

Halina Zięba-Załużka

Problematyka obywatelstwa a prawa obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/1, 117-137

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Halina Zięba-Załucka**

PROBLEMATYKA OBYWATELSTWA A PRAWA OBYWATELSKIE W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Obywatelstwo jest przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin prawa, wewnętrznego (państwowego) i międzynarodowego. Jednakże ustawodawstwa zarówno polskie, jak i innych państw, zajmujące się tym tematem, normują kwestie nabywania, posiadania i utraty obywatelstwa (prawo pozytywne), z zasady unikając definicji obywatelstwa i określenia jego merytorycznej treści. Pojęcie to nie jest jednoznaczne i wokół niego w doktrynie istnieje wiele rozbieżności i sporów¹. Przez długi czas obywatelstwo oznaczało jedynie przynależność państwową lub narodową².

Dopiero w latach dziewięćdziesiątych sens tego pojęcia uległ rozszerzeniu i objął również status obywatela danego państwa określony przez prawa obywatela. Takich wyróżnień jak obywatelstwo, „citizenship” czy „Statsburgerschaft” używa się nie tylko dla określenia członkostwa w organizacji państwowej, lecz również statusu, który definiowany jest przez obywatelskie prawa i obowiązki³. „W potocznym, codziennym użyciu obywatelstwo pojmowane jest jako istnienie związku

* Dr hab. Halina Zięba-Załucka – profesor w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, filia w Rzeszowie.

¹ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 9; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 9; E. Smoktunowicz, *Encyklopedia Obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 16.

² J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa, Rozważania nad przyszłością Europy*, przekład B. Markiewicz, Warszawa 1993, s. 12.

³ J. Szreniawski, *Podstawowe problemy prawne obywatelstwa* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa – Księga jubileuszowa prof. W. Skrzydły*, pod red. T. Bojarskiego, E. Gdulewicza, J. Szreniawskiego, Lublin 2000, s. 95 i n.

osoby fizycznej z określonym państwem, w efekcie którego osoba ta jest właśnie obywatelem tego, a nie innego państwa oraz członkiem społeczności zorganizowanej w to państwo. Takie rozumienie obywatelstwa opiera się po prostu na wyczuciu swoistej więzi osoby fizycznej z państwem, bez zwracania uwagi na charakter i treść tej więzi, aczkolwiek zazwyczaj pojęcie obywatelstwa kojarzone jest też z obowiązkami i uprawnieniami⁴.

Nie ma jednak legalnej definicji obywatelstwa, choć w płaszczyźnie prawnej ma ono za sobą już długą, bo sięgającą czasów rzymskich tradycję. Kategorie obywatela i obywatelstwa rozstrzygane były w prawie rzymskim poprzez określenie uprawnień pewnej kategorii osób. Obywatelstwo mianowicie obejmowało cztery prawa: prawo wybierania (*ius suffragii*), prawo do urzędów (*ius honorum*), prawo do zawarcia prawowitego małżeństwa (*ius conubii*), prawo do kupna i sprzedaży według prawa rzymskiego (*ius commercii*). Z obywatelstwem były ściśle związane zarówno prawa publiczne, jak i prywatne, sama zaś istota obywatelstwa określona była w konwencji praw podmiotowych, związanych z określoną osobą – obywatelem⁵. Próby zdefiniowania tego pojęcia, zapoczątkowane w drugiej połowie XIX w., kiedy obywatelstwo stało się materią odrębnych regulacji prawnych w wielu państwach⁶, a także przedmiotem umów międzynarodowych⁷, są stale kontynuowane. W poglądach rewolucji francuskiej można dostrzec istotne źródło kształtowania się instytucji obywatelstwa. Zostało ono tu przeciwstawione poddaństwu, które akcentowało obowiązki jednostki wobec państwa (monarchii), podczas gdy kategoria obywatelstwa podkreślać zaczęła nie tylko obowiązki osoby fizycznej względem państwa, ale przede wszystkim prawa tej osoby w stosunku do państwa. Tak pojmowana idea obywatelstwa spełniała polityczną rolę w procesie formowania się ustroju republikańskiego w wielu państwach. Stopniowo różnice pomiędzy obywatelstwem a poddaństwem zatarły się. W miarę jak obywatelstwo wrastało w pejzaż normatywny i ustrojowy państw, stawało się coraz częściej przedmiotem rozważań doktrynalnych oraz licznych teorii zmierzających do powstania definicji pojęcia obywatelstwa które

⁴ J. Jagielski, op. cit., s. 9.

⁵ Ibidem, s. 10

⁶ Instytucja obywatelstwa uregulowana została prawnie po raz pierwszy w państwie nowożytnym w przepisach konstytucji francuskiej z 1791 r. a następnie w kodeksie cywilnym z 1804 r.

⁷ Należy tu wymienić umowy zawarte przez Stany Zjednoczone AP, tzw. układy Bancrofta, z państwami niemieckimi w latach 1868-1889, a następnie z Belgią (1868 r.), Szwecją i Norwegią (1869 r.), Wielką Brytanią (1870 r.), Austro-Węgrami (1870 r.), Danią (1872 r.), Haiti (1902 r.) – cyt. za J. Jagielskim, op. cit., s. 10, przypis 2.

dla identyfikacji tej instytucji przyjmują bardzo różnorodne wyznaczniki. Jednym z takich wyznaczników stała się kategoria przynależności państwowej. Traktowano ją jako pewien stan osoby fizycznej, a nie jej prawo podmiotowe, oznaczający trwały związek prawny jednostki z państwem, z którego wynikają dla niej i dla państwa pewne prawa i obowiązki. Przynależność państwowa warunkowała prawa i obowiązki sama nie będąc prawem lub obowiązkiem, a jej istotę upatrywano w tym, że przynależny jest poddany władzy określonego państwa⁸. Biorąc pod uwagę przynależność państwową, tłumaczono następnie instytucję obywatelstwa. Relacje między tymi pojęciami były generalnie przedstawiane w dwojaki sposób. W jednym ujęciu obywatelstwo było traktowane jako tożsame z przynależnością państwową. W drugim ujęciu przynależność państwowa pojmowana była jako kategoria szersza, obejmująca obywatelstwo, ale nie tożsama z nim⁹. Obywatelstwo uznawano tu za jedną z form przynależności, charakteryzującą się ścisłym związkiem z posiadaniem pełni praw politycznych; można też być przynależnym państwu, a nie być równocześnie obywatelem w kontekście politycznym¹⁰. Na gruncie normatywnym można też spotkać rozdzielenie przynależności państwowej od obywatelstwa. W niektórych krajach występuje zjawisko przynależności państwowej bez obywatelstwa (jak np. wówczas gdy warunkiem nabycia obywatelstwa jest uzyskanie pełnoletności)¹¹.

Wynikiem prób określenia obywatelstwa za pomocą przynależności państwowej jest przyjęcie przez wielu teoretyków podziału obywatelstwa na obywatelstwo międzynarodowe oraz obywatelstwo wewnętrzne¹². Poprzez pojęcie obywatelstwa międzynarodowego rozumie się prawną przynależność osoby do określonego państwa, dającą państwu prawo do reprezentowania i ochrony jej interesów w stosunkach z innymi państwami. Jest to obywatelstwo w sensie formalnym. Natomiast obywatelstwo wewnętrzne oznacza ogół wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa, opartych na prawie wewnętrznym tego państwa, które kreuje status obywatela tej jednostki, inny od statusu cudzoziemca. Jest to obywatelstwo w znaczeniu materialnym¹³. Jednakże nie wskazuje się precyzyjnej granicy pomiędzy przynależnością a obywatelstwem.

⁸ Z. Cybichowski, *O pojęciu i istocie przynależności państwowej*, Warszawa 1920, s. 4-8.

⁹ Ibidem, s. 9.

¹⁰ A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974, s. 27 i n.

¹¹ Oddzielenie przynależnych bez obywatelstwa zawiera amerykańska ustawa o obywatelstwie z 1940 r., czy też angielska ustawa o obywatelstwie z 1948 r.

¹² A. Seniuta, op. cit., s. 29 i n.

¹³ Z. Kędzia, *Obywatelstwo*, „Biuletyn RPO” 1989, nr 4.

Większość państw uznaje tylko jedną kategorię stosunku łączącego jednostkę z państwem, określona albo mianem obywatelstwa (np. art. 77 ust. 2 Konstytucji francuskiej V Republiki), albo przynależności państwowej (np. art. 116 niemieckiej ustawy zasadniczej z 1949 r.). W tej sytuacji, jak uważają B. Banaszak i A. Preisner¹⁴, rozróżnienie między tymi pojęciami traci na znaczeniu i pojęcia „obywatelstwo” i „przynależność państwowa” mogą być traktowane jako synonimy.

Pogląd, że obywatelstwo wskazuje na istnienie prawnego związku jednostki z określonym państwem jest właściwie wspólny dla doktryny przy określaniu pojęcia obywatelstwa. Nie ma natomiast jednolitego poglądu co do osądu charakteru tego prawnego związku, a co za tym idzie prawnej natury obywatelstwa¹⁵. Spór ten ma charakter teoretyczny i sprowadza się do rozstrzygnięcia zagadnienia, czy obywatelstwo jest stosunkiem prawnym między jednostką a państwem, czy też stanem prawnym (statusem), albo właściwością (cechą) prawną jednostki lub jednym z elementów tego stanu prawnego (statusu)¹⁶.

Istnieje też inne stanowisko w tej sprawie, a mianowicie traktowanie związku prawnego jednostki z państwem jako więzi prawnej istniejącej niezależnie od praw i obowiązków jednostki i państwa lub też więzi wyrażającej się poprzez te prawa i obowiązki¹⁷. Obywatelstwo jako stan prawny oznacza normatywnie ustanowioną właściwość jednostki będącej członkiem zbiorowości ujętej w państwo, tworzącą przesłankę określonych praw i obowiązków. W tym rozumieniu podkreślony jest formalny charakter obywatelstwa. Istotnym elementem dla takiego pojmowania związku jednostki z państwem są warunki, określone prawem wewnętrznym, które muszą być spełnione przez jednostkę, aby mogła ona być uznana za obywatela. Dopiero stwierdzenie, że jednostka wypełnia normatywne warunki, jest podstawą do traktowania jej jako osoby o statusie prawnym obywatela i przypisywania jej praw i obowiązków właściwych wyłącznie obywatelom. W tym ujęciu szczególnie silnie jest wyeksponowany prawny aspekt instytucji obywatelstwa. Ponadto, przy ujmowaniu obywatelstwa jako statusu prawnego mamy do czynienia z kategorią statyczną, charakteryzującą się dużą trwałością, lecz oderwaną od jakiegokolwiek układu społeczno-ekonomicznego i politycznego.

¹⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 119. Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 351 i n.; W. Ramus, op. cit., s. 13.

¹⁵ J. Jagielski, op. cit., s. 12.

¹⁶ W. Ramus, op. cit. Por. B. Banaszak, op. cit., s. 354 i n.

¹⁷ A. Seniuta, op. cit., 49.

Dość częste jest charakteryzowanie obywatelstwa jako stosunku prawnego, ale istnieją rozbieżności co do istoty tego stosunku. Generalnie podkreśla się, że jeśli obywatelstwo jest stosunkiem prawnym, to podmiotami tego stosunku są jednostka i państwo, ale o ile państwo jest tym podmiotem zawsze, o tyle jednostka tylko wówczas, gdy można ją uznać za obywatela, tzn. wtedy, gdy odpowiada warunkom nabycia obywatelstwa i jest członkiem społeczności państwowej. Inny pogląd w obywatelstwie widzi jednostronny stosunek prawny danej osoby do państwa, którego przedmiotem jest możliwość wydawania przez państwo obywatelowi rozkazów i roztaczanie nad nim opieki. Kolejny pogląd to taki, w którym obywatelstwo traktowane jest jako dwustronny stosunek prawny między jednostką a państwem, stanowiący w istocie swoistą umowę, dla zawarcia której decydujące znaczenie ma wola państwa, a mniejsze, choć jest to także element konieczny, wola jednostki¹⁸.

Na obywatelstwo patrzy się także poprzez pryzmat więzi prawnej łączącej osobę z państwem. Lecz i w tej materii brak jest porozumienia co do treści owej więzi. Więzi tej nadaje się dwa podstawowe znaczenia. W pierwszym znaczeniu uznaje się, że prawa i obowiązki nie mogą nawet w części stanowić więzi prawnej, ta bowiem jest przesłanką ich nadania. Treścią tej więzi są tu zatem normy prawne określające zasady nabycia i utraty obywatelstwa, jako wyraz związania jednostki z ludnością państwa nadającego jej obywatelstwo. W drugim znaczeniu treścią więzi prawnej są natomiast prawa i obowiązki jednostki lub wzajemne prawa jednostki i państwa.

Bez względu na różnice występujące przy formułowaniu pojęcia obywatelstwa zawsze podnosi się kwestię praw i obowiązków jako niezbędnych elementów w jego kształtowaniu, często próbując określić jakie są to prawa i obowiązki. Powstaje problem materialnoprawnej treści pojęcia obywatelstwa.

Poglądy w tej materii można podzielić na dwie grupy. Pierwsza, to poglądy upatrujące treść obywatelstwa w podległości jednostki suwerennej władzy państwowej, druga – zakładające, że treść obywatelstwa stanowią prawa i obowiązki jednostki oraz państwa¹⁹.

Pierwsze stanowisko uznaje podległość jednostki państwu za kategorię formalną, która jest prawnie wyrażona przynależnością do państwa, co zapewnia jej trwałość w czasie i przestrzeni. Podległość ta przejawia się w możliwości regulowania przez państwo zachowań jednostki niezależnie od miejsca jej pobytu. Może nakładać na nią określone obo-

¹⁸ J. Jagielski, op. cit., s. 13.

¹⁹ A. Seniuta, op. cit., s. 53 i n.

wiązki oraz wyposażyć w określone prawa. Jednakże treść obywatelstwa stanowi jedynie sama przynależność jednostki do państwa, prawa i obowiązki zaś nie wchodzą w zakres tej treści, a służą jedynie odróżnieniu obywatela od cudzoziemca. Prawa i obowiązki są związane z obywatelstwem tylko w takim stopniu, w jakim stanowi ono przesłankę ich nabycia. Nie można włączyć praw i obowiązków w ramy treści obywatelstwa, gdyż brak jest takich praw czy obowiązków, które byłyby obiektywnie związane wyłącznie z obywatelstwem (obok obywatelstwa o nabycie wielu praw, zwłaszcza politycznych, decydują inne jeszcze czynniki, np. wiek, miejsce zamieszkania itd.).

Poglądy drugiej grupy przyjmują, że treść obywatelstwa stanowią prawa i obowiązki jednostki, lecz są one różnie przedstawiane. Poszukuje się wspólnego mianownika dla praw i obowiązków tworzących treść obywatelstwa, niezależnie od systemu prawnego. Szuka się pewnych wyznaczników wspólnych dla większości systemów prawnych, tworząc pewien katalog praw i obowiązków przysługujących tylko obywatelom powtarzających się w różnych systemach prawnych. Czasami treść obywatelstwa wskazywana jest nie tylko jako zobiektywizowane prawa i obowiązki, ale też jako związanie tych praw i obowiązków z typem państwa. Dopuszcza się zatem ich zmienność w czasie, w zależności od zmieniających się stosunków społeczno-politycznych²⁰.

Charakteryzując materialnoprawną treść obywatelstwa poprzez prawa i obowiązki przyjmuje się raz całokształt praw i obowiązków jednostki względem państwa i państwa wobec jednostki, innym zaś razem tylko określone prawa i obowiązki. Wskazuje się tu prawa polityczne, prawo do ochrony dyplomatycznej, prawo do powrotu do kraju, jako obowiązki zaś – obowiązek wierności wobec państwa, obowiązek posłuszeństwa, obowiązek służby wojskowej.

Zdaniem J. Jagielskiego ustalenie jednak katalogu praw i obowiązków służących identyfikowaniu treści obywatelstwa jest nader trudne, dlatego też treść obywatelstwa mierzona prawami i obowiązkami jednostki i państwa pozostaje względna i dyskusyjna. Nie jest celowa również próba determinowania treści obywatelstwa ścisłym związkiem praw i obowiązków z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi i politycznymi danego państwa. Upolityczniają bowiem one nadmiernie problem obywatelstwa traktując je jako wytwór układu sił klasowych i ideologii klasy panującej. Są to teorie z perspektywy obecnych warunków mocno nieaktualne i takie widzenie treści obywatelstwa jest trudne do zaakceptowania.

²⁰ J. Jagielski, op. cit., s. 15.

Przekonujące jest natomiast powszechne stanowisko w doktrynie, wedle którego do charakterystycznych znamion instytucji obywatelstwa należy cecha trwałości zarówno w czasie jak i przestrzeni. Trwałość ta nie ma charakteru bezwzględnego i w określonych przez regulacje prawne sytuacjach i warunkach może dochodzić do wygaśnięcia lub zmiany obywatelstwa. Ta trwałość obywatelstwa w czasie polega na tym, że od momentu jego powstania w sposób przewidziany prawem wewnętrznym określonego państwa, aż do momentu ustania, obywatelstwo trwa nieprzerwanie, niezależnie od zmiany w ustawodawstwie tego państwa. Cecha trwałości obywatelstwa w czasie charakteryzuje jego jurejtyczny walor²¹. Trwałość nie dotyczy natomiast praw i obowiązków, które wyrastają na gruncie obywatelstwa, lecz mogą zmienić się wraz ze zmianami ustawodawstwa.

Trwałość obywatelstwa w przestrzeni oznacza, że obywatelstwo jednostki istnieje, pomimo że nie przebywa ona na terytorium państwa, którego jest obywatelem. Poprzez przeniesienie się osoby na terytorium innego państwa i pozostawianie na stałe na tym terytorium nie zostają zerwane więzy obywatelstwa. Jednostka zachowuje swoje prawa i obowiązki wynikające z faktu posiadania obywatelstwa, chociaż może mieć praktyczne trudności z ich realizacją. Specyficznym elementem dla trudności przestrzennej obywatelstwa jest to, że z niektórych uprawnień determinowanych obywatelstwem osoba fizyczna może korzystać dopiero poza granicami państwa, którego jest obywatelem, np. w wypadku uprawnień do opieki dyplomatycznej ze strony danego państwa²².

Inną cechą obywatelstwa uznaną w orzecznictwie międzynarodowym jest to, że opiera się ono na faktycznej więzi z państwem. Stosuje się tzw. zasadę efektywnego obywatelstwa mającą zastosowanie przy rozstrzyganiu sporów między dwoma państwami na tle podwójnego obywatelstwa konkretnej jednostki. Zgodnie z tą zasadą opieka dyplomatyczna i prawo występowania z roszczeniem dotyczącym danej osoby należy do państwa, z którym osoba taka jest faktycznie związana. Czynniki brane pod uwagę bywają różne np. kraj interesów jednostki, więzy rodzinne, udział w życiu publicznym, przywiązanie do tego kraju okazywane przez jednostkę i wszczepione jej dzieciom itd.²³ Jednakże ta więź faktyczna nie jest elementem niezbędnym istnienia obywatelstwa, które jest kategorią prawną, a ma co najwyżej na celu wzmocnie-

²¹ A. Seniuta, op. cit., s. 59 i n.

²² J. Jagielski, op. cit., s. 16–17.

²³ W. Ramus, op. cit., s. 22–23.

nie trwałości obywatelstwa. Może bowiem zaistnieć sytuacja braku tej więzi faktycznej, przy jednoczesnym istnieniu obywatelstwa rozumianego w kategoriach instytucji prawnej. Istnienie tej więzi nie jest determinantą bezwzględną przy nabywaniu czy utracie obywatelstwa, lecz występuje jako element konstrukcyjny jednego z prawnie określonych sposobów i możliwości nabywania obywatelstwa określonego państwa²⁴.

2. Omówione zagadnienia i problemy mające na celu wypracowanie definicji obywatelstwa są wspólne dla doktryny. Jednakże jeśli chodzi o wypracowanie konkretnego określenia obywatelstwa to mamy tu do czynienia z bogactwem propozycji definicji tej instytucji. W. Ramus proponuje następującą definicję: „Obywatelstwo jest trwałym węzłem prawnym, łączącym osobę fizyczną z państwem. Oznacza ono prawną przynależność do określonego państwa, z której wynikają wzajemne prawa i obowiązki takiej osoby i państwa. Prawa te i obowiązki stanowią materialnoprawną treść obywatelstwa i są ustalone przez państwo; są one uzależnione od warunków społeczno – politycznych i ekonomicznych, wobec czego mogą być różne w poszczególnych państwach, a nawet w jednym i tym samym państwie w różnych jego okresach”²⁵. Z kolei A. Seniuta proponuje, aby przyjąć, że obywatelstwo stanowi „instytucję prawną, poprzez związek między osobą fizyczną a państwem określonego typu na płaszczyźnie prawnej i społeczno-politycznej, u podstaw której leży w zasadzie faktyczna więź jednostki z terytorium pod władzą tego państwa. Instytucja ta, wyrażająca się w normach prawnych ustanowionych przez państwo w interesie klasy panującej, tworzy konstrukcję prawną, która na płaszczyźnie społeczno-politycznej przybiera postać więzi prawnej między jednostką, a zorganizowaną w państwo zbiorowością, na płaszczyźnie zaś prawnej określa przedmiot stosunków między nią a właściwymi organami państwa”²⁶. Definicja ta ujawnia polityczne i ideologiczne nachylenie określenia obywatelstwa wraz z charakterystyczną dla poprzedniego okresu klasową optyką rozpatrywania szeregu instytucji prawnych. W podobny sposób definicję obywatelstwa przedstawia też E. Smoktunowicz. Upatruje on sens obywatelstwa w przynależności osoby do państwa i traktuje je w kategoriach formalnoprawnych: jest ono także więzią między jednostką a społeczeństwem. Proponuje więc następującą definicję: „Obywatelstwo (...) można by określić jako trwałe, oparte na zasadzie powszechnej równości i wolności członkostwo spo-

²⁴ J. Jagielski, op. cit., s. 17.

²⁵ W. Ramus, op. cit., s. 21.

²⁶ A. Seniuta, op. cit., s. 67.

leczeństwa zorganizowanego w państwo. Charakteryzuje się ono ze-
społem praw i obowiązków osoby fizycznej wobec państwa i jego orga-
nów, wobec społeczeństwa oraz innych obywateli. Te prawa i obowiąz-
ki mają charakter dynamiczny, kształtują je nie tylko normy prawne,
ale także zasady współżycia społecznego²⁷.

W kwestii interesującej nas definicji obywatelstwa można przy-
jąć za J. Jagielskim²⁸ następujące założenia:

- a) Obywatelstwo stanowi instytucję prawną i jego definiowanie po-
winno być dokonywane przede wszystkim w płaszczyźnie jury-
dycznej. Niecelowe jest lokowanie w pojęciu obywatelstwa ładun-
ku polityczno-ustrojowego czy ideologicznego, gdyż powoduje to
możliwość wydzielenia rodzajów obywatelstwa i klasyfikowania
go pod względem różnych walorów. Obywatelstwo, jak każda in-
stytucja prawna, jest osadzona w kontekście polityczno-ustrojo-
wym danego państwa, ale nie może to być utożsamiane z ustale-
niem składników istoty tej instytucji.
- b) Istota obywatelstwa polega na istnieniu, opartego na wewnętrz-
nej regulacji prawnej danego państwa, trwałego związku (więzi
prawnej) pomiędzy jednostką a tym państwem, który to związek
oznacza przynależność tej określonej osoby fizycznej do określo-
nego państwa. Obywatelstwo tworzy więc formalnoprawną rela-
cję: osoba fizyczna – państwo, której konkretny kształt jest deter-
minowany obowiązującymi przepisami prawa i stąd pozostaje ge-
neralnie niezależny od woli osoby fizycznej. Prawo może jednak
przewidywać określony wpływ jednostki na powstanie, istnienie
czy wygaśnięcie obywatelstwa.
- c) Natura obywatelstwa jako formalnoprawnej więzi jednostki z pań-
stwem (jej przynależności państwowej) sprawia, że nie można przy-
pisać mu waloru prawa podmiotowego. Obywatelstwo jest stan-
em prawnym, który z perspektywy jednostki oznacza jej okre-
ślony przymiot stanowiący podstawowy element administracyj-
no-prawnego statusu. Cecha „uprawnienia” osoby fizycznej tkwi
w obywatelstwie w tym sensie, że osoba ta może powoływać się
na swoje obywatelstwo, żądając od państwa (ściślej jego organów)
określonego zachowania się, w tym realizowania przewidzianych
przez przepisy praw podmiotowych.
- d) Obywatelstwo w swej konstrukcji prawnej nie zawiera elementu
praw i obowiązków, jednakże ściśle się z nim wiąże. Obywatel-

²⁷ E. Smoktunowicz, op. cit., s. 17.

²⁸ J. Jagielski, op. cit., s. 19 i n.

stwo (jego istnienie lub brak) stwarza podstawę (niezbędną przesłankę) istnienia (lub braku) kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa (prawa te i obowiązki stają się „wymagalne” wówczas, gdy pomiędzy jednostką a państwem stwierdzony będzie formalny związek prawny w postaci obywatelstwa). Te wzajemne prawa i obowiązki wypływają z ustalonego przez państwo systemu prawnego i mogą mieć różny charakter oraz podmiot. O tym kompleksie praw i obowiązków wynikających z istnienia obywatelstwa można konwencjonalnie powiedzieć, że stanowią one materialnoprawną treść obywatelstwa²⁹.

Na podstawie przedstawionych założeń obywatelstwo można ogólnie określić jako instytucję 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. Obywatelstwo należy więc traktować jako konstrukcję formalnoprawną, z której wynikają następstwa materialnoprawne w postaci szeregu określonych praw i obowiązków jednostki wobec państwa oraz państwa (jego organów) względem jednostki będącej właśnie jego obywatelem³⁰.

3. Z posiadaniem obywatelstwa związana jest sytuacja prawna jednostki regulowana w akcie najwyższej rangi jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.³¹ Rozdział II Konstytucji w zupełnie nowy sposób, odmienny od poprzedniego stanu prawnego, reguluje materię praw i wolności obywatelskich. Ta nowa regulacja zasadza się na odmiennej niż uprzednio filozofii konstytucyjnej. Jest to filozofia wolności człowieka. Filozofia wolnego człowieka w wolnym państwie³².

Konstytucja zajmuje się zarówno prawami człowieka jak i obywatela. Koncepcja praw człowieka posiada swe źródła w rozwijanej od starożytności filozofii prawa natury. Naturalny charakter praw miał oznaczać ich niezbywalność, a więc niemożliwość przeniesienia, ograniczenia, zrzeczenia się praw, jak i niemożności zasłużenia na nie lub ich zdobycie. Prawa miały być przyrodzone, więc związane z istotą człowieczeństwa. Z przyrodzonego charakteru praw wynikała ich powszech-

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, s. 20

³¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³² M. Wyrzykowski, *Wpływ konstytucji na regulacje wolności i praw obywatelskich*, „Biuletyn RPO” 1998. Materiały, nr 36, s. 128.

ność i równość; prawa przysługujące każdemu od momentu urodzenia nie mogły być zależne od przypadkowych cech danej jednostki³³.

Pierwotnie prawa człowieka oznaczały prawa jednostkowe i dopiero współcześnie w ich zakres włączono również prawa grup społecznych (etnicznych, religijnych, rasowych). Dalsze rozszerzenie objęło również prawa ludzi do korzystania z tzw. wartości globalnych, przysługujących całej ludzkości, takich jak prawo do wykorzystania dóbr naturalnych, ochrony zdrowia, środowiska, do samostanowienia³⁴. Wśród praw człowieka można wyróżnić węższe kategorie praw obywatelskich, związanych z obywatelstwem danego państwa.

We współczesnych konstytucjach można zauważyć tendencję do rozszerzenia listy praw przysługujących wszystkim jednostkom i numerycznego wyliczenia kilku podstawowych praw, głównie politycznych, przysługujących wyłącznie obywatelom³⁵.

Konstytucja RP wskazuje bardzo wyraźnie na prawa i wolności zastrzeżone wyłącznie dla obywateli. Rozróżnienie w konstytucji „praw obywatela” i „praw człowieka”, znajduje swoje odzwierciedlenie w stylistyce Konstytucji³⁶. Termin „obywatel” użyty został w Konstytucji w kontekście obywatela polskiego, często zresztą sama Konstytucja używa tego pojęcia np. w art. 34 ust. 2, 36, 52 ust. 4, 55 ust. 1, 60, 62 ust. 1, 82, 99.

Sformułowanie „człowiek” odnosi się nie tylko do obywatela polskiego ale także obywatela innego państwa czy bezpaństwowca. Wówczas Konstytucja używa pojęć „każdy” (art. 38, art. 41), „kto” (art. 37, ust. 1), „nikt” (art. 39, art. 40). Można w Konstytucji znaleźć i takie przepisy, które dotyczą adresata bez względu na obywatelstwo np. „rodzice” (np. art. 48 ust. 1), „osoba” (np. art. 69), „matka” (art. 71 ust. 2), „dziecko” (art. 72). P. Winczorek podkreśla, że wszystkie przepisy Konstytucji, które deklarują wolności i prawa oraz ustanawiają obowiązki człowieka dotyczą też obywatela, lecz nie odwrotnie³⁷.

Nowa Konstytucja rozszerza dotychczasową terminologię „prawa obywatelskie” wprowadzając w to miejsce termin „wolności i prawa człowieka i obywatela”. W niektórych krajach, zwłaszcza niemieckojęzycz-

³³ Zob. R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 430 i n.

³⁴ Ibidem, s. 433.

³⁵ Por. B. Banaszak, op. cit., s. 379 oraz W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 1998, s. 83, a także P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2000, s. 45 i n.

³⁶ W. Skrzydło, op. cit., s. 84; por. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993, s. 40–45.

³⁷ P. Winczorek, op. cit., s. 46

nych, używany jest termin „prawo podstawowe” (*Grundrechte*)³⁸. Sądzić należy, iż wprowadzenie tej terminologii jest wynikiem ratyfikacji przez Polskę międzynarodowych konwencji o prawach człowieka, zwłaszcza Europejskiej konwencji praw człowieka i zobowiązanie Polski do zapewnienia niektórych praw i wolności każdemu człowiekowi. Ponadto przyjmuje się niemal powszechnie, że podstawowe prawa jednostki mają swe źródło w godności ludzkiej i przysługują niezależnie od przynależności państwowej.

W ustawie zasadniczej występuje termin „wolności i prawa człowieka i obywatela”. Znajdziemy tam rozróżnienie wolności i praw, w których podmiotem jest każdy człowiek oraz wolności i praw, których podmiotem jest wyłącznie obywatel. Jak wynika jednak z rozdz. II Konstytucji większość, zawartych tam praw i wolności nie jest ograniczona wymogiem posiadania obywatelstwa³⁹, co znajduje wyraz w art. 37 Konstytucji stanowiącym, iż „kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców pozostawia się ustawie o cudzoziemcach⁴⁰.

Tak więc Konstytucja przyjmuje jednak priorytet praw człowieka⁴¹. Niemniej pewne prawa zastrzeżone są tylko dla obywateli, stąd Konstytucja ustala podstawowe zasady dotyczące obywatelstwa. Poprzednia Konstytucja z 1952 r. traktowała tylko o prawach obywatelskich. Nowe podejście polega na położeniu akcentu także na wolnościach, które nie są stworzone przez państwo, ale państwo je zabezpiecza i gwarantuje ich przestrzeganie.

Nie wszystkie konstytucyjne uprawnienia wiążą się z posiadaniem obywatelstwa polskiego: są takie, które przysługują jednostce przez sam fakt, że jest ona człowiekiem. Inne są jednak nierozdzielnie związanych z obywatelem, np. prawa wyborcze, prawo do zajmowania określonych stanowisk i pełnienia funkcji publicznych⁴². Tym niemniej ogólną

³⁸ K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie – Zagadnienia ogólne* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 44–45.

³⁹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 96.

⁴⁰ Ustawa o cudzoziemcach z 25.6.1997 r., Dz. U. Nr 114, poz. 739.

⁴¹ Zob. Z. Kędzia, *Pojęcie „Prawa i wolności obywatelskie” (uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, PiP 1989, nr 3, s. 27 oraz *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków, człowieka i obywatela* [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej Konstytucji*, pod red. Z. Kędzi, Poznań 1990, s. 21; por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 15 i n.; A. Michalska, *O pojęciu praw człowieka*, PiP 1980, nr 1.

⁴² W. Skrzydło, *Wprowadzenie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 1999, s. 11–12.

zasadą Konstytucji jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, która stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Ta godność jest nienaruszalna a władze publiczne mają obowiązek szanować ją i chronić.

4. Konstytucja utrzymuje tradycyjną zasadę, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Została ona podniesiona do rangi normy konstytucyjnej i jest najważniejszym, choć nie jedynym, sposobem nabywania obywatelstwa polskiego. Art. 34 ust. 1 stanowi: „Obywatelstwo polskie nabywa się poprzez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi...”.

Artykuł ten przesądza o tym, że obywatelstwo polskie nabywa się z mocy prawa z chwilą urodzin. Inne przypadki nabycia obywatelstwa określa ustawa o obywatelstwie polskim⁴³, np. przez nadanie cudzoziemcowi na jego wniosek przez Prezydenta RP. Również nowa ustawa o repatriacji z 9.11.2000 r.⁴⁴ zawiera przepisy o nabyciu obywatelstwa w rozdz. 2.

Pewne kłopoty w związku ze stosowaniem ustawy o repatriacji może jednak przysporzyć fakt nieuchwalenia do tej pory nowej ustawy z 29.6.2000 r. o obywatelstwie polskim. Ustawa po poprawkach Senatu nie była przedmiotem głosowania na plenarnym posiedzeniu Sejmu, a więc całe postępowanie ustawodawcze do tej pory nie zostało zakończone. Jeśli postępowanie z ustawą o obywatelstwie dobiegnie końca i zostanie ogłoszona w Dzienniku Ustaw, okaże się, że działać będzie z mocą wsteczną, ponieważ zgodnie z projektem ustawa miała wejść w życie 1.1.2001 r., czyli tego samego dnia, co ustawa o repatriacji.

W obecnym stanie prawnym nie jest już możliwe jej poprawienie. Żaden podmiot nie może wystąpić z poprawkami, a nowelizacja jeszcze nie ogłoszonej ustawy nie jest możliwa⁴⁵.

Znaczenie podstawowe dla instytucji obywatelstwa ma nowa zasada jaką wprowadziła Konstytucja w artykule 34 ust. 2: „Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie”. Przepis ten radykalnie zmienia sytuację obywatela w stosunku do poprzednich regulacji jakie miały miejsce na gruncie ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. przed jej nowelizacją. Ustawa przewidywała możliwość pozbawienia obywatelstwa polskiego aktem ad-

⁴³ Ustawa z 25.2.1962 r. o obywatelstwie polskim – tekst jednolity (Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353).

⁴⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 1118.

⁴⁵ Zob. P. Winczorek, *Wymuszona retroaktywność*, „Rzeczpospolita” z 18.1.2001, s. C 3.

ministracyjnym wbrew woli jednostki. Pozbawienie obywatelstwa miało charakter represyjny, wynikało z określonego zachowania się obywatela względem państwa, społeczeństwa czy też interesu publicznego. Odnosiło się ono wyłącznie do obywatela polskiego przebywającego za granicą (należy przez to rozumieć zamieszkującego za granicą, a nie przebywającego tam np. czasowo, turystycznie itp.), jeżeli zaistniały określone w ustawie przyczyny. Art. 15 wymieniał je enumeratywnie, a było to: naruszenie wierności wobec Rzeczypospolitej Polskiej, działanie na szkodę żywotnych interesów RP, nielegalne opuszczenie obszaru RP po 9.5.1945 r., odmowa powrotu do Polski na wezwanie właściwego organu państwowego, uchylanie się od wykonania obowiązku wojskowego, skazanie za granicą za przestępstwo będące zbrodnią polspolitą lub bycie recydywistą⁴⁶.

Przed nowelizacją ustawy, a po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., dla rozwiązywania powstałych niezgodności odwoływano się do zasady *lex superior derogat legi inferiori*, zwłaszcza w związku z przepisem stanowiącym, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Stan taki, gdy ustawa zwykła pozostawała w niezgodzie z Konstytucją, na dłuższą metę był trudny do zaakceptowania⁴⁷.

W obecnym stanie prawnym po wejściu w życie ustawy zasadniczej i stosowaniu jej norm bezpośrednio oraz po nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim stosowanie instytucji pozbawienia obywatelstwa jest niedopuszczalne. Jedyne sposoby utraty obywatelstwa polskiego na gruncie obowiązujących przepisów to dobrowolne zrzeczenie się go przez osobę za zgodą Prezydenta.

Konstytucja normuje sprawę nadawania obywatelstwa w sposób jednoznaczny, wyznaczając jako właściwy organ w tej sprawie – Prezydenta. Prezydent ma również prawo na podstawie przepisów ustawy zasadniczej do wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Jest to obecnie jedyny możliwy sposób utraty obywatelstwa polskiego. Art. 137 brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”. Zrzeczenie się obywatelstwa jest skuteczne jedynie wówczas, gdy wyrazi na nie zgodę Prezydent RP w drodze postanowienia (art. 142 ust. 2). Kompetencja Prezydenta w tej mierze jest jego prerogatywą (art. 144 ust. 3 pkt 19).

⁴⁶ Ustawa z 15.2.1962 r., Dz. U. Nr 10, poz. 49).

⁴⁷ A. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość* [w:] *Zagadnienia ogólne ochrony wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 10–11.

Art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim po jej nowelizacji⁴⁸ określa, iż jednostka traci obywatelstwo polskie na swój wniosek, po uzyskaniu zgody Prezydenta RP na zrzeczenie się obywatelstwa. Podanie o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego osoby, które mieszkają w Polsce wnoszą za pośrednictwem konsula RP. Utratę obywatelstwa stwierdza wojewoda. Chociaż przepis o zrzeczeniu się obywatelstwa wydaje się być kontrowersyjny ze względu na konieczność wyrażenia zgody przez Prezydenta, jednak w świetle podpisanej przez Polskę Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 6.11.1997 r., a szczególnie, biorąc pod uwagę zapobieganie przypadkom bezpaństwowości, taki przepis wydaje się uzasadniony.

W art. 35 Konstytucji RP czytamy: „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. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnej instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”.

Zawarta w Konstytucji ochrona praw mniejszości narodowych stosuje się jedynie do członków mniejszości narodowych, obywateli państwa polskiego. Podobnie preambuła do Konstytucji zawiera zwrot: „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej...”. Ta klauzula obywatelska zgodna jest z europejskimi standardami ochrony praw mniejszości (OBWE i Rady Europy), natomiast w świetle standardów ONZ prawa ochrony mniejszości powinny odnosić się nie tylko do obywateli danego państwa, lecz do wszystkich osób przebywających na jego terytorium i podlegających jego jurysdykcji⁴⁹.

Warto odpowiedzieć sobie na pytanie, czy rozwiązania konstytucyjne w sposób optymalny stwarzają gwarancję ochrony praw i wolności mniejszości narodowych – obywateli polskich. Wydaje się, że tak, skoro obywatel polski należący do mniejszości narodowej i etnicznej

⁴⁸ W brzmieniu ustalonym przez art. 19 pkt 3 ustawy z 24.7.1999 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668), która weszła w życie 1.1.1999 r.

⁴⁹ Art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167); zob. także C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, PiP 1996, nr 3, s. 19–33; J. Barcz, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7–12.

może korzystać z konstytucyjnych gwarancji ochrony praw i wolności, takich jak:

- 1) skarga konstytucyjna (art. 79 ust. 1),
- 2) prawo do sądu (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78),
- 3) prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80),
- 4) prawo do wynagrodzenia szkody jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1)⁵⁰.

W treści Konstytucji znajdują się też inne artykuły, które w sposób pośredni lub bezpośredni dotyczą ochrony praw mniejszości narodowych. Są to:

- 1) art. 13 zakazujący istnienia organizacji politycznych, które szerzą nienawiść rasową i narodową,
- 2) art. 25, który wprowadza równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych,
- 3) art. 51, zapewniający wolność sumienia i religii,
- 4) art. 53, zapewniający wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji,
- 5) art. 57, który daje możliwość pokojowych zgromadzeń,
- 6) art. 58 zapewniający wolność zrzeszania się,
- 7) art. 60, który stanowi, że obywatele polscy mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach,
- 8) art. 87 ust. 1, który mówi, że źródłem obowiązującego w Polsce prawa są m. in. ratyfikowane umowy międzynarodowe⁵¹.

Wśród przepisów Konstytucji dotyczących mniejszości znalazł się też art. 27, który w ust. 1 stanowi, iż językiem urzędowym jest język polski, jednakże nie narusza to praw językowych, którymi cieszą się mniejszości narodowe na mocy ratyfikowanych umów międzynarodowych. Zdaniem J. Trzcíńskiego, zdanie drugie art. 27 Konstytucji nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Nie daje jednak możliwości interpretacyjnych i nie może być traktowane jako wyjątek od zasady, że językiem

⁵⁰ Zob. B. Szepietowska, *Opinia nt. statusu mniejszości narodowych i etnicznych w świetle art. 35 Konstytucji RP*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 18.6.1999 r.

⁵¹ Zob. S. Łodziński, *Przekroczyć własny cień. Prawne, instytucjonalne oraz społeczne aspekty polityki państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1997* [w:] *Mniejszości narodowe w Polsce. Praktyka po 1989 r.*, pod red. B. Berdychowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998, s. 36.

urzędowym jest język polski. Ponadto zauważa, iż nie wydaje się, by umowy międzynarodowe mogły czynić wyjątki od zasad konstytucyjnych i postanawiać, że język określonej mniejszości będzie na danym terenie obok języka polskiego językiem urzędowym (np. w sądzie, prokuraturze)⁵². Trzeba przyznać, że projekt ustawy o mniejszościach jest w tej materii wyjątkowo śmiały, bo dopuszcza możliwość wprowadzenia języka pomocniczego do urzędów państwowych niezgodnie z Konstytucją.

Inną zasadą ogólną dotyczącą obywatelstwa jest ta, że podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza ona, że obywatel polski przebywający za granicą ma prawo zwracać się do placówek dyplomatycznych o udzielenie pomocy. W Konstytucji z 2.4.1997 r. znalazł się artykuł 36 głoszący, że „podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej”. Wydaje się, że chodzi w tym artykule zarówno o opiekę konsularną, jak i dyplomatyczną. Ustawa zasadnicza tego nie skonkretyzowała⁵³, niemniej to sformułowanie daje obywatelowi prawo do opieki za granicą, a odmowa powoduje, że obywatel może wystąpić do sądu z roszczeniem przeciwko państwu⁵⁴.

Ważne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw obywatela ma art. 52 ust. 4 Konstytucji, w którym czytamy, że „Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju”. Art. 55 zakazuje ekstradycji obywatela polskiego. Nie można więc oddać obywatela polskiego w ręce wymiaru sprawiedliwości innego państwa. Dopuszczalna jest ekstradycja cudzoziemca.

Z posiadaniem obywatelstwa polskiego w ścisły sposób związana jest dziedzina wolności i praw politycznych, szczególnie jeśli chodzi o prawa wyborcze. W rozumieniu podmiotowym prawo wyborcze to określone prawo obywatela. Nie można bowiem traktować praw wyborczych

⁵² J. Trzcinski, *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja ustrój, system finansowy państwa, Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod red. T. Dąbrowskiej-Romanowskiej i A. Jankiewicza, Wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 47 i n.

⁵³ Z. Kędzia dokonując opisu art. 89, który do Konstytucji PRL wprowadziła nowela z 1976 r. pisał, że „prawo obywatela do opieki ze strony państwa za granicą obejmuje z całą pewnością czynności składające się na opiekę dyplomatyczną” – zob. Z. Kędzia, *Prawo do opieki ze strony państwa podczas pobytu obywatela za granicą (na przykładzie Polski)* [w:] *Prawa człowieka – model prawny*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 634.

⁵⁴ Por. J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna jako narzędzie ochrony praw człowieka* [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, pod red. L. Wiśniewskiego, Bydgoszcz-Poznań 2000, s. 51 i n.

jako praw człowieka. Prawo wybierania i bycia wybieranym do ciał o charakterze politycznym zastrzeżone jest wyłącznie dla osób posiadających obywatelstwo polskie. Rozróżnia się pojęcie prawa wyborczego czynnego, tj. prawo do głosowania w wyborach, czyli prawo do wybierania i biernego, tj. prawo do kandydowania, do uzyskania mandatu w wyniku wyborów. Zasada powszechności czynnego prawa wyborczego jest zasadą absolutną i nabywa się je w wieku 18 lat. Przy określeniu biernego prawa wyborczego dopuszczalne są pewne ograniczenia.

Art. 62 Konstytucji deklaruje, że tylko obywatel ma prawo realizacji sprawowania władzy bezpośrednio (w referendum)⁵⁵ oraz „(...) prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego...”. Trzeba zauważyć, że wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej dopuszczeni zostaną do udziału w wyborach samorządowych obywatele państw członkowskich Unii, zamieszkali na obszarze danej jednostki samorządu, a także do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁵⁶. A wtedy art. 62 będzie musiał ulec zmianie.

Obywatele posiadają również inicjatywę ustawodawczą. Mówi o tym art. 118 ust. 2: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. Szczegółowy tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z 24.6.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁵⁷. Obywatele polscy, którzy korzystają z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60). Przepis ten oznacza, że każdy obywatel spełniający określone wymogi będzie traktowany w taki sam sposób w swoich staraniach do zajmowania określonych stanowisk czy też pełnienia funkcji publicznych.

Konstytucyjne określenie „służby publicznej” jest szersze niż pojęcie „służby cywilnej”⁵⁸. Zakres tego pojęcia obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej np. sądownictwo, administracja rządowa i samorządowa oraz instytucje wykonujące funkcje publiczne (np. UOP, policja, wojsko)⁵⁹. Ograniczenia ustawowe nie mogą być w sprzecz-

⁵⁵ Ustawa o referendum lokalnym z 15.9.2000 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 985) oraz ustawa o referendum z 29.6.1995 r. (Dz. U. Nr 99, poz. 487).

⁵⁶ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, cz. II – Obywatelstwo Unii, art. 19 ust. 1 i 2.

⁵⁷ Dz. U. Nr 62, poz. 688. Zob. też P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4/39, s. 47 i n.

⁵⁸ Ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej.

⁵⁹ Por. P. Winczorek, op. cit. s. 82.

ności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Równość wobec prawa oznacza także równy dostęp do stanowisk – pełnienia funkcji, uzyskiwania godności publicznych.

Z zasady wyrażonej w art. 32 ust. 2 wynika także zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym. Jak zauważa P. Winczorek, zakaz dyskryminacji ma ograniczoną pojemność znaczeniową, w szczególności określenie „życie społeczne”⁶⁰. Mając prawo do równego traktowania obywatel polski, ale także cudzoziemiec czy osoby prawne mogą domagać się na drodze sądowej odpowiednich zachowań ze strony władz publicznych, ale także wynagrodzenia szkody, jaką ponieśli z nierównego traktowania przez organy władzy (art. 77 Konstytucji).

Obywatel ma też prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawem tym objęte są również informacje o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo do uzyskania informacji obejmuje także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu (art. 61 ust. 1 i 2). Spełnieniu tego prawa służą np. różnego rodzaju sprawozdania publikowane w prasie, mediach oraz coraz powszechniej dostępne w internecie. Ograniczenie tego prawa wiąże się z ochroną informacji niejawnych dotyczących bezpieczeństwa państwa. Ponadto chroni się informacje z uwagi na interesy gospodarcze państwa oraz innych podmiotów (art. 22 Konstytucji i art. 233 ust. 1 i 3).

W sferze wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych dla obywateli zastrzeżone jest prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Związane to prawo jest naturalnie z wcześniejszym wywiązywaniem się obywatela z obowiązku płacenia określonych składek na to zabezpieczenie społeczne, choć nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego. Państwo realizuje ten obowiązek poprzez wypłatę różnych zasiłków (np. bezrobotnego). W skrajnych przypadkach państwo realizuje to zadanie kierując osobę do domu pomocy społecznej (art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji).

⁶⁰ Ibidem, s. 51.

Konstytucja swoim obywatelom zapewnia też, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń publicznych (art. 68 ust. 2). Art. 70 ust. 3 deklaruje prawo obywateli do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych wszystkich typów, które to prawo pozostaje w związku z art. 73, tj. wolnością nauczania. Obywatelom zapewnia się wreszcie „...powszechny i równy dostęp do wykształcenia” (art. 70 ust. 4). W tym celu władze tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Środki jakie na ten cel są przeznaczone, w postaci np. stypendiów, nie są jednak w obecnym stanie wystarczające dla zapewnienia tego prawa. Trudniej jest także podejmować naukę osobom, które zamieszkują z dala od ośrodków akademickich. Często koszty utrzymania są tak wielkie, iż osoby te zmuszone są do rezygnacji z ambicji uczenia się. System pomocy dla studentów na dzień dzisiejszy jest niewydolny. Wprawdzie uruchomiono kredyty studenckie, ale wielu z nich obawia się o możliwości spłaty zaciągniętych w bankach komercyjnych kredytów, kiedy na rynku pracy istnieje tak wielka recesja.

Konstytucja mówi też o prawie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działania obywateli zmierzającego do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1). Mowa tu o ośrodkach wychodzenia z bezdomności, specjalnych preferencyjnych zasadach dla budownictwa socjalnego oraz o ustawach, które ciągle są w sferze planów a dotyczą problemu mieszkaniowego, przede wszystkim dla młodych ludzi. W szczególności specjalne kredyty mieszkaniowe i budowlane, za które częściową odpowiedzialność ponosiłoby państwo.

Z posiadaniem obywatelstwa nie są związane wyłącznie prawa i wolności. Nie ma takiej społeczności, która nie nakładałaby na swych członków określonych obowiązków. Dotyczy to przede wszystkim społeczności zorganizowanej w państwo.

Konstytucyjnym obowiązkiem obywatela jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne (art. 82). Chcąc żyć w wolnym i niepodległym państwie i chcąc mieć wpływ na kształtowanie praw, obywatel jest zobowiązany do wypełniania obowiązków w zakresie obrony Ojczyzny⁶¹. Mówi o tym art. 85 Konstytucji:

- „1. Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny.
2. Zakres obowiązku służby wojskowej określa ustawa.
3. Obywatel, któremu przekonania religijne lub wyznaniowe zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej, może

⁶¹ W. Skrzydło, op. cit., s. 97 i n.

być obowiązany do służby zastępczej na zasadach określonych w ustawie.”

Konstytucja zawiera także katalog innych obowiązków, lecz nie są one zastrzeżone wyłącznie dla obywatela polskiego. Podlega im każda osoba (w tym także obywatel) i są to: obowiązek przestrzegania prawa, ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, obowiązek dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności za spowodowanie jego pogorszenia⁶².

5. Powyższe uwagi prowadzą do ogólniejszych obserwacji. Można stwierdzić że:

- a) Konstytucja RP nie definiuje pojęcia obywatelstwa.
- b) Obywatelstwo to nie tylko członkostwo w organizacji państwowej, lecz również status, który definiowany jest przez obywatelskie prawa i obowiązki.
- c) Konstytucja zajmuje się zarówno prawami człowieka jak i obywatela, a wszystkie przepisy Konstytucji, które mówią o wolnościach i prawach oraz ustanawiają obowiązki człowieka, dotyczą też obywatela, lecz nie odwrotnie.
- d) Ustawa o obywatelstwie z 1962 r. winna być niezwłocznie zmieniona, również zmiany wymagać będą te przepisy Konstytucji, które nie przystają do przepisów Unii Europejskiej.

⁶² L. Falandysz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 16.