

Paulina Ura

OBYWATELSTWO W ŚWIETLE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Obywatelstwo stanowi bardzo istotne zagadnienie z punktu widzenia prawa administracyjnego, gdyż z jego posiadaniem wiąże się określony status administracyjnoprawny jednostki, a ponadto organom administracji publicznej przyznane zostają określone zadania (obowiązki) w zakresie obywatelstwa. Ma też znaczenie z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego, gdyż określa zakres korzystania z praw w stosunkach obywatel – państwo. Rozpatrywane jest też na gruncie nauk socjologicznych. To powoduje, że w zależności od dziedziny nauki i metody badania przyjmuje się różną treść pojęcia obywatelstwa. Stąd też problematyka obywatelstwa jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, ale w wymiarze prawa pozostaje w zainteresowaniu głównie prawa międzynarodowego, konstytucyjnego i administracyjnego¹. Normy prawa międzynarodowego wskazują ogólne zasady dotyczące obywatelstwa, harmonizują przepisy prawa krajowego w sprawach nabycia i utraty obywatelstwa, wielokrotnego obywatelstwa czy relacji między państwem a obywatelem². Jak podkreśla E. Dynia, w wymiarze prawnomiędzynarodowym kładzie się nacisk głównie na prawną przynależność jednostki do danego państwa, dlatego obywatelstwo określane jest jako węzeł prawny łączący osobę fizyczną z państwem. Natomiast przepisy prawa krajowego określają warunki nabycia i utraty obywatelstwa, a także prawa i obowiązki obywateli, a zatem w definiowaniu obywatelstwa kładzie się nacisk na całokształt wzajemnych praw i obowiązków wynikających dla jednostki i państwa z tej przynależności³.

Pojęcie obywatelstwa nie znalazło legalnej definicji. Przepisy prawa określają zasady jego nabywania, utraty czy stwierdzenia obywatelstwa, ale nie jego

¹ W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 9.

² J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 254.

³ E. Dynia, *Obywatelstwo w świetle prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 2000, nr 47, s. 23–24.

definicję. W zawartych w encyklopediach i słownikach definicjach tego pojęcia zwraca się uwagę na stosunek prawny między jednostką a państwem, przynależność człowieka do jakiegoś państwa, z której wynikają skutki prawne określone w prawie wewnętrznym danego państwa oraz w prawie międzynarodowym, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo⁴.

Instytucja obywatelstwa ma bardzo długą historię sięgającą czasów starożytnych. Po raz pierwszy pojawiła się w związku z funkcjonowaniem greckiej *polis*. Według Arystotelesa obywatelem był członek wspólnoty – *polis* – uczestniczący w życiu politycznym. Atrybutem obywatelstwa była wolność i równość wszystkich obywateli, zwłaszcza w dostępie do władzy. Wzorcem obywatelstwa w greckiej *polis* było aktywne uczestnictwo w rządzeniu, w tym konieczność poświęcenia i podporządkowania własnych spraw dobru wspólnemu⁵. Obywatelstwo w greckiej *polis* było statusem wyjątkowym przysługującym jedynie około 10% mieszkańców. Obywatelami mogli być jedynie wolni, urodzeni w danej *polis* mężczyźni. W późniejszym okresie rozwoju greckich *polis* zaczęły zanikać różnice między obywatelami a pozostałymi mieszkańcami *polis*. Obywatelstwo zaczęło dawać także cudzoziemcom. Wskutek tych procesów obywatelstwo zaczęło tracić swój wyjątkowy status i stawało się coraz bardziej powszechne⁶.

Za czasów Aleksandra Wielkiego obywatelstwo zostało zastąpione poddaństwem, lecz wzór obywatelstwa ustanowiony w greckiej *polis* stał się przykładem do naśladowania dla późniejszych kultur europejskich⁷.

Pojęcie obywatelstwa w płaszczyźnie prawnej sięga czasów rzymskich. Kategorie obywatela i obywatelstwa rozstrzygane były w prawie rzymskim poprzez określenie uprawnień pewnej kategorii osób. Obywatelstwo obejmowało cztery prawa: prawo wybierania (*ius suffragi*), prawo do urzędów (*ius honorum*), prawo do zawarcia prawowitego małżeństwa (*ius conubii*), prawo do kupna i sprzedaży według prawa rzymskiego (*ius commercii*). Z obywatelstwem wiązało się zarówno prawo publiczne, jak i prywatne, sama zaś istota obywatelstwa przedstawiana była w aspekcie praw podmiotowych, związanych z określoną osobą (tj. obywatelem)⁸.

Obywatelstwo w starożytnym Rzymie było przede wszystkim wyznacznikiem wzajemnych praw i obowiązków w stosunkach między wspólnotą poli-

⁴ Por. np. B. Adynowska, E. Bielak, *Encyklopedia – prawo nie tylko dla prawników*, Bielsko – Biala 2002, s. 402; *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2004, s. 434.

⁵ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, s. 96 [za:] M. Magoska, *Obywatel w procesie zmian*, Kraków 2001, s. 38.

⁶ Szerzej: J. Sieroń, *Status jednostki i państwa w greckiej polis w świetle filozofii Sokratesa, Platona i Arystotelesa*, Katowice 2003.

⁷ K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 38.

⁸ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 9.

tyczną a jednostką⁹. Obywatelstwo związane z konkretnym ośrodkiem miejskim (*civitas*) było określonym statusem prawnym. Konsekwencją jego była powinność uczestnictwa w rządzeniu.

Wraz z rozszerzeniem statusu obywatelstwa w coraz większym stopniu oznaczało status prawny – formalną więź, a w coraz mniejszym – powinność aktywnego uczestnictwa w rządzeniu. Wobec powyższego zarówno obywatelstwo w greckiej *polis*, jak i w rzymskiej *civitas* charakteryzowało się pewnymi wspólnymi cechami: zakładało powinność aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym¹⁰, było statusem wyjątkowym, przysługującym jedynie nielicznym, oznaczało wolność i równość wobec prawa wszystkich posiadających status obywatela.

Obywatelstwo można było dziedziczyć (*ius sanguinis*) lub uzyskać je na zasadzie domicylu – o tym decydowało osiedlenie się na stałe. Czynnikiem rozstrzygającym było tu posiadanie ziemi (w odniesieniu do szlachty) lub nieruchomości (w odniesieniu do mieszczan). O obywatelskich prawach politycznych i wolnościach decydowała nie przynależność etniczna, a przynależność do stanu (*ordre*) rycerskiego, szlacheckiego, duchownego lub mieszczańskiego. Od okresu rozwoju demokracji szlacheckiej, to jest od końca XV w., prawa te były zresztą zarezerwowane przede wszystkim dla szlachty. To ona miała prawo posiadania ziemi i obowiązek, traktowany jako przywilej, obrony ziemi i króla. Obywatelskie prawa wolnościowe i polityczne nie obejmowały do końca XVIII w. chłopów, mieszczan i innowierców. Zasadniczym przełomem w rozszerzeniu tych praw na całe społeczeństwo była Konstytucja 3 maja, następnie Kodeks Napoleona i w końcu ruchy niepodległościowe w XIX i XX w.¹¹

Wraz z przemianami ustrojowymi zmianie uległo pojęcie obywatelstwa. Stało się ono przedmiotem odrębnych regulacji prawnych w wielu państwach i w umowach międzynarodowych. Współczesne uregulowania nawiązują przede wszystkim do haseł i idei Wielkiej Rewolucji Francuskiej i Konstytucji z 1791 r., do zmiany poddanego w obywatela oraz do umów międzynarodowych zawieranych przez USA z niektórymi państwami Europy w XIX wieku¹².

Zagadnienia obywatelstwa w okresie międzywojennym znalazły swe odzwierciedlenie w Konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji

⁹ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 25.

¹⁰ M. Magoska, *Obywatel...*, s. 23.

¹¹ Szerzej: S. Grodziński, *Obywatelstwo w Szlacheckiej Rzeczypospolitej*, Kraków 1963, *passim*.

¹² J. Szreniawski, *Obywatelstwo i nazwisko jako elementy wzajemnej więzi między osobą fizyczną a administracją publiczną [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 438.

ustaw o obywatelstwie oraz protokole dotyczącym przypadku bezpaństwowości podpisanej w Hadze 12 kwietnia 1930 r., zwanej konwencją haską¹³. Art.1 Konwencji wskazuje, że państwo ma prawo decydowania o tym, kto jest jego obywatelem, z zastrzeżeniem prawa innych państw do uznania, czy ustawodawstwo w sprawie obywatelstwa jest zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi („Każde Państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem. Ustawodawstwo to winno być przyjęte przez te Państwa, byleby było zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa”).

Obywatelstwu dużo uwagi poświęca Rada Europy, która – jako organizacja międzynarodowa – przywiązuje szczególną wagę do tworzenia i wdrażania w życie standardów dotyczących demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka¹⁴. Najważniejszym jej dorobkiem są konwencje, czyli dokumenty o charakterze prawnie wiążącym. W odniesieniu do obywatelstwa podstawowe znaczenie ma Europejska konwencja o obywatelstwie podpisana w Strasburgu 6 listopada 1997 r.¹⁵ W art. 2 tej konwencji zawarta została definicja obywatelstwa podkreślająca jego międzynarodowy aspekt. Zgodnie z tym artykułem „obywatelstwo oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby”. Stanowi, że państwo samo określa, kto jest jego obywatelem, uwzględniając umowy międzynarodowe, prawo zwyczajowe oraz powszechnie uznane zasady prawa dotyczące obywatelstwa (art. 3). Konwencja wprowadza szereg zasad dotyczących obywatelstwa, w tym ustanawia prawo do obywatelstwa i zakaz jego arbitralnego pozbawiania¹⁶. Stanowi, że strony Konwencji powinny unikać przypadków bezpaństwowości. Postanowienia prawa krajowego nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego ze względu m.in. na płeć, religię czy też pochodzenie narodowe i etniczne. Ponadto stan cywilny oraz zmiany obywatelstwa przez małżonków nie mogą automatycznie wpływać na obywatelstwo małżonków¹⁷. Zgodnie z art. 6 ust. 3 każde państwo

¹³ Dz.U. 1937, nr 47, poz. 361, ratyfikowana przez Polskę 5 marca 1934 r. (Dz.U. 1934, nr 27, poz. 217); konwencja nie weszła w życie z powodu braku wystarczającej liczby ratyfikacji, nadal uważana jest za kodyfikację prawa zwyczajowego w tej dziedzinie.

¹⁴ L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, s. 67 za: J. Jaskiernia: *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 32.

¹⁵ libr.sejm.gov.pl

¹⁶ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s.16 i n.

¹⁷ Por. też Konwencję o obywatelstwie kobiet zamężnych (Dz.U. 1959, nr 56, poz.334).

ma obowiązek zapewnienia w prawie wewnętrznym naturalizacji osób legalnie i stale mieszkających na jego terytorium. Warunki naturalizacji nie mogą jednak obejmować okresu zamieszkania przekraczającego dziesięć lat przed złożeniem wniosku. W art. 6 ust. 4 Konwencji nakłada na strony umowy obowiązek ułatwienia nabycia obywatelstwa osobom spełniającym przesłanki wskazane w Konwencji. Dotyczy to m.in. małżonków obywateli państwa-strony, osób, które urodziły się na terytorium tego państwa i mają w nim stałe miejsce zamieszkania, bezpaństwowców oraz osób, które zostały uznane za uchodźców i w sposób legalny zamieszkują na jego terytorium.

Konwencja ściśle określa okoliczności powodujące utratę obywatelstwa. Oznacza to, że do obywatelstwa przywiązuje się duże znaczenie¹⁸. Konwencja określa, że państwo nie może przewidywać w swym prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa *ex lege* ani z inicjatywy państwa, z wyjątkiem następujących przypadków: dobrowolnego nabycia innego obywatelstwa; nabycia obywatelstwa państwa za pomocą oszustwa, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu, które mogą być przypisane wnioskodawcy; dobrowolnej służby w obcych siłach zbrojnych; postępowania poważnie szkodzącego żywotnym interesom państwa; braku rzeczywistego związku między państwem a obywatelem stale zamieszkującym za granicą; ustalenia przed osiągnięciem przez dziecko pełnoletności, że warunki przewidziane przez prawo wewnętrzne, które doprowadziły do nabycia obywatelstwa państwa *ex lege*, nie są już spełniane; przysposobienia dziecka, jeżeli nabywa lub posiada ono obywatelstwo obce jednego lub obojga przysposabiających. Stosowanie procedury pozbawiania obywatelstwa Konwencja uznaje za dopuszczalne, z wyjątkiem sytuacji, które prowadziłyby do bezpaństwowości (art. 7). Poza tymi przypadkami wskazuje, że utrata obywatelstwa, w zależności od rozwiązań przyjętych w prawie krajowym, następuje przede wszystkim wskutek zrzeczenia się obywatelstwa przez samego zainteresowanego, pod warunkiem, że zainteresowana osoba nie stanie się w ten sposób bezpaństwowcem.

Obywatelstwo jest, co już wskazywano, przede wszystkim instytucją prawa wewnętrznego. Powstaje wraz z powstaniem państwa i nie jest uzależnione od wydania ustawy o obywatelstwie, a wraz z upadkiem państwa przestaje istnieć. Swoboda jego regulacji może być ograniczona normami prawa międzynarodowego wynikającymi z umów oraz z prawa zwyczajowego¹⁹.

Według W. Góralczyka i S. Sawickiego w sprawach obywatelstwa prawo międzynarodowe jest ściśle powiązane z prawem wewnętrznym. Jego normy regulują tylko niektóre aspekty tej problematyki i są uzupełniane normami pra-

¹⁸ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, wyd. Wolters Kluwer 2009, s. 180.

¹⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 165.

wa wewnętrznego. Prawo międzynarodowe oddziaływa niekiedy na prawo wewnętrzne i odwrotnie – wiele rozwiązań przyjętych w prawie wewnętrznym poszczególnych państw wywarło wpływ na treść norm prawa międzynarodowego²⁰. Tak więc sprawy obywatelstwa należą w zasadzie do kompetencji wyłącznej państwa. Ustawodawstwo wewnętrzne określa komu przysługuje obywatelstwo, jak się je uzyskuje, w jakich warunkach traci, jakie prawa i obowiązki dla obywateli zostają ustanowione. Natomiast prawo międzynarodowe ma na celu zbliżanie prawa wewnętrznego państw, eliminowanie lub ograniczanie przypadków, w których utrata dotychczasowego obywatelstwa powoduje, że jednostka stanie się bezpaństwowcem. Zakres przedmiotowy tych norm ogranicza się do problemów natury formalno-prawnej, tj. dotyczących procedur nabycia, zmiany, rezygnacji czy też pozbawienia obywatelstwa²¹. Z. Sokolewicz stawiając pytanie, „co to jest obywatelstwo?”, przedstawia równocześnie liczne jego cechy:

„– Obywatelstwo jest relacją między państwem a jednostką zamieszkującą na terenie danego państwa.

– Związek danej osoby z państwem oznacza też relację wobec innej wspólnoty: narodu, a ściślej, wobec narodu konstytuującego dane państwo narodowe zarówno wtedy, gdy jednostka (osoba) jest członkiem wspólnoty narodowej konstytuującej państwo, jak i wtedy, gdy jest członkiem mniejszości narodowej lub etnicznej (...).

– Obywatelstwo jest stosunkiem prawnym, a więc oznacza posiadanie przez jednostkę określonego statusu (ekonomicznego, politycznego, społecznego) i zbioru praw. Status ten i przywileje z nim związane mogą nie być egzekwowane z powodu niedostatków gospodarczych lub społecznych nierówności istniejących w danym państwie.

– Obywatelstwo wyraża stosunek władzy (siły), który określa, czy to państwo służy obywatelowi, czy też dzieje się odwrotnie.

– Obywatelstwo ma charakter indywidualny, choć przy pewnych interpretacjach obywatel staje się przedmiotem praw grupowych (np. mniejszości narodowe, grupy wyznaniowe).

– Obywatelstwo ma charakter zmienny, historyczny, gdyż prawa obywatelskie mogą być z czasem, zależnie od ewoluującej sytuacji, zmieniane: rozszerzane na korzyść lub ograniczane na niekorzyść obywatela”²².

Definicje obywatelstwa w doktrynie prawa administracyjnego prezentowane były już w okresie międzywojennym, przy czym ograniczano w nich to pojęcie

²⁰ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2009, s. 251–252.

²¹ A. Łazowski, A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003, s. 128.

²² Z. Sokolewicz, *Obywatelstwo a narodowość. Uwagi w związku z ustanowieniem obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 1, s. 15.

do przynależności osoby fizycznej do państwa lub jej podległości państwu²³. W okresie powojennym obywatelstwo definiowane było podobnie²⁴. W. Ramus wskazywał, że jest to „węzeł prawny łączący osobę fizyczną z państwem. Oznacza ono prawną przynależność danej osoby do określonego państwa. Z przynależnością taką łączą się jak najściślej prawa, które państwo przyznaje swoim obywatelom i obowiązki, które na nich nakłada”²⁵.

Tak prezentowane definicje były krytykowane przez E. Smoktunowicza. Uważał on, że zawężają one treść obywatelstwa do stosunków formalnoprawnych między osobą fizyczną a państwem, a nadto określenie „przynależność osoby fizycznej do państwa” przybliża obywatelstwo do poddaństwa, gdyż pozwala twierdzić, że między przynależnością a poddaństwem występują różnice tylko ilościowe²⁶. Według Z. Cybichowskiego „słowo poddaństwo przypomina poddaństwo osobiste, podkreśla zbyt jednostronnie władztwo państwowe, któremu jednostka podlega, nie mówi nic o jej prawach. Czyni to obywatel”²⁷. W rozwoju historycznym poddaństwo występuje wcześniej niż obywatelstwo. Jest to stan prawny, który określa przynależność jednostki do państwa, a dokładniej – stosunek podporządkowania danej jednostki państwu władzy zwierzchniej państwa²⁸.

Uwzględniając ustrój socjalistyczny i jego założenia, A. Seniuta sformułował definicję, w której określił, że „obywatelstwo (...) to instytucja ustanowiona prawem wewnętrznym, wyrażająca istnienie trwałego w czasie i przestrzeni związku, na płaszczyźnie społeczno-politycznej i prawnej, między osobą fizyczną – obywatelem a państwem (...). Na płaszczyźnie społeczno-politycznej związek ten ujawnia faktyczne połączenie jednostki z ludem pracującym więzią, którą stanowią prawa, wolności i obowiązki jednostki i zorganizowanego w państwo ludu, ustanowione zgodnie z wolą i interesem suwerena. Na płaszczyźnie prawnej związek ten obejmuje szereg stosunków prawnych powstających między osobą fizyczną – obywatelem a właściwymi organami państwa w toku realizacji praw, wolności i obowiązków obywatelskich”²⁹. Definicja ta, akceptowana w poprzednim ustroju przez E. Smoktunowicza, wzbogacona została przez autora o element więzi obywatela ze społeczeństwem. Stwierdził on, że nie jest to tylko „węzeł prawny łączący osobę fizyczną z państwem”, ale więź

²³ Por. K. Kumaniecki, W. Wasiutyński, F. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1922, s. 103.

²⁴ J. Machowski, *Obywatelstwo w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 3–4.

²⁵ W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 5.

²⁶ E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 7.

²⁷ Z. Cybichowski, *O pojęciu i istocie przynależności państwowej*, Warszawa 1998, s. 9.

²⁸ Szerzej: J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2004, s. 185.

²⁹ A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974, s. 75.

ta jest bardziej rozległa „łącząca tę osobę zarówno z państwem, jak i ze społeczeństwem składającym się z ogółu obywateli”³⁰.

J. Starościak, dokonując charakterystyki pojęcia obywatelstwa, podkreślał, że jest ono cechą prawną określonej osoby. „Wyłącznie prawo tworzy status prawny obywatela. Nabycie go i posiadanie może być zatem niezależne od woli i przekonania poszczególnej osoby. Z tego względu prawny status obywatelstwa należy odróżnić od przynależności do określonej narodowości. Przynależność do określonej narodowości nie wypływa z rozwiązań prawnych. Stąd też mogą zaistnieć różnego typu rozbieżności między posiadaniem prawnego statusu obywatela określonego państwa a przynależnością do tej narodowości, która nadała nazwę państwa”³¹. Autor wywodził dalej, że tylko obywatele korzystają z pełni praw członków społeczności zorganizowanej w państwo i ich w pełni obciąża wykonywanie podstawowych obowiązków wynikających z przynależności do tej społeczności³².

Mimo że poglądy te prezentowane były również w poprzednich warunkach ustrojowych, to ukazują administracyjnoprawny aspekt obywatelstwa odpowiadający i obecnej rzeczywistości. Z prawnej przynależności do państwa wynikają prawa i obowiązki zarówno dla obywatela (osoby fizycznej), jak i dla państwa. Zakres tych praw i obowiązków zależy od warunków społeczno-politycznych, ekonomicznych i ustrojowych państwa. Obywatelstwo, dając określone prawa i stanowiąc źródło obowiązków, jest czynnikiem identyfikującym i odróżniającym osobę fizyczną. „Identyfikuje członków danej wspólnoty (politycznej, jaką jest państwo – uzup. P.U.) przez przyznanie im jednakowego statusu prawnego (...) i tym samym odróżnia od innych, tych którzy tej cechy nie mają. Ustanawia granice pomiędzy „my”, którzy posiadają pewne prawa obywatelskie i „oni”, którzy tych praw nie posiadają”³³.

Prawa obywateli grupowane są zazwyczaj w trzech kategoriach:

- 1) prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu rozumiane jako uprawnienia do korzystania z instytucji państwa i jego ustawodawstwa. Zalicza się tu prawo do sądów, do korzyści płynących z udziału w podziale podatków, a także prawa, których nie mają cudzoziemcy, np. prawo do ochrony dyplomatycznej w czasie pobytu za granicą,
- 2) prawa wolnościowe, które stanowią zapewnienie obywatelowi przez państwo pewnej sfery, w którą władza państwowa nie ingeruje, np. nietykalność oso-

³⁰ E. Smoktunowicz, *op. cit.*, s. 8.

³¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 529.

³² *Ibidem*, s. 529.

³³ A. Kisielewicz, *Obywatelstwo jako przesłanka zatrudnienia w administracji publicznej* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego i nauki o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 410.

- by w sensie fizycznym, nietykalność własności, wolność sumienia i wyznania, wolność określania własnej narodowości,
- 3) prawa polityczne rozumiane jako uprawnienie do udziału w rządach, wyboru reprezentacji, udziału w instytucjach samorządowych, które umożliwiają obywatelowi wywieranie wpływu na sprawowanie rządów w państwie³⁴.

Oprócz praw obywatel ma szereg obowiązków: obowiązek wierności wobec państwa, obowiązek posłuszeństwa, obowiązek służby wojskowej.

Wydaje się, że obecnie najbardziej pełną definicję obywatelstwa przedstawił J. Jagielski. Autor, uwzględniając aspekt międzynarodowy i krajowy, stwierdza, że obywatelstwo jest instytucją prawną, „której istota polega na istnieniu względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego łączącego jednostkę z państwem i wyznaczającego jej przynależność do tego państwa, który stwarza podstawę zaistnienia kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa”³⁵.

W prezentowanych definicjach podkreśla się jedną z cech obywatelstwa, tj. trwałość zarówno w czasie, jak i przestrzeni. Cecha ta odróżnia związek obywatela z państwem od innych związków, np. między cudzoziemcem a państwem. Trwałość w czasie polega na tym, że od momentu powstania tego związku w sposób przewidziany prawem danego państwa aż do chwili ustania obywatelstwo trwa nieprzerwanie. Na tę trwałość nie wpływają zmiany, jakim ulega ustawodawstwo danego państwa. Natomiast trwałość obywatelstwa w przestrzeni objawia się tym, że związek jednostki z państwem nie zostaje zerwany przez fakt przeniesienia się jej na terytorium pozostające pod władzą innego państwa. Jednostka zachowuje swe prawa i nie zostaje zwolniona z obowiązków, mimo że w praktyce może mieć trudności w ich realizacji³⁶. Nadto niektóre z uprawnień jednostki aktualizują się dopiero wówczas, gdy znajdzie się ona poza granicami swojego państwa, np. prawo do opieki konsularnej i dyplomatycznej³⁷. Obywatelstwo kształtuje publicznoprawny status osoby fizycznej, co oznacza, że jego posiadanie wiąże się z określonymi prawami i obowiązkami obywatela i państwa regulowanymi przez prawo danego państwa.

Cechą kolejną, podkreślaną w definicjach obywatelstwa, jest „faktyczna więź jednostki z państwem”. Według A. Seniuty więź ta wzmacnia trwałość obywatelstwa i efektywność związku, nie stanowi jednak przesłanki pozwalającej na ustalenie obywatelstwa, gdyż samo jej istnienie nie może o tym świadczyć³⁸.

³⁴ S. Grodziński, *op. cit.*, *passim*.

³⁵ J. Jagielski, *op. cit.*, Warszawa 1998, s. 20.

³⁶ A. Seniuta, *op. cit.*, s. 63–64.

³⁷ Por. A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 11.

³⁸ *Ibidem*, s. 65.

Na tle pojęcia obywatelstwa w doktrynie prezentowane są rozważania dotyczące prawa do obywatelstwa. Podnosi się, że prawo to jest jedną z zasad dotyczących obywatelstwa³⁹. Art. 4a Europejskiej konwencji o obywatelstwie zawiera zasadę, że państwa, wprowadzając ustawodawstwo o obywatelstwie, powinny brać pod uwagę prawo każdej osoby do obywatelstwa oraz dążyć do unikania sytuacji, w których może wystąpić zjawisko bezpaństwowości. Prawo do obywatelstwa ujęte tu zatem zostało bardzo szeroko⁴⁰. O prawie dziecka do obywatelstwa stanowi natomiast Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych⁴¹. Zgodnie z art. 24 ust. 3 każde dziecko ma prawo do nabycia obywatelstwa. Również Konwencja o prawach dziecka wskazuje w art. 7, że dziecko w momencie urodzenia będzie miało prawo do uzyskania obywatelstwa, a państwa-strony zapewniają, by prawo to stało się zgodne z ich prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami w tej dziedzinie, w szczególności w przypadkach, gdyby brak tych uregulowań spowodował, że dziecko stałoby się bezpaństwowcem.

Przedstawiając pojęcie obywatelstwa, należy także wskazać na występowanie sytuacji wielokrotnego obywatelstwa rozpatrywanego również na gruncie prawa międzynarodowego, jak i administracyjnego. O wielokrotnym obywatelstwie można mówić np. wskutek tzw. dodatniego zbiegu ustaw o obywatelstwie⁴². Posiadanie wielokrotnego obywatelstwa powodować może, że jednostka posiadająca obywatelstwo państwa, na terytorium którego przebywa, oraz obywatelstwo innego państwa może być uznana w tym pierwszym państwie zarówno za jego obywatela, jak i za cudzoziemca. Prawo międzynarodowe nie zakazuje powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, uważa je jednak za niekorzystne dla osoby nim dotkniętej i tym samym za niepożądane, mogące prowadzić do konfliktów w zakresie praw i obowiązków osób, których zjawisko to dotyczyło (np. wiążących się z obowiązkiem odbycia służby wojskowej).

Państwa wypracowały praktykę, zgodnie z którą osoba posiadająca wielokrotne obywatelstwo nie może w państwie, którego jest obywatelem, powoływać się na swoje obowiązki wobec państwa innego, którego obywatelstwo również

³⁹ J. Barcik, T. Stogosz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 256.

⁴⁰ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s.152.

⁴¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 16 grudnia 1966 r.; Polska ratyfikowała Pakt w całości w 1977 r. (Dz.U., nr 38, poz. 167, 168).

⁴² J. Pienkos, *op. cit.*, s. 190; A. Szklanna podaje tu jako przykład sytuację, w której dziecko z małżeństwa obywateli państwa uznającego zasadę krwi (*ius sanguinis*) rodzi się na terytorium państwa uznającego zasadę ziemi (*ius soli*) (A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 37); w ten sposób w okresie międzywojennym nabywały wielokrotne obywatelstwo dzieci emigrantów z Polski urodzone w Stanach Zjednoczonych, gdyż Polska stosowała prawo krwi, a stany Zjednoczone – prawo ziemi (W. Góralczyk, S. Sawicki, *op. cit.*, s. 256).

posiada⁴³. Praktyka ta jest zgodna z zasadą wyłączności obywatelstwa, nie eliminując w istocie wielokrotnego obywatelstwa.

Z instytucją obywatelstwa związana jest również bezpaństwowość – czyli brak obywatelstwa. Apatrydą jest osoba, która, na gruncie obowiązującego prawa, nie posiada obywatelstwa żadnego państwa. Jest więc cudzoziemcem. Istnienie bezpaństwowości jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia prawa międzynarodowego, gdyż apatrydzi znajdują się przeważenie w gorszej sytuacji niż obywatele. Podlegają oni prawu państwa pobytu, ale nie korzystają z jego opieki dyplomatycznej, mogą być wydaleny, nie mają praw politycznych i innych, które przysługują tylko obywatelom⁴⁴.

Sytuacja bezpaństwowców określona została w konwencji haskiej z 1930 r., która w art. 7 stanowi, że wydanie zwolnienia z obywatelstwa nie powoduje utraty obywatelstwa, jeśli osoba, która uzyskała zwolnienie, nie ma lub nie nabyła innego obywatelstwa, zaś w art. 14–15 przewiduje zastosowanie zasady prawa ziemi, jeżeli dziecko bez zastosowania tej zasady byłoby bezpaństwowcem. Konwencja w sprawie obywatelstwa kobiet zamężnych podpisana 20 lutego 1957 r.⁴⁵ odrzuca natomiast automatyczną utratę obywatelstwa przez kobiety w wypadku małżeństwa z cudzoziemcami. Ponadto status bezpaństwowca określa konwencja nowojorska dotycząca statusu osób niemających państwowości z 28 września 1954 r. Postanowienia jej mają na celu zapewnienie bezpaństwowcom traktowania nie gorszego od tego, z którego korzystają cudzoziemcy. Gwarantuje ona im w szczególności dostęp do sądów i innych organów państwa, w którym zamieszkują, na takich samych zasadach jak jego obywatele. Ponadto dokumenty ich powinny być uznawane na całym świecie, a deportacja może nastąpić w wyjątkowych sytuacjach. W literaturze podkreśla się, że przepisy tej konwencji są mało skuteczne, gdyż w praktyce bezpaństwowcy nie mogą korzystać z prawa do ochrony dyplomatycznej ze strony państwa ojczystego⁴⁶.

⁴³ Np. zgodnie z polską ustawą z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst pierwotny Dz.U., nr 10, poz. 49, tekst jedn. Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353 ze zm.) „Obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznany za obywatela innego państwa” (art. 2). Podobne rozwiązanie zawiera obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2012, poz. 161). Oznacza to, że osoba posiadająca obywatelstwo polskie, która w myśl prawa obcego posiadałaby również lub wyłącznie obywatelstwo tego państwa, w Polsce traktowana będzie tak, jakby posiadała wyłącznie obywatelstwo polskie. Nie może więc skutecznie powoływać się wobec władz polskich w kraju i za granicą na obywatelstwo innego państwa i nie może żądać od tych władz, by traktowały ją jako obywatela innego państwa. Podobnie ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 264, poz. 1573 ze zm.) stanowi, że cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę wjazdu na terytorium RP.

⁴⁴ W. Góralczyk, S. Sawicki, *op. cit.*, s. 257.

⁴⁵ Dz.U. 1959, nr 56, poz. 334.

⁴⁶ A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 40.

Przedstawione rozwiązania prawa międzynarodowego oraz poglądy doktryny ukazujące obywatelstwo zarówno w aspekcie prawa międzynarodowego, jak i administracyjnego wykazały, że obywatelstwo jest kategorią prawną i wiąże się z określonymi konsekwencjami prawnymi oraz społeczno-politycznymi. Wiążąca prawną, jaka łączy obywatela z państwem, skutkuje powstaniem określonych praw i obowiązków, a także kształtuje pozycję obywatela w państwie. Zasady nabycia i utraty obywatelstwa, prawa i obowiązki obu stron tej więzi (jednostki i państwa) oraz gwarancje prawne ich realizacji określają normy prawne. Prawny aspekt instytucji obywatelstwa wskazuje też, że obywatelstwo jest jednym z istotnych elementów kształtujących podmiotowość administracyjnoprawną jednostki.

Obywatelstwo, jak już zostało przedstawione, jest szczególnym, trwałym węzłem prawnym łączącym jednostkę z państwem. Jest ono podstawą, na której opiera się ogół praw i obowiązków jednostki wobec państwa⁴⁷. Z faktu posiadania obywatelstwa wynika przede wszystkim obowiązek wierności i lojalności wobec państwa oraz zwierzchnictwo osobowe państwa (jurysdykcja) nad własnymi obywatelami, niezależnie od tego, gdzie się znajdują⁴⁸.

Państwo sprawuje nad swoimi obywatelami opiekę dyplomatyczną, a w pewnych sytuacjach, gdyby było zobowiązane do zapobiegania naruszeniom prawa, ponosi też odpowiedzialność za ich działania⁴⁹.

Opieka dyplomatyczna, czyli prawo do ochrony dyplomatycznej, uznawane jest za jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego⁵⁰. Definiowana jest jako działanie państwa podejmowane przeciwko drugiemu państwu w związku ze szkodą wyrządzoną jego obywatelowi przez drugie państwo, przy czym szkoda ta może być wynikiem działania lub zaniechania dającego się przypisać państwu, którego zachowanie wywołało szkodę⁵¹. Opieka dyplomatyczna jest podstawowym instrumentem ochrony prawnej w sytuacji sporu jednostki z państwem, którego nie jest obywatelem. Jednostka może więc z niej skorzystać wtedy, gdy nie przebywa na terytorium własnego państwa, czyli wtedy, gdy występuje w charakterze cudzoziemca⁵².

W przypadku podwójnego obywatelstwa osobę objętą opieką dyplomatyczną musi łączyć z tym państwem rzeczywisty związek, określany jako zasada efektywnego obywatelstwa⁵³. Zasada ta nie znajduje odzwierciedlenia w kon-

⁴⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 256.

⁴⁸ W. Góralczyk, S. Sawicki, *op. cit.*, s. 250.

⁴⁹ R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 257.

⁵⁰ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 283.

⁵¹ J. Barcik, T. Srogosz, *op. cit.*, s. 405.

⁵² A. Szklanna, *op. cit.*, s. 41.

⁵³ Por. wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 6 kwietnia 1955 r. w sprawie Friedricha Nottebohma (Liechtenstein v. Gwatemala). Nottebohm urodził się w Hamburgu, w 1905 r. osiedlił się na stałe w Gwatemali, gdzie prowadził interesy handlowe. W 1940 r., zaled-

wencji haskiej z 1930 r. Konwencja wskazuje jedynie zasadę wyłączności i przewiduje zakaz sprawowania opieki dyplomatycznej przez jedno z państw, których obywatelstwo ma dana osoba, w stosunku do innego takiego państwa (art. 4 – Państwo nie może wykonywać opieki dyplomatycznej na rzecz jednego ze swoich obywateli w stosunku do państwa, którego tenże jest również obywatelem). Zasada wyłączności znajduje zastosowanie również w ustawie o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r. Wskazuje na to art. 3, 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”. Zgodnie z zasadą wyłączności państwo traktuje bipatrydę jak własnego obywatela bez względu na ewentualne inne obywatelstwo, które ten posiada.

Prawo obywatela polskiego do opieki ze strony państwa w czasie jego pobytu za granicą określone zostało w art. 36 Konstytucji RP. Jak podkreśla W. Skrzydło, korzystanie z praw obywatelskich w kraju odbywa się pod ochroną prawa i instytucji władzy publicznej Rzeczypospolitej. Opieka państwa nie ogranicza się jednak tylko do terytorium Polski i nie kończy się w momencie przekraczania jej granic. Prawo to dotyczy także osób posiadających polskie obywatelstwo w trakcie przebywania poza granicami RP. Opieka ta sprawowana jest głównie za sprawą władz konsularnych i dyplomatycznych naszego państwa i może być wykonywana przez konsula jedynie w granicach jego uprawnień przyznanych prawem międzynarodowym, prawem państwa przyjmującego i prawem polskim. Ustawowym odzwierciedleniem konstytucyjnego obowiązku opieki jest art.10 ustawy o funkcjach konsulów⁵⁴ zobowiązujący konsula m.in.

wie po paru tygodniach pobytu, nadano mu obywatelstwo Liechtensteinu. W tym samym roku wrócił do Gwatemali, gdzie został trzy lata później aresztowany i przewieziony do amerykańskiej bazy wojskowej. Następnie jako obywatel niemiecki został internowany w Stanach Zjednoczonych. W 1946 r. władze Gwatemali odmówiły mu pozwolenia na wjazd oraz rozpoczęły postępowanie zmierzające do pozbawienia go majątku. W 1951 r. Liechtenstein wniósł sprawę do MTS. Skarga została uznana za niedopuszczalną, gdyż zdaniem MTS Nottebohmowi nie przysługiwała ochrona dyplomatyczna ze strony Liechtensteinu. Powodem był brak rzeczywistej więzi między Nottebohemem a Liechtensteinem. MTS podkreślił, że obywatelstwo jest węzłem prawnym, u podstaw którego leży społeczny fakt przywiązania, efektywna solidarność bytu, interesów, uczuć, połączona wzajemnością praw i obowiązków. Domicyl jednostki zainteresowanej odgrywa ważną rolę, ale chodzi także o siedzibę jej interesów, jej więzy rodzinne, jej udział w życiu publicznym, przywiązanie do tego kraju, jakie okazuje i wpaja swoim dzieciom. MTS podkreślił, że jakkolwiek każde państwo ma prawo samo określać, kto i w jaki sposób może nabyć jego obywatelstwo, to sytuacja ta nie powoduje po stronie innych państw obowiązku uznania prawa danego państwa do sprawowania opieki dyplomatycznej, zwłaszcza w sytuacji braku rzeczywistej więzi między tym państwem a jego obywatelem (za: J. Barcik, T. Srogosz, *op. cit.*, s. 260, 406).

⁵⁴ Ustawa z 3 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. 2002, nr 215, poz. 1823 ze zm.).

do ochrony praw i interesów obywateli polskich, oraz art. 11 tej ustawy nakazujący zapewnienie obywatelom polskim pomocy w realizacji praw przysługujących im zgodnie z prawem państwa przyjmującego oraz prawem i zwyczajami międzynarodowymi⁵⁵.

Prawa obywateli polskich wiążą się – jak widać – z określonymi obowiązkami państwa. Wynika to z istoty obywatelstwa i więzi między RP a obywatelem polskim. Ukazując zakres obowiązków państwa, nie można ograniczyć się tylko do opieki dyplomatycznej i konsularnej, realizowanej w stosunku do obywateli polskich, ale przebywających poza granicami państwa. Określone obowiązki ciąży również na osobach posiadających obywatelstwo polskie i zamieszkujących na terytorium RP, ale należących do mniejszości narodowych⁵⁶ i etnicznych⁵⁷. R. Sowiński wskazuje, że »co do „mniejszości etnicznej”, to różnica między tą kategorią a „mniejszością narodową” sprowadza się do jednej tylko kwestii. Mianowicie grupy etniczne nie utożsamiają się z narodem zorganizowanym we własnym państwie (innym od tego, w którym mniejszości pomieszkują)«⁵⁸. Obowiązki państwa w tym zakresie określone zostały również w Konstytucji RP i są zgodne z Konwencją ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, sporządzoną w Strasburgu 1 lutego 1995 r.⁵⁹

Art. 35 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Artykuł ten ma bezpośrednie zastosowanie i dlatego, zgodnie z ust. 2 mniejszościom narodowym i etnicznym przysługuje prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych, a także służących ochronie tożsamości religijnej, jak również do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Ustrojodawca, jak widać, uznaje istnienie na obszarze RP mniejszości narodowych i etnicznych i poprzez gwarancje zachowania ich wolności, języka i tożsamości zabrania stosowania środ-

⁵⁵ M. Muszyński, *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym raz jeszcze*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 299.

⁵⁶ Za mniejszości narodowe uznaje się w Polsce następujące mniejszości: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską, żydowską.

⁵⁷ Za mniejszości etniczne uznaje się mniejszości: karaimską, łemkowską, romską i tatarską.

⁵⁸ R. Sowiński, *Europejski i polski standard uczestnictwa cudzoziemców i mniejszości narodowych w życiu publicznym* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, wyd. Kolonia Limited 2005, s. 446.

⁵⁹ Dz.U. 2002, nr 22, poz. 209, Konwencja ta została przez Polskę ratyfikowana wraz z deklaracją interpretacyjną 10 listopada 2000 r. [ustawa z 27 kwietnia 2000 r. o ratyfikacji Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych (Dz.U., nr 50, poz. 579)]; szerzej o ochronie mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym por. S. Pawlak, *Ochrona mniejszości w Europie*, Warszawa 2001; W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, nb. 217–223, s. 196 i n.

ków mających na celu ich dyskryminację. Ochrona mniejszości narodowych jest niezbędna dla stabilizacji, bezpieczeństwa i pokoju każdego państwa⁶⁰. Poza wymienionym art. 35 Konstytucji, także art. 27 stanowiący, że językiem urzędowym w Polsce jest język polski, wprowadza zasadę, że przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych.

W związku z realizacją tych praw na organy władzy publicznej nałożony został obowiązek podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości⁶¹. Środkami tymi mogą być w szczególności dotacje celowe lub podmiotowe na: działalność instytucji kulturalnych, ruchu artystycznego i twórczości mniejszości oraz imprez artystycznych mających istotne znaczenie dla kultury mniejszości; inwestycje służące zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości; wydawanie książek, czasopism, periodyków i druków ulotnych w językach mniejszości lub w języku polskim, w postaci drukowanej oraz w innych technikach zapisu obrazu i dźwięku; wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości; ochronę miejsc związanych z kulturą mniejszości; działalność świetlicową; prowadzenie bibliotek oraz dokumentacji życia kulturalnego i artystycznego mniejszości; edukację dzieci i młodzieży realizowaną w różnych formach; propagowanie wiedzy o mniejszościach; inne programy wspierające integrację obywatelską mniejszości⁶².

Ustanowiony został zakaz dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości. Organy władzy publicznej są obowiązane podejmować odpowiednie środki w celu: popierania pełnej i rzeczywistej równości w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pomiędzy osobami należącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości i ochrony osób, które są obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy będących skutkiem ich przynależności do mniejszości.

⁶⁰ Por. szerzej: M. Kotulski, *Europejskie standardy ochrony mniejszości narodowych* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, wyd. Kolonia Limited 2005, s. 382.

⁶¹ Art. 18 ustawy z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U., nr 17, poz. 141 ze zm.).

⁶² Na temat realizacji zadań w zakresie edukacji mniejszości narodowych i etnicznych por. np. S. Fikus, *Modele ochrony praw mniejszości narodowych na Górnym Śląsku 1918–2008* [w:] *Spółeczeństwo wielokulturowe wyzwaniem w pracy nauczyciela andragoga*, red. J. Horyń, J. Maciejewski, Wrocław 2011, s. 189 i n.; I. Wit-Świątkowska, *Zaspokajanie potrzeb edukacyjnych lemkońskiej mniejszości etnicznej na przykładzie Legnicy* [w:] *Spółeczeństwo wielokulturowe wyzwaniem w pracy nauczyciela andragoga*, red. J. Horyń, J. Maciejewski, Wrocław 2011, s. 209 i n.; B. Domagała, *Rola szkoły w podtrzymywaniu tożsamości językowej Ukraińców na Warmii i Mazurach – historia i perspektywy na przyszłość* [w:] *Spółeczeństwo wielokulturowe wyzwaniem w pracy nauczyciela andragoga*, red. J. Horyń, J. Maciejewski, Wrocław 2011, s. 219 i n.

Oprócz wymienionych norm konstytucyjnych ustanawiających relacje państwo – obywatel, podkreślających, że dotyczy to wyłącznie obywateli polskich, wskazać również należy na art. 52 ust. 4 i art. 55 ust. 1 Konstytucji. Art. 52 ust. 4 określa, że „obywatela polskiego nie można wydrzeć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju”⁶³, zaś art. 55 ust. 1 zawiera zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Zakazy ustanowione w stosunku do państwa ograniczają zakres władztwa państwa w sferę wolności obywateli polskich, wolności te wzmacniają, co stanowi również istotny element podmiotowości administracyjnoprawnej obywatela polskiego.

Wzajemność relacji w sferze praw i obowiązków wynikająca z obywatelstwa skutkuje także szczególnymi konstytucyjnymi obowiązkami obywateli polskich wobec państwa i związanymi z nimi uprawnieniami państwa. O ile przedstawione do tej pory obowiązki państwa wzmacniały i poszerzały zakres podmiotowości administracyjnoprawnej obywateli, o tyle obowiązki nałożone na obywateli skutkują ograniczeniami w sferze tej podmiotowości.

Zgodnie z art. 82 Konstytucji obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne. Dobrem wspólnym dla wszystkich obywateli jest państwo (art. 1 Konstytucji), dlatego wszyscy obywatele polscy mają jednakowe obowiązki wobec państwa. Dbałość o dobro wspólne, którym jest Rzeczpospolita Polska, wyraża się m.in. w szacunku do instytucji państwowych i wypełnianiu obowiązków obywatelskich⁶⁴. Dobro wspólne, które jest motywem organizowania wspólnoty politycznej (państwa), wzmacnia więź społeczną, stanowiąc wspólny interes i wspólną sprawę⁶⁵. Jak trafnie ujmuje to J. Boć, „Rzeczpospolita Polska (i całość tego, czym jest, co oznacza i na czym się opiera; czego strzeże, co zapewnia, co chroni i czego przestrzega) ma służyć wszystkim obywatelom i może służyć wszystkim. Jeśli nie służy wszystkim destynatariuszom, a więc Polakom, nie jest dobrem wspólnym⁶⁶. Troska o to dobro wspólne jest prawem i powinnością wszystkich Polaków i „(...) nie jest to dbałość o wyalienowaną strukturę, ale o Ojczyznę, z którą jesteśmy związani, z której wywodzimy korzyści, ale też która zasługuje na naszą lojalność, dbałość i wsparcie, wymagających naszego udziału, nie wykluczając największego poświęcenia”⁶⁷.

⁶³ W. Skrzydło zwrócił uwagę, że w tym zakresie regulacja jest nowym uprawnieniem obywateli polskich, określonym dopiero w konstytucji z 1997 r., gdyż z przypadkami objętymi obecnie konstytucyjnym zakazem można się było spotkać w okresie obowiązywania stanu wojennego w Polsce (W. Skrzydło, *Komentarz do Konstytucji RP*, Wyd. Zakamycze 2002).

⁶⁴ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 27.

⁶⁵ C. Znamierowski, *Normy grupy wolnej*, „Myśl Współczesna” 1947, nr 9–10, s. 175.

⁶⁶ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wyd. Kolonia Limited 2009, s. 154.

⁶⁷ Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 143–144.

Konstytucja łączy troskę o dobro wspólne z obowiązkiem wierności RP. Jak zauważa W. Skrzydło, wierność może znajdować różny wyraz, inaczej muszą ją realizować członkowie sił zbrojnych, inaczej funkcjonariusze służb publicznych, inaczej zaś zwykli obywatele. Rzecz w tym, że od wykonywania tego obowiązku nikt nie może być zwolniony i konstytucja nie przewiduje w tym względzie żadnych wyjątków. Tak więc każdy obywatel jest zobowiązany do takiego zachowania się, które polega na powstrzymaniu się od działań przynoszących szkodę państwu lub jego interesom⁶⁸.

Z obowiązkiem wierności ojczyźnie łączy się kolejny obowiązek obywatela polskiego – obowiązek jej obrony (art. 85 Konstytucji). Obowiązek obrony w różnych państwach przybiera zróżnicowaną postać, w zależności od tego, czy służba wojskowa ma charakter powszechny i obywatelski, czy też została oparta na zasadach zawodowych. Jest to najwyższy obowiązek obywatela polskiego, powtórzony też w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁹. Obowiązek ten ma inny zakres i charakter w warunkach pokojowych, inny – w okresie wojny.

Zgodnie z art. 4 ustawy powszechnemu obowiązkowi obrony podlegają wszyscy obywatele polscy zdolni ze względu na wiek i stan zdrowia do wykonywania tego obowiązku. Obywatel polski, będący równocześnie obywatelem innego państwa, nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony, jeżeli stale zamieszkuje poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to zgodne z wymienianym wcześniej art. 2 ustawy o obywatelstwie polskim (art. 3 obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim).

Realizowanie przez obywatela polskiego obowiązku obrony uzasadnia kształtowanie w związku z tym jego podmiotowości administracyjnoprawnej przez władcze działanie organów administracji. Jak podkreśla sąd administracyjny, przebywanie poza granicami kraju, podjęcie tam pracy i brak możliwości uzyskania dni wolnych na osobiste stawienie się przed komisją, nie jest usprawiedliwieniem nieobecności na posiedzeniu Komisji do Spraw Służby Wojskowej, stanowi bowiem świadomy wybór strony i jest konsekwencją unikania odpowiedzialności za łamanie prawa. Nie można „za inną niedającą się pokonać przeszkodę” uznać pobytu poza granicami kraju w celach zarobkowych⁷⁰. Stanowisko to odnosi się również do tego typu niestawiennictwa w związku z kwalifikacją do służby wojskowej.

Rozszerzeniem obywatelstwa polskiego jest obywatelstwo Unii Europejskiej, które zostało wprowadzone w 1993 r. poprzez traktat z Maastricht⁷¹. Celem wprowadzenia obywatelstwa unijnego była ochrona jednostki, wzmocnienie

⁶⁸ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 82 Konstytucji RP*, Zakamycze 2002.

⁶⁹ Tekst jedn. Dz.U., 2012, poz. 461 ze zm.

⁷⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2007 r., sygn. II SA/Wa 390/07, LEX nr 470103.

⁷¹ Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993, (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30).

jej praw oraz nadanie Unii Europejskiej charakteru *quasi*-państwowego, a tym samym stworzenie psychicznego komfortu polegającego na znalezieniu dla różnych ludzi i grup wspólnego mianownika o europejskim wymiarze⁷².

Obywatelstwo Unii Europejskiej ma charakter wtórny i zależy od posiadania obywatelstwa któregoś z państw członkowskich. Każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest jednocześnie obywatelem UE, co oznacza, że występuje tu pochodna legitymowania się obywatelstwem danego państwa członkowskiego. Charakter obywatelstwa unijnego podkreśla obecnie art. 20 TFUE⁷³, stanowiąc: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach”.

Obywatelstwo UE uzupełnia obywatelstwo krajowe, ale go nie zastępuje, a w takim układzie obywatelstwo krajowe ma status pierwotny wobec obywatelstwa unijnego. Do praw obywateli Unii określonych w traktacie należy:

- 1) prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich (art. 21 ust. 1 TFUE);
- 2) prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 22 ust. 1 TFUE);
- 3) prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach, jak obywatele tego Państwa (art. 22 ust. 1 TFUE)⁷⁴;
- 4) prawo do korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym Państwo Członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich, na takich samych warunkach, jak obywatele tego Państwa (art. 23 TFUE);
- 5) prawo do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 24 TFUE),

⁷² Z. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 34.

⁷³ Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2; podane wg numeracji ustalonej przez art. 2 pkt 34 i art. 5 pkt 1 traktatu lizbońskiego zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569).

⁷⁴ Szczegółowe zasady udziału w wyborach zostały uregulowane w prawie wtórnym, tj. Dyrektywie 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. WE L 329/1993, s. 34); Dyrektywie Rady 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. WE L 368/1994, s. 36).

- 6) prawo do odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 TFUE);
- 7) prawo zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków Traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku (art. 24 TFUE).

Prawem obywatela unijnego jest również korzystanie z zasady zakazu dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji wynika wprost z traktatu, na który obywatel może się powoływać ze skutkiem bezpośrednim zarówno przed sądem krajowym, jak i organami Unii. „Wolność od dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest najbardziej podstawowym prawem przyznanym przez Traktat i musi być przestrzegana jako podstawowy składnik obywatelstwa Unii”⁷⁵.

Polska, przystępując z dniem 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, użyła prawa i obowiązków państwa członkowskiego, a obywatele polscy stali się podmiotami prawa unijnego. Prawa określone traktatami dla obywateli unijnych dotyczą tym samym i obywateli polskich.

Prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, a to oznacza, że zasady prawa unijnego stanowią gwarancję ochrony praw podmiotowych obywateli polskich. Zasady ogólne, wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości, zaliczane do pierwotnego źródła prawa unijnego, i wynikające z tych zasad obowiązki muszą być przestrzegane przez władze państwa i to nie tylko wówczas, gdy władze te wykonują przepisy unijne, ale i wówczas, gdy wprowadzają ograniczenia w korzystaniu z praw podmiotowych obywateli gwarantowanych w systemie prawa unijnego⁷⁶. Jak słusznie podkreśla S.M. Grochalski, „Obydwa obywatelstwa (unijne i polskie – przyp. P.U.) z założenia muszą ze sobą koegzystować. Obywatelstwo polskie, tak jak każde obywatelstwo państwowe, w większej mierze bowiem wykorzystuje zakres przestrzenny państwa jako środek organizacji jednoczącej społeczeństwo o określonej tożsamości. Obywatelstwo Unii Europejskiej z kolei jest jedynie wzmocnieniem poczucia integralności jednostek – w porównaniu z państwem – w abstrakcyjnej strukturze. Obywatelstwo Unii Europejskiej dodało do obywatelstwa polskiego wzmocnienie praw jednostki, jednocześnie nie dając obywatelom innych państw członkowskich tych samych praw, przywilejów, korzyści na terytorium Polski, jakie przysługują naszym obywatelom”⁷⁷. Uzyskanie obywatelstwa polskiego wiąże się więc automatycznie z uzyskaniem obywatelstwa Unii Europejskiej, a tym samym z prawami, które przysługują obywatelom Unii.

⁷⁵ Opinia Rzecznika Generalnego Jacobsa z 19 marca 1998 r. w sprawie C-274/96 Bickel, www.curia.eu; szerzej: I. Skomerska-Muchowska, *Obywatelstwo Unii* [w:] *Obywatel Unii*, t. VI, I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, Warszawa 2010, s. 37.

⁷⁶ A. Cieśliński, *Znaczenie zasady efektywnej ochrony praw podmiotowych dla obywateli RP* [w:] *Status prawny obywatela RP po przystąpieniu do UE*, red. B. Mielnik, Wrocław 2005, s. 52–53.

⁷⁷ S.M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a obywatelstwo polskie* [w:] *Status prawny obywatela RP...*, s.25–26.

Streszczenie

Obywatelstwo, co zostało wykazane, jest instytucją zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa administracyjnego. W zakresie obywatelstwa prawo międzynarodowe jest ściśle powiązane z prawem wewnętrznym. Mimo że w żadnym przepisie prawa nie ma definicji obywatelstwa, to jego istota pozwala na formułowanie definicji doktrynalnych. Obywatel to osoba fizyczna będąca podmiotem prawa, wyposażona w określone uprawnienia, wolności i obowiązki. W definicjach podkreśla się przede wszystkim więź prawną między obywatelem a państwem. Właśnie z więzi tej wynikają uprawnienia i obowiązki obywatela, jak też państwa, co kształtuje podmiotowość administracyjnoprawną obywatela. Zakres tej podmiotowości pozwala natomiast na ukazanie statusu administracyjnoprawnego obywatela. Obowiązki państwa wyznaczają podmiotowość obywatela, natomiast obowiązki obywateli w stosunku do państwa skutkują ograniczeniami w sferze tej podmiotowości.

Poszerzenie zakresu podmiotowości prawnej w związku z obywatelstwem nastąpiło poprzez członkostwo w Unii Europejskiej. Obywatelstwo unijne, jakkolwiek ma charakter wtórny i dodatkowy do obywatelstwa państwa członkowskiego, spowodowało poszerzenie praw (uprawnień) obywateli unijnych. Mogą oni korzystać z praw przyznanych im przez traktaty i postępować zgodnie z nimi. Unia zaś zobowiązana jest do zapewnienia gwarancji ich przestrzegania.

Ukazanie ogólnych zagadnień dotyczących obywatelstwa, jego definicji, rozwiązań międzynarodowych przewidzianych w konwencjach międzynarodowych, obowiązków państwa, a w końcu obywatelstwa unijnego zwraca uwagę na złożoność problematyki, ale jednocześnie pozwala na wykazanie bezpośredniego związku między posiadaniem obywatelstwa a zakresem podmiotowości prawnej osób fizycznych jako podmiotów prawa.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, obywatelstwo polskie, obywatelstwo wielokrotne, obywatelstwo UE, prawa i obowiązki obywateli, bezpaństwo

CITIZENSHIP IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE LAW

Summary

Citizenship, which has been shown to be an institution of both international law and administrative law. In terms of nationality in international law is closely related to the law. Although no provision of law there is no definition of citizenship, its essence allows the formulation of the definition of doctrine. A citizen is an individual who is the subject of law, equipped with certain powers, freedoms and responsibilities. In the definitions emphasizes primarily legal bond between the citizen and the state. It is the bond that confer powers and duties of the citizen, as well as the state, which shapes the administrative and legal subjectivity of the citizen. The scope of this subjectivity allows while at present the status of the administrative-citizen. Obligations of the State shall appoint subjectivity of the citizen, and responsibilities of citizens in relation to the state result in restrictions in the area of the subjectivity.

Broadening the scope of legal subjectivity in relation to citizenship was through membership in the European Union. Citizenship of the Union, however is secondary and secondary to the nationality of a Member State, resulted in more rights (rights) of EU citizens. They can exercise the rights conferred on them by the Treaties and follow them. The union is required to provide a guarantee of compliance.

Showing the general issues relating to citizenship, the definition of international solutions provided for in international conventions, obligations of the state and eventually citizenship of the Union draws attention to the complexity of the issue but also allows you to demonstrate a direct relationship between the possession of the nationality and the scope of the legal personality of individuals as subjects of rights.

Key words: Citizenship, Polish citizenship, multiple citizenship, EU citizenship, rights and duties of citizens, stateless