudzoziemiec, który:
 - a) jest polskiego pochodzenia – dowodzenie i stwierdzenie tego faktu następuje na takich samych zasadach jak przy ubieganiu się o wizę w celu repatriacji (wymagana jest tu decyzja konsula),
 - b) przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwał na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej,
 - c) przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 144 u.c. (chodzi tu o zezwolenie na pobyt w celu kształcenia się na studiach), lub przysługującego mu

w związku z odbywaniem studiów prawa pobytu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 3 u.w.p.w.,

- d) złoży wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkoły wyższej – należy podkreślić, że termin ten ma charakter terminu prawa materialnego, w związku z czym nie znajdują tu zastosowania przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego regulacje dotyczące liczenia terminów, jak również instytucja przywrócenia terminu;
- 2) cudzoziemiec, który:
- a) jest polskiego pochodzenia,
 - b) przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji zamieszkiwał na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej,
 - c) przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na osiedlenie się, lub prawa stałego pobytu,
 - d) posiada w Rzeczypospolitej Polskiej źródło utrzymania oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;
- 3) cudzoziemiec, który:
- a) uzyskał zezwolenie na pobyt na terytorium RP jako małżonek repatrianta,
 - b) posiada w Rzeczypospolitej Polskiej źródło utrzymania oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego.

Wobec wszystkich kategorii wnioskodawców nie mogą zachodzić wcześniej wymienione okoliczności skutkujące obligatoryjną odmową wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji.

Z powołanych przepisów wynika, że kompetencja wojewody w zakresie uznania za repatrianta ma charakter uznaniowy, o czym przesądza treść art. 16 u.r., zgodnie z którym „Za repatrianta może być uznana osoba...”.

Od decyzji wojewody w sprawie uznania za repatrianta przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

1.4.3. Nabycie obywatelstwa polskiego w drodze aktu indywidualnego

1.4.3.1. Uwagi ogólne

Wspólną cechą zaliczonych do tej grupy sposobów nabycia obywatelstwa polskiego jest to, że źródłem prawnego węzła obywatelstwa jest władcze, jednostronne i oparte na przepisie rangi ustawowej rozstrzygnięcie właściwego organu polskiego, dokonane po spełnieniu przewidzianych prawem warunków, na wniosek zainteresowanego nabyciem obywatelstwa cudzoziemca.

1.4.3.2. Nadanie obywatelstwa polskiego

Nadanie obywatelstwa polskiego (naturalizacja) jest podstawowym sposobem nabywania obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców. Stosownie do kluczowego dla tej instytucji art. 18 u.ob.p. Prezydent RP może nadać cudzoziemcowi obywatelstwo polskie.

Należy przypomnieć, że nadawanie obywatelstwa jest konstytucyjnie (art. 137 Konstytucji RP) określoną kompetencją Prezydenta RP o znamionach prerogatywy i realizowane jest w formie postanowienia.

Węzłowymi elementami instytucji naturalizacji są jej zakres podmiotowy, przesłanki stosowania oraz charakter prawny aktu nadania obywatelstwa.

Pierwsze z wymienionych zagadnień wiąże się z ustaleniem, kto może być adresatem postanowienia Prezydenta o nadaniu obywatelstwa. W tym zakresie nie powinna budzić wątpliwości teza, iż mając na uwadze zarówno postanowienia Konstytucji, jak i ustawy o obywatelstwie polskim, naturalizowanymi mogą być zarówno osoby posiadające obywatelstwo (obywatelstwa) innego państwa, jak i bezpaństwowcy (apatrydzi).

Obowiązujące regulacje ustawowe nie określają, poza wnioskiem, jakichkolwiek materialnoprawnych przesłanek naturalizacji. Ustawodawca postanowił w żaden sposób nie ograniczać konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta RP (Konstytucja również nie określa przesłanek nadania obywatelstwa), czyniąc z rozstrzygnięcia głowy państwa w tym zakresie akt w pełni uznaniowy. Oznacza to, że w sprawach tych Prezydent suwerennie (dodatkowo poza jakąkolwiek sformalizowaną kontrolą, o czym niżej) będzie decydował, jakie argumenty wskazane przez cudzoziemca we wniosku o nadanie obywatelstwa oraz inne związane ze sprawą okoliczności będą istotne na tyle, aby mógł on nadać obywatelstwo polskie. Wydaje się przy tym, że mogą to być zarówno względy leżące wyłącznie po stronie cudzoziemca (jego szczególna sytuacja osobista czy rodzinna), jak i też względy związane z interesem publicznym czy dobrem państwa, uzasadniające naturalizowanie cudzoziemca. Niezależnie od tego wydaje się, że charakter, a przede wszystkim prawne skutki nadania obywatelstwa (włączenie cudzoziemca do grona obywateli polskich skutkujące uzyskaniem przez nich wielu praw zastrzeżonych wyłącznie dla obywateli, w szczególności praw politycznych) powinny skłaniać do wyrażenia tezy, że kluczowe znaczenie w tych sprawach powinny mieć ustalenia dotyczące kwestii związania wnioskodawcy z państwem polskim oraz jego zintegrowanie ze społeczeństwem polskim (przejawiające się chociażby w znajomości języka polskiego).

Nadanie obywatelstwa polskiego, jak również odmowa jego nadania, następuje w formie postanowienia. Zagadnienie charakteru prawnego rozstrzygnięcia sprawy o nadanie obywatelstwa polskiego sprowadza się przede wszystkim do pytania

o dopuszczalność jego weryfikacji, w szczególności przez sąd administracyjny. W poprzednim stanie prawnym (na gruncie ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r.) kwestia ta nie była jednoznacznie uregulowana. Wątpliwości w tym zakresie rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny, uznając, że akt prawny w sprawie nadania obywatelstwa polskiego nie podlega kontroli tego sądu, co zostało oparte na tezie, że w sprawach obywatelstwa Prezydent nie działa jako organ administracji publicznej, ale jako głowa państwa polskiego, symbolizując jego majestat i suwerenność i jego działania w tym zakresie nie stanowią wykonywania administracji publicznej (zob. uchwała NSA (7) z 9.11.1998 r., OPS 4/98, ONSA 1998/1, poz. 6). W obowiązującej ustawie o obywatelstwie polskim ustawodawca postanowił jednoznacznie rozstrzygnąć omawianą kwestię, generalnie wyłączając w sprawach o nadanie obywatelstwa i wyrażenie zgody na zrzeczenie obywatelstwa stosowanie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oznacza to, że postanowienia Prezydenta RP w tych sprawach nie podlegają jakiejkolwiek kontroli. Dla porządku bowiem można podnieść, że obowiązujące regulacje nie przewidują żadnej formy kontroli postanowień (jak również beczynności) Prezydenta, czy to inicjowanej odwołaniem, wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy też jakimkolwiek innym środkiem prawnym.

W kontekście proceduralnych aspektów instytucji nadania obywatelstwa trzeba podkreślić, że ustawodawca przewidział, iż wnioski o nadanie obywatelstwa składane są do Prezydenta RP za pośrednictwem wojewodów lub konsulów, którzy przekazują je wraz z odpowiednimi dokumentami oraz własną opinią w sprawie Prezydentowi, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który również sporządza własną opinię dotyczącą wniosku.

W przypadku wydania przez Prezydenta postanowienia o nadaniu obywatelstwa polskiego, datą nabycia obywatelstwa przez cudzoziemca jest dzień wydania tego postanowienia.

Konsekwencją rozstrzygnięcia przez Prezydenta sprawy nadania obywatelstwa jest sporządzenie przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP odpowiednio aktu nadania obywatelstwa polskiego albo zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa. Dokumenty te doręczane są wnioskodawcom w tych sprawach.

1.4.3.3. Uznanie za obywatela polskiego

Instytucja uznania za obywatela polskiego, znana wcześniejszym ustawom o obywatelstwie, w obecnej regulacji uległa daleko idącej modyfikacji. O ile bowiem dotychczas stanowiła ona sposób nabycia obywatelstwa o bardzo wąsko określonym zakresie zastosowania (w ustawie o obywatelstwie polskim z 1962 r. w ten sposób obywatelstwo mogli nabyć wyłącznie bezpaństwowcy zamieszkujący w Polsce co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt

rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich), obecnie jest ona podstawą nabycia obywatelstwa przez relatywnie liczną kategorię cudzoziemców. Zgodnie bowiem z art. 30 u.o.b.p. za obywatela polskiego uznaje się:

- 1) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;
- 2) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który:
 - a) pozostaje co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim lub
 - b) nie posiada żadnego obywatelstwa;
- 3) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy nadanego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, którego jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie;
- 5) małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, którego co najmniej jednemu z rodziców zostało przywrócone obywatelstwo polskie, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie;
- 6) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie i legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat, który spełnia łącznie następujące warunki:
 - a) posiada zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawo stałego pobytu,
 - b) posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;
- 7) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka.

Dodatkową przesłanką, odnoszącą się do cudzoziemców ubiegających się o uznanie za obywatela polskiego, o których mowa w pkt 1, 2, 3, 6 i 7, jest znajomość języka polskiego potwierdzona w określony w ustawie sposób.

Ustawa o obywatelstwie polskim określa też negatywne przesłanki uznania za obywatela, do których, poza niespełnianiem wyżej wskazanych wymogów, w świetle art. 31, należy stwierdzenie, że nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego będzie stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Uznanie za obywatela polskiego jest stricte administracyjnym sposobem nabycia obywatelstwa. Postępowanie w tych sprawach toczy się na podstawie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcia przyjmują formę decyzji administracyjnych. Organami właściwymi rzeczowo w tych sprawach są wojewodowie, od których decyzji przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Decyzje zapadające w postępowaniu odwoławczym podlegają, na zasadach ogólnych, kontroli sądów administracyjnych.

W charakterystyce tego sposobu nabycia obywatelstwa szczególną uwagę trzeba zwrócić na charakter kompetencji organów administracji publicznej w tych sprawach. Stylistyka art. 30 u.ob.p. („Za obywatela polskiego uznaje się...”) w sposób jednoznaczny przesądza, że rozstrzygnięcia w sprawach uznania nie mają charakteru uznaniowego, a są decyzjami związanymi. Skutkuje to po stronie cudzoziemców aplikujących o obywatelstwo polskie w ten sposób istnieniem roszczenia o uznanie ich za obywateli w przypadku spełnienia przesłanek pozytywnych, przy jednoczesnym braku negatywnych przesłanek uznania. Ustawodawca wykreował zatem po stronie tych osób publiczne prawo podmiotowe do obywatelstwa polskiego.

Na zakończenie charakterystyki uznania za obywatela polskiego należy wspomnieć, że dość szeroki zakres zastosowania tej instytucji, przewidziany w obecnie obowiązującej ustawie o obywatelstwie polskim, stał się główną przyczyną złożenia przez Prezydenta RP wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 30 u.ob.p. z Konstytucją RP (art. 137) pod zarzutem niedopuszczalnego, zdaniem wnioskodawcy, rozszerzenia przesłanek uznania za obywatela, podważającego w rezultacie znaczenie nadania obywatelstwa jako podstawowej formy nabywania obywatelstwa przez cudzoziemców. W wyroku z 18.01.2012 r., Kp 5/09 (OTK-A 2012/1, poz. 5), Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że art. 30 u.ob.p. jest zgodny z art. 137 Konstytucji RP.

1.4.3.4. Przywrócenie obywatelstwa polskiego

Przywrócenie obywatelstwa jest, podobnie jak nabycie przez przysposobienie, nowym elementem w katalogu sposobów nabycia obywatelstwa polskiego. Jest to sposób, który, zasadniczo rzecz ujmując, umożliwia powrót do obywatelstwa polskiego przez osoby, które wcześniej posiadały to obywatelstwo, ale utraciły je na podstawie enumeratywnie wyliczonych w art. 38 ust. 1 u.ob.p. przepisów wcześniejszych polskich ustaw o obywatelstwie.

Zgodnie z art. 38 u.ob.p. przywrócenie obywatelstwa następuje na wniosek cudzoziemca, który spełnia następujące przesłanki:

- 1) utracił obywatelstwo polskie przed dniem 1.01.1999 r.;
- 2) utrata, o której mowa w pkt 1, nastąpiła na podstawie:
 - a) art. 11 lub 13 ustawy z 20.01.1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego,
 - b) art. 11 lub 12 ustawy z 8.01.1951 r. o obywatelstwie polskim,
 - c) art. 13, 14 lub 15 ustawy z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim.

Ustawa o obywatelstwie polskim wskazuje również negatywne przesłanki przywrócenia obywatelstwa, którymi są określone okoliczności leżące po stronie wnioskodawcy. Należą do nich:

- 1) dobrowolne wstąpienie w okresie od 1.09.1939 r. do 8.05.1945 r. do służby w wojskach Państw Osi lub ich sojuszników;
- 2) przyjęcie w okresie od 1.09.1939 r. do 8.05.1945 r. urzędu publicznego w służbie Państw Osi lub ich sojuszników;
- 3) działanie na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności, lub uczestniczenie w łamaniu praw człowieka;
- 4) stwierdzenie, że przywrócenie obywatelstwa będzie stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy podkreślić, że przywrócenie obywatelstwa następuje w drodze decyzji administracyjnej wywierającej skutek w postaci nabycia obywatelstwa w dniu, w którym stała się ona ostateczna. Organem kompetentnym do jej wydania jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Wobec braku odmiennych regulacji w tym zakresie trzeba przyjąć, że weryfikacja decyzji ministra w trybie administracyjnym może nastąpić przy wykorzystaniu przewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożonego do tego samego ministra, a decyzja ministra wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy (bądź też decyzja pierwotna) może zostać zaskarżona, na zasadach ogólnych określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do sądu administracyjnego.

Regulacja zawarta w art. 38 u.ob.p. nakazuje przyjąć, że kompetencja ministra w zakresie przywracania obywatelstwa polskiego ma charakter kompetencji związanej. W sprawach tych nie występuje zatem element uznania administracyjnego.

1.5. Utrata obywatelstwa polskiego

Jak wynika z omówionych zasad ogólnych prawa o obywatelstwie polskim, jedną z cech determinowanej ich treścią więzi prawnej jednostki z państwem polskim jest jej względna trwałość. Oznacza to, że na zasadach i w trybie określonym w przepisach prawa może dojść do jej przerwania, a zatem utraty obywatelstwa polskiego.

Obowiązujące przepisy prawne przewidują, zgodnie zresztą z dyspozycją art. 34 ust. 2 Konstytucji RP, jeden sposób utraty obywatelstwa polskiego, jakim jest jego *zrzeczenie*.

Mającą umocowanie konstytucyjne instytucja zrzeczenia się obywatelstwa została unormowana w rozdziale 6 ustawy o obywatelstwie polskim. Stosownie do kluczowego w tym zakresie art. 46 u.ob.p. obywatel polski, który *zrzeka się obywatelstwa polskiego*, traci obywatelstwo polskie po uzyskaniu zgody Prezydenta RP na *zrzeczenie się obywatelstwa polskiego*. Zgoda na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego przybiera formę postanowienia Prezydenta RP, a sama utrata obywatelstwa następuje po upływie 30 dni od dnia wydania takiego postanowienia. Trzeba podkreślić, że samo zrzeczenie się obywatelstwa jest oświadczeniem woli składanym przez chcącego utracić obywatelstwo obywatela polskiego i stanowi obligatoryjny element wniosku o wyrażenie zgody na to zrzeczenie, składanego do Prezydenta RP.

W ocenie charakteru omawianej kompetencji Prezydenta RP należy się odnieść do ustaleń przedstawionych przy charakterystyce aktu nadania obywatelstwa. Artykuł 46 u.ob.p. nie wskazuje żadnych przesłanek, jakimi powinien się kierować Prezydent RP, rozstrzygając wnioski w tych sprawach. W związku z tym podlegają one swobodnej ocenie głowy państwa. Jedyna, jak się wydaje, formalnie ograniczająca Prezydenta norma wynika z art. 7 konwencji haskiej, wiążącego skuteczność zgody na zrzeczenie się obywatelstwa z posiadaniem obywatelstwa innego państwa. Ma to zapobiegać powstawaniu przypadków bezpaństwowości. Dlatego też, co znajduje odzwierciedlenie w treści art. 48 ust. 4 pkt 3 u.ob.p., wnioskujący o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, poza innymi dokumentami, do wniosku powinien dołączyć m.in. dokument potwierdzający posiadanie obywatelstwa innego państwa lub przyrzeczenie jego nadania.

Generalnie rzecz ujmując, wydaje się, że w sprawach o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa decydującą rolę należy przypisać przede wszystkim okolicznościom przemawiającym przeciwko wyrażeniu takiej zgody. Można do nich zaliczyć przykładowo: uzasadnione podejrzenie narażenia na szwank bezpieczeństwa państwa, interesu publicznego, dobra wymiaru sprawiedliwości czy też uzasadnionych interesów innych osób. Ich brak powinien stanowić (obok posiadania lub przyrzeczenia nadania obywatelstwa innego państwa) wystarczającą przesłankę pozytywnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia.

Składanie wniosków o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa podlega tej samej procedurze jak w przypadku wniosków naturalizacyjnych.

Jak już wyżej wspomniano, wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa następuje w formie postanowienia Prezydenta RP. Dowodem wydania takiego postanowienia (zarówno pozytywnego, jak i negatywnego) jest zawiadomienie sporządzone przez

Szefa Kancelarii Prezydenta RP, doręczane wnioskodawcy za pośrednictwem wojewody lub konsula.

1.6. Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego

Poza regulacjami, których przedmiotem jest stwarzanie podstaw powstawania lub ustanawiania węzła obywatelstwa, ustawa o obywatelstwie polskim kreuje również kompetencje w zakresie deklaratoryjnych w swej istocie rozstrzygnięć w sprawach potwierdzania lub utraty obywatelstwa polskiego. Rozstrzygnięcia te, jak wspomniano, nie stanowią źródeł czy podstawy posiadania obywatelstwa polskiego, czy też jego utraty. Są one jednostronnymi i władczymi wypowiedziami właściwego organu administracji publicznej, którym w tych sprawach jest wojewoda, przybierającymi formę decyzji administracyjnej, których przedmiotem jest stwierdzenie, czy określona w niej osoba posiada obywatelstwo polskie, względnie czy je utraciła.

Decyzje w sprawach stwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego wydawane są zarówno w postępowaniach wszczynanych z urzędu, jak i na wniosek uprawnionych podmiotów. Są nimi, poza osobami, których te decyzje dotyczą, także podmioty mogące wykazać w uzyskaniu takich decyzji interes prawny lub ciążący na nich obowiązek ich uzyskania.

Organem odwoławczym od decyzji wojewodów w sprawach, o których mowa wyżej jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Decyzja ministra może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego.

1.7. Prowadzenie rejestrów

W celu uporządkowania i usprawnienia obiegu informacji istotnych w sprawach obywatelstwa polskiego ustawodawca zobowiązał organy administracji publicznej do prowadzenia odpowiednich rejestrów.

Przewidział on następujące rejestry:

- 1) rejestr spraw nadania obywatelstwa polskiego – prowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewodów i konsulów (każdy organ prowadzi rejestr w zakresie swojej właściwości);
- 2) rejestr spraw uznania za obywatela polskiego – prowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewodów (każdy organ prowadzi rejestr w zakresie swojej właściwości);
- 3) rejestr spraw przywrócenia obywatelstwa polskiego – prowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i konsulów (każdy organ prowadzi rejestr w zakresie swojej właściwości);

- 4) rejestr spraw wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego – prowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewodów i konsulów (każdy organ prowadzi rejestr w zakresie swojej właściwości);
- 5) rejestr spraw wyboru dla małoletniego obywatelstwa innego państwa – prowadzony przez wojewodów i konsulów.

Ponadto minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego obejmujący dane z wyżej wymienionych rejestrów.

Dane lub informacje przechowywane w rejestrach udostępniane są, w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań, określonym organom państwowym.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

„Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że instytucja nadania obywatelstwa przez Prezydenta oraz instytucja uznania za obywatela w drodze decyzji administracyjnej wojewody są dopuszczalnymi konstytucyjnie sposobami uzyskania obywatelstwa polskiego. Kompetencja w zakresie nadania obywatelstwa zastrzeżona jest wyłącznie dla Prezydenta, jako że zgodnie z ustawą zasadniczą stanowi jego prerogatywę. Uznanie jest natomiast jednym z dopuszczonych przez Konstytucję – pod warunkiem wprowadzenia w drodze ustawy – sposobów nabycia obywatelstwa. Warunek ten został w niniejszym wypadku spełniony. Kształtując nadanie obywatelstwa jako prerogatywę głowy państwa, Konstytucja wyklucza, by upoważnienie do dokonywania aktu nadania mogło przysługiwać jakiemukolwiek innemu podmiotowi. Wyklucza też takie ustawowe sposoby nabycia obywatelstwa, które byłyby w stosunku do nadania konkurencyjne pod względem prawnym. Unormowania zawarte w Konstytucji oraz kwestionowanej ustawie z 2009 r. kształtują nadanie obywatelstwa jako uroczysty, władczy i jednostronny akt głowy państwa, mocą którego cudzoziemiec zostaje włączony do polskiej wspólnoty państwowej. Rozstrzygnięcie Prezydenta ma przy tym charakter uznaniowy. Konstytucja i ustawa z 2009 r. nie uzależniają bowiem nadania obywatelstwa od spełnienia określonych przesłanek ani nie przewidują możliwości odwołania się od podjętej przez Prezydenta decyzji. Instytucja nadania obywatelstwa w prawie polskim uwzględnia więc wszystkie tradycyjne cechy nadania, a postanowienia kwestionowanej ustawy – w porównaniu z obowiązującą regulacją z 1962 r. – omawiane cechy jeszcze wzmacniają, zachowując podstawową właściwość prerogatywy, jaką jest jej uznaniowość.

Uznanie za obywatela jest natomiast aktem związanym. Kompetencja wojewody do uznania za obywatela aktualizuje się wtedy i tylko wtedy, gdy zostaną spełnione warunki (przesłanki) wskazane w ustawie.

O ile decyzja o nadaniu obywatelstwa nie musi uwzględniać żadnych faktycznych związków cudzoziemca z nową ojczyzną, o tyle uznanie dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy tego rodzaju związki istnieją i wyrażają się np. w polskim pochodzeniu, relacjach małżeńskich i rodzinnych z obywatelami polskimi, nieprzerwanym przybywaniu na terytorium Polski, poświadczonej urzędowo znajomości języka polskiego. Akt uznania związku te jedynie potwierdza. Pamiętać należy poza tym, że ostateczna decyzja w sprawie uznania podlega kontroli niezawisłego sądu” (z uzasadnienia wyroku TK z 18.01.2012 r., Kp 5/09, OTK-A 2012/1, poz. 5).

Z orzecznictwa sądów administracyjnych

„Stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego wymaga zawsze deklaratoryjnej decyzji administracyjnej, gdy posiadanie lub utrata obywatelstwa nie wynika z posiadanych danych, a wojewoda musi ustosunkować się do zgłoszonego żądania. Decyzja o charakterze deklaratoryjnym nie tworzy wprawdzie nowej sytuacji prawnej, ale stwierdza w stosunku do konkretnego adresata, czy i jaki jest, w danej sytuacji faktycznej, jego stan prawny w sferze prawa administracyjnego. Dopiero wydanie decyzji potwierdza w takiej sytuacji status określonej osoby co do jej obywatelstwa. Wydanie więc przez wojewodę decyzji stwierdzającej posiadanie obywatelstwa polskiego przez określoną osobę winno być poprzedzone przeprowadzeniem wnikliwego postępowania wyjaśniającego z zachowaniem wszystkich reguł postępowania administracyjnego. Organ ma przy tym obowiązek ustalenia, czy osoba, która nabyła obywatelstwo, nie utraciła go przed wydaniem decyzji” (z uzasadnienia wyroku NSA z 2.06.2011 r., II OSK 1393/10, LEX nr 1083607).

„Przepis art. 31 pkt 2 ustawy z 2009 r. o obywatelstwie polskim nie uzależnia odmowy uznania za obywatela polskiego od prowadzenia postępowania karnego ani od prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo, które godzą w obronność lub bezpieczeństwo państwa albo ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustalenie tych elementów stanu faktycznego należy do właściwości organu powołanego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Organ nie może się uchylić od ich ustalenia przez zawieszenie postępowania w sprawie” (z uzasadnienia wyroku NSA z 29.11.2016 r., II OSK 432/15, LEX nr 2190862).

„1. Ustawa z 2002 r. o repatriacji nie łączy »polskiego pochodzenia« z uznaniem, że wnioskodawca posiada narodowość polską, a sam fakt udzielenia zgody na osiedlenie się nie jest tożsamy z uznaniem, że jego adresat takie pochodzenie posiada. Należy bowiem podkreślić, że posiadanie narodowości polskiej (jej zadeklarowanie) jest niezbędnym (choć nie jedynym) elementem stwierdzenia posiadania polskiego pochodzenia.

2. Posiadanie narodowości polskiej (jej zadeklarowanie) jest niezbędnym (choć nie jedynym) elementem stwierdzenia posiadania polskiego pochodzenia na gruncie

ustawy z 2000 r. o repatriacji. Pojęcia »polskie pochodzenie« i »narodowość polska« nie są tożsame, lecz pozostają ze sobą w ścisłym związku» (z uzasadnienia wyroku NSA z 30.11.2016 r., II OSK 546/15, LEX nr 2199037).

„Cudzoziemiec, który utracił polskie obywatelstwo na innej podstawie niż wskazane w art. 38 ust. 1 ustawy z 2009 r. o obywatelstwie polskim, nie może nabyć polskiego obywatelstwa w drodze jego przywrócenia» (z uzasadnienia wyroku NSA z 24.01.2017 r., II OSK 961/15, LEX nr 2232471).

„Zagadnienie nabycia obywatelstwa podlega wyłącznie reżimowi publicznoprawnemu. Nie będą miały zastosowania w sprawie normy prawnorodzinne, które wskazują na sposoby potwierdzenia biologicznego pokrewieństwa pomiędzy dzieckiem a jego rodzicami. W sprawie nie będzie miała też zastosowania, wyrażona w art. 7 ust. 1 ustawy z 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. Nr 80, poz. 432 z późn. zm.) 1, klauzula porządku publicznego» (z uzasadnienia wyroku NSA z 30.10.2018 r., II OSK 1868/16, LEX nr 2590773).

„Specyfika spraw w przedmiocie obywatelstwa polega na tym, że wniosek strony skierowany do właściwego organu rozpoznany jest w świetle przepisów obowiązujących w dacie jego złożenia i orzekania przez organy, jednakże z uwzględnieniem stanu prawnego istniejącego w chwili zdarzenia mającego wpływ czy też mogącego mieć wpływ na status obywatelstwa» (z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 8.12.2006 r., IV SA/Wa 1692/06, LEX nr 322457).

Wybrana i wykorzystana literatura

- Dąbrowski M., *Glosa do wyroku TK z 18.01.2012 r., Kp 5/09, „Przegląd Sejmowy”* 2013/2
- Gołębiowski M., *Glosa do wyroku TK z 18.01.2012 r., Kp 5/09, GSP-PO* 2014/3
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016
- Jagielski J., *Z problematyki obywatelstwa i prawa o obywatelstwie polskim [w:] Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Kozłowski K., *Konstytucyjne i ustawowe podstawy nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji*, PPP 2018/11
- Kozłowski K., *Uprawnienie prezydenta RP do wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego*, PPP 2019/4
- Kozłowski K., *Uznanie za obywatela polskiego. Zarys instytucji i problem konstytucyjny*, PPP 2018/7–8
- Lewicki M., *Pochodzenie dziecka a jego obywatelstwo*, PPP 2009/7–8
- Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013
- Ramus W., *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980

Ramus W., *Pojęcie obywatelstwa (Spór wokół przynależności państwowej)*, PiP 1977/6

Reszczyński J., *Kulturowe przesłanki nabycia obywatelstwa*, PPP 2021/12

Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL. Status administracyjnoprawny*, Warszawa 1987

Zarosta E., *Ustawa o repatriacji z komentarzem*, Warszawa 2003

Zdanowicz M., *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001

Rozdział 2

CUDZOZIEMCY

2.1. Pojęcie cudzoziemca i podstawy jego statusu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej

Kwestią wyjściową dla przedstawienia statusu prawnego cudzoziemców w świetle w polskiego prawa administracyjnego jest ustalenie zakresu podmiotowego pojęcia „cudzoziemiec”. Podkreślić należy, że termin „cudzoziemiec” jest pojęciem prawnym. Charakterystyczne jest przy tym, iż w polskim prawie nie funkcjonuje jedno rozumienie tego pojęcia. Poza tym na użytek szczególnych rozwiązań prawnych tworzone są przez ustawodawcę terminy pokrewne.

Najistotniejsze znaczenie dla rozumienia pojęcia „cudzoziemiec” ma jego definicja legalna zamieszczona w ustawie z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach. Jej rola i zakres zastosowania, co wynika przede wszystkim z charakteru regulacji, w której została zawarta, wykraczają poza stosunki normowane przepisami tej ustawy. Ma ona charakter uniwersalny i stanowi swego rodzaju *lex generali* przy dekodowaniu terminu „cudzoziemiec” użytego w innych aktach normatywnych, chyba że wynika z nich nakaz jego innego rozumienia.

Stosownie do art. 3 pkt 2 u.c. cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Definicja ta wiąże zatem przymiot cudzoziemskości z faktem nieposiadania obywatelstwa polskiego, czyniąc zeń jedyną relewantną prawnie przesłankę uznania danej osoby za cudzoziemca. Z samego faktu zaś powiązania pojęcia „cudzoziemiec” z instytucją obywatelstwa oraz przedmiotem regulacji zawartych w ustawie o cudzoziemcach wynika, iż cudzoziemcami są wyłącznie osoby fizyczne. Istotne wydaje się przy tym wskazanie, iż powyższa definicja nadaje się również do dekodowania pojęcia „cudzoziemiec” użytego w Konstytucji RP (zob. art. 37 ust. 2, art. 56), co wynika z faktu posłużenia się nim przez ustrojodawcę przy określaniu zakresu podmiotowego wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Z uwagi na zróżnicowany status cudzoziemców w kontekście ich przynależności państwowej w świetle przyjętej definicji cudzoziemcami są:

- obywatele państw obcych,
- osoby nieposiadające żadnego obywatelstwa,
- osoby o nieokreślonym obywatelstwie.

Takie rozumienie pojęcia „cudzoziemiec” oznacza, że jeżeli przepisy szczególne nie wprowadzają w tym zakresie unormowań odmiennych, nie jest relewantny prawnie fakt posiadania czy też nieposiadania przez cudzoziemca obywatelstwa państwa obcego. W tych jednak przypadkach, kiedy ma to znaczenie, a zatem określone prawa lub obowiązki związane są z posiadaniem obywatelstwa państwa obcego, istnieje konieczność jego ustalenia przez organy państwa polskiego. Z dość prostą sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy cudzoziemiec jest obywatelem jednego państwa obcego – jest on wtedy traktowany jako obywatel tego państwa. Problemy mogą powstać w sytuacji jednoczesnego posiadania przez cudzoziemca więcej niż jednego obywatelstwa. Mający uzasadnienie prawne i praktyczne wymóg traktowania tej osoby wyłącznie jako obywatela jednego państwa rodzi konieczność wyboru obywatelstwa, które uznane zostanie za determinujące status cudzoziemca. W prawie i orzecznictwie międzynarodowym istotne znaczenie odgrywa w tym kontekście zasada efektywnego obywatelstwa, zgodnie z którą spośród kilku obywatelstw posiadanych przez cudzoziemca należy wybrać obywatelstwo państwa, z którym jest on najbardziej związany (obywatelstwo efektywne), o czym świadczyć mogą m.in.: posiadanie miejsca stałego pobytu w tym państwie, ulokowanie w nim centrum swoich interesów życiowych, związki rodzinne, wykonywanie praw obywatelskich. Zasada efektywnego obywatelstwa pozostawia decyzje w zakresie wyboru obywatelstwa efektywnego w gestii organu państwa. Na gruncie prawa polskiego przyjąć jednak można, że cudzoziemca posiadającego więcej niż jedno obywatelstwo należy traktować jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę przekroczenia granicy i wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Warto przy tym podkreślić, iż w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i odmiennym standardem traktowania cudzoziemców – obywateli Unii (są nimi obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej) wskazana zasada, w sytuacji, gdy jednym z obywatelstw cudzoziemca jest obywatelstwo Unii, ulega modyfikacji. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego Unii (a zatem obywatelstwa Unii), nawet jeśli nie jest ono efektywne, determinuje status cudzoziemca w Polsce.

Jak wspomniano wyżej, omówiona definicja pojęcia „cudzoziemiec” nie jest jedyną na gruncie prawa polskiego. Jednak definicje, które zawarte są w innych aktach prawnych, konstruowane są w zasadzie wyłącznie na użytek stosunków prawnych regulowanych tymi aktami. Należy tu chociażby wspomnieć o definicji zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278), zgodnie z którą cudzoziemcem jest:

- 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego,
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą,

- 3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych,
- 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3.

Jak wynika z powyższego, definicja ta obejmuje swoim zakresem nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne.

Odrębną, aczkolwiek identyczną jak ustawa o cudzoziemcach, definicję cudzoziemca zawiera art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.).

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że normując aspekty podmiotowe niektórych stosunków prawnych, ustawodawca posługuje się niekiedy pojęciami w pewnym sensie pokrewnymi pojęciu „cudzoziemiec”, do tego ostatniego jednak nie nawiązując. Można tu wskazać przykładowo termin „osoba zagraniczna” funkcjonujący na gruncie ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 470) czy też termin „nierezydent” z ustawy z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 309). Ich rola w określaniu statusu prawnego cudzoziemców jest jednak ograniczona. Opierając się bowiem na innych kryteriach (m.in. domicylu), obejmują one swymi zakresami z jednej strony nie tylko cudzoziemców, z drugiej zaś nie wszystkich cudzoziemców w rozumieniu ustawy o cudzoziemcach.

Problematyka statusu prawnego, a zatem praw i obowiązków cudzoziemców przybywających i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest w chwili obecnej złożona w stopniu usprawiedliwiającym ograniczenie jej charakterystyki do wskazania kwestii zasadniczych. Szczegółowe rozwiązania prawne w tym zakresie oscylują bowiem od całkowitego abstrahowania od kwestii przynależności państwowej adresatów poszczególnych uprawnień i obowiązków do zastrzeżenia ich wyłącznie dla obywateli polskich albo cudzoziemców.

Zasadnicze znaczenie w tej kwestii należy przypisać art. 37 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji (ust. 1), a wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa (ust. 2). Normy te są wyrazem uznania przez ustawodawcę klauzuli narodowej jako podstawowej w wyznaczaniu standardu traktowania cudzoziemców (J. Symonides). W kontekście tych norm określenie statusu prawnego cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej sprowadza się zatem do ustalenia norm rangi ustawowej, które wyłączają lub ograniczają określone prawa w stosunku do cudzoziemców.

Niektóre ograniczenia praw cudzoziemców przewidziane są bezpośrednio w Konstytucji RP. Dotyczą one m.in.: dostępu do służby publicznej (art. 60), prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67), prawa do skargi konstytucyjnej w sprawach azylu i nadania statusu uchodźcy (art. 79 ust. 2) czy też praw wyborczych (art. 62 ust. 1).

Analiza przepisów rangi ustawowej wskazuje, iż ograniczenia praw cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich występują zasadniczo w sferach dostępu do określonych zawodów, funkcji, dóbr czy też praw i mogą mieć charakter bezwzględny (nie przewidując możliwości zniesienia tych ograniczeń) lub względny (gdy dotyczą przypadków, w których ograniczenia te mogą pod pewnymi warunkami zostać zniesione). Ponadto w świetle niektórych rozwiązań ograniczenia praw cudzoziemców nie dotyczą tych cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały lub uzyskali status uchodźcy. Ich status w tym zakresie jest taki sam jak status obywateli polskich. Z takimi przypadkami mamy do czynienia np. w zakresie prawa do świadczeń z pomocy społecznej czy podejmowania w Polsce pracy.

W zakresie bezwzględnego ograniczania cudzoziemcom dostępu do określonych funkcji czy zawodów wskazać można, iż w myśl prawa polskiego cudzoziemiec nie może być m.in. żołnierzem zawodowym, członkiem Trybunału Stanu, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, sędzią, prokuratorem, notariuszem, funkcjonariuszem Policji, urzędnikiem państwowym czy też pracownikiem samorządowym. Cudzoziemcy nie są również podmiotami praw wyborczych ani w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach na urząd Prezydenta RP, jak również – zasadniczo – w wyborach samorządowych.

Z kolei szereg ograniczeń wykonywania określonych zawodów ma charakter względny, co oznacza, iż po spełnieniu przewidzianych ustawą warunków polegających zasadniczo na uzyskaniu zgody lub zezwolenia właściwego organu (państwowego lub samorządowego) mogą być one wykonywane przez cudzoziemców.

Zdarzeniem, które wywołało fundamentalną zmianę w płaszczyźnie problematyki statusu cudzoziemców, było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Obowiązujące prawo unijne, jak również dostosowane do jego wymogów prawo krajowe tworzą szczególny (w istocie preferencyjny) standard w zakresie statusu określonych grup cudzoziemców. Objęci są nim przede wszystkim obywatele Unii, ale również członkowie ich rodzin (niebędący obywatelami Unii) oraz obywatele innych państw, którzy na mocy umów i porozumień korzystają z preferencji wynikających z prawa unijnego. Skutkiem tego jest m.in. uzyskanie przez obywateli Unii szczególnej pozycji w zakresie uprawnień do wykonywania określonych zawodów i działalności czy też nabywania przez nich innych praw wcześniej zastrzeżonych wyłącznie dla obywateli lub wymagających określonych zgód czy zezwoleń. Znamiennym przykładem w tym zakresie jest uzyskanie przez obywateli Unii czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do rad gmin oraz czynnego prawa wyborczego w wyborach wójta

(burmistrza, prezydenta) – art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i pkt 4 k.wyb. W konsekwencji w polskim systemie prawnym obowiązują dwa reżimy prawne dotyczące cudzoziemców: pierwszy obejmuje obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, drugi – pozostałych cudzoziemców.

W zakresie zagadnień dotyczących statusu prawnego cudzoziemców charakterystyczne jest również to, że obok jego uregulowania aktami zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego regulacja ta jest wielopłaszczyznowa również w kontekście wielości gałęzi prawa, których normy regulują prawa i obowiązki cudzoziemców w sposób odmienny od obywateli polskich. Jest tak zarówno na gruncie prawa administracyjnego, jak i m.in. prawa cywilnego, karnego, finansowego czy też prawa pracy.

W polu zainteresowania części prawa administracyjnego zwanej umownie prawem osobowym leżą przy tym przede wszystkim kwestie dotyczące szeroko rozumianej problematyki podstaw prawnych przekraczania granicy (wjazdu i wyjazdu) Rzeczypospolitej Polskiej, jak również pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Obecnie regulacje dotyczące tych spraw zawarte są przede wszystkim w:

- 1) ustawie z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach;
- 2) ustawie z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin;
- 3) ustawie z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwestii tych dotyczą również akty wykonawcze do tych ustaw. Ogólna ich charakterystyka jest przedmiotem tego rozdziału.

2.2. Wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Problematyka zasad i warunków wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuszczania przez nich naszego kraju uregulowana została w kilku aktach prawnych. Podstawowe znaczenie ma ustawa o cudzoziemcach, której przepisy stanowią w tym zakresie *lex generalis*. Zgodnie bowiem z art. 2 u.c. nie stosuje się jej:

- 1) z określonymi wyjątkami do członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium;

- 2) do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich EFTA – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają;
- 3) członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b u.w.p.w., którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają;
- 4) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.Urz. UE L 29 z 2020 r., s. 7, ze zm.), zwanej dalej „Umową Wystąpienia”, oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f Umowy Wystąpienia, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Wskazane grupy cudzoziemców, w omawianym zakresie regulacji, poddane są unormowaniom zawartym w innych aktach normatywnych.

Kluczowe znaczenie dla określenia warunków przekraczania przez cudzoziemców objętych zakresem podmiotowym ustawy o cudzoziemcach granicy Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich pobytu na terytorium naszego kraju mają przepisy działu III ustawy o cudzoziemcach. Z art. 23 u.c. wynika, że do ogólnych warunków legalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej należy posiadanie:

- 1) ważnego dokumentu podróży,
- 2) ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i do pobytu na tym terytorium, jeżeli są wymagane,
- 3) w przypadku przejazdu tranzytem – zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane.

Ponadto zgodnie z art. 25 ust. 1 u.c. cudzoziemiec wjeżdżający do naszego kraju ma obowiązek:

- 1) uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu,
- 2) posiadać dokument poświadczający posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego lub podróжного ubezpieczenia medycznego, a także co do zasady środki finansowe wystarczające na pokrycie kosztów planowanego pobytu oraz podróży powrotnej lub kosztów tranzytu do państwa trzeciego, albo dokument potwierdzający możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem.

Posiadanie środków na pokrycie kosztów wjazdu na terytorium Polski, przejazdu przez to terytorium pobytu oraz wyjazdu z niego może być przez cudzoziemca potwierdzone przez okazanie m.in. waluty polskiej lub obcej, a także dokumentów umożliwiających uzyskanie środków płatniczych. Wielkość tych środków oraz dokumenty potwierdzające ich posiadanie określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 23.02.2015 r. w sprawie środków finansowych wymaganych od cudzoziemca

wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków, a także cel i czas trwania planowanego pobytu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2122) w oparciu m.in. o kryterium długości pobytu, deklarowanego celu wjazdu, a także państwa, z którego cudzoziemiec przybywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnym sposobem potwierdzenia posiadania środków jest przedstawienie zaproszenia (art. 49 u.c.). W świetle ustawy o cudzoziemcach zaproszenie jest to szczególne zobowiązanie do pokrycia wszelkich kosztów związanych z planowanym pobytem cudzoziemca w Polsce. Zaproszenie może przy tym wystawić m.in. obywatel polski zamieszkały w Polsce czy też legalnie przebywający w Polsce od co najmniej 5 lat cudzoziemiec. Zaproszenie podlega wpisowi do ewidencji zaproszeń prowadzonej przez wojewodę i jest ważne we wskazanym w nim zakresie, nie dłużej jednak niż 12 miesięcy.

Podstawowym (obok wizy) wymogiem formalnym legalnego przekroczenia przez cudzoziemca granicy i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest posiadanie ważnego dokumentu podróży. Przyjąć można przy tym, iż jest to dokument uznany przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do przekraczania granicy, wydany cudzoziemcowi przez organ państwa obcego, organ polski lub organizację międzynarodową albo podmiot upoważniony przez organ państwa obcego lub obcą władzę o charakterze państwowym. Z powyższego wynika, iż podstawową funkcją dokumentu podróży jest wynikające zeń uprawnienie do przekraczania granicy. Istotne jest jednak również, iż dokumenty te pełnią także funkcję identyfikacyjną (potwierdzają tożsamość cudzoziemca), przez co ich posiadanie jest relewantne prawnie nie tylko z punktu widzenia problematyki przekraczania granicy, ale również pobytu na terytorium Polski.

Aby dokument podróży mógł stanowić podstawę wjazdu i pobytu cudzoziemca w Polsce, musi być dokumentem ważnym (okres ważności standardowo jest wskazany w treści dokumentu) przez cały czas trwania tego pobytu. Mimo to nie można przyjąć, iż w momencie utraty ważności dokumentu podróży pobyt w Polsce jego posiadacza nabiera znamion pobytu nielegalnego. Sposobem zapobiegania takim sytuacjom jest przede wszystkim normatywne powiązanie kwestii udzielenia wizy z okresem ważności posiadanego przez cudzoziemca dokumentu podróży w ten sposób, iż wiza wydana może być wówczas, gdy okres ważności tego dokumentu przekracza co najmniej o 3 miesiące termin ważności wizy, o którą ubiega się cudzoziemiec (art. 77 ust. 5 pkt 1 u.c.).

Dokumenty podróży (przede wszystkim paszporty) wydawane są cudzoziemcom zasadniczo przez organy państw obcych. Dokumenty podróży dla cudzoziemców mogą wydawać jednak również organy polskie. Wydawane są one cudzoziemcom, którym udzielono zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, a którzy utracili swoje dokumenty podróży albo których dokumenty

uległy zniszczeniu bądź utraciły ważność. Uprawniają one do wielokrotnego (polskie dokumenty podróży dla cudzoziemców) lub jednokrotnego (polskie tymczasowe dokumenty podróży dla cudzoziemców) przekroczenia granicy w okresie ich ważności. Wydają je wojewodowie, konsulowie, a także komendanci placówek Straży Granicznej. Ponadto Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców cudzoziemcom, którzy uzyskali status uchodźcy, wydaje dokument podróży przewidziany w Konwencji Genewskiej (sprawy te zostały uregulowane w dziale VI ustawy o cudzoziemcach).

Innym rodzajem dokumentu uprawniającego cudzoziemców do przekraczania granic państwowych jest dowód tożsamości marynarza wystawiany przez państwo-stronę konwencji nr 108 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej krajowych dokumentów tożsamości marynarzy, przyjętej w Genewie 13.05.1958 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 103, poz. 501). Zgodnie z art. 6 ust. 2 konwencji każdy marynarz posiadający taki dokument ma prawo wstępu na terytorium państwa-strony konwencji dla czasowego pobytu na lądzie podczas postoju statku. Ponadto państwo zezwala (po spełnieniu określonych przesłanek) na wjazd na swe terytorium marynarzowi w celu zaokrętowania się na swój statek lub dla przeniesienia na inny statek, w celu przejazdu tranzytowego dla zaokrętowania się na swój statek w innym kraju lub w celu repatriacji oraz w każdym innym celu, uznanym przez władze danego państwa.

Wiza jest szczególnego rodzaju zezwoleniem wydanym cudzoziemcowi przez właściwy organ polski lub organ, którego właściwość wynika z postanowień umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczpospolitą Polską, uprawniających do wjazdu, przejazdu, pobytu, wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie, w celu i na warunkach w nim określonych (wskazana ogólna charakterystyka wizy wynika przede wszystkim z przepisów działu IV ustawy o cudzoziemcach oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. UE L 243, s. 1, ze zm.). W przeciwieństwie zatem do dokumentu podróży, którego główną funkcją wynikające z niego uprawnienie do przekraczania granic państw, wiza jest w istocie aktem administracyjnym uprawniającym do przekroczenia granicy i pobytu na terytorium określonego państwa, wydawanym zasadniczo przez władze tego państwa. Warto przy tej okazji zaznaczyć, iż wynikająca z przedstawionej ogólnej charakterystyki wizy możliwość jej udzielenia przez organ inny niż polski ma związek przede wszystkim z członkostwem polski w Unii Europejskiej oraz funkcjonującą na gruncie prawa unijnego instytucją wizy Schengen, która jest wydawana cudzoziemcowi, obywatelowi państwa trzeciego przez organ któregośkolwiek państwa członkowskiego Unii, i uprawnia do pobytu na całym terytorium Unii Europejskiej w okresie do 3 miesięcy. Z rozwiązania tego wynika, że organy polskie nie są uprawnione do weryfikacji wizy uzyskanej przez cudzoziemca w innym państwie Unii Europejskiej ani nie mogą zobowiązać go do uzyskania wizy wydanej przez władze polskie. Nie oznacza to jednak, że po stronie cudzoziemcy występuje roszczenie o wpuszczenie do na terytorium Polski na podstawie takiej wizy. Z zachowaniem określonych procedur

może bowiem w stosunku do niego być wydana decyzja o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle ustawy o cudzoziemcach wizą jest zarówno wiza krajowa, jak i wiza Schengen (art. 3 pkt 20). Wiza Schengen to zezwolenie wydawane przez państwo członkowskie Unii Europejskiej na:

- 1) tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu;
- 2) tranzyt przez międzynarodową strefę tranzytową portów lotniczych państw członkowskich; wiza Schengen może być ważna na całym terytorium państw członkowskich (wiza jednolita) lub na terytorium jednego lub kilku, lecz nie wszystkich państw członkowskich (wiza o ograniczonej ważności terytorialnej) – zob. art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia 810/2009.

Natomiast wiza krajowa to wiza na pobyt przekraczający 90 dni (wiza długoterminowa) wydana przez organ polski zgodnie z prawem polskim lub prawem unijnym o okresie ważności nieprzekraczającym jednego roku (zob. art. 18 Konwencji wykonawczej z 19.06.1990 r. do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239, s. 19, ze zm.).

Wiza wydawana jest zasadniczo na wniosek cudzoziemca deklarującego zamierzony cel wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W obecnym stanie prawnym wizy (zarówno krajowe, jak i Schengen) wydaje się, niezależnie od spełnienia wielu innych określonych ustawą przesłanek (przykładowo posiadania środków finansowych wystarczających na czas trwania planowanego pobytu w Polsce lub zamieszkania albo tranzyt do państwa trzeciego, posiadania ubezpieczenia zdrowotnego lub medycznego), w związku z zadeklarowanym i potwierdzonym odpowiednimi dokumentami dołączonymi do wniosku wizowego celem i warunkami pobytu. Ustawa o cudzoziemcach wskazuje przy tym cele pobytu cudzoziemców w Polsce uzasadniające ubieganie się przez nich o wizę (krajową lub Schengen). W świetle art. 60 ust. 1 u.c. należą do nich m.in.: cel turystyczny, odwiedziny u rodziny lub przyjaciół, udział w imprezach sportowych, wykonywanie pracy, szkolenie zawodowe, prowadzenie badań naukowych, leczenie czy też tranzyt. Ustawowy katalog celów uzasadniających wydanie wizy nie ma przy tym charakteru zamkniętego.

Wiza, jak już wspomniano, jest aktem administracyjnym. Dla ustawy o cudzoziemcach charakterystyczne jest, iż poza ogólną przesłanką formalną polegającą na złożeniu wniosku wizowego inne pozytywne przesłanki wydania wizy zostały określone tylko w niektórych przypadkach. Przykładowo, zgodnie z art. 64 ust. 1 u.c., cudzoziemiec ubiegający się o wizę pobytową w celu wykonywania pracy musi

przedstawić zezwolenie na pracę wydane na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli jest ono w ich świetle wymagane. W ustawie o repatriacji, a zatem poza regulacją ustawy o cudzoziemcach, określone są natomiast pozytywne przesłanki wydania wizy krajowej w celu repatriacji (art. 9). Ze szczególną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy wydanie wizy pozostaje w związku z wcześniejszym rozstrzygnięciem innego organu polskiego w sprawie udzielenia cudzoziemcowi prawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest tak chociażby w przypadku wiz wydawanych w celu realizacji zezwolenia na pobyt czasowy w celu łączenia rodzin oraz realizacji zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia przedsiębiorstwa.

Przesłanki obligatoryjnej odmowy wydania wizy określa art. 65 u.c. Należą do nich m.in.: obowiązywanie wpisu danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, znajdowanie się jego danych w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, niespełnienie ustawowych przesłanek wydania wizy (nieposiadanie wystarczających środków finansowych czy też ubezpieczenia zdrowotnego lub medycznego), względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Odmową wydania wizy sankcjonowane jest również określone w ustawie naganne postępowanie cudzoziemca w postępowaniu o wydanie wizy (np. złożenie wniosku zawierającego nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje, zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy).

Wizy krajowe wydawane są przede wszystkim przez konsulów, a w szczególnych wypadkach również przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 66 ust. 1 i 1a u.c.). Wizy Schengen na granicy wydawane są przez komendantów placówek Straży Granicznej (art. 60 ust. 2 u.c.). Natomiast wizy krajowe członkom misji dyplomatycznych lub urzędów konsularnych państw obcych lub innym osobom zrównanym z nimi pod względem przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, a także członkom ich rodzin wydaje lub odmawia im ich wydania minister właściwy do spraw zagranicznych albo konsul (art. 60 ust. 4 u.c.). Decyzje o odmowie wydania wiz podlegają weryfikacji w trybie administracyjnym. Zgodnie z art. 76 u.c. od decyzji wydanej przez konsula oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten organ (składany w terminie 14 dni i rozpatrywany w terminie 14 dni), natomiast od decyzji komendanta placówki Straży Granicznej przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej wnoszone na zasadach ogólnych określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Poza zasadniczo uniemożliwiającą cudzoziemcowi przekroczenie granicy instytucją odmowy wydania wizy ustawa o cudzoziemcach przewiduje również odwołujące się do okoliczności uzasadniających odmowę wydania wizy instytucje cofnięcia oraz

unieważnienia wizy krajowej (sprawy te uregulowane zostały w rozdziale 3 działu IV ustawy o cudzoziemcach), przy czym podstawową przesłanką cofnięcia takiej wizy jest powstanie tych okoliczności po wydaniu wizy (poza tym wiza może zostać cofnięta na wniosek jej posiadacza). Wizę taką unieważnia się, jeżeli okoliczności te zachodziły w chwili jej wydania.

Cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej można również przedłużyć okres ważności wydanej wizy lub okres pobytu nią objęty (art. 82 i n. u.c.). W tym celu jest on zobowiązany złożyć wniosek o przedłużenie wizy, nie później niż w dniu upływu okresu jego legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Złożenie wniosku o przedłużenie wizy Schengen lub wizy krajowej po terminie skutkuje odmową wszczęcia postępowania w sprawie przedłużenia tej wizy. Wizę krajową można przedłużyć jednokrotnie, przy czym okres pobytu na podstawie przedłużonej wizy krajowej nie może przekraczać okresu pobytu przewidzianego dla wizy krajowej. Organem właściwym rzeczowo w sprawach przedłużania wiz jest wojewoda.

Obok unieważnienia wizy organy Straży Granicznej dysponują jeszcze jednym instrumentem o charakterze policyjnym, jakim jest decyzja o odmowie wjazdu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Adresatem wynikającego z niej zakazu przekroczenia granicy może być cudzoziemiec, który np. nie posiada ważnego dokumentu podróży lub wizy, nie przedstawił dokumentów wystarczających do potwierdzenia celu i warunków planowanego pobytu, mógłby stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jak również cudzoziemiec, którego dane znajdują się w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu (art. 28 u.c.).

Na mocy dwu- lub wielostronnych umów międzynarodowych państwa znoszą obowiązek posiadania wiz, przede wszystkim w odniesieniu do ruchu turystycznego. Ruch bezwizowy stanowi przejaw wzajemnego zaufania państw-stron takich umów. Umowy wielostronne, poza zniesieniem obowiązku wizowego między państwami-stronami, dodatkowo mogą nakładać obowiązek wprowadzenia wiz w stosunkach z innymi państwami. Przykład takiej praktyki daje Unia Europejska, gdzie obowiązuje wspólna polityka wizowa określająca państwa, których obywatele chcący wjechać na terytorium Unii muszą uzyskać wizę. W konsekwencji Polska nie może samodzielnie (bądź w drodze zawieranych umów) określić państw, których obywatele muszą (bądź nie muszą) posiadać wiz, aby legalnie wjechać do Polski. Zostały one określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1806 z 14.11.2018 r. wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.Urz. UE L 303, s. 39).

W świetle obowiązujących przepisów z obowiązku wizowego zwolnieni są również cudzoziemcy, którzy uzyskali kartę pobytu, oraz cudzoziemcy, którym wydano zezwolenie na przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego, a także cudzoziemcy będący członkami załóg statków morskich przyplływających do polskich portów morskich, przekraczający granicę w celu zejścia na ląd i pobytu w granicach miasta portowego oraz gmin z nim graniczących, w trakcie pobytu statku w porcie.

W przypadku młodzieży szkolnej podróżującej w ramach wycieczki szkolnej pod opieką nauczyciela obowiązek uzyskania wizy zastępowany jest przez sporządzenie listy uczniów. Takie rozwiązanie przewiduje decyzja Rady 94/795/WSiSW z 30.11.1994 r. w sprawie wspólnych działań przyjętych przez Radę na podstawie art. K.3 ust. 2 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ułatwień podróży dla uczniów pochodzących z państw trzecich przebywających w Państwach Członkowskich (Dz.Urz. UE L 327, s. 1, ze sprost.), której podstawę stosowania zawiera art. 27 u.c. Lista taka, sporządzona na podstawie przepisów powołanej decyzji, będzie uważana za ważny dokument podróży we wszystkich państwach członkowskich (art. 2 decyzji 94/795/WSiSW).

Poza wizą uregulowanymi w ustawie o cudzoziemcach podstawami pobytu cudzoziemców (objętych zakresem podmiotowym tej ustawy) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są:

- 1) zezwolenie na pobyt czasowy (dział V),
- 2) zezwolenie na pobyt stały (rozdział 1 działu VI),
- 3) zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (rozdział 2 działu VI).

Zezwolenie na pobyt czasowy zasadniczo może zostać udzielone na wniosek cudzoziemca, który spełnia wymogi określone ze względu na deklarowany pobyt, a okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie, uzasadniają jego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Przy czym zezwolenia na pobyt czasowy udziela się na okres niezbędny do realizacji celu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie dłuższy jednak niż 3 lata (art. 98 u.c.). Powyższa cezura czasowa wynika z faktu, iż pobyt do 3 miesięcy może być realizowany przede wszystkim na podstawie wizy. Co przy tym istotne, co do zasady decyzje wydawane w sprawach tych zezwoleń mają charakter rozstrzygnięć związanych i tylko w określonych przypadkach są decyzjami uznaniowymi. Ustawa o cudzoziemcach wskazuje przy tym zarówno przesłanki odmowy wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (art. 99), odmowy jego udzielenia (art. 100), jak i jego cofnięcia (art. 101). Organem właściwym rzeczowo w sprawach związanych z tymi zezwoleniami jest co do zasady wojewoda (art. 104 u.c.).

W zależności od okoliczności, które uzasadniają wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, ustawodawca wyodrębnił wiele jego postaci. Co przy tym istotne, są one w dużej

mierze wynikiem transpozycji do polskiego prawa unijnych aktów prawnych (przede wszystkim dyrektyw) dotyczących przyjmowania obywateli państw trzecich w określonych w tych aktach celach. W powyższym kontekście w obecnym stanie prawnym zostały wyodrębnione:

- 1) zezwolenie na pobyt czasowy i pracę (dział V rozdział 2 ustawy o cudzoziemcach);
- 2) zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (dział V rozdział 3 ustawy o cudzoziemcach);
- 3) zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (dział V rozdział 3a ustawy o cudzoziemcach);
- 4) zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dział V rozdział 4 ustawy o cudzoziemcach);
- 5) zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej (dział V rozdział 5 ustawy o cudzoziemcach);
- 6) zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach (dział V rozdział 6 ustawy o cudzoziemcach);
- 7) zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych (dział V rozdział 7 ustawy o cudzoziemcach);
- 8) zezwolenie na pobyt czasowy dla stażysty (dział V rozdział 7a ustawy o cudzoziemcach);
- 9) zezwolenie na pobyt czasowy dla wolontariusza (dział V rozdział 7b ustawy o cudzoziemcach);
- 10) zezwolenie na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz członków rodzin cudzoziemców (dział V rozdział 8 ustawy o cudzoziemcach);
- 11) zezwolenie na pobyt czasowy dla cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi (dział V rozdział 9 ustawy o cudzoziemcach);
- 12) zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu (dział V rozdział 10 ustawy o cudzoziemcach);
- 13) zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową (dział V rozdział 10a ustawy o cudzoziemcach);
- 14) zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności (dział V rozdział 11 ustawy o cudzoziemcach).

Przepisy ustawy o cudzoziemcach określają przy tym szczegółowe przesłanki wydawania poszczególnych rodzajów tych zezwoleń, sposoby ich wykazywania, a także, z odniesieniem się do zasad ogólnych, przesłanki odmowy ich udzielania oraz cofania.

W przeciwieństwie do zezwolenia na pobyt czasowy, które jest ściśle związane z określonym, uzasadniającym jego udzielenie celem pobytu cudzoziemca w Polsce, istotą zezwolenia na pobyt stały jest wynikające zeń prawo cudzoziemca do zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe (przez czas nieokreślony), dające

możliwość skoncentrowania tu swoich praw osobistych, rodzinnych i zawodowych. Ustawowo określony krąg cudzoziemców mogących ubiegać się o to zezwolenie wskazuje, iż są to w dużej mierze osoby już silnie związane z Polską, czy to przez długotrwałe zamieszkanie, czy to przez więzy rodzinne łączące je z obywatelami polskimi lub cudzoziemcami mieszkającymi w Polsce na stałe.

Zgodnie bowiem z art. 195 ust. 1 u.c. zezwolenia na pobyt stały udziela się (takie sformułowanie przesądza o tym, iż decyzja o udzieleniu zezwolenia ma charakter związany) cudzoziemcowi na czas nieoznaczony na jego wniosek, jeżeli:

- 1) jest dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej pozostającym pod jego władzą rodzicielską:
 - a) urodzonym po udzieleniu temu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub
 - b) urodzonym w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego temu cudzoziemcowi lub w okresie pobytu tego cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany albo w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy lub udzieleniem ochrony uzupełniającej, lub
- 2) jest dzieckiem obywatela polskiego pozostającym pod jego władzą rodzicielską, lub
- 3) jest osobą o polskim pochodzeniu i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe, lub
- 4) pozostaje w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim z obywatelem polskim i pozostawał w tym związku małżeńskim przez co najmniej 3 lata przed dniem, w którym złożył wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały, i bezpośrednio przed złożeniem tego wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 2 lata na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z pozostawaniem w związku małżeńskim z tym obywatelem polskim lub w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, lub
- 5) jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 k.k. i:
 - a) przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 1 rok na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi,
 - b) współpracował z organami ścigania w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a § 1 k.k.,
 - c) ma uzasadnione obawy przed powrotem do państwa pochodzenia, lub
- 6) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż:

- a) 5 lat w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy, udzieleniem ochrony uzupełniającej lub na podstawie zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub
 - b) 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany udzielonej na podstawie art. 351 pkt 1 lub 3 u.c., lub
 - c) 4 lata na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę udzielonego ze względu na cel, o którym mowa w art. 114 ust. 1a u.c., i posiada źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, lub
- 7) udzielono mu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej azylu, lub
- 8) posiada ważną Kartę Polaka i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe, lub
- 9) jest obywatelem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy Wystąpienia, który do 31.12.2020 r. wykonywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pracę jako pracownik delegowany przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i spełnia łącznie następujące warunki:
- a) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku, w tym na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 186 ust. 1 pkt 8 u.c.,
 - b) posiada źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu,
 - c) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Również inne ustawy określają przesłanki udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt stały. Należy do nich chociażby zamiar osiedlenia się w Polsce członka najbliższej rodziny repatrianta, który nie złożył wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji (zob. art. 12d u.r.). Co istotne, również w tych przypadkach decyzje mają charakter związany.

Podobnie jak zezwoleń na zamieszkanie na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały udziela wojewoda, współdziałając w tym zakresie m.in. z komendantem oddziału Straży Granicznej, komendantem wojewódzkim Policji i Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 201 ust. 1 i art. 207 u.c.). Członkom najbliższej rodziny repatrianta zezwoleń udziela Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 12d u.r.).

Ustawa o cudzoziemcach przewiduje również przesłanki odmowy udzielenia oraz cofnięcia zezwolenia na pobyt stały.

Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej uprawnia cudzoziemca do pobytu na czas nieoznaczony nie tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale także na terytorium innego państwa członkowskiego Unii. Zasady wydawania zezwolenia oraz pobytu cudzoziemca zostały określone w dyrektywie Rady 2003/109/WE z 25.11.2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.Urz. UE L 16, s. 44, ze zm.). Przez stworzenie jednego statusu rezydenta długoterminowego dla obywateli państw trzecich dyrektywa zbliża ustawodawstwa państw członkowskich i zapewnia równe traktowanie w całej Unii Europejskiej bez względu na państwo członkowskie zamieszkania.

Zgodnie z art. 211 u.c. zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej udziela się, na jego wniosek, cudzoziemcowi przebywającemu bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnie i nieprzerwanie, co najmniej przez 5 lat na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo musi on posiadać stabilne i regularne źródło dochodu wystarczającego do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu oraz ubezpieczenie zdrowotne lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także posiadać potwierdzoną znajomość języka polskiego. Ustawa uszczegóławia przy tym wskazane przesłanki.

Na podstawie art. 214 u.c. cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zezwolenia, jeżeli nie spełnia on ustawowych wymogów do jego udzielenia lub wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na powyższe przesłanki nie można powoływać się w celach gospodarczych.

Organem właściwym w sprawach zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (ich udzielania oraz cofania) jest wojewoda. Zezwolenie to może być cofnięte w drodze decyzji wydanej z urzędu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta wojewódzkiego Policji. Przesłanki cofnięcia zezwolenia ustawodawca uregulował w art. 215 ust. 1 u.c.

W kontekście podstaw prawnych pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wspomnieć należy również o dwóch instytucjach o charakterze wyjątkowym, które są normatywnie powiązane z toczącą się procedurą zobowiązania cudzoziemca do powrotu skutkującą koniecznością opuszczenia naszego kraju. Są to, uregulowane w rozdziale 3 działu VIII ustawy o cudzoziemcach, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgoda na pobyt tolerowany. Udzielanie tych zgód oparte zostało na przesłankach związanych, najogólniej rzecz ujmując, z niedopuszczalnością zobowiązania cudzoziemca do powrotu do kraju, w którym istotnie zagrożone byłyby jego prawa i wolności. Decyzje w tych sprawach podejmują komendanci oddziałów lub komendanci placówek Straży Granicznej.

Cudzoziemcom, którym udzielono zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, a także zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydaje się kartę pobytu (art. 240 u.c.). Jest to dokument, który w okresie swojej ważności potwierdza tożsamość cudzoziemca podczas jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz uprawnia go, wraz z dokumentem podróży, do wielokrotnego przekraczania granicy bez konieczności uzyskania wizy.

Jak już wcześniej podkreślono, jednym ze skutków uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej jest rozszerzenie na nasz kraj terytorialnego zakresu obowiązywania jednej z fundamentalnych zasad unijnego porządku prawnego – zasady swobodnego przepływu osób. Została ona uregulowana w wielu wiążących Polskę źródłach pierwotnego oraz wtórnego prawa i znalazła swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w zapisach ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Wprowadza ona dla cudzoziemców objętych jej zakresem podmiotowym standard preferencyjny w porównaniu z innymi cudzoziemcami. Ustawa stosowana jest przy tym wobec obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, obywateli państw członkowskich EFTA – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, obywateli Konfederacji Szwajcarskiej (zwanych na jej gruncie obywatelami Unii Europejskiej) oraz członków rodzin wyżej wymienionych, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają, a także obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu i członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f Umowy o Wystąpieniu. Należy przy tym podkreślić, że od 1.01.2021 r. zakresem podmiotowym ustawy zostali objęci również cudzoziemcy niebędący obywatelami Unii Europejskiej, będący członkami rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b u.w.p.w.), którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają.

Największa swoboda w zakresie przekraczania granicy Polski jest oczywiście udziałem obywateli Unii Europejskiej, którzy mogą wjechać na terytorium Polski na podstawie ważnego dokumentu podróży albo innego dokumentu potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo. Natomiast nieposiadający obywatelstwa Unii Europejskiej członek rodziny (w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.w.p.w.) obywatela Unii Europejskiej może wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ważnego dokumentu podróży oraz wizy (chyba że jest obywatelem państwa, wobec którego stosuje się normy przewidujące całkowite lub częściowe zniesienie obowiązku wizowego).

Obywatel Unii Europejskiej oraz członek rodziny niebędący obywatelem Unii Europejskiej może przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres do 3 miesięcy bez obowiązku rejestracji tego pobytu. W przypadku obywatela Unii

Europejskiej, który wjechał na to terytorium w celu poszukiwania pracy, maksymalny okres pobytu w Polsce bez uzyskania prawa pobytu wynosi 6 miesięcy, chyba że po upływie tego okresu wykaże, iż aktywnie kontynuuje poszukiwanie pracy i ma rzeczywiste szanse na zatrudnienie (art. 15 ust. 1 u.w.p.w.). Zgodnie z art. 16 u.w.p.w. prawo pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące przysługuje obywatelowi Unii Europejskiej, gdy spełnia jeden z następujących warunków:

- 1) jest pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) posiada wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tak aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej, oraz
 - a) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
 - b) jest osobą uprawnioną do świadczeń opieki zdrowotnej albo
 - c) posiada dokument potwierdzający posiadanie prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego, pokrywającego wszelkie wydatki, które mogą wyniknąć podczas pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z potrzebą pomocy medycznej lub leczeniem szpitalnym, w którym ubezpieczyciel zobowiązuje się do pokrycia kosztów udzielonych ubezpieczonemu świadczeń zdrowotnych bezpośrednio na rzecz podmiotu udzielającego takich świadczeń, na podstawie wystawionego przez ten podmiot rachunku;
- 3) studiuje lub odbywa szkolenie zawodowe w Polsce oraz:
 - a) posiada wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tak aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej,
 - b) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
 - c) jest osobą uprawnioną do świadczeń opieki zdrowotnej albo
 - d) posiada dokument potwierdzający posiadanie prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego, pokrywającego wszelkie wydatki, które mogą wyniknąć podczas pobytu w Polsce w związku z potrzebą pomocy medycznej lub leczeniem szpitalnym, w którym ubezpieczyciel zobowiązuje się do pokrycia kosztów udzielonych ubezpieczonemu świadczeń zdrowotnych bezpośrednio na rzecz podmiotu udzielającego takich świadczeń, na podstawie wystawionego przez ten podmiot rachunku;
- 4) jest małżonkiem obywatela polskiego.

Zgodnie z art. 18 u.w.p.w. prawo pobytu przysługujące obywatelowi Unii Europejskiej, o którym mowa wyżej w pkt 1 i 2, rozciąga się na członka rodziny dołączającego do niego lub przebywającego z nim na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast wskazane w pkt 3 rozciąga się na małżonka i dziecko pozostające na jego

utrzymaniu lub na utrzymaniu małżonka, dołączających do niego lub przebywających z nim na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Obywatele Unii Europejskiej i członkowie ich rodzin, którym przysługuje prawo pobytu, zobowiązani są do jego zarejestrowania. Fakt zarejestrowania potwierdza wydanie obywatelowi Unii Europejskiej zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej. Członkowi rodziny wydaje się kartę pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej (art. 20 i n. u.w.p.w.).

Z kolei prawo stałego pobytu obywatel Unii Europejskiej nabywa się po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podczas którego spełniał co najmniej jedną z przesłanek prawa pobytu określoną w art. 16, 17, art. 19 ust. 1 lub 3 lub art. 19a u.w.p.w. (art. 42 u.w.p.w.). Natomiast członek rodziny niebędący obywatelem Unii Europejskiej nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu w Polsce z obywatelem Unii Europejskiej lub obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, podczas którego spełniał co najmniej jedną z przesłanek prawa pobytu określoną w art. 18, 18a, art. 19 ust. 2 lub 3 lub art. 19a u.w.p.w. (art. 43 u.w.p.w.). Tym samym prawo stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej jest prawem zależnym od prawa samego obywatela Unii Europejskiej. Prawo stałego pobytu nabywają także członkowie rodziny obywatela Unii Europejskiej, mimo jego śmierci lub ustania, rozwiązania, unieważnienia małżeństwa, jeżeli zachowali prawo pobytu i nieprzerwanie przez okres 5 lat przebywali w Polsce. Zgodnie z art. 45 u.w.p.w. prawo stałego pobytu może być nabyte przed upływem pięcioletniego okresu przebywania w Polsce przez pracownika lub osobę pracującą na własny rachunek, jeżeli osoba ta:

- 1) osiągnęła wiek emerytalny lub nabyła prawo do wcześniejszej emerytury, jeżeli przedtem przez okres 12 miesięcy wykonywała pracę lub inną działalność zarobkową we własnym imieniu i na własny rachunek na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego i przebywała w Polsce nieprzerwanie przez okres dłuższy niż 3 lata;
- 2) zaprzestała wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej z powodu trwałej niezdolności do pracy, jeżeli przebywała w Polsce nieprzerwanie przez okres dłuższy niż 2 lata;
- 3) po 3 latach nieprzerwanego pobytu i wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej wykonuje pracę lub inną działalność zarobkową w innym państwie członkowskim, przebywając nadal na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokąd powraca co najmniej raz w tygodniu.

Prawo stałego pobytu nabywa także członek rodziny przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z obywatelem Unii Europejskiej, który je nabył, bez względu na posiadane obywatelstwo (art. 46 ust. 1 u.w.p.w.). Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.w.p.w. w razie śmierci obywatela Unii Europejskiej posiadającego prawo stałego pobytu członek rodziny, który w dniu śmierci przebywał z nim na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej, nabywa prawo stałego pobytu, bez względu na posiadane obywatelstwo, jeżeli:

- 1) pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek do dnia śmierci przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nieprzerwanie przez okres 2 lat albo
- 2) śmierć pracownika lub osoby pracującej na własny rachunek nastąpiła wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Nabycie prawa stałego pobytu skutkuje wydaniem obywatelowi Unii Europejskiej dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu obywatela Unii Europejskiej (art. 48 ust. 1 u.w.p.w.). Członek rodziny niebędący obywatelem Unii Europejskiej, który nabył prawo stałego pobytu, jest obowiązany uzyskać kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej (art. 48 ust. 2 u.w.p.w.).

2.3. Opuszczanie przez cudzoziemców terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Legalnie przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemiec może wywodzić swoje uprawnienie do pobytu bądź z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, bądź też z decyzji uprawnionego organu. W związku z tym, iż prawo wymaga istnienia takiego uprawnienia, cudzoziemiec zobowiązany jest do dobrowolnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed upływem terminów wynikających z tych przepisów czy decyzji (zob. art. 299 u.c.).

Szczególne znaczenie w zakresie problematyki opuszczania przez cudzoziemców terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mają te przypadki, w których następuje to wskutek wydania przez kompetentny organ aktu administracyjnego. Należy wymienić w pierwszej kolejności sytuacje, w których organ wydaje niekorzystne dla cudzoziemca decyzje w kontekście jego dalszego pobytu na terytorium Polski. Chodzi o przewidziane zarówno na gruncie ustawy o cudzoziemcach, jak i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej decyzje o odmowie przedłużenia mu wizy Schengen lub wizy krajowej, udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, decyzje o umorzeniu postępowania w tych sprawach lub decyzje o cofnięciu mu zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, a także decyzje o odmowie nadania mu statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej, o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia mu ochrony międzynarodowej lub decyzja o pozbawieniu go statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej oraz decyzje o cofnięciu zgody na pobyt ze względów humanitarnych. W tych sytuacjach cudzoziemiec zobowiązany jest opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała

się ostateczna, a w przypadku wydania decyzji przez organ wyższego stopnia – od dnia, w którym decyzja została cudzoziemcowi doręczona.

Zasadniczą rolę w zakresie przymusowego opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odgrywają jednak decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz decyzje o wydaleniu cudzoziemca.

Sankcyjne zobowiązanie cudzoziemca do powrotu przybiera formę decyzji administracyjnej wydawanej przez komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej, jeżeli zostały stwierdzone przesłanki uzasadniające wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określone w art. 302 u.c. Decyzja ta, zgodnie z art. 310 u.c., może zostać wydana z urzędu lub na wniosek wojewody, Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, organu Służby Celnej, komendanta wojewódzkiego lub komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Organ Straży Granicznej odnotowuje w dokumencie podróży cudzoziemca wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz niezwłocznie informuje o tym organ, który wystąpił z wnioskiem o jej wydanie (art. 323 u.c.). Mimo występowania przesłanek zobowiązania cudzoziemca do powrotu nie wydaje się tej decyzji w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w art. 303 u.c. W dniu, w którym decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu stanie się ostateczna, z mocy prawa następuje unieważnienie wizy krajowej, wygaśnięcie zezwolenia na pobyt czasowy oraz zezwolenia na pracę, a także unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jeśli decyzja została wydana w związku z nieprzestrzeganiem zasad małego ruchu granicznego.

W przedmiotowej decyzji określa się termin dobrowolnego powrotu, który liczony jest od dnia doręczenia decyzji i wynosi od 15 do 30 dni (art. 315 ust. 1 u.c.). Powyższego terminu nie określa się, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca lub wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto, zgodnie z art. 318 i 319 u.c., w decyzji orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen na okres od 6 miesięcy do 5 lat. Powyższy zakaz może być na wniosek cudzoziemca cofnięty w drodze decyzji, jeżeli zostały spełnione przesłanki określone w art. 320 ust. 1 u.c.

Jeżeli cudzoziemiec nie opuścił dobrowolnie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, decyzja ta podlega przymusowemu wykonaniu, które polega na doprowadzeniu cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony. Doprowadzenie wykonuje komendant oddziału lub placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca lub miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę (art. 329 u.c.).

Decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie wykonuje się w przypadkach określonych w art. 330 u.c. W przypadku gdy cudzoziemiec złożył skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, termin dobrowolnego powrotu lub termin przymusowego wykonania tej decyzji z mocy prawa przedłuża się do dnia wydania przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia w sprawie tego wniosku (art. 331 u.c.).

Wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest instytucją obejmującą swoim zakresem podmiotowym obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin. W przypadku obywateli Unii Europejskiej, zgodnie z prawem pierwotnym i wtórnym, podstawą wydalenia z terytorium państwa członkowskiego jest wyłącznie potrzeba ochrony bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego (zob. art. 45 ust. 3 TFUE oraz art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.Urz. UE L 158, s. 77)). Stosownie do postanowień dyrektywy 2004/38/WE (art. 28) oraz ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (art. 68a), środek taki powinien być stosowany z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, przy uwzględnieniu stopnia integracji danej osoby, długości jej pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, jej wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej oraz związków z krajem pochodzenia. Obywatele Unii Europejskiej nieposiadający prawa stałego pobytu mogą być wydaleny z kraju, jeżeli ich pobyt stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego. Nie może stanowić podstawy do wydalenia z powodu zagrożenia dla zdrowia publicznego choroba, której objawy wystąpią po upływie 3 miesięcy od dnia wjazdu obywatela Unii Europejskiej lub członka jego rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku obywateli Unii Europejskiej posiadających prawo stałego pobytu decyzja o wydaleniu może być wydana, jeżeli stanowią oni „poważne zagrożenie” dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego. Ponadto obywatele Unii Europejskiej przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dłużej niż 10 lat bądź małoletni mogą być wydaleny jedynie w przypadkach, gdy jego pobyt na tym terytorium stanowi szczególnie poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego, w szczególności przez zagrożenie dla pokoju, ludzkości, niepodległości lub obronności Rzeczypospolitej Polskiej lub ze względu na działalność terrorystyczną, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie osób, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcję, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerową lub przestępczość

zorganizowaną (art. 68 ust. 1 u.w.p.w.). Przyczyny dopuszczalności wydalenia obywateli UE i członków ich rodzin, w związku z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, doprecyzowywało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z 28.10.1975 r., C-36/75, Rutili przeciwko Ministre de l'intérieur (ECLI:EU:C:1975:137), Trybunał uznał, że jedynie rzeczywiste i poważne zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego uzasadnia podjęcie środków o charakterze represyjnym wobec cudzoziemców. Powyższą zasadę odzwierciedlają unormowania art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 68a ust. 1 u.w.p.w. Należy jednak podkreślić, że zasady proporcjonalności nie stosuje się w przypadku, gdy pobyt obywatela Unii Europejskiej lub członka rodziny niebędącego obywatelem Unii stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego (art. 68a ust. 2).

W decyzji o wydaleniu nakazuje się obywatelowi Unii Europejskiej opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie nie krótszym niż 31 dni (art. 71 ust. 1 u.w.p.w.). W sytuacji gdy wymagają tego względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, obywatel Unii Europejskiej może być doprowadzony do granicy Rzeczypospolitej Polskiej albo do granicy państwa, do którego zostaje on wydany, lub do portu lotniczego bądź morskiego tego państwa. Przymusowe wykonanie decyzji o wydaleniu może nastąpić, gdy obywatel Unii Europejskiej nie opuści dobrowolnie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyznaczonym terminie. Doprowadzenie do granicy wykonuje komendant wojewódzki Policji, natomiast doprowadzenie do granicy państwa, do którego obywatel Unii Europejskiej zostaje wydany – Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej (art. 74 ust. 2 u.w.p.w.).

Decyzję o wydaleniu wydaje urząd – komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej, który stwierdził istnienie przesłanki uzasadniającej wydanie decyzji o wydaleniu oraz na wniosek wojewody, Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, organu Krajowej Administracji Skarbowej, komendanta wojewódzkiego lub komendanta powiatowego Policji – komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na siedzibę organu występującego z wnioskiem albo miejsce pobytu obywatela Unii Europejskiej lub członka rodziny niebędącego obywatelem Unii Europejskiej (art. 73 ust. 1 u.w.p.w.). Właściwość miejscową wojewody wyznacza miejsce pobytu obywatela Unii Europejskiej bądź miejsce zdarzenia będącego podstawą wydalenia.

Na zakończenie należy wspomnieć o przewidzianych w ustawie o cudzoziemcach instrumentach służących zagwarantowaniu możliwości wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Są to przewidziane w dziale IX ustawy:

- 1) zatrzymanie cudzoziemca,
- 2) umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku,
- 3) umieszczenie cudzoziemca w areszcie dla cudzoziemców.

Na podstawie art. 394 u.c. cudzoziemiec może zostać zatrzymany przez Straż Graniczną oraz Policję na 48 godzin w przypadku, gdy zachodzą wobec niego okoliczności uzasadniające wydanie mu decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu albo gdy uchyla się od wykonania obowiązków określonych w tej decyzji. Policja niezwłocznie przekazuje cudzoziemca do dyspozycji właściwego ze względu na miejsce jego zatrzymania organu Straży Granicznej, składając jednocześnie wniosek o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Organ Straży Granicznej pobiera odciski linii papilarnych oraz w zależności od potrzeb może:

- 1) wydać postanowienie o zobowiązaniu cudzoziemca do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej wskazanego w postanowieniu, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w wysokości określonej w postanowieniu, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, przekazania dokumentu podróży do depozytu organowi wskazanemu w postanowieniu, zamieszkiwania w miejscu wyznaczonym w postanowieniu;
- 2) wystąpić do sądu z wnioskiem o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec niego aresztu dla cudzoziemców;
- 3) wystąpić do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji o cofnięciu zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;
- 4) doprowadzić cudzoziemca do granicy albo portu lotniczego albo morskiego tego państwa, do którego następuje doprowadzenie.

Jednocześnie organ ten ustala, czy istnieją okoliczności uzasadniające przekazanie cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej na podstawie stosownych regulacji prawnych.

W świetle art. 398a u.c. cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jeżeli:

- 1) istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu lub wydano taką decyzję;
- 2) cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, a natychmiastowe wykonanie tej decyzji nie jest możliwe;
- 3) cudzoziemiec nie wywiązuje się z obowiązków określonych w postanowieniu wydanym przez Straż Graniczną po zatrzymaniu cudzoziemca.

Natomiast przesłanką umieszczenia cudzoziemca w areszcie dla cudzoziemców, poza wyżej wymienionymi przesłankami, jest stan obawy, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku (art. 399 u.c.).

Postanowienie o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku lub areszcie wydaje, na wniosek organu Straży Granicznej, sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce aktualnego pobytu cudzoziemca (art. 401 ust. 1 i 2 u.c.). W postanowieniu sąd wskazuje

okres pobytu, który nie może być dłuższy niż 3 miesiące. Okres ten w sytuacjach i na zasadach określonych w art. 403 u.c. może być przedłużany. Ustawodawca uregulował sytuacje, w których wydaje się postanowienie o zwolnieniu z ośrodka lub aresztu oraz sytuacje, w których zwalnia się z nich cudzoziemca (art. 406 u.c.). Szczegółowej regulacji zostały również poddane prawa i obowiązki cudzoziemca umieszczonego w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców (dział VIII rozdział 2 ustawy o cudzoziemcach).

2.4. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Mającą uzasadnienie głównie w normach moralnych oraz względach humanitaryzmu i ochrony praw człowieka potrzeba udzielania pomocy i ochrony ludziom z różnych powodów pozbawionych ich fundamentalnych i wolności skłania zarówno społeczność międzynarodową, jak i poszczególne państwa do kształtowania skutecznych i adekwatnych do zagrożeń rozwiązań w zakresie form i sposobów udzielania takiej pomocy i ochrony. Polskie rozwiązania w tym względzie nie odbiegają od demokratycznych standardów i są przykładem często spotykanego w innych krajach regulowania problematyki form i sposobów udzielania cudzoziemcom ochrony zarówno przez normy aktów prawa krajowego, unijnego, jak i międzynarodowego.

Trzon regulacji w tym zakresie stanowi ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która przewiduje kilka form tej ochrony:

- 1) nadanie statusu uchodźcy (przede wszystkim rozdział 1 i 2 działu II);
- 2) ochronę uzupełniającą (przede wszystkim rozdział 1 i 2 działu II);
- 3) przesiedlenie i relokację (rozdział 5 działu II);
- 4) udzielenie azylu (rozdział 1 działu III);
- 5) udzielenie ochrony czasowej (rozdział 3 działu III).

Należy wskazać, że w świetle ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o objęcie przez Rzeczpospolitą Polską ochroną cudzoziemca, który ubiega się o status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, zostały objęte zbiorczą nazwą wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 2 pkt 13).

Podstawową funkcją wszystkich wymienionych wyżej instytucji jest umożliwienie cudzoziemcom pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z koniecznością udzielenia im ochrony.

Zgodnie z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status

uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają postanowienia Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie 28.07.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515) oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku 31.01.1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

Zgodnie z art. 1 ust. A konwencji genewskiej uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się poza państwem swojego dawnego stałego miejsca zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych wrócić do tego państwa.

W świetle art. 13 i n. u.u.c.o. status uchodźcy może być przyznany cudzoziemcowi wyłącznie na jego wniosek złożony osobiście (obowiązek osobistego złożenia wniosku wynika z art. 26 ust. 1 u.u.c.o.), jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju.

Prześladowanie ze względu na swoją istotę lub powtarzalność musi stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw określonych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, których uchylenie jest niedopuszczalne, lub być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania (przykłady prześladowania zostały wskazane w art. 13 ust. 4 u.u.c.o.).

Wniosek o nadanie statusu uchodźcy rozpatruje się równocześnie jako wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej, co oznacza, że organ zobowiązany jest w pierwszej kolejności rozpatrzyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy, a dopiero gdy okoliczności sprawy wskazują na brak możliwości udzielenia statusu uchodźcy, w tym samym postępowaniu, wniosek ten należy obligatoryjnie rozpatrzyć, w ramach poczynionych pod tym względem ustaleń, jako wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej (zob. art. 15 oraz art. 47 ust. 1 u.u.c.o.). Wnioskiem mogą być objęte towarzyszące cudzoziemcowi małoletnie dzieci, pod warunkiem że nie pozostają w związku małżeńskim i są na jego utrzymaniu. Wnioskiem może być również objęty, pod warunkiem udzielenia pisemnej zgody, małżonek cudzoziemca i jego małoletnie dzieci.

Wniosek składa się na urzędowym formularzu do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców za pośrednictwem komendanta oddziału albo komendanta placówki Straży Granicznej (art. 24 ust. 1 u.u.c.o.).

Organ Straży Granicznej przyjmujący wniosek m.in. ustala tożsamość osoby, której dotyczy wniosek, fotografuje osobę, której dotyczy wniosek, i pobiera od niej odciski linii papilarnych, zapewnia przeprowadzenie badań lekarskich i niezbędnych zabiegów sanitarnych ciała i odzieży osoby, której dotyczy wniosek (art. 30 ust. 1 u.u.c.o.).

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.u.c.o. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców pozostawia bez rozpoznania wniosek, który nie zawiera imienia i nazwiska wnioskodawcy lub określenia kraju pochodzenia, a braków tych nie można było usunąć. Jednocześnie organ ten może pozostawić bez rozpoznania wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który został złożony przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.03.2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 77, s. 1, ze zm.), chyba że cudzoziemiec ten przybył bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy, oraz przedstawił wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy. Rozpatrując wniosek, organ ten w pierwszej kolejności ustala, czy jest on niedopuszczalny. O niedopuszczalności wniosku przesądza m.in. fakt, że inne państwo członkowskie udzieliło już wnioskodawcy ochrony lub jest to kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe dowody ani okoliczności faktyczne lub prawne, znacząco zwiększające prawdopodobieństwo udzielenia ochrony międzynarodowej (art. 38 ust. 2 u.u.c.o.). W przypadku ustalenia dopuszczalności wniosku Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, po spełnieniu przesłanek wskazanych w art. 39 ust. 1 u.u.c.o., rozpatruje wniosek w trybie przyspieszonym, w którym załatwienie sprawy następuje w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku (art. 39 ust. 2 pkt 1 u.u.c.o.). Określone w art. 39 ust. 1 u.u.c.o. przesłanki rozpatrzenia wniosku w trybie przyspieszonym zasadniczo ukierunkowane są na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej przesłuchuje wnioskodawcę w celu wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym umożliwia mu złożenie dodatkowych wyjaśnień dotyczących niespójności lub sprzeczności w jego oświadczeniach.

Zgodnie z art. 34 u.u.c.o. decyzję w sprawie nadania (odmowy nadania) statusu uchodźcy wydaje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 6 miesięcy od złożenia wniosku. Termin ten może być przedłużony do 15 miesięcy, w przypadku gdy sprawa jest szczególnie skomplikowana lub z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje w krótkich odstępach czasu duża liczba cudzoziemców i uniemożliwia to rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie 6 miesięcy. Przedłużony termin będzie miał zastosowanie w postępo-

waniu, w którym cudzoziemiec nie współpracuje w zakresie ustalenia istotnych dla sprawy informacji i dowodów lub nie stawia się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie w celu przesłuchania lub złożenia wyjaśnień.

Jeżeli w toku postępowania inne państwo członkowskie, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180, s. 31), wyrazi zgodę na przejęcie wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydaje decyzję o ich przekazaniu do odpowiedzialnego państwa członkowskiego (art. 37 ust. 1 u.u.c.o.).

Przed wydaniem decyzji Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do innych organów, o przekazanie informacji, czy wobec cudzoziemca zachodzą przesłanki negatywne określone w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub czy pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa (art. 45 ust. 1 u.u.c.o.).

Cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy w przypadku zaistnienia z okoliczności wskazanych w art. 19 ust. 1 i 2 u.u.c.o. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 3 cudzoziemcowi, który złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej można ponadto odmówić nadania statusu uchodźcy, jeżeli obawa przed prześladowaniem jest oparta na okolicznościach, które celowo wytworzył po opuszczeniu kraju pochodzenia.

W decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy orzeka się także o udzieleniu ochrony uzupełniającej, chyba że została spełniona jedna z przesłanek określonych w art. 20 u.u.c.o. uzasadniających odmowę jej udzielenia.

Ustawodawca przewidział również możliwość pozbawienia cudzoziemca statusu uchodźcy. Następuje to w drodze decyzji wydanej przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadkach określonych w art. 21 ust. 1 i 2 u.u.c.o. Postępowanie wszczynane jest z urzędu lub na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Ministra Sprawiedliwości (art. 54b u.u.c.o.). W decyzji o pozbawieniu cudzoziemca statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej zamieszcza się pouczenie o prawie do nieodpłatnej pomocy prawnej (zob. rozdział 4a działu II ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Od decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców przysługuje odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców.

Zgodnie z art. 15 u.u.c.o. ochrona uzupełniająca udzielana jest cudzoziemcom, którzy nie spełniają warunków do nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- 1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji;
- 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie;
- 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego

– i ze względu na to ryzyko nie mogą oni lub nie chcą korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Wnioskodawca może powoływać się na rzeczywiste ryzyko wystąpienia poważnej krzywdy spowodowane wydarzeniami, które nastąpiły od momentu opuszczenia kraju swego pochodzenia, w szczególności gdy były one wyrazem i kontynuacją przekonań lub orientacji seksualnych posiadanych w kraju pochodzenia (art. 17 u.u.c.o.).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.u.c.o. cudzoziemcowi odmawia się udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli nie istnieje rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy. Ponadto przesłanką odmowy jest istnienie poważnych podstaw, aby sądzić, że cudzoziemiec popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego, jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.), popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego, podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu wyżej wymienionych zbrodni lub czynów, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa. Ponadto cudzoziemcowi można odmówić udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli przed przybyciem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej popełnił inne niż wyżej wymienione przestępstwo, które według prawa polskiego zagrożone jest karą pozbawienia wolności i opuścił kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary.

Ustawodawca wskazał również sytuacje, które uzasadniają pozbawienie cudzoziemca ochrony uzupełniającej (art. 22 ust. 1 u.u.c.o.). Przede wszystkim przesłanką taką jest zmiana okoliczności w taki sposób, że ochrona ta nie jest już wymagana. Zmiana ta musi mieć przy tym charakter na tyle znaczący i długotrwały, że dalsza obawa cudzoziemca przed doznaniem poważnej krzywdy nie jest uzasadniona. Ponadto pozbawia się cudzoziemca ochrony uzupełniającej, gdy zaistnieją przesłanki do odmowy jej udzielenia bądź wyjdzie na jaw, że zataił on informacje lub dokumenty albo przedstawił fałszywe informacje lub dokumenty o istotnym znaczeniu dla udzielenia ochrony uzupełniającej. W tym ostatnim przypadku cudzoziemca nie pozbawia się ochrony uzupełniającej, jeżeli nadal spełnia warunki jej posiadania.

Przesiedlenia, obok integracji w kraju pobytu i dobrowolnych powrotów do kraju pochodzenia, stanowią jedno z tzw. trwałych rozwiązań sytuacji uchodźczej, zalecanych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) i inne podmioty międzynarodowej polityki azylowej jako pożądany końcowy etap postępowań związanych z uchodźcami.

Należy podkreślić, że w ostatnich latach organizacje i instytucje międzynarodowe kładą coraz większy nacisk na włączanie się poszczególnych państw do akcji przesiedleń uchodźców lub innych osób wymagających ochrony międzynarodowej z pierwszych krajów azylu, gdzie aktualnie przebywają i gdzie nie mogą uzyskać wystarczającej ochrony, do państw zapewniających wyższy standard takiej ochrony. Przesiedleniu lub relokacji podlegają cudzoziemcy, którzy spełniają warunki do nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej.

Przesiedlenie to przeniesienie z kraju trzeciego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemca uznanego za uchodźcę przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców w celu nadania mu na tym terytorium statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej (art. 2 pkt 9c u.u.c.o.). Relokacja natomiast jest przemieszczeniem cudzoziemca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium odpowiedzialnego państwa członkowskiego określonego w rozdziale III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180, s. 31), i osoby, w imieniu której wniosek ten został złożony, z terytorium tego państwa członkowskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczenie cudzoziemca objętego ochroną międzynarodową z państwa członkowskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi (art. 2 pkt 9d u.u.c.o.). Przesiedlanie uchodźców spoza terytorium Unii Europejskiej uznaje się przy tym za środek o charakterze humanitarnym, wyrażający solidarność Unii Europejskiej z krajami trzecimi. Natomiast relokacja wyraża się w przesiedlaniu wewnątrz Unii, będącym wyrazem solidarności między krajami unijnymi, tak aby kraje najbardziej dotknięte napływem uchodźców, które ze względu na swoje warunki nie mogą sobie z tym poradzić, mogły liczyć na pomoc polegającą na zabranii części tych uchodźców przez inne kraje.

Przed przystąpieniem do przesiedlenia lub relokacji cudzoziemca Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców zwraca się do Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wywiadu, a w razie potrzeby także do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium