

Karta Polaka w systemie instytucjonalnym prawa o cudzoziemcach

Wprowadzenie

Koncepcja Karty Polaka jako dokumentu, z którego posiadaniem wiązałyby się pewne szczególne uprawnienia, pojawiła się w publicznej debacie w końcu lat dziewięćdziesiątych XX w.¹ Przez dłuższy czas rozważano różne wersje projektowanej regulacji, by 7 września 2007 r. przyjąć przytłaczającą większością głosów² posłów V kadencji Sejmu Ustawę o Karcie Polaka³. W uroczystej preambule zadeklarowano m.in., że stanowi ona „wypełnienie moralnego obowiązku wobec Polaków na Wschodzie”. Na przestrzeni blisko dziesięciu lat obowiązywania ustawy Karta Polaka postrzegana i analizowana bywała jednak nie tylko w tym kontekście: jako instrument pomocy Polonii na Wschodzie. Badano także jej potencjał stania się narzędziem wpływów politycznych, rozważano znaczenie w kontekście udziału Polski w strefie Schengen, podejmowano próby kompleksowych ocen w kategoriach sukcesu lub porażki polityki względem polskiej diaspory za wschodnimi granicami⁴.

¹ Na temat historii tej inicjatywy i prac nad ustawą zob. J. Jagielski, D. Pudzianowska, *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 47–63.

² Oddano 431 głosów „za” i 3 „przeciw” przy braku wstrzymujących się, za: J. Jagielski, D. Pudzianowska, op. cit., s. 62.

³ Dz.U. 2007 Nr 180, poz. 1280 ze zm., dalej „u.o.K.P.”.

⁴ Zob. K. Kakareko, *Karta Polaka – narzędzie politycznego wpływu czy tarcza w rękę Polonii*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 2 s. 199–230; M. Wołłejko, *Realizacja ustawy o Karcie Polaka w latach 2008–2011 – sukces czy porażka?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, t. 20, nr 4, s. 149–158; J. Siekiera, *Karta Polaka jako instrument pomocy Polonii w Europie Wschodniej*, „Acta Erasmiana” t. 10: *Z badań nad prawem i administracją*,

Oprócz analiz naukowych systematycznie pojawiały się publikacje prasowe poświęcone problematyce Karty Polaka, m.in. odnoszące się do kwestii postrzegania Karty przez państwa ościenne oraz jej znaczenia dla polityki migracyjnej Polski, a zwłaszcza jej związków z polityką demograficzną⁵. W przeciwieństwie do rozważań o politologicznym raczej wymiarze, analizy dokonywane z perspektywy administracyjno-prawnej powstały u progu obowiązywania ustawy i nie były szerzej podejmowane wraz z upływem czasu⁶. Tymczasem problematyka Karty Polaka zyskała nowy wymiar w porównaniu z sytuacją z pierwszej dekady XX w. i domaga się nowych ujęć.

W ciągu niespełna dziesięciu lat obowiązywania ustawy nastąpiły istotne i współzależne zmiany o charakterze zarówno „ilościowym”, jak i „jakościowym”. Po pierwsze, nie może umknąć uwadze obserwatora trendów migracyjnych wzrastająca liczba osób ubiegających się o Kartę Polaka: w pierwszym roku obowiązywania ustawy o Karcie Polaka wydano ponad 14 tys. tych dokumentów, w latach 2009–2013 – od ok. 17,8 tys. do ok. 23 tys. rocznie, w 2016 roku już ponad 27 tys.⁷. Bazując na informacjach o dużym zainteresowaniu Kartą w pierwszych miesiącach

Wrocław 2014, s. 217–228; eadem, *Strefa Schengen a Karta Polaka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, No 3656, Prawo CCCXVIII, s. 179–189.

⁵ Tylko dla przykładu można wskazać kilka spośród bardzo licznych publikacji: *Białorus: Tygodnik porównuje Kartę Polaka do volkslisty*, Newsweek.pl, 28 XII 2009, <http://www.newsweek.pl/swiat/bialorus-tygodnik-porownuje-karte-polaka-do-volkslisty,50851,1,1.html>; *Kartą Polaka zajmie się litewski Trybunał?*, PolskieRadio.pl, 10 V 2013, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/841409,Karta-Polaka-zajmie-sie-litewski-Trybunał;BędązmianywKarciePolaka.Zgadzasięna towszystkiekluby>, Newsweek.pl, 15 I 2016, <http://www.newsweek.pl/polska/karta-polaka-beda-zmiany-w-karcie-polaka-czy-to-droga-do-repatriacji-,artykuly,377350,1.html>; P. Andrusieczko, *Czy Karta Polaka stanowi zagrożenie dla Ukrainy? „Mamy do czynienia z drenażem mózgow”*, Wyborcza.pl, 30 IV 2017, <http://wyborcza.pl/7,75399,21749188,czy-karta-polaka-stanowi-zagrozenie-dla-ukrainy-mamy-do-czynienia.html>; P. Malinowski, *„Die Welt”: Karta Polaka problemem dla Niemiec*, rp.pl, 19 VIII 2017, <http://www.rp.pl/Swiat/308199964-Die-Welt-Karta-Polaka-problemem-dla-Niemiec.html> (dostęp do wszystkich artykułów: 27 XI 2017).

⁶ K. Wojtczak, *Karta Polaka*, w: *Materialne prawo administracyjne. Forum Naukowe*, pod red. Z. Janku, Poznań 2008, nr 5(23), s. 91–116; J. Jagielski, D. Pudzianowska, op. cit., passim.

⁷ Dane dotyczące roku 2016: *Raport polskiej służby konsularnej za 2016 rok*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny, Warszawa, maj 2017, s. 16, http://msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2016 (dostęp: 2 XI 2017); dane dotyczące lat poprzednich za: K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, grudzień 2014, s. 38, <http://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2016/09/Raport-repatrianci-8-grudnia-2014-1.pdf> (dostęp: 31 X 2017).

2017 roku, można się spodziewać, że zbiorcze statystyki wskażą wynik jeszcze wyższy – o ile właściwe organy zdołają przyjąć i rozpoznać stale rosnącą liczbę wniosków⁸. Po drugie, zaszły zmiany legislacyjne, które sprawiły, że znaczenie Karty w całokształcie przepisów prawnych regulujących administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce istotnie wzrosło. Regulacje odnoszące się do posiadaczy Karty Polaka zawarte w Ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁹ oraz – po nowelizacjach – w Ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹⁰, a dodatkowo zmiany samej ustawy o Karcie Polaka przeprowadzone w 2016 r.¹¹ doprowadziły do tego, że o Karcie Polaka można dziś mówić w dwojakim znaczeniu. Z jednej strony po prostu o dokumencie noszącym taką nazwę, z drugiej – o instytucji, którą tworzy zespół norm prawnych kształtujących przesłanki i procedury wydawania dokumentu, status jego posiadacza, uprawnienia, które się z jego posiadaniem wiążą, a także jej relacje do innych instytucji polskiego prawa administracyjnego. Ten drugi aspekt oczekuje na bliższą analizę.

Przesłanki i procedury związane z wydaniem Karty Polaka oraz status jej posiadacza były już opisywane i komentowane¹². Wzrost znaczenia Karty Polaka w ujęciu instytucjonalnym domaga się jednak przede wszystkim refleksji nad jej miejscem w systemie polskiego prawa o cudzoziemcach oraz nad jej relacją do innych instytucji tego prawa¹³. Taki też cel przyświeca niniejszemu opracowaniu. Ramy artykułu wymagają

⁸ Zob. *Roczna kolejka do Karty Polaka*, DzieńDobryBiałystok.pl, 10 V 2017, <https://ddb24.pl/artykul/roczna-kolejka-do-karty/238425> (dostęp: 3 XI 2017); U. Mirowska-Łoskot, *Wojewoda rozładuje kolejki po Kartę Polaka*, gazetaprawna.pl, 7 VI 2017, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1048866,wojewoda-podlaski-karta-polakana-bialorusi.html> (dostęp: 3 XI 2017).

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1990 ze zm., dalej „u.o.c.”.

¹⁰ Dz.U. 2012, poz. 161 ze zm., dalej „u.o.o.p.”.

¹¹ Ustawa z dnia 13 V 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 753) oraz Ustawa z dnia 15 XI 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. 2016, poz. 2066).

¹² Z.J. Winnicki, „Karta Polaka” jako wyraz szczególnego statusu osób obcego obywatelstwa regulowanego prawem krajowym, „Wschodnioznawstwo” 2009, nr 3, s. 51–76, oraz literatura wskazana w przypisie 5.

¹³ Pod pojęciem prawa o cudzoziemcach rozumieć należy w niniejszym opracowaniu prawnoadministracyjną regulację statusu cudzoziemca w zakresie jego wjazdu, pobytu i wyjazdu z uwzględnieniem zagadnień uzyskiwania obywatelstwa polskiego; szeroko na temat sposobów rozumienia „prawa o cudzoziemcach” wypowiada się J. Jagielski w artykułach: *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007, z. 2: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, pod red. M. Zdanowicz, s. 105–106, oraz *Aktualne problemy statusu prawnego cudzoziemców w Polsce*, w: *Status*

dokonania pewnych wyborów w tym względzie i skoncentrowania się na instytucjach kluczowych. Rozważania wiodą zatem typową drogą prawną, jaką przebywa cudzoziemiec od wjazdu do Polski po uzyskanie prawa stałego pobytu, a ostatecznie polskiego obywatelstwa albo – w alternatywnej wersji – po wyjazd. Omówiona zostanie zatem relacja Karty do problematyki przekraczania granicy, podstawowych tytułów pobytowych, ze szczególnym uwzględnieniem zezwolenia na pobyt stały, obywatelstwa (w szczególności uznania za obywatela). Wobec pokrewnych motywacji wprowadzenia Karty Polaka oraz instytucji repatriacji – pewne uwagi poświęcone zostaną także tej relacji. Wypada również zatrzymać się na aspektach związanych z zakończeniem pobytu, zwłaszcza tym dokonywanym na drodze administracyjnej – a więc dotyczących zobowiązania do powrotu, a na koniec przyjrzyć się relacji szczególnego statusu posiadacza Karty Polaka i szczególnego statusu obywatela Unii lub członka jego rodziny. Pominięto natomiast omówienie w osobnej jednostce redakcyjnej samych przesłanek oraz procedur wydawania, odmowy wydawania oraz unieważniania Kart Polaka oraz katalogu uprawnień posiadacza. Z natury rzeczy kwestie te będą musiały być podnoszone przy okazji analizy relacji między poszczególnymi instytucjami, jednak kompleksowe omówienie całości kształtu problematyki Karty Polaka wymagałoby raczej opracowania monograficznego, wykraczającego poza ograniczone ramy artykułu naukowego.

Rozważania oparte są na stanie prawnym aktualnym na dzień 31 grudnia 2017 r.

1. Karta Polaka a wizy i zezwolenia pobytowe

Ustawa o Karcie Polaka nie przewiduje (i w żadnym momencie swego obowiązywania nie przewidywała), by Karta miała być dokumentem uprawniającym do wjazdu na teren kraju lub pobytu w Polsce. Wręcz przeciwnie, od początku stanowiła wyraźnie – i stanowi nadal – że Karta Polaka nie jest dokumentem uprawniającym do przekroczenia granicy ani do osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 2 u.o.K.P.). Jedyne powiązanie z problematyką wjazdu w konstrukcji prawnej Karty znalazło się w art. 5 ustawy. Pierwotnie przepis przewidywał, że

cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych, pod red. D. Pudziałowskiej, Warszawa 2016, s. 23–27.

posiadacz Karty może ubiegać się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy długoterminowej (później – krajowej) w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka lub o refundację tej opłaty. Obecnie, w myśl art. 5 u.o.K.P., posiadacz Karty z opłaty tej zwolniony jest z mocy prawa. Pierwotna konstrukcja zakładała więc, że osoba posiadająca Kartę Polaka wjeżdża do Polski na standardowych warunkach, spełniając wszystkie wymogi dotyczące uzyskiwania wizy (z ewentualną tylko możliwością nieponoszenia opłaty) oraz wymogi dotyczące przekraczania granicy. Jeśli posiadacz Karty planuje dłuższy pobyt, ubiega się o stosowne zezwolenie pobytowe również na standardowych warunkach.

Funkcją Karty Polaka w założeniu miało być: po pierwsze, oficjalne potwierdzenie przynależności posiadacza do Narodu Polskiego (art. 3 ust. 1 u.o.K.P.), po drugie, potwierdzenie posiadania uprawnień, z których cudzoziemiec mógł korzystać przede wszystkim podczas pobytu w Polsce (art. 3 ust. 2 u.o.K.P.). Uprawnienia te sytuowały – i nadal sytuują – posiadacza Karty Polaka w pozycji uprzywilejowanej względem ogółu cudzoziemców¹⁴. Niezwykle doniosła w tym kontekście okazała

¹⁴ Katalog owych uprawnień zawiera art. 6 u.o.K.P. W aktualnym brzmieniu (nieznacznie odbiegającym od pierwotnego tekstu ustawy) obejmuje on uprawnienie do: 1) zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na zasadach określonych w Ustawie z dnia 20 IV 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013, poz. 674 ze zm.); 2) podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy na zasadach określonych w Ustawie z dnia 2 VII 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm.); 3) podejmowania i odbywania studiów, studiów doktoranckich oraz innych form kształcenia, a także uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach określonych w Ustawie z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572 ze zm.); 4) korzystania z form kształcenia na zasadach określonych w Ustawie z dnia 14 XII 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2017, poz. 59) oraz Ustawie z dnia 7 IX 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2016, poz. 1943, 1954, 1985 i 2169 oraz 2017, poz. 60); 5) korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, w zakresie określonym w Ustawie z dnia 27 VIII 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2008 Nr 164, poz. 1027 ze zm.), chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, przewiduje zasady bardziej korzystne; 6) ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, na zasadach określonych w Ustawie z dnia 20 VI 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2012, poz. 1138 oraz 2013, poz. 1421 i 1650); 7) bezpłatnego wstępu do muzeów państwowych; 8) pomocy konsula, w ramach jego kompetencji i z zastosowaniem i poszanowaniem zwyczajów i prawa międzynarodowego, w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa. Posiadacz Karty Polaka korzysta także z pierwszeństwa przy ubieganiu

się regulacja wprowadzona ustawą o cudzoziemcach z 2013 r., która – wprawdzie pośrednio – ale jednak powiązała Kartę Polaka z prawem pobytu. Doniosłość tego rozwiązania jest na tyle duża, że uprawnione jest stwierdzenie o pojawieniu się trzeciej funkcji Karty Polaka, którą można nazwać „pobytową”. Chodzi o art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c. stanowiący, że zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi, na jego wniosek, jeżeli posiada on ważną Kartę Polaka i zamierza osiedlić się na terytorium RP na stałe. Pośredniość powiązania Karty Polaka i prawa pobytu polega na tym, że Karta nadal sama w sobie nie jest tytułem pobytowym. Jednak po uzyskaniu wizy i przekroczeniu granicy przez posiadacza Karty Polaka droga do stałego pobytu jest już prosta i krótka. Wystarczy w okresie ważności wizy złożyć wniosek o zezwolenie na pobyt stały; już w czasie postępowania w tej sprawie pobyt – do czasu wydania ostatecznej decyzji – będzie legalny. Samo uzyskanie zezwolenia na pobyt stały dla posiadacza Karty Polaka nie wymaga poza tym spełnienia szczególnie wygórowanych warunków.

Podstawową pozytywną przesłanką wydania zezwolenia na pobyt stały na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c. jest oczywiście posiadanie Karty Polaka. Ustawa przewiduje wyraźnie, że drugą przesłanką, która musi wystąpić łącznie z pierwszą, jest zamiar osiedlenia się na stałe w Polsce.

Powstaje tu pytanie o sposób oceny istnienia owego zamiaru. Czy chodzi o ocenę psychicznego nastawienia danej osoby czy też o ocenę zewnętrznego wyrazu owego nastawienia? W orzecznictwie sądów administracyjnych – wprawdzie nie na gruncie ustawy o cudzoziemcach – ugruntowany jest od dawna pogląd, że pod pojęciem „zamiar” (w kontekście zamiaru pobytu) należy rozumieć „nie wolę wewnętrzną, ale wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych okoliczności”¹⁵. Jak wskazał NSA:

Przy ustaleniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby. Dla jego oceny istotne znaczenie mieć będzie, czy okoliczności istniejące w sprawie potwierdzają wolę wewnętrzną zainteresowanego, czy też pozostają z nią w sprzeczności. Do okoliczności takich należeć

się o pomoc finansową udzielaną osobom fizycznym ze środków budżetu państwa lub budżetów samorządów terytorialnych przeznaczonych na wspieranie Polaków za granicą.

¹⁵ Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z 7 X 1998 r., sygn. SA/Rz 308/96. Liczne późniejsze orzeczenia z różnych okresów zawierają tę samą lub podobną frazę (przykładowo: postanowienie NSA z 5 VII 2017 r., sygn. I OW 76/17; postanowienie NSA z 20 IX 2016 r., sygn. I OW 138/16; wyrok WSA w Rzeszowie z 13 V 2005 r., sygn. SA/Rz 1847/03; wyrok WSA w Opolu z 9 VI 2004 r., sygn. I SA/Wr 2214/02). Wszystkie wyroki dostępne na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 30 X 2017).

będą między innymi: koncentracja interesów życiowych w danym miejscu (przebywanie w nim w sensie fizycznym, praca, nauka), a także obiektywna możliwość realizacji woli przebywania w nim¹⁶.

W praktyce stosowania ustawy o cudzoziemcach przewija się takie właśnie podejście: organy oczekują uprawdopodobnienia zamiaru osiedlenia się na stałe poprzez wykazanie, jakiego rodzaju działania czy okoliczności o nim świadczą. Może to być fakt wykonywania pracy w Polsce, prowadzenia tu działalności gospodarczej, podjęcie kształcenia, posiadanie tu rodziny lub plany jej założenia, a nawet posiadanie mieszkania, nieruchomości itp. Można jednak zadać pytanie, czy gdyby oprócz deklaracji cudzoziemca o zamiarze osiedlenia się (w formie pisemnego oświadczenia lub złożonej ustnie do protokołu) nie było żadnych okoliczności świadczących o podjętych już krokach w kierunku osiedlenia się w Polsce – zasadne byłoby w każdym przypadku odmówienie na tej tylko podstawie zezwolenia na pobyt stały? Przywołane wyżej orzecznictwo dotyczy sytuacji przebywania w określonym miejscu lub opuszczenia go – ale w obrębie terytorium państwa. W przypadku cudzoziemca, który dopiero przyjeżdża do Polski i podejmuje starania o prawo pobytu sytuacja jest inna. Nie mając jeszcze stabilnego tytułu pobytowego i nie będąc pewnym, czy podjęte starania przyniosą oczekiwany efekt, może on przecież – i trzeba taką postawę uznać za racjonalną – wstrzymać się przed podjęciem działań wiążących go trwale z Polską (takich jak sprowadzenie rodziny, podjęcie zobowiązań zawodowych czy nabywanie tu nieruchomości). Wydaje się więc, że w tym przypadku zamiar osiedlenia się na stałe odnieść trzeba jednak do przyszłości i nie można zakładać, że ustawodawca z grona uprawnionych do uzyskania zezwolenia na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c. bezwzględnie wyklucza wszystkie osoby, które jeszcze nie podjęły żadnych działań w celu jego realizacji. Należy raczej przyjąć – zgodnie z zasadami obowiązującymi w postępowaniu administracyjnym – że odmowa wnioskowanego zezwolenia z powodu braku zamiaru osiedlenia się na stałe w Polsce wymaga od organu dokonania kompleksowej oceny całokształtu okoliczności z uwzględnieniem czasu trwania ewentualnych wcześniejszych pobytów w Polsce i realnych możliwości podjęcia już wcześniej działań wiążących cudzoziemca z Polską¹⁷.

¹⁶ Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z 7 X 1998 r., sygn. SA/Rz 308/96.

¹⁷ Zob. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Ustawy z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257, dalej „k.p.a.”).

Takie rozumienie zamiaru jest kompatybilne z motywacjami wprowadzenia przepisów dotyczących „pomocy na zagospodarowanie się”, która może być udzielona cudzoziemcowi ubiegającemu się o zezwolenie na pobyt stały ze względu na posiadaną Kartę Polaka. Przewiduje się mianowicie, że osobie, która złoży wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt stały z powołaniem się na okoliczność, o której mowa w art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c., na jej wniosek, może być przyznane świadczenie pieniężne przeznaczone na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8a u.o.K.P.). Świadczenie pieniężne przyznaje się na okres do 9 miesięcy. Rozwiązanie to wprowadzono w drodze nowelizacji ustawy o Karcie Polaka z dnia 13 maja 2016 r. Przewidziano, że przepisy dotyczące świadczenia pieniężnego wejdą w życie 1 stycznia 2017 r. Jednak jeszcze zanim do tego doszło, uchwalono ich modyfikację. Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach – bo o niej mowa – zawiera przepis art. 3, zgodnie z którym świadczenie pieniężne nie przysługuje osobie, „która złożyła wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt stały przed dniem 1 stycznia 2017 r.”¹⁸. W uzasadnieniu projektu tego rozwiązania wskazywano, że chodzi o „zapobieżenie sytuacji, w której o przyznanie świadczenia będą ubiegać się również osoby, które uzyskały zezwolenie na pobyt stały z tytułu posiadania Karty Polaka w poprzednich latach (łącznie 10 105 osób w latach 2014 – czerwiec 2016), a co pozostawałoby w sprzeczności z celem ww. świadczenia, jakim jest pomoc w początkowym okresie pobytu w Polsce posiadaczom Karty Polaka, którzy zdecydowali się na osiedlenie w naszym kraju”¹⁹. Praktyka (w tym argumentacja Ministra

¹⁸ Warto zwrócić uwagę, że spowodowało to zawód i rozgoryczenie wielu posiadaczy Karty Polaka, którzy w ostatnich tygodniach 2016 r., licząc m.in. na świadczenie pieniężne, złożyli wnioski o zezwolenie na pobyt stały. Ustawa z dnia 15 XI 2016 r. została bowiem ogłoszona w Dzienniku Ustaw dopiero 19 grudnia i informacja o treści art. 3 nie od razu dotarła do wszystkich zainteresowanych.

¹⁹ Druk sejmowy nr 904/VIII kadencja, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BDC50FC973A45603C1258043004BE3B3> (dostęp: 30 X 2017). Wydaje się jednak, że przywołany art. 3 u.o.K.P. pozostaje bez związku ze wskazanym celem, natomiast cel ów osiągnięto w inny sposób: wprowadzając zastrzeżenie, że pierwszy wniosek o przyznanie świadczenia pieniężnego składa się w terminie do 3 miesięcy od daty złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt stały (art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 XI 2016 r.). Złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt stały przez osobę posiadającą już to zezwolenie spowoduje odmowę wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.), a w przypadku błędnego wszczęcia – jego późniejsze umorzenie (art. 105 § 1 k.p.a.). Należy podkreślić ponadto, że ustawodawca w żadnym miejscu nie obliguje

Spraw Wewnętrznych i Administracji jako organu odwoławczego w stosunku do wojewody) wskazuje, że przepis interpretowany jest istotnie tak, by wykluczyć z grona potencjalnych beneficjentów osoby, które kiedykolwiek wcześniej, na jakiegokolwiek podstawie, ubiegały się bezskutecznie o zezwolenie na pobyt stały, a nie tylko te, które złożyły aktualnie procedowany wniosek o zezwolenie na pobyt stały albo które uzyskały wcześniej zezwolenie na pobyt stały. Argumentacja organów idzie w tym kierunku, by wykazać, że pomoc finansowa przeznaczona jest dla osób nowo przybyłych, dopiero organizujących swoje życie w Polsce²⁰. Tym samym niespójne byłoby równoczesne oczekiwanie od takich osób, że wykażą obiektywne okoliczności świadczące o ich zamiarze osiedlenia się w Polsce na stałe, polegające właśnie na istnieniu już owego zagospodarowania.

Reasumując, przesłanki pozytywne zezwolenia na pobyt stały wydawanego na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c. ograniczają się do posiadania Karty Polaka oraz zamiaru osiedlenia się, którego wykazanie – w zależności od indywidualnej sytuacji wnioskodawcy – polegać będzie na samej tylko deklaracji albo na deklaracji połączonej z wykazaniem obiektywnych okoliczności potwierdzających jego istnienie. Znacznie obszerniejszy jest katalog przesłanek odmowy wszczęcia postępowania (art. 196 u.o.c.) oraz przesłanek negatywnych wydania decyzji o zezwoleniu na pobyt stały (art. 197 u.o.c.)²¹.

organu do przyznania świadczenia pieniężnego wnioskodawcy. Jest to decyzja, przy której słusznie pozostawiono organowi szeroki zakres swobody oceny, czy danej osobie/rodzynie istotnie potrzebna jest pomoc na zagospodarowanie się i bieżące utrzymanie, czy też wnioskodawca już dawno zagospodarował się w Polsce i koszty utrzymania pokrywa bez trudności z własnych dochodów. Tym samym przywołany przepis nie był konieczny dla zapobieżenia sytuacji, której obawiał się projektodawca ustawy. Skutecznie natomiast pozbawił możliwości uzyskania świadczenia tych posiadaczy Karty Polaka, którzy w zaufaniu do ogłoszonych wcześniej przepisów złożyli wnioski o zezwolenie na pobyt stały w końcu 2016 r. z zamiarem wnioskowania o świadczenie po 1 I 2017 r.

²⁰ Uwagi dotyczące praktyki pochodzą z obserwacji poczynionej przez autorkę w ramach własnej działalności zawodowej.

²¹ Zasadniczo odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały, gdy cudzoziemiec: 1) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: a) nielegalnie lub b) na podstawie wizy Schengen upoważniającej tylko do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium wydanej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 23, lub c) na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1, lub d) na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub 2) jest zatrzymany, umieszczony w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców lub stosuje się wobec niego środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju, lub 3) odbywa karę pozbawienia wolności lub jest

Próbując uogólnić powody odmowy udzielenia analizowanego zezwolenia, można powiedzieć, że zasadniczo sprowadzają się one do sytuacji, w których cudzoziemiec jest lub może być źródłem pewnego zagrożenia dla ważnych dóbr/wartości lub w których jest on sprawcą określonego rodzaju naruszeń prawa czy obowiązków nałożonych zgodnie z prawem. Nie ma zatem możliwości odmowy tego zezwolenia ze względu na złą sytuację materialną, negatywnie ocenianą sytuację osobistą, długość pobytu itp. Jest to znacząca różnica w porównaniu z regulacją odnoszącą się do ogółu cudzoziemców. Zasadniczo, instytucja zezwolenia na pobyt stały ukształtowana jest w ten sposób, że udziela się go cudzoziemcowi już od dłuższego czasu przebywającemu w Polsce z określonego powodu lub na określonej podstawie bądź związanemu z osobą długotrwale przebywającą w Polsce²². Wystąpienie

tymczasowo aresztowany, lub 4) został zobowiązany do powrotu i nie upłynął jeszcze termin dobrowolnego powrotu określony w decyzji w tej sprawie, także w przypadku przedłużenia tego terminu, lub 5) jest obowiązany opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadkach, o których mowa w art. 299 ust. 6, lub 6) przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, lub 7) nie złożył odcisków linii papilarnych w celu wydania karty pobytu, choć był do tego obowiązany. Z kolei – również co do zasady – udzielenia zezwolenia na pobyt stały odmawia się cudzoziemcowi, jeżeli: 1) nie spełnia on wymogów, o których mowa w art. 195 ust. 1, lub 2) obowiązuje wpis jego danych do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub 3) jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, lub 4) wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, lub 5) wymaga tego interes Rzeczypospolitej Polskiej, lub 6) podstawą ubiegania się o zezwolenie jest zawarcie przez niego związku małżeńskiego z obywatelem polskim, a związek małżeński został zawarty w celu obejścia niniejszej ustawy, lub 7) w postępowaniu w sprawie udzielenia mu tego zezwolenia: a) złożył on wniosek o udzielenie zezwolenia zawierający nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje lub dołączył do niego dokumenty zawierające takie dane lub informacje, lub b) zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego, lub 8) zalega z uiszczeniem podatków, z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskał on przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu, lub 9) nie zwrócił kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, które zostały pokryte z budżetu państwa.

²² Art. 195 ust. 1 u.o.c. przewiduje, że zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, na jego wniosek, jeżeli: 1) jest dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, pozostającym pod jego władzą rodzicielską: a) urodzonym po udzieleniu temu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub b) urodzonym w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego temu cudzoziemcowi, lub 2) jest dzieckiem obywatela

z wnioskiem o zezwolenie na pobyt stały przez posiadacza Karty Polaka jest zaś możliwe bezpośrednio po wjeździe do Polski (nie ma natomiast możliwości skutecznego wystąpienia o omawiane zezwolenie podczas pobytu za granicą, gdyż w takim wypadku organ ma obowiązek odmówić wszczęcia postępowania). Cudzoziemiec posiadający Kartę Polaka, w modelowym ujęciu, już w ciągu 3 miesięcy od wjazdu może uzyskać prawo pobytu na czas nieoznaczony²³. Istotne jest przy tym, że nie jest to uzależnione od jego sytuacji materialnej i życiowej, gdy tymczasem standardowa ścieżka do uzyskania bezterminowego prawa pobytu w Polsce wiedzie przez wizę (względnie pobyt w ruchu bezwizowym) oraz zezwolenie (a częściej kilka kolejno udzielanych zezwoleń) na pobyt czasowy. Posiadacz Karty Polaka zasadniczo wjeżdża do Polski na podstawie wizy, jednak obowiązują go mniejsze wymagania niż ogół cudzoziemców (nie dotyczy go standardowy obowiązek okazania

polskiego pozostającym pod jego władzą rodzicielską, lub 3) jest osobą o polskim pochodzeniu i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe, lub 4) pozostaje w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim z obywatelem polskim przez co najmniej 3 lata przed dniem, w którym złożył wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały, i bezpośrednio przed złożeniem tego wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 2 lata na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim lub w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, lub 5) jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 Kodeksu karnego i: a) przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 1 rok na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi, b) współpracował z organami ścigania w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a § 1 Kodeksu karnego, c) ma uzasadnione obawy przed powrotem do państwa pochodzenia, potwierdzone przez prokuratora prowadzącego postępowanie w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a § 1 Kodeksu karnego, lub 6) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 5 lat na podstawie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, lub 7) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany udzielonej na podstawie art. 351 pkt 1 lub 3, lub 8) udzielono mu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej azylu, lub 9) posiada ważną Kartę Polaka i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

²³ Postępowanie powinno zakończyć się w terminie 3 miesięcy; postępowanie odwoławcze – 2 miesięcy (art. 210 u.o.c.). Obecnie w praktyce odnotowuje się znaczącą skalę przewlekłości postępowania związaną ze stale rosnącą liczbą wniosków o zezwolenia pobytowe.

środków finansowych lub dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem – art. 25 ust. 3 pkt 1 lit. g u.o.c.). Z kolei zezwolenie na pobyt czasowy zazwyczaj wymaga wykazania, że cudzoziemiec – oprócz udokumentowanego celu pobytu – posiada miejsce zamieszkania, ubezpieczenie zdrowotne oraz stabilne i regularne źródło dochodu (względnie środki finansowe) pozwalające na utrzymanie jego i członków rodziny²⁴. Cudzoziemiec długotrwale przebywający w Polsce nienależący do żadnej z kategorii wymienionych w dziewięciu punktach w art. 195 ust. 1 u.o.c. (a zatem niespełniający przesłanek wydania zezwolenia na pobyt stały) może starać się o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 211 u.o.c.), w tym wypadku jednak udokumentować musi nie tylko odpowiednio długi czas pobytu, ale także stabilne i regularne źródło dochodu i ubezpieczenie zdrowotne²⁵. Źródła dochodu badane są, w zależności od sytuacji, na przestrzeni 2 lub nawet 3 lat wstecz.

Podsumowując, obecnie Karta Polaka pozwala na szybkie uzyskanie bezterminowego tytułu pobytowego bez konieczności spełnienia standardowych wymogów migracyjnych, dlatego twierdzenie o pojawieniu się jej dodatkowej („pobytowej”) funkcji nie jest bezpodstawne.

Omawiając Kartę Polaka i jej znaczenie w systemie instytucjonalnym polskiego prawa o cudzoziemcach, nie sposób pominąć kwestii relacji zezwolenia na pobyt stały udzielanego jej posiadaczowi na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c. do zezwolenia na pobyt stały udzielanego na podstawie pkt 3 w tym samym artykule osobie o polskim pochodzeniu, która zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. W obydwu bowiem przypadkach chodzi o uprzywilejowanie pewnej kategorii osób posiadających polskie korzenie.

O ile zezwolenie na pobyt stały dla posiadacza Karty Polaka funkcjonuje w polskim systemie prawnym od dnia wejścia w życie najnowszej ustawy o cudzoziemcach (1 maja 2014 r.) i ma dość prostą konstrukcję, o tyle zezwolenie dla osoby o polskim pochodzeniu ma znacznie dłuższą historię i bardziej skomplikowaną konstrukcję. Najogólniej mówiąc, zezwolenie na pobyt stały udzielane na podstawie art. 195

²⁴ Zob. artykuły: 98, 114, 127, 140, 142, 144, 151, 159, 160, 161 u.o.c. Spełnienia tego rodzaju warunków nie wymaga się w niektórych przypadkach, np. udzielając zezwolenia na pobyt czasowy dla członka rodziny obywatela polskiego (art. 158 u.o.c.), w tym jednak wypadku badane są z kolei okoliczności dotyczące więzów rodzinnych. Zob. też art. 186 i 187 u.o.c.

²⁵ Art. 211 i 212 u.o.c.

ust. 1 pkt 3 u.o.c. stanowi realizację konstytucyjnego zapisu dotyczącego osób polskiego pochodzenia. Chodzi o art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi: „Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”²⁶. Przed wejściem w życie ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. osobom takim udzielano zezwolenia na osiedlenie się (obecnie zastąpionego zezwoleniem na pobyt stały), posiłkując się przy tym (w zakresie stwierdzania polskiego pochodzenia) przepisami Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji²⁷. Rodziło to wiele problemów teoretycznych i praktycznych²⁸. Aktualnie obowiązująca ustawa o cudzoziemcach zawiera już konkretną podstawę prawną wydania decyzji w omawianej sprawie oraz wyraźnie odsyła do przepisu art. 5 ust. 1 u.o.r. Ten z kolei przepis przewiduje, że za osobę polskiego pochodzenia uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: 1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej; 2) wykaże ona swój związek z polskością²⁹. W postępowaniu w sprawie zezwolenia na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie badany więc będzie przez wojewodę zamiar osiedlenia się w Polsce oraz okoliczności wskazane w art. 5 ust. 1 u.o.r. Okoliczności te podobne są do przesłanek wydania Karty Polaka,

²⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1329 ze zm., dalej „u.o.r.”.

²⁸ Zob. na ten temat M. Princ, *Zezwolenie na osiedlenie się w związku z uprawnieniem wynikającym z art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 3, s. 109–136.

²⁹ Redakcja tego przepisu została niedawno w dość istotny sposób zmieniona. Przed wejściem w życie Ustawy z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 858), a zatem przed 1 V 2017 r., przepis ten brzmiał: „Za osobę polskiego pochodzenia, w rozumieniu niniejszej ustawy, uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: 1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej; 2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów”. U.o.c. odsyłała ponadto do art. 5 ust. 2 i 3 w brzmieniu: „2. Za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie, oraz spełniającą warunek określony w ust. 1 pkt 2. 3. Warunek określony w ust. 1 pkt 1 uważa się za spełniony, jeżeli co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków wnioskodawcy potwierdziło swoją przynależność do Narodu Polskiego przez, w szczególności, pielęgnowanie polskich tradycji i zwyczajów”. Ustęp 2 został w drodze przywołanej nowelizacji uchylony.

natomiast nie ma znaczenia, gdzie wnioskodawca lub jego przodkowie uprzednio zamieszkiwali i z jakiego powodu rodzina znalazła się poza Polską. Zgodnie z art. 2 u.o.K.P. Karta Polaka może być bowiem przyznana osobie, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego i spełni łącznie następujące warunki: 1) wykaże swój związek z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego, który uważa za język ojczysty, oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów; 2) w obecności polskiego konsula (lub w szczególnym przypadku wojewody) albo wyznaczonego przez niego pracownika złoży pisemną deklarację przynależności do Narodu Polskiego; 3) wykaże, że jest narodowości polskiej lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej, albo przedstawi zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej działającej na terenie jednego z wymienionych w ustawie państw potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich 3 lat³⁰; 4) złoży oświadczenie, że ona lub jej wstępni nie repatriowali się lub nie zostali repatriowani z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944–1957 przez Rzeczpospolitą Polską albo przez Polską Rzeczpospolitą Ludową z Białoruską Socjalistyczną Republiką Radziecką, Ukrainą Socjalistyczną Republiką Radziecką, Litewską Socjalistyczną Republiką Radziecką i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, do jednego z państw będących stroną tych umów. Ustawa zawiera ograniczenie o charakterze podmiotowym: Karta może być przyznana wyłącznie osobie posiadającej w dniu złożenia wniosku o wydanie Karty Polaka obywatelstwo Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji,

³⁰ Przesłanka ta powyższe brzmienie otrzymała po najnowszej nowelizacji ustawy o Karcie Polaka. Dokonano jej w drodze Ustawy z dnia 24 XI 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. 2017, poz. 2282). Zmiana ta w znaczeniu ilościowym jest niewielka, gdyż polega na wykreśleniu zaledwie kilku słów, jednak merytorycznie bardzo istotna. Przed nowelizacją alternatywą dla wykazania narodowości polskiej wnioskodawcy było – często łatwiejsze – udokumentowanie posiadania w przeszłości obywatelstwa polskiego; podobnie – wymienieni w przepisie przodkowie mogli być narodowości polskiej lub posiadać obywatelstwo polskie. Po wejściu w życie przedstawionej zmiany (tj. od 23 XII 2017 r.) krąg uprawnionych do uzyskania Karty Polaka zostaje więc zawężony do osób, których związek z polskością opiera się na więzach krwi z wyłączeniem tych, którzy wywodzą go z więzi, jaką jest obywatelstwo niełączące się z posiadaniem polskiej narodowości.

Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy lub Republiki Uzbekistanu albo posiadającej w jednym z tych państw status bezpaństwowca.

Nie ulega zatem wątpliwości, że częstokroć mogą wystąpić przypadki, gdy ta sama osoba potencjalnie spełnia zarówno przesłanki wydania zezwolenia na pobyt stały na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 3 u.o.c., jak i przesłanki wydania Karty Polaka, a po jej uzyskaniu – wydania zezwolenia na pobyt stały na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c. Dostrzegając to, ustawodawca sam zresztą przewiduje, że Karta Polaka może być także przyznana osobie będącej obywatelem jednego z wymienionych wcześniej państw, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z przepisami ustawy o repatriacji, pod warunkiem wykazania się znajomością języka polskiego w stopniu co najmniej podstawowym (art. 2 ust. 3 u.o.K.P.). Innymi słowy, część cudzoziemców o polskich korzeniach może wybrać drogę do stałego pobytu w Polsce: bądź bezpośrednio zwracając się do wojewody o zezwolenie na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 3 u.o.c., bądź też najpierw uzyskując u konsula Kartę Polaka, a następnie wnioskując do wojewody o zezwolenie na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c.

Szukając zalet tego rozwiązania, można podnosić, że części cudzoziemców o polskich korzeniach stworzono wachlarz korzyści związanych z tym faktem i szerokie możliwości wyboru sposobu ich realizacji. Z punktu widzenia systemowej spójności – ocenić je trzeba jednak raczej krytycznie, do czego asumpt daje obserwacja praktyki w omawianym zakresie. Zdarza się bowiem, że cudzoziemcy, którzy ubiegali się u wojewody o zezwolenie na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie i otrzymali decyzję odmowną z powodu niedostatecznych w ocenie tego organu (a często i organu odwoławczego) związków z polskością, wyjeżdżają do swego państwa, gdzie składają do właściwego konsula wnioski o Kartę Polaka, otrzymują ją i po powrocie do Polski, u tego samego nieraz wojewody, wnioskują o zezwolenie na pobyt stały dla posiadaczy Karty Polaka. Nie ma podstaw do odmowy wszczęcia postępowania ani umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego, nie można bowiem mówić o tożsamości sprawy administracyjnej³¹. W postępowaniu wojewoda nie bada już bezpośrednio

³¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 11 VI 2013 r., sygn. IVSA/Wa 35/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 30 X 2017). Orzeczenie dotyczy stanu prawnego sprzed wprowadzenia zezwolenia na pobyt stały dla posiadaczy Karty Polaka, jednak ustanowienie

związków z polskością posiadacza Karty Polaka, lecz opiera się na decyzji konsula wydanej po stwierdzeniu ich istnienia. Formalnie Karta Polaka nie oznacza stwierdzenia polskiego pochodzenia „w rozumieniu odrębnych przepisów” (art. 7 ust. 1 u.o.K.P.) – czyli ustawy o repatriacji, do której odsyła w tym zakresie ustawa o cudzoziemcach; w istocie sprawy jednak, w ujęciu materialnym, badane i oceniane jest w obu przypadkach to samo: związki wnioskodawcy z polskością. Problem wystąpi w przypadku, gdy ustalenia w zakresie stanu faktycznego dokonane przez wojewodę w postępowaniu w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie i następnie przez konsula w postępowaniu w sprawie przyznania Karty Polaka były oparte na tych samych dowodach z dokumentów i na wyjaśnieniach strony, a organy różniły się tylko co do oceny ustalonych faktów: czy świadczą one o wymaganych związkach z polskością czy nie.

Do postępowania w sprawie przyznania Karty Polaka przez konsula stosuje się przepisy Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne³². Ustawa ta, regulując postępowanie przed konsulem, przewiduje tryb nadzwyczajny (pozwalający wzruszyć ostateczną decyzję konsula), jakim jest wznowienie postępowania uregulowane w art. 95–101. Konsul jest właściwy zarówno do rozstrzygnięcia co do przyczyn wznowienia, jak i poprowadzenia postępowania wznowionego. Wznowienie postępowania następuje na wniosek strony albo z urzędu. Zakładając, że strona nie jest zainteresowana wzruszeniem korzystnej decyzji, konieczne byłoby przekonanie konsula, że jego decyzja mogła zostać wydana w postępowaniu obciążonym pewną wadą. Jeśli jednak organy różniły

odrębnej podstawy prawnej tylko potwierdza słuszność takiego stanowiska. Stan faktyczny był następujący: cudzoziemka najpierw bezskutecznie ubiegała się o zezwolenie na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji RP (odmówiono jej ze względu na niewykazanie związku z polskością), a nieco ponad rok później złożyła kolejny wniosek, dołączając do niego uzyskaną niedawno Kartę Polaka. Twierdziła, że złożone dokumenty wskazują na zmianę stanu faktycznego sprawy, co z kolei uzasadnia udzielenie jej zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP w związku z posiadaniem polskiego pochodzenia. Wojewoda, a następnie organ odwoławczy (Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców) uznali za konieczne umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, dostrzegając tożsamość sprawy administracyjnej. Sąd uchylił obydwie decyzje, stwierdzając, że „dokument ten [Karta Polaka] tworzy nowy stan faktyczny w sprawie w porównaniu z wcześniejszymi postępowaniami toczącymi się w tym samym przedmiocie” i wskazał, że organy obu instancji „muszą odnieść się do powyższego dokumentu, przeanalizować go w kontekście sytuacji faktycznej skarżącej i ocenić, czy przyznanie jej Karty Polaka ma wpływ na wykazanie przez nią polskiego pochodzenia”.

³² Dz.U. poz. 1274 ze zm., dalej „Prawo konsularne”.

się tylko co do oceny tych samych, prawidłowo ustalonych okoliczności i prawidłowo zebranych dowodów, nie będzie podstawy do wznowienia postępowania. Tym samym ocena konsula odnośnie do „polskości” danej osoby będzie *de facto* finalnie przeważać nad oceną wojewody, a ten ostatni będzie zmuszony respektować rozstrzygnięcie konsula w przedmiocie przyznania Karty Polaka. Przypadki takie mają zresztą miejsce w praktyce.

Czy z kolei fakt uzyskania Karty Polaka mógłby stanowić podstawę weryfikacji w trybie nadzwyczajnym wcześniejszej decyzji wojewody o odmowie zezwolenia na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie? Sam w sobie oczywiście nie; musiałyby zaistnieć któraś z przesłanek wskazanych w k.p.a.³³ Przy założeniu, że postępowanie prowadzone było prawidłowo, ewentualne naruszenie prawa nie miało rażącego charakteru, a dowody i ustalenia co do okoliczności faktycznych były podobne, trudno byłoby taką przesłankę wskazać. Tym samym w obrocie prawnym w takiej sytuacji funkcjonują dwie decyzje odnoszące się do związków tej samej osoby z polskością, z których jedna opiera się na ich zakwestionowaniu, druga zaś – na ich potwierdzeniu.

Sytuacja taka nie może być oceniana pozytywnie z perspektywy zasady zaufania do organów państwa, które powinny działać w sposób spójny, oraz zasady pewności prawa. Sugerować by mogła, że istnieje jakaś „stopniowalność” związków z polskością, jakaś „skala polskości”, która pozwala tej samej osobie odmówić prawa osiedlenia się ze względu na polskie pochodzenie, a następnie przyznać jej Kartę Polaka i prawo pobytu na tej podstawie.

Można się zastanawiać, czy problem ten jest rozwiązywalny na płaszczyźnie stanowienia prawa czy też jego stosowania. Wydaje się, że bardziej elastyczne i realizujące zasady państwa prawa rozwiązanie jest dostępne na płaszczyźnie stosowania prawa. W tym zakresie należałoby jednak przeanalizować większą liczbę postępowań prowadzonych zarówno przez wojewodów, jak i konsulów³⁴. Można by postawić roboczą hipotezę – wymagającą oczywiście weryfikacji – że

³³ Art. 145–145b, art. 156 u.o.c.

³⁴ Analizy dotyczące postępowania przed wojewodami można znaleźć m.in. w opracowaniu A. Kochaniewicz, *Rachunek tożsamości. Legalizacja pobytu na podstawie polskiego pochodzenia*, w: *Nie dość mile widziani. Zmagania imigrantów z legalizacją pobytu w Poznaniu*, pod red. I. Czerniejewskiej, Poznań 2016, s. 29–39, <https://www.cebam.amu.edu.pl/publikacje/201-i-czerniejewska-red-nie-dosc-mile-widziani-zmagania-imigrantow-z-legalizacja-pobytu-w-poznaniu-poznan-centrum-badan-migracyjnych-uam-2016.html> (dostęp: 3 XI 2017). Pewne informacje o badaniach prowadzonych wśród cudzoziemców

różnice w ocenie tych samych stanów faktycznych nie muszą generalnie wiązać się z ewidentnymi błędami w prowadzeniu postępowań i stosowaniu prawa, ale ze specyfiką podejścia orzeczniczego związaną z fizycznym umiejscowieniem organów, a co za tym idzie – z perspektywą przyjmowaną przez konkretne osoby prowadzące postępowania. Urzędy wojewódzkie oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców znajdują się z natury rzeczy na terytorium kraju, urzędy konsularne zaś – poza nim. Wyobrażenie o polskości i związkach z nią, wymaganych dla ustalenia polskiego pochodzenia, może być różne wewnątrz kraju i poza nim. A. Kochaniewicz, w odniesieniu do postępowań w sprawie zezwolenia na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie (prowadzonych przez Wojewodę Wielkopolskiego), wskazuje:

Z jednej strony mamy organ, który uważa, że autentyczne związki z polskością są czymś uniwersalnym, co powinno być zdobywane w drodze rodzinnej edukacji historycznej, patriotycznej i religijnej. Konstruuje tym samym romantyczną i zmitologizowaną wizję polskiej narodowości. [...] Z drugiej strony mamy samych zainteresowanych, których głód wiedzy o swoich korzeniach budzi się na różnych etapach życia i przybiera najrozmaitsze formy. Pytania o tradycje, które ani nie odzwierciedlają praktyk wielu Polaków, ani ich osobistych doświadczeń, świadomie przyjmują często „oczekiwaną” przez urząd reprezentację polskości³⁵.

K. Opiela, S. Skorycki i Z. Socha stwierdzają – wprawdzie w odniesieniu do ustawy o repatriacji, jednak w zakresie ustalania polskiego pochodzenia na jej podstawie:

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, zauważyć należy niejednolitość interpretacji przepisów prawnych, jak również fakt nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o swoje prawa, wynikający wyłącznie z subiektywnej oceny urzędników³⁶.

Z dwóch przywołanych opracowań płynie również wniosek, że kluczowa dla badania związków z polskością rozmowa z cudzoziemcem przebiega inaczej, gdy przeprowadza ją konsul, a inaczej – gdy wojewoda. Jak wynika z badania przeprowadzonego wśród 35 osób, które uzyskały Kartę Polaka, a relacjonowanego w opracowaniu K. Opieli, S. Skoryckiego i Z. Sochy, konsulowie najczęściej zadawali od pięciu do

ubiegających się o Kartę Polaka zawiera opracowanie: K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, op. cit., s. 60–65.

³⁵ A. Kochaniewicz, op. cit., s. 39.

³⁶ K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, op. cit., s. 44.

dziesięciu pytań (40% przypadków) bądź powyżej dziesięciu (37,1%), a tylko w 8,6% przypadków znacznie więcej niż dziesięć. Badani nie twierdzili, aby pytania konsulów były „szczególnie trudne”³⁷. A. Kochaniewicz z kolei odnotowuje (odnosząc tę uwagę do ustalania polskiego pochodzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego): „[w] trakcie wywiadu, który trwa około 3–4 godzin, osobom mającym udokumentować ich polskie pochodzenie zadaje się kilkadziesiąt pytań”³⁸. Ze statystyk wynika, że spośród wniosków o przyznanie Karty Polaka zdecydowanie ponad 90% załatwianych jest pozytywnie (w roku 2013 nawet około 97%)³⁹. Trudniej przedstawić analogiczne dane liczbowe dotyczące wniosków o udzielenie zezwolenia pobytowego (dawniej zezwolenia na osiedlenie się, obecnie zezwolenia na pobyt stały) ze względu na polskie pochodzenie, jednak generalnie utrzymuje się tendencja, że około 90% wszystkich wniosków o zezwolenie na pobyt stały (osiedlenie się) rozpatrywanych jest pozytywnie (w roku 2013 około 88%)⁴⁰. Nadmienić trzeba, że wśród różnych podstaw udzielenia zezwolenia na pobyt stały najszerszy zakres dyskrecjonalności pozostaje przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 3 u.o.c., można się zatem spodziewać, że skala odmów w tym przypadku jest wyższa od przeciętnej.

Kwestie te wymagałyby pogłębionej refleksji i wymiany doświadczeń przez praktyków z kraju i z zagranicy oraz dyskusji o przyjmowanych perspektywach i kryteriach oceny – dyskusji wykraczającej poza ściśle prawnicze ujęcia, a mianowicie o rozumieniu „polskości”. Postulat ten ma tym istotniejsze znaczenie, że w nowelizacji ustawy o Karcie Polaka z maja 2016 r. wprowadzono (wprawdzie ograniczoną) możliwość przyznawania Karty Polaka przez wojewodów. Tym bardziej więc potrzebna jest refleksja w odniesieniu do omawianej sprawy, tak by nie powstawały zasadnicze rozbieżności w zakresie stosowania tych samych przepisów w kraju i poza jego granicami. Znowelizowana ustawa zawiera delegację dla Rady Ministrów do wyznaczenia w drodze rozporządzenia wojewody jako organu właściwego w zakresie przyjmowania wniosków, przyznawania lub przedłużania ważności Karty Polaka, a także do wskazania państwa pochodzenia osób mogących skorzystać z tej właściwości. Rada Ministrów ma przy tym brać pod uwagę „konieczność

³⁷ Ibidem, s. 63–64.

³⁸ A. Kochaniewicz, op. cit., s. 37.

³⁹ K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, op. cit., s. 37–38.

⁴⁰ Obliczenia na podstawie danych zamieszczonych w serwisie <https://migracje.gov.pl/>.

zapewnienia szybkiego i sprawnego dostępu osób zainteresowanych otrzymaniem Karty Polaka” (art. 12 ust. 4 u.o.K.P.). Rada Ministrów, korzystając z upoważnienia, 5 października 2017 r. wydała pierwsze – i na razie jedyne – takie rozporządzenie⁴¹. Wyznaczony organ to Wojewoda Podlaski, a jego właściwość została ograniczona do obywateli Białorusi oraz osób mających w tym państwie status bezpaństwowca.

2. Karta Polaka a repatriacja i obywatelstwo polskie

Pozornie wydawać się może, że zestawianie ze sobą Karty Polaka i repatriacji pozbawione jest racji, bowiem obydwie instytucje skonstruowano tak, by różniły się zasadniczo w swej istocie. Repatriacja w ujęciu polskiego ustawodawstwa (a więc w ścisłym rozumieniu) jest przede wszystkim szczególnym sposobem nabycia obywatelstwa polskiego, poprzedzonym, po pierwsze, procedurą stwierdzenia polskiego pochodzenia, a następnie specyficzną procedurą wizową⁴². Wymaga od potencjalnego beneficjenta spełnienia przesłanek związanych zarówno z przeszłością (okoliczności dotyczące polskiego pochodzenia oraz historii przodków), terażniejszością (bieżące związki z polskością) jak i z przyszłością (zapewnione warunki bytowe w Polsce)⁴³. Karta Polaka skonstruowana została pierwotnie jako dokument potwierdzający przynależność do Narodu Polskiego oraz mający ułatwić pobyt w Polsce na podstawie terminowego tytułu pobytowego, przyznawany w procedurze, w której wykazać trzeba własne związki z polskością oraz okoliczności dotyczące posiadania polskich przodków. Inny jest zakres podmiotowy ustawy o repatriacji i ustawy o Karcie Polaka – najogólniej mówiąc, o Kartę Polaka mogą ubiegać się osoby posiadające obywatelstwo któregoś z piętnastu państw powstałych po rozpadzie

⁴¹ Rozporządzenie w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka (Dz.U. 2017, poz. 1900). Informacja na temat przyczyn wydania rozporządzenia wg danych z Biuletynu Informacji Publicznej: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r6003966457,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-wyznaczenia-wojewody-wlasciwego-.html> (dostęp: 3 XI 2017).

⁴² W ustawie o repatriacji funkcjonuje także instytucja „uznania za repatrianta”. Uznanie za repatrianta następuje w drodze decyzji wojewody i skutkuje nabyciem obywatelstwa polskiego. Dotyczy osób, które już przebywają w Polsce na określonej podstawie i spełniają przesłanki wskazane w ustawie (art. 16 i n. u.o.r.).

⁴³ Szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy o repatriacji.

ZSRR, o wizę w celu repatriacji – osoby zamieszkujące w określonym momencie jedno spośród dziewięciu z tych państw (przy czym w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej – chodzi wyłącznie o jej azjatycką część). W obydwu przypadkach zasadniczą rolę w procedurze pełni konsul. W obydwu też przewidziane są pewne ułatwienia i pomoc materialna dla beneficjentów, aczkolwiek odmienne. W przypadku Karty Polaka ustawa wprost stwierdza, że nie oznacza ona przyznania obywatelstwa polskiego, natomiast obywatelstwo polskie w drodze repatriacji nabywa się automatycznie z chwilą przekroczenia granicy na podstawie wizy w celu repatriacji.

Zestawienie ze sobą tych instytucji jest jednak potrzebne po zmianach, które sprawiły, że Karta Polaka stała się instrumentem służącym pośrednio do uzyskiwania prawa pobytu bezterminowego, a następnie – w kolejnej procedurze – polskiego obywatelstwa. Zmiany te wprowadzono, nowelizując ustawę o obywatelstwie polskim w drodze ustawy z 13 maja 2016 r. zmieniającej ustawę o Karcie Polaka. Ustawa o obywatelstwie polskim w obecnym kształcie przewiduje, że za obywatela polskiego uznaje się cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z posiadaną Kartą Polaka (art. 30 ust. 1 pkt 7 u.o.o.p.)⁴⁴. Sama Karta – jako dokument – podlega wprawdzie zwrotowi po uzyskaniu przez jej posiadacza zezwolenia na pobyt stały, znaczenie ma jednak tutaj podstawa prawna udzielenia zezwolenia na pobyt stały, która wszak pozostaje niezmienna.

Na tle ogółu, cudzoziemiec posiadający Kartę Polaka jest więc zdecydowanie uprzywilejowany, gdyż dla uznania za obywatela polskiego przewidziano zasadniczo dłuższe okresy wymaganego pobytu, a w niektórych przypadkach ponadto konieczność spełnienia warunków dotyczących stabilnego i regularnego źródła dochodu, ubezpieczenia

⁴⁴ Za nieprzerwany pobyt w rozumieniu ustawy (odsyłającej w tym zakresie do u.o.c.) rozumie się taki pobyt, w którym żadna z przerw nie była dłuższa niż 6 miesięcy i wszystkie przerwy nie przekroczyły łącznie 10 miesięcy, chyba że przerwa była spowodowana: 1) wykonywaniem przez cudzoziemca obowiązków zawodowych lub świadczeniem przez niego pracy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, którego siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub 2) towarzyszeniem cudzoziemcowi, o którym mowa w pkt 1, przez jego małżonka lub małoletnie dziecko, lub 3) szczególną sytuacją osobistą wymagającą obecności cudzoziemca poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i trwała nie dłużej niż 6 miesięcy, lub 4) wyjazdem poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu odbycia praktyk lub uczestnictwa w zajęciach przewidzianych w toku studiów w polskiej uczelni.

zdrowotnego oraz miejsca zamieszkania⁴⁵. W przypadku posiadacza zezwolenia na pobyt stały udzielonego w związku z Kartą Polaka (tak zresztą jak i w odniesieniu do posiadacza zezwolenia na pobyt stały udzielonego ze względu na polskie pochodzenie) wymogów tego rodzaju nie przewiduje się. Konieczne jest jedynie wykazanie się odpowiednią znajomością języka polskiego, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 2 u.o.o.p. regułą doznającą tylko nielicznych wyjątków jest, że cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego jest obowiązany posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, o którym mowa w art. 11a Ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁴⁶, świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim. Trzeba zaznaczyć, że znajomość języka polskiego należy też

⁴⁵ Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.o.o.p. za obywatela polskiego uznaje się: 1) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego; 2) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który: a) pozostaje co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim lub b) nie posiada żadnego obywatelstwa; 3) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy nadanego w Rzeczypospolitej Polskiej; 4) małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, którego jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie; 5) małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, którego co najmniej jednemu z rodziców zostało przywrócone obywatelstwo polskie, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie; 6) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie i legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat, który spełnia łącznie następujące warunki: a) posiada zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawo stałego pobytu, b) posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego; 7) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2011 Nr 43, poz. 224 ze zm.

do przesłanek przyznania Karty Polaka, jednakże u.o.K.P. przewiduje alternatywę: można ją potwierdzić, zarówno przedstawiając jeden z wymienionych wyżej dokumentów (dodatkowo także świadectwo ukończenia studiów w Polsce), jak i w drodze rozmowy z konsulem. Tym samym niektórzy posiadacze Karty, chcąc ubiegać się o obywatelstwo polskie, będą zmuszeni uzyskać oficjalne potwierdzenie znajomości języka, inni mogą posłużyć się tymi samymi dowodami jego znajomości co w postępowaniu przed konsulem. Powody odmowy uznania za obywatela polskiego, oprócz niespełnienia opisanych warunków, ograniczają się do stwierdzenia, że nabycie obywatelstwa przez cudzoziemca stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 31 u.o.o.p.).

Wszystko to sprawia, że Karta Polaka jako instytucja zaczęła pełnić pośrednio funkcję „repatriacyjną” (przy założeniu, że rozumie się repatriację szeroko: jako powrót do kraju przodków, wiążący się z uprzywilejowaniem w zakresie nabycia danego obywatelstwa, uzasadniany związkami z danym państwem i narodem oraz obowiązkiem spłacenia długu moralnego⁴⁷). Posiadacz Karty Polaka, oczywiście, obywatelstwa polskiego nie nabywa automatycznie, w modelowym ujęciu ma jednak możliwość otrzymania go już po około półtora roku pobytu w Polsce (przyjmując, że bezpośrednio po uzyskaniu Karty wjeżdża do Polski, następnie szybko i skutecznie ubiega się o zezwolenie na pobyt stały, a po roku wnioskuje o uznanie za obywatela polskiego). W praktyce postępowania nie toczą się tak sprawnie jak w modelowym ujęciu, jednak nie ulega wątpliwości, że droga do polskiego obywatelstwa jest stosunkowo krótka i pozbawiona takich wymogów, jakie przewidziano dla innych cudzoziemców.

Statystyka pokazuje, że cudzoziemcy posiadający polskie korzenie coraz częściej dostrzegają atrakcyjność tej drogi⁴⁸. W porównaniu z repatriacją zakres bezpośrednio przyznawanych korzyści o charakterze materialnym jest wprawdzie zdecydowanie mniejszy w przypadku posiadaczy Karty Polaka (nawet po wprowadzeniu możliwości ubiegania się o świadczenie pieniężne na zagospodarowanie), jednak

⁴⁷ Por. Ł. Żołądek, *Polska polityka repatriacyjna. Rozwiązania prawne, ich krytyka i nowe propozycje*, w: *Repatrianci i polityka repatriacyjna*, pod red. P. Huta, Ł. Żołądka, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 2(34), s. 194.

⁴⁸ W związku z najnowszą nowelizacją ustawy o Karcie Polaka polegającą na ograniczeniu kręgu uprawnionych do jej uzyskania interesujące będzie kontynuowanie obserwacji tego trendu i wpływu wspomnianej zmiany na liczbę składanych wniosków.

realne szanse na osiedlenie się w Polsce i zorganizowanie tu sobie życia – zdecydowanie większe. Kartę Polaka otrzymuje się stosunkowo szybko. Do niedawna typowa procedura trwała od kilkunastu dni do kilku tygodni⁴⁹. Obecnie, w związku z dużą liczbą wnioskujących, oczekiwanie bywa zdecydowanie dłuższe (zwłaszcza na Białorusi i Ukrainie, gdzie zainteresowanie Kartą Polaka jest największe i szybko rosnące), jednak i tak nieporównywalnie krótsze niż standardowy czas oczekiwania na repatriację⁵⁰. Ten ostatni do tej pory liczył się w latach⁵¹. Wiele mówią także liczby: w ramach repatriacji do Polski przybyło w latach 2007–2012 łącznie nieco ponad tysiąc osób, przy czym z roku na rok liczba ta (z jednym wyjątkiem) malała⁵². W ostatnim czasie tendencja ta wprawdzie uległa odwróceniu (rok 2016 zamknął się liczbą 282 osób przybyłych w tym trybie do Polski), jednak nadal liczba repatriantów nie jest wielka⁵³. Kart Polaka wydaje się natomiast w ostatnich latach – jak wynika z przytoczonych wcześniej danych – dużo ponad 20 tys. rocznie. Oczywiście, liczby te nie mogą być porównywane bez uwzględnienia różnic w przesłankach wydawania wizy repatriacyjnej i przyznawania Karty Polaka, zwłaszcza zaś szerszego zakresu podmiotowego ustawy o Karcie Polaka. Nie sposób też w statystykach ująć losów posiadaczy Kart Polaka, które mogą być różne (nie każdy będzie starał się o zezwolenie na pobyt stały, a potem obywatelstwo; starania te mogą być podejmowane w różnym czasie). Jednak nie zmienia to faktu, że skala jednego i drugiego zjawiska jest diametralnie odmienna.

W przypadku repatriacji podstawową trudność stanowi wymóg posiadania odpowiednich „warunków do osiedlenia się”, czyli zapewnionego

⁴⁹ K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, op. cit., s. 61–62.

⁵⁰ *Raport polskiej służby konsularnej za 2015 rok*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny, Warszawa, kwiecień 2016, s. 24, http://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2015 (dostęp: 13 XI 2017).

⁵¹ *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7566,vp,9497.pdf> (dostęp: 10 XI 2017). Intencją nowelizacji ustawy o repatriacji z 7 IV 2017 r. jest m.in. to, by czas ten uległ znacznemu skróceniu. Po pół roku obowiązywania nowych przepisów jest za wcześnie, by oceniać, czy wprowadzone rozwiązania okażą się skuteczne.

⁵² *Ibidem*, s. 25.

⁵³ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Łączności z Polakami za Granicą (nr 52) z dnia 23 III 2017 r., Kancelaria Sejmu, s. 4–5, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/F9311F2592BB2456C12580F70048FCD5/%24File/0174008.pdf> (dostęp: 13 XI 2017).

w Polsce mieszkania i źródła utrzymania⁵⁴. W konstrukcji ustawy o repatriacji z 2000 r. podstawową rolę w tym zakresie odgrywać miały samorządy. Rozwiązanie to ocenione zostało jako nieefektywne i w przeprowadzonej w 2017 r. nowelizacji ustawy zdecydowanie wzmocniono rolę administracji rządowej w tym zakresie, a także przewidziano nową organizację wsparcia dla repatriantów⁵⁵. Niemniej jednak nadal repatriant musi mieć potwierdzone posiadanie zapewnionego utrzymania w Polsce, przy czym zasadnicza rola w zagwarantowaniu go przypada podmiotom ze sfery publicznej. Natomiast dla posiadaczy Karty Polaka chcących w Polsce osiąść na stałe i w przyszłości zostać obywatelami polskimi nie ma w ogóle wymogu odnoszącego się do zapewnionych źródeł utrzymania w Polsce. Założenie jest takie, że w zasadzie sami, własnymi siłami i pracą mają sobie zapewnić materialne podstawy bytu. Ustawodawca pozbawia ich jedynie ograniczeń przewidzianych dla ogółu cudzoziemców, tak by mogli na warunkach zbliżonych do obywateli polskich podejmować pracę, zakładać działalność gospodarczą, kształcić się itd. Formy bezpośredniego wsparcia (przede wszystkim świadczenie pieniężne) są ograniczone i mają jedynie komplementarny charakter. Z jednej strony jest to więc rozwiązanie bardziej wymagające, dla skorzystania z którego potrzebna jest pewna doza przedsiębiorczości, gotowości podejmowania wyzwań, a także fizycznych możliwości sprostania im. Z drugiej jednak, proces stopniowego wchodzenia w nową społeczność, organizowania sobie życia w nowym miejscu we własnym zakresie stwarza szanse na lepszą „aklimatyzację” w Polsce, pozwala ograniczyć skalę rozczarowań i doprowadzić do pełniejszej integracji ze środowiskiem⁵⁶.

Podsumowując, zarówno w świetle całokształtu regulacji prawnej, jak i danych statystycznych zasadne jest mówienie o „repatriacyjnej”

⁵⁴ Artykuł 12 u.o.r.

⁵⁵ Zob. uzasadnienie do projektu tej ustawy: <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4369> (dostęp: 13 XI 2017).

⁵⁶ W odniesieniu do repatriacji przeprowadzanej w latach dziewięćdziesiątych XX w. M. Kurenda zwraca uwagę: „Trudności repatriantów i ich rodzin z przystosowaniem się do nowego środowiska wynikają częstokroć z tego, że wymagania przerastają ich możliwości. Nie mały wpływ ma również obraz Polski i Polaków ukształtowany jeszcze w Kazachstanie. Idealistyczne wyobrażenia nie wytrzymują kontaktu z rzeczywistością, a rozczarowane są najczęściej osoby, które nie były nigdy wcześniej w Polsce. Często oczekiwania stron – zapraszającej i zapraszanej – rozmiągają się, co rodzi przykre doświadczenia i zniechęca do wystawiania zaproszeń dla innych chętnych do repatriacji” (*Zarys ewolucji rozwiązań instytucjonalno-prawnych w latach 1918–1998*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyza nr 188, czerwiec 1999, s. 42, http://biurosej.sejm.gov.pl/teksty_pdf_99/e-188.pdf, dostęp: 8 XI 2017).

funkcji instytucji Karty Polaka. Uzyskanie Karty Polaka stanowi bowiem wygodny pomost do obywatelstwa polskiego, pozwalający uniknąć trudnej przeprawy przez standardowe procedury i przesłanki. Nie można uznać, że rozwiązania dotyczące Karty Polaka mogą w pełni zastąpić klasyczną repatriację, bez wątplenia jednak w obecnym układzie rozwiązania instytucjonalne odnoszące się do Karty Polaka stanowią *de facto* nie uzupełniającą, ale podstawową formę realizacji „moralnego obowiązku” wobec Polaków na Wschodzie oraz podstawową dla nich drogę do polskiego obywatelstwa.

Trzeba tu jednak zwrócić uwagę na pewien specyficzny problem związany z uzyskiwaniem obywatelstwa polskiego w pewnej sekwencji procedur przypominającej „domino” (najpierw przyznanie Karty Polaka, potem zezwolenie na pobyt stały w związku z Kartą Polaka, na koniec uznanie za obywatela polskiego po rocznym pobycie na podstawie zezwolenia udzielonego w związku z Kartą Polaka). Słabością tego typu układów bywa to, że gdy jedno ogniwo okaże się chwiejne, cała konstrukcja upada: gdy jedna z procedur lub decyzji okazuje się wadliwa, powstaje pytanie o utrzymanie w systemie decyzji wieńczącej cały proces. W tym przypadku jest to decyzja o fundamentalnej doniosłości dla statusu jednostki: chodzi bowiem o decyzję o uznaniu za obywatela polskiego. Obywatelstwo zaś, jak to ujmuje J. Jagielski, „określa normatywnie ustanowioną więź danej osoby z danym państwem [...], determinującą prawną sytuację tej osoby (sferę praw i obowiązków) w poszczególnych dziedzinach spraw w ramach relacji z państwem, różną od sytuacji osoby niepozostającej z państwem w tej formalnej więzi, tj. niebędącej obywatelem tego państwa”⁵⁷.

Doniosłość ustaleń i zmian w zakresie obywatelstwa danej osoby jest tak wielka, że ustawodawca dąży do jak największej stabilizacji w tej dziedzinie. Służą temu m.in. przepisy ustawy o obywatelstwie polskim, w tym te dotyczące ustania owej więzi – a zatem utraty obywatelstwa. Nie może ona następować w sposób wolny od jakichkolwiek ograniczeń i kontroli: przewidziano wymóg zgody Prezydenta RP na utratę obywatelstwa polskiego (art. 46 u.o.o.p.). Zgodnie z Konstytucją RP, spełniającą w tej mierze standardy międzynarodowe, nie można nikogo pozbawić obywatelstwa polskiego wbrew jego woli; jedyną drogą utraty obywatelstwa polskiego jest jego zrzeczenie się połączone z wyrażeniem zgody przez Prezydenta (art. 34 ust. 2).

⁵⁷ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016, s. 20–21.

Na gruncie rozważań o instytucjonalnym wymiarze Karty Polaka powstaje w tym zakresie interesujący problem (dotyczący zresztą także innych sytuacji nabycia obywatelstwa w drodze uznania za obywatela polskiego – a więc na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewodę). Czy ostateczna (pozytywna) decyzja w tej sprawie podlegać może weryfikacji w nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego? Problem ten był już podejmowany w doktrynie. M. Dąbrowski zwraca uwagę, że ze względu na przepis Konstytucji, z którego wynika, że jedyną drogą do utraty obywatelstwa polskiego jest jego zrzeczenie się, „[m]ożliwość zastosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego w stosunku do ostatecznych orzeczeń, w których cudzoziemiec został uznany za obywatela RP, jest sprzeczna z ustawą zasadniczą”⁵⁸. Autor stwierdza ponadto, że ich zastosowanie jest dopuszczalne w stosunku do decyzji odmownych. J. Jagielski wskazuje, że decyzja o uznaniu za obywatela polskiego, jak każda inna decyzja, może być poddana weryfikacji w trybie nadzwyczajnym. Autor wyraża następnie przekonanie, że „we wskazanych [...] okolicznościach zastosowania środków prawnych weryfikujących decyzje ostateczne w przedmiocie uznania za obywatela polskiego (pozytywne dla zainteresowanego) nie mamy do czynienia z utratą obywatelstwa polskiego (a co za tym idzie – nie występuje tu zderzenie z jedyną prawnie dopuszczalną formą tej utraty, tj. zrzeczenia się obywatelstwa), ponieważ to obywatelstwo nie zostało prawnie nabyte (co widać zwłaszcza na przykładzie stwierdzenia nieważności decyzji o uznaniu za obywatela, oznaczające przecież brak skuteczności prawnej tej decyzji od samego początku – *ex tunc*)”⁵⁹.

Nie podejmując się definitywnego rozstrzygnięcia wskazanej kwestii, trzeba zauważyć, że nabiera ona szczególnego wymiaru w kontekście doniesień o nieuczciwych praktykach związanych z uzyskiwaniem Karty Polaka bądź też o „produkowaniu” dokumentów mających potwierdzić polskie korzenie⁶⁰. Skoro „wyłudzona” Karta Polaka może stać się podstawą

⁵⁸ M. Dąbrowski, *Ustawa o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r. – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 89.

⁵⁹ J. Jagielski, op. cit., s. 261–262.

⁶⁰ Zob. np. M. Piekarski, M. Nycz, *Chcą dostać polskie obywatelstwo, więc wymyślają sobie polskich przodków*, 1 X 2012, <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-chca-dostac-obywatelstwo-wiec-wymyslaja-sobie-polskich-przodk,639228> (dostęp: 13 XI 2017); *Ukraińcy kupowali fałszywe akty urodzenia, żeby osiedlić się w Polsce*, 13 VII 2014, <https://www.tvn24.pl/krakow,50/ukraincy-kupowali-falszywe-akty-urodzenia-zeby-osiedlic-sie-w-polsce,449273.html> (dostęp: 12 XI 2017); *Zalataliwali Ukraїncom falszywe polskie dokumenty – pogranicznicy*

udzielenia zezwolenia na pobyt stały, a następnie – pośrednio – uznania za obywatela polskiego, należałoby rozważyć, czy w polskim systemie prawnym przewidziano mechanizm pozwalający uniknąć sytuacji, w których szansa uzyskania polskiego obywatelstwa staje się w pewnym sensie przedmiotem czarnorynkowego obrotu. Oprócz postawionego wyżej pytania o kwestię ewentualnej utraty obywatelstwa powstaną także inne pytania – zarówno o charakterze proceduralnym, jak i materialnoprawnym.

Jak więc postąpić w sytuacji, gdy wyjdzie na jaw fakt nieuczciwego pozyskania Karty Polaka przez osobę, która zdążyła już, korzystając z posiadania tego dokumentu, uzyskać obywatelstwo polskie w drodze decyzji wojewody? Czy w sytuacji, gdy funkcjonuje w obrocie prawnym ostateczna i prawomocna decyzja o uznaniu takiej osoby za obywatela polskiego, nieuczciwe praktyki pozostaną bez bezpośrednich konsekwencji w sferze prawa administracyjnego (pomijając możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej)?

Karta Polaka, zgodnie z ustawą, podlega unieważnieniu, jeśli wnioskodawca w postępowaniu o przyznanie Karty Polaka złożył wniosek lub dołączył do niego dokumenty zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje, jak również gdy oświadczył nieprawdę lub zataił prawdę albo, w celu użycia jako autentycznego, podrobił lub przerobił dokument albo takiego dokumentu jako autentycznego użył (art. 20 ust. 1 u.o.K.P.). W przypadku gdy posiadacz Karty Polaka otrzymuje zezwolenie na pobyt stały lub nabywa obywatelstwo polskie, dokument ten jednak z mocy prawa traci ważność (art. 20 ust. 1a u.o.K.P.). Postępowanie w sprawie unieważnienia Karty byłoby zatem bezprzedmiotowe w razie dokonanego już uznania za obywatela polskiego. Pomimo stwierdzenia, że decyzję o przyznaniu Karty Polaka oparto na fałszywych dowodach, także możliwość przeprowadzenia

rozbili szajkę, 19 I 2017, <https://kresy.pl/wydarzenia/zalatwiali-ukraincom-falszywe-polskie-dokumenty-pogranicznicy-rozbili-szajke/> (dostęp: 13 XI 2017). Więcej informacji można znaleźć na stronach rosyjsko – i ukraińskojęzycznych: np.: *Как получить Карту Поляка без корней?*, <http://napolshu.com/kak-poluchit-kartu-polyaka-bez-kornej.html>, (dostęp: 20 XI 2017); *Україниці покупають карту поляка по 2 тисячі євро*, 30 VIII 2013, https://gazeta.ua/ru/articles/economics/_ukraincy-pokupayut-kartu-polyaka-po-2-tysyachi-evro/513838 (dostęp: 20 XI 2017). Zob. też ostrzeżenie na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych: „Uwaga! Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz polskie placówki dyplomatyczno-konsularne nie ponoszą odpowiedzialności za działalność nieoficjalnych pośredników, oferujących pomoc w procedurze ubiegania się o Kartę Polaka. Ostrzegamy przed korzystaniem z ich usług, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/karta_polaka/ostrezenie_przed_posrednikami/ (dostęp: 12 XI 2017).

postępowania w nadzwyczajnym trybie budzi poważne wątpliwości⁶¹. Wątpliwość bazuje na zakresie podmiotowym ustawy o Karcie Polaka: zgodnie z jej art. 2 ust. 4 Karta Polaka może być przyznana wyłącznie osobie nieposiadającej obywatelstwa polskiego albo zezwolenia na pobyt stały w Polsce. W analizowanej sytuacji, przeprowadziwszy wznowione postępowanie (którego przedmiotem jest sprawa przyznania lub nie Karty Polaka), organ wydałby nową decyzję skierowaną do adresata, którym jest osoba dysponująca formalnie niezakwestionowaną i wiążącą decyzją o uznaniu za obywatela polskiego. Jeśli chodzi o zezwolenie na pobyt stały udzielone w związku z posiadaniem Karty Polaka, sytuacja jest podobna. U.o.c. przewiduje obowiązek cofnięcia tego zezwolenia m.in. wtedy, gdy w postępowaniu w tej sprawie cudzoziemiec złożył wniosek zawierający nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje, dołączył do niego dokumenty zawierające takie dane lub informacje, zeznał nieprawdę, zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego bądź takiego dokumentu używał jako autentycznego. Zgodnie z art. 200 pkt 2 u.o.c. zezwolenie to jednak z mocy prawa wygasa w razie uzyskania obywatelstwa polskiego, tym samym postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia, gdy jego posiadacz uzyskał już obywatelstwo polskie, byłoby bezprzedmiotowe. Co do przeprowadzenia postępowania w nadzwyczajnym trybie, powstałby analogiczny problem jak w odniesieniu do wznowienia postępowania przez konsula, czy można prowadzić wznowione postępowanie w sprawie pobytu stałego wobec osoby, której obywatelstwo polskie nie zostało formalnie zakwestionowane. Odpowiedź, jak się wydaje, jest również analogiczna. Skoro ustawę o cudzoziemcach stosuje się do cudzoziemców, a nie obywateli polskich, nowa decyzja kończąca wznowione postępowanie obarczona byłaby wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie – art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). Z kolei wyeliminowanie z obrotu decyzji o uznaniu za obywatela polskiego rodzi wskazane kontrowersje odnośnie do zgodności z Konstytucją. Zgodnie z zacytowaną opinią J. Jagielskiego najmniej problematyczne wydaje się stwierdzenie nieważności decyzji, gdyż skutek następuje *ex tunc*. W analizowanym przypadku jednak trudno byłoby wskazać

⁶¹ Prawo konsularne przewiduje instytucję wznowienia postępowania przed konsulem, kształtując ją na wzór (choć nie identycznie) wznowienia postępowania przewidzianego w k.p.a. Nie ma natomiast w prawie konsularnym regulacji dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji.

podstawę stwierdzenia nieważności, skoro w chwili orzekania właściwy organ ustalił, że cudzoziemiec posiada niezakwestionowane zezwolenie na pobyt stały udzielone na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 9 u.o.c. oraz przebywa na jego podstawie przez wymagany czas, następnie prawidłowo dokonał subsumcji i wydał decyzję na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto art. 156 § 2 k.p.a. w niektórych przypadkach zakazuje stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na jej nieodwracalne skutki prawne. Konsekwencje funkcjonowania w obrocie decyzji o uznaniu za obywatela polskiego mogą być natomiast daleko idące (i to zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnoprawnej). Przykładowo, bez trudu można wyobrazić sobie sytuację, w której cudzoziemiec, uzyskawszy polskie obywatelstwo, zaangażował się w życie publiczne i zajmował stanowiska zarezerwowane dla obywateli polskich, podejmując decyzje, biorąc udział w stanowieniu prawa itp., albo wstąpił w związek małżeński jako obywatel polski, jego małoletnie dzieci nabyły przez urodzenie obywatelstwo polskie itd.

Gdyby nie kwestia zgodności z Konstytucją, można by rozważać, czy inną podstawą do usunięcia z obrotu decyzji o uznaniu za obywatela polskiego mógłby być art. 161 § 1 k.p.a. Przepis ten przyznaje szczególne uprawnienia „ministrowi” w rozumieniu Kodeksu (tutaj chodziłoby o ministra właściwego do spraw wewnętrznych), polegające m.in. na możliwości uchylecia każdej decyzji ostatecznej, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego wskazanym dobrom, w tym „ważnym interesom państwa”. Należałoby jednak wykazać, po pierwsze, że sprawa obywatelstwa polskiego osoby, która drogę do niego rozpoczęła od nieuczciwego pozyskania Karty Polaka, leży w sferze ważnych interesów państwa polskiego, a po drugie, że jest to jedyna metoda zabezpieczenia tychże interesów. Uchylenie decyzji o uznaniu za obywatela polskiego w tym trybie byłoby jednak formą pozbawienia obywatelstwa polskiego (ze skutkiem *ex nunc!*), a tym samym stałoby w sprzeczności z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP.

Reasumując, z całokształtu regulacji wysnuć można wniosek, że pozbawienie danej osoby korzyści płynących pośrednio z posiadania nieuczciwie zdobytej Karty Polaka możliwe jest przed uzyskaniem przynajmniej ostateczności przez decyzję o uznaniu za obywatela polskiego, natomiast później bezspornie można jedynie rozważać ewentualną odpowiedzialność karną nowego obywatela polskiego. Z jednej strony jest to zasadne na gruncie uznania instytucji obywatelstwa za prawnie i społecznie doniosłą w takim stopniu, że dąży się do jak największej

stabilizacji w tej sferze. Z drugiej jednak strony, właśnie ze względu na tę doniosłość, obywatelstwo oraz środki do jego uzyskania nie powinny stanowić przedmiotu nielegalnego obrotu. Nie wydaje się, by same ewentualne działania legislacyjne mogły rozwiązać ten problem. W obecnej sytuacji, w obliczu rosnącego zainteresowania Kartą Polaka i niepokojących sygnałów o nadużyciach w tej mierze, należałoby przede wszystkim postulować działania prewencyjne, polegające na wyeliminowaniu nieuczciwych praktyk. Tu również wymagana byłaby szczególna czujność ze strony konsulatów połączona z wnikliwą kontrolą ich pracy, a ze strony władz państwowych – utrzymywanie odpowiednich kontaktów z organami państw, z których pochodzą sygnały o nadużyciach, i stała współpraca pomiędzy odpowiednimi służbami.

3. Karta Polaka a zobowiązanie cudzoziemca do powrotu

Ani ustawa o Karcie Polaka, ani ustawa o cudzoziemcach nie przewiduje, by posiadanie Karty Polaka stanowiło samo w sobie przeszkodę do nałożenia na cudzoziemca obowiązku opuszczenia Polski w sytuacjach wskazanych w ustawie w postaci decyzji o zobowiązaniu do powrotu⁶². Wśród okoliczności, które uniemożliwiają wydanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu lub wykonanie już wydanej decyzji w tej sprawie, nie ma bowiem posiadania Karty Polaka⁶³.

Przy pobieżnej tylko analizie problemu może pojawić się wrażenie, że rozwiązanie takie jest niespójne systemowo: z jednej strony potwierdza się przynależność danej osoby do Narodu Polskiego, z drugiej – pozbawia się ją prawa przebywania w Polsce i orzeka zakaz ponownego wjazdu na pewien okres. Głębsza refleksja nad funkcją przepisów o zobowiązaniu do powrotu wskazuje jednak słuszność takiego podejścia. Przepisy te służą przede wszystkim zapewnieniu poszanowania porządku prawnego (zwłaszcza w zakresie regulacji wjazdu i pobytu cudzoziemca, wykonywania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej itp.) oraz ochronie takich dóbr, jak bezpieczeństwo państwa i jego obywateli. Zwolnienie znacznej liczby cudzoziemców z potencjalnych sankcji administracyjnych za naruszenie porządku prawnego groziłoby zapewne większym rozchwianiem systemu niż zobowiązanie do powrotu osoby narodowości polskiej.

⁶² Katalog podstaw zobowiązania do powrotu zawiera art. 302 u.o.c.

⁶³ Zob. art. 303 i 330 u.o.c.

Trzeba jednak zauważyć, że pełniąc poszczególne, omówione wyżej funkcje, Karta Polaka w znaczący sposób zmniejsza prawdopodobieństwo zobowiązania do powrotu jej posiadacza. Najczęstsze w praktyce powody zobowiązania do powrotu to przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu, jeżeli wiza lub inny dokument są lub były wymagane (art. 302 ust. 1 pkt 1 u.o.c.), oraz wykonywanie pracy bez wymaganego zezwolenia na pracę lub zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, względnie ukaranie karą grzywny za nielegalne wykonywanie pracy (art. 302 ust. 1 pkt 4 u.o.c.). Posiadacz Karty Polaka jest natomiast uprawniony do wykonywania pracy bez zezwolenia. Zazwyczaj jest posiadaczem wizy wydanej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka lub jest w trakcie postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały (w tym przypadku, jeśli wniosek złożony został w czasie legalnego pobytu i nie zawiera braków formalnych, pobyt cudzoziemca uważa się za legalny do momentu, gdy decyzja w sprawie stanie się ostateczna – art. 206 u.o.c.). Po uzyskaniu zezwolenia na pobyt stały przez cudzoziemca Karta wprawdzie traci ważność, jednak posiadacz tego zezwolenia jest zasadniczo chroniony przed zobowiązaniem do powrotu z tytułu posiadania tegoż zezwolenia (art. 303 ust. 1 pkt 6 u.o.c.). Z kolei w chwili uzyskania obywatelstwa polskiego zyskuje związane z nim integralnie prawo pobytu.

4. Karta Polaka a status obywatela Unii Europejskiej i członka rodziny obywatela Unii Europejskiej

Analizując instytucjonalne aspekty Karty Polaka, nie można pominąć kwestii związanych ze szczególnym statusem obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Cieszą się oni z mocy prawa unijnego (czy to stosowanego bezpośrednio, czy też transponowanego do polskiego systemu prawnego) licznymi przywilejami, wynikającymi w szczególności z realizacji swobody przemieszczania się i pobytu. Zakres uprawnień tej kategorii cudzoziemców jest tak szeroki, że określa się ich w doktrynie jako „quasi-obywateli”⁶⁴. W omawianym kontekście pojawia się pytanie o sytuację, w której dwa szczególne statusy cudzoziemca (status obywatela Unii / członka rodziny obywatela Unii i status posiadacza

⁶⁴ Zob. D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 246 i n.

Karty Polaka) nakładają się na siebie. Innymi słowy, chodzi o przypadek, kiedy Kartę Polaka posiada obywatel Unii lub członek rodziny obywatela Unii przebywający z tym obywatelem w Polsce. W przypadku pierwszym możliwość taka dotyczy obywateli trzech państw: Litwy, Łotwy i Estonii, mających polskie korzenie. Druga może dotyczyć obywatela jakiegokolwiek innego państwa wskazanego w ustawie o Karcie Polaka, pozostającego w określonych relacjach rodzinnych z obywatelem Unii przebywającym w Polsce. Relacje te określa art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, po bycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁶⁵. Zgodnie z tym przepisem za członka rodziny obywatela Unii uważa się „cudzoziemca będącego lub niebędącego obywatelem UE: a) małżonka obywatela UE, b) bezpośredniego zstępnego obywatela UE lub jego małżonka, w wieku do 21 lat lub pozostającego na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka, c) bezpośredniego wstępnego obywatela UE lub jego małżonka, pozostającego na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka”.

W przypadku obywateli Unii lub ich rodzin funkcja Karty Polaka związana z przyznanymi posiadaczowi uprawnieniami ma niewielkie znaczenie. Wynika to z tego, że status obywatela Unii lub członka rodziny obywatela Unii jest (generalnie rzecz ujmując) korzystniejszy niż status posiadacza Karty Polaka. Jeśli chodzi o wjazd i pobyt tych osób, stosuje się bowiem łagodniejsze w porównaniu z ustawą o cudzoziemcach przepisy ustawy z 14 lipca 2006 r. (art. 1 u.o.o.UE). Obywatel Unii w ogóle nie potrzebuje wizy, by wjechać do Polski, wystarczy dokument tożsamości. Przez trzy miesiące może przebywać bez żadnych dodatkowych formalności, następnie, co do zasady, wymagana jest rejestracja pobytu. Po pięciu latach nieprzerwanego pobytu uzyskuje prawo pobytu stałego. Procedura rejestracji pobytu i wydawania dokumentu potwierdzającego prawo pobytu stałego jest tak skonstruowana, by postępowanie przebiegało sprawnie i szybko, w możliwie odformalizowany sposób. Praktyka stosowania prawa potwierdza, że obywatele Unii nie spotykają większych przeszkód w tym zakresie. Wymagania związane z wjazdem i pobytem członków rodziny są tylko nieco wyższe – w szczególności muszą oni co do zasady posiadać wizę, jednak zdecydowanie mniejsze niż te przewidziane dla ogółu cudzoziemców. Obywatele Unii i członkowie ich rodzin przebywający z nimi w Polsce

⁶⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 900, dalej „u.o.o.UE”.

są uprawnieni do wykonywania pracy bez potrzeby uzyskiwania jakichkolwiek zezwoleń, mogą także prowadzić działalność gospodarczą na takich samych warunkach jak obywatele polscy. Tym samym Karta Polaka będzie miała dla nich głównie symboliczne znaczenie związane z potwierdzeniem przynależności do Narodu Polskiego.

Jest jednak jeden aspekt, w którym – paradoksalnie – sytuacja obywatela Unii lub członka jego rodziny jest gorsza niż innego cudzoziemca. Dotyczy to właśnie posiadania Karty Polaka przez obywatela Unii lub członka jego rodziny. Skoro bowiem ustawa o cudzoziemcach nie znajduje zastosowania do tych osób, nie ma możliwości udzielenia im zezwolenia na pobyt stały na jej podstawie. Tym samym „zwykły” posiadacz Karty Polaka może uzyskać prawo stałego pobytu niemal bezpośrednio po przyjeździe do Polski; co więcej – może w tym czasie starać się o wsparcie finansowe w zagospodarowaniu się. Obywatel Unii lub członek jego rodziny posiadający Kartę prawo stałego pobytu uzyskuje na ogólnych zasadach określonych w art. 42–65 u.o.o.UE, czyli po pięciu latach nieprzerwanego (w rozumieniu ustawy) pobytu. Nie ma też możliwości wnioskowania o świadczenie pieniężne przewidziane w ustawie o Karcie Polaka, ponieważ dotyczy ono tylko osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na pobyt stały. W konsekwencji cudzoziemiec taki nie może też uzyskać obywatelstwa polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.o.o.p. Znajdą do niego natomiast zastosowanie przepisy art. 30 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz 4–6 u.o.o.p. Odnosnie do cudzoziemca przebywającego na podstawie prawa pobytu stałego przewidziano, że uznaje się go za obywatela polskiego, gdy 1) przebywa nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 3 lat na tej podstawie oraz posiada tu stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego; 2) przebywa nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na tej podstawie i pozostaje co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim lub nie posiada żadnego obywatelstwa; 3) jest małoletnim przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na tej podstawie, którego jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie; 4) jest małoletnim przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na tej podstawie, którego co najmniej jednemu z rodziców zostało przywrócone obywatelstwo polskie, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie; 5) przebywa nieprzerwanie i legalnie na

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat, posiada aktualnie prawo stałego pobytu oraz stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego.

W najbardziej typowej sytuacji obywatel Unii posiadający Kartę Polaka uzyska więc obywatelstwo polskie w drodze uznania dopiero po ośmiu latach pobytu i pod warunkiem posiadania odpowiedniego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do lokalu, podczas gdy inny posiadacz Karty Polaka – nawet już po półtora roku od przyjazdu, i to bez konieczności wykazywania się dochodami i zapewnionym mieszkaniem. Oczywiście, zawsze zachodzi możliwość skorzystania z innej drogi – wnioskowania o nadanie obywatelstwa przez Prezydenta z powołaniem się na polskie korzenie, pobyt w Polsce itd., jednak z punktu widzenia rozwiązań systemowych – taka różnica w ukształtowaniu sytuacji osób posiadających Kartę Polaka nie wydaje się zasadna. Można też przypuszczać, że problem opisany wyżej dotyczyć będzie niewielkiej liczby konkretnych osób, ale nie ma to znaczenia z perspektywy oceny całokształtu regulacji i jej systemowej spójności.

Podsumowanie

Odnosząc się do przeprowadzonych rozważań o Karcie Polaka w ujęciu instytucjonalnym, trzeba podkreślić znaczenie jej rozbudowujących się funkcji – od bezpośredniego potwierdzenia przynależności narodowej oraz przyznania pewnych uprawnień ułatwiających funkcjonowanie w Polsce do pośrednio realizowanej funkcji pobytowej i repatriacyjnej (w podanym znaczeniu). Atrakcyjność tak skonstruowanej regulacji potwierdza rosnące zainteresowanie Kartą Polaka, przyjmujące niekiedy (trudno określić rzeczywistą skalę zjawiska) formy patologiczne wyrażające się w nieuczciwych praktykach.

W systemie prawa o cudzoziemcach pozostają jednak elementy świadczące o pewnym niedopracowaniu koncepcji. Korekty legislacyjne wydają się w niektórych punktach potrzebne, lecz większe znaczenie powinny mieć działania poprawiające jakość procesu stosowania prawa. Postulaty dotyczące potrzeby głębokiej refleksji i dyskusji, zwłaszcza nad sposobem rozumienia „polskości” oraz prowadzenia poszczególnych postępowań w sprawach osób powołujących się na polskie pochodzenie, mogą wydawać się dość trudne do zrealizowania, jednak bez podjęcia tego problemu kwestia osiedlania się

cudzoziemców polskiego pochodzenia, będąca sprawą doniosłą, regulowaną normami rangi konstytucyjnej, kwalifikowaną w kategoriach moralnego obowiązku, zamiast stanowić spełnienie owych ideałów, może okazać się ich kompromitacją. Podjęcie tego wyzwania zwiększa natomiast szanse, że rozwiązania dotyczące Karty Polaka przyczynią się do tego, by hasła uroczystej preambuły do ustawy nie pozostały tylko na papierze.

POLE'S CARD AS AN INSTITUTION UNDER POLISH LAW ON FOREIGNERS

Summary

In recent years, there have been legislative changes as a result of which the role of the Pole's Card in the Polish legal system has been increasing. The growing importance of the Pole's Card requires reflection on its place in the system of Polish law on foreigners and its relation to other institutions of this law.

According to the original concept, the Pole's Card was to be an official confirmation of the holder's belonging to the Polish Nation and a way of granting a number of rights in order to make the foreigner's stay in Poland easier. Today, it is justified to say that the Pole's Card has acquired a new, "stay-in" function. Although the Card on its own does not give the right to reside in Poland, it allows its holder to apply for a permanent residence permit without having to meet standard migration requirements. The changes have also made it legitimate to talk about a "repatriation" function of the Pole's Card. It does not grant Polish citizenship, nevertheless it lets to avoid many difficulties connected to standard procedures. As far as leaving the country is concerned, the Pole's Card does not constitute an obstacle to the imposition on its holder of an obligation to leave Poland. However, it should be noted that while fulfilling its functions, the Card significantly reduces the likelihood of addressing a decision containing such an obligation.

The attractiveness of the Pole's Card holder status is demonstrated in practice by the growing interest in applying for this document. In the system of the law on foreigners, however, there remain some details that show that the whole concept is somehow incomplete. In practice, problems arise with the assessment of the connection to Polish culture and there are questions about the effects of unfair practices when applying for the Pole's Card. Doubts are also raised by the lack of unification of the Card holder status, irrespective of the possession of another privileged status: the one of a citizen of the European Union or a member of her or his family. It leads to a conclusion that legislative corrections seem necessary at some points. At the same time it is claimed that apart from the above, the quality of the application of the existing law should be improved.

Keywords: Pole's Card – law on foreigners – Poles in the East