

Ewa Żołnierczyk

Uniwersytet Zielonogórski

e.zolnierczyk@wpa.uz.zgora.pl

Karta Polaka — próba niełatwej oceny

Summary

The Pole's Card — attempt at a difficult assessment

The Pole's Card was introduced into the Polish legal order with the Act of 7 September 2007. The Pole's Card is issued to Poles living in the East after they fulfil statutory requirements.

The consul can issue, decline to issue and invalidate The Pole's Card. It is possible to appeal the decision of The Consul to the Council of Poles in the East within 30 days from the day of receiving the decision. The Pole's Card is issued for the period of 10 years, with possibility of its extension. The card holder is granted numerous rights, most importantly he is released from the obligation to possess a permission to work in Poland and may conduct economic activity in accordance with the principles which bind Polish citizens. The Pole's Card is particularly popular among the Ukrainians. The Pole's Card does not give the right to settle on the territory of Poland nor does it give the right to procurement of the Polish citizenship status. The document presents compensation to many compatriots who live outside the country for various (mainly historic) reasons.

Keywords: The Pole's Card, consul, card issue, decline to issue, invalidate the Pole's Card, membership in the Polish nation

Резюме

Карта Поляка — спроба нелегкої оцінки

Карта поляка була впроваджена до польської правової системи законом від 7 вересня 2007 р. Документ був скерований передусім і виключно до поляків, які проживали на

Сході. Може здатися, що ці поляки з різних причин — економічних, політичних чи правових мають більші ніж співвітчизники, проживаючі у інших частинах Європи чи світу труднощі з підтримкою зв'язків з країною. Карта поляка признається, після проведення процесу доведення, який регулюється Кодексом адміністративного провадження, консулом. Консул, як орган державної адміністрації, який функціонує за кордоном, видає карту з використанням інституції адміністративного признання (хоча б виконуючи оцінку знання особою, яка склала заявку польської мови). Консул видає карту після виконання умов, передбачених законом, особі, яка подала заявку. Невиконання умов або виникнення однієї з причин передбачених ст. 19 п. від 2 до 6 закону, передбачає відмову у наданні карти поляка. Відмова у видачі карти не закриває шлях для зацікавленої сторони, так як закон передбачає можливість оскарження рішення — протягом 30 днів до Ради з питань поляків на сході (орган, який функціонує при Голові Ради Міністрів). Як правило, карта поляка видається на певний термін — 10 років, хіба що особа, яка склала заявку закінчила 65 років — тоді карта видається на невизначений термін. Карта протягом терміну своєї дії може бути визнана недійсною, якщо її власник поводить таким чином, що принижує Польську республіку чи поляків, коли виступить одна з умов, зазначених у ст. 19 п. 2 і 4–6 закону (з огляду на причини національної оборони, безпеки або охорони правопорядку Польської Республіки або особа, яка подала заявку діяла або діє завдаючи шкоду державним інтересам Польської Республіки), або її власник від неї відмовиться. Рішення консула щодо анулювання карти поляка може підлягати оскарженню — процедура і терміни оскарження аналогічні до тих при оскарженні рішення про відмову надання карти поляка. Карта поляка надає багато прав її власнику, серед яких найважливішим здається бути відсутність вимоги мати дозвіл на працю у Польщі або право розпочати чи виконувати господарську діяльність згідно з принципами, які застосовуються до польських громадян. До каталогу прав особи, яка володіє картою поляка також зараховуються: можливість розпочати і проходити навчання у вузах та інших навчальних закладах, а також участь у наукових дослідженнях, використання форм освіти, передбачених законом про систему освіти, користування системою медичної опіки, але лише у надзвичайних ситуаціях (хіба що міжнародний договір, стороною якого є поляк передбачає більш сприятливі умови), пільги при користуванні державним залізничним транспортом, а також безкоштовний вхід до музеїв.

Незважаючи на досить довге функціонування закону про карту поляка, відсутня чітка відповідь щодо відчутних привілеїв для її власника. Карта передусім не є документом, який дозволяє перетинати кордон, також не є візою. Карта поляка не дає права до проживання на території Польської Республіки, а також не робить її власника громадянином Польщі. Законодавець прагнув зменшити бар'єри доступу до держави, польської культури, традиції, форм освіти для людей, які тих, хто визнає свою приналежність до польського народу, проте з різних причин проживають зараз на Сході і здається, що це прагнення можна оцінити позитивно з практичної точки зору.

Ключові слова: карта поляка, діаспора, консул, видання — відмова видання — скасування карти поляка, приналежність до польського народу

Karta Polaka została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 7 września 2007 r.¹ Jest ona regulacją długo oczekiwaną, szczególnie przez Polaków mieszkających na Wschodzie. Krąg adresatów, potencjalnych wnioskodawców o wydanie Karty Polaka został zawężony do osób mających w dniu składania wniosku o wydanie tego dokumentu obywatelstwo Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy lub Republiki Uzbekistanu. W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą pominięto zakresem zastosowania apatrydów mieszkających w jednym z wymienionych państw. W ostatecznej jednak wersji ustawy zdecydowano również o objęciu regulacją Karty Polaka osób mających status bezpaństwowców w jednym z państw określonych w art. 2 ust. 2 ustawy². Zasadniczym powodem wprowadzonych ograniczeń była chęć wyrównania strat moralnych dla tych Polaków, którzy z różnych względów zmuszeni byli do opuszczenia terytorium kraju i do skupienia swoich interesów w tych częściach świata, w których warunki bytowania są dużo trudniejsze w porównaniu z innymi regionami, np. Ukraina a Stany Zjednoczone Ameryki Północnej³. Dokonując wyboru adresatów nowych przepisów, wskazano również na trudną sytuację diaspory z utrzymywaniem kontaktów z rodakami z powodu przeszkód natury prawnej wynikających z ustawodawstwa wewnętrznego państw, których obywatelstwo posiadają wnioskujący o wydanie Karty Polaka⁴. Należy wskazać, że ograniczenia podmiotowe w zakresie ubiegania się o Kartę Polaka zostały negatywnie ocenione przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Komitet wskazał, że w zakresie katalogu państw członkowskich, których obywatele mogą ubiegać się o wydanie Karty Polaka, ustawodawca polski przewidział jedynie trzy z nich — Litwę, Łotwę i Estonię, co powoduje, iż obywatele pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej nawet gdyby spełniali przesłanki do uzyskania Karty, nie mogą się o nią skutecznie ubiegać⁵. Ograniczenie podmiotowe uznano za wyraz dyskryminacji i naruszenia art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którego treścią zakazana jest wszelka postać dyskryminacji, w tym także ze względu na przynależność państwową⁶.

¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1187 ze zm., dalej jako ustawa.

² Głos krytyczny J. Morawiński, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy Karta Polaka*, Warszawa, 16 sierpnia 2007 r., s. 1.

³ Szerzej E. Prandota-Prandecka, *Karta Polaka i stwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego — propozycje rozwiązań legislacyjnych dla osób narodowości polskiej lub polskiego pochodzenia*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka, Praktyka” 12, 2008, z. 3, s. 139–163.

⁴ Zob. też J. Siekiera, *Strefa Schengen a Karta Polaka. Karta Polaka i porozumienie z Schengen w porządku krajowym i europejskim*, „Prawo CCCXVIII”, red. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, Wrocław 2015, s. 184.

⁵ Opinia wydana przez Urząd Integracji Europejskiej o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy — Karta Polaka, dostępna na stronie <http://www.sejm.gov.pl>, druk sejmowy nr 1957.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (C 115/47).

Procedura wydania Karty Polaka nie należy do skomplikowanych, albowiem w płaszczyźnie tej obowiązują przepisy polskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 4 „do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego⁷, jeżeli niniejsza ustawa nie stanowi inaczej. Do postępowań w sprawach należących do właściwości konsulów stosować należy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. — Prawo konsularne”⁸.

Postępowanie o przyznanie Karty Polaka wszczynane jest wyłącznie na pisemny wniosek zainteresowanego. Ustawodawca wykluczył więc sytuację, w której deklaracja polskości danej osoby nie budzi wątpliwości i jest oczywista, wszczęcia postępowania z urzędu. Wzór wniosku został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 marca 2008 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie Karty Polaka oraz wzoru Karty Polaka⁹. Wniosek taki zawiera dane osoby ubiegającej się o przyznanie Karty Polaka, adres zamieszkania, dokument tożsamości wnioskodawcy, dane przodków osoby ubiegającej się o przyznanie Karty Polaka oraz (jeżeli wnioskodawca korzysta z tego wniosku dowodowego) zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej¹⁰.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 203 ze zm.).

⁸ (Dz.U. z 2015 r., poz. 1274). Ustawa stanowi rezultat wyroku TK z dnia 28 października 2014 r. K8/14, Dz.U. z 2014 r., poz. 1521, w którym Trybunał uznał za niezgodny z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP — art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej oraz stwierdził niezgodność zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem z art. 93 ust. 1 i 2 zd. drugie w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Prawo konsularne ma stanowić kompleksowe ujęcie spraw pozostających w kompetencji konsula. Ustawa reguluje m.in. kwestie do tej pory normowane zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. W związku z wejściem w życie przepisów Konstytucji w 1997 r. i wprowadzeniem zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zasadnicze wątpliwości budziło ostanie się w obrocie prawnym ww. zarządzenia jako mającego regulować postępowania przed konsulem. Art. 25 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów (Dz.U. z 1984 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.) upoważniał wprawdzie ministra właściwego do spraw zagranicznych do uregulowania rozporządzeniem trybu postępowania przed konsulem. W wykonaniu upoważnienia minister wydał zarządzenie, które obowiązywało w zasadzie do momentu wprowadzenia nowej regulacji prawnej w 2015 r. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2001 r., „zarządzenia nie utraciły autonomicznie mocy prawnej (w związku z wejściem w życie nowej Konstytucji), ale akty te nadal obowiązują do czasu dostosowania ich do przewidzianego w Konstytucji systemu źródeł prawa w drodze legislacyjnej lub procesie wykładni i stosowania prawa” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126; podobnie także w wyroku NSA z dnia 10 grudnia 2001 r., OSA 8/01, niepubl.).

⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 48, poz. 282 ze zm.

¹⁰ Wykaz organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wystawiania zaświadczeń został zawarty w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 2008 r. w sprawie wykazu organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej (M.P. z 2008 r. Nr 25, poz. 249).

Organem właściwym w sprawie przyznania Karty Polaka jest konsul właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Wydaje się, że w praktyce mogą występować trudności związane z dotarciem do siedziby konsula, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę okoliczność, że zainteresowani uzyskaniem Karty Polaka mieszkają na Wschodzie. Z tego też powodu ustawodawca przewidział możliwość określenia w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów wykazu organizacji pozarządowych posiadających osobowość prawną i prowadzących działalność w zakresie pomocy osobom narodowości polskiej, które będą mogły przyjmować wnioski o przyznanie Karty Polaka i przekazywać je właściwemu konsulowi. Organizacje te nie mają możliwości rozstrzygania w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania Karty, lecz pełnią wyłącznie rolę „pośredników” w przekazywaniu wniosków na płaszczyźnie wnioskodawca–właściwy konsul.

Karta Polaka może być wydana osobie, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego¹¹ i spełnia łącznie takie warunki, jak :

a) wykaże swój związek z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego, który uważa za język ojczysty, oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów;

b) w obecności konsula Rzeczypospolitej Polskiej lub upoważnionego pracownika organizacji, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, złoży pisemną deklarację przynależności do Narodu Polskiego;

c) wykaże, że jest narodowości polskiej lub posiadała obywatelstwo polskie, lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie, albo przedstawi zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej działającej na terenie wymienionych wyżej państw potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej trzech lat.

Ustawodawca zastrzega jednocześnie, że Karta Polaka może być przyznana osobie, która nie ma obywatelstwa polskiego albo zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Karta jest przyznawana na pisemny umotywowany wniosek osoby ubiegającej się o jej wydanie w drodze decyzji administracyjnej zaskarżalnej odwołaniem. Odwołanie wnoszone jest w terminie 30 dni liczonych od dnia doręczenia decyzji wnioskodawcy¹². Tryb wnoszenia odwołania jest pośredni. Odwołanie wnoszone

¹¹ Zob. szerzej na temat wątpliwości interpretacyjnych pojęcia „przynależność państwową” I. Wrońska, *Specyfika pojęcia „przynależność do Narodu Polskiego” w stosunkach międzynarodowych — uwagi na tle realizacji ustawy o Karcie Polaka przez polskie służby konsularne, [...] Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. P. Czubik, W. Burk, Kraków 2014, s. 175–192.

¹² Zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2015 r., IV SA/Wa 1461/15 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2015 r. IV SA/Wa 1463/15 — w obu przypadkach sąd uznał, iż odwołujący uchybił terminowi wniesienia odwołania. Zdaniem sądu uchybienie 30-dniowego terminu na wniesienie odwołania stanowi okoliczność obiektywną i w sytuacji jej stwierdzenia organ odwoławczy nie ma innej możliwości niż wydanie postanowienia o uchybieniu terminu określonego

jest za pośrednictwem konsula do Rady do spraw Polaków na Wschodzie. Rada ds. Polaków na Wschodzie została powołana w kwietniu 2008 r. i jest to kolegialny organ składający się z osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w sprawach dotyczących Polonii i Polaków mieszkających poza granicami¹³.

Na wnioskodawcy spoczywa ciężar dowodowy w zakresie wykazania spełnienia warunków ustawowych uzyskania Karty Polaka. Dokumentami i dowodami w procedurze o wydania Karty Polaka mogą być: polskie dokumenty tożsamości, akty stanu cywilnego lub ich odpisy, metryki chrztu, świadectwa szkolne lub inne dokumenty potwierdzające związek z polskością, dokumenty potwierdzające odbycie służby wojskowej w polskich formacjach wojskowych, dokumenty potwierdzające fakt deportacji lub uwięzienia, zawierające wpis informujący o polskim pochodzeniu, dokumenty rehabilitacji osoby deportowanej, zawierające wpis informujący o polskim pochodzeniu, zagraniczne dowody tożsamości zawierające informacje na temat narodowości polskiej ich posiadacza, zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej działającej na ternie jednego z państw, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej, prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia, wydana zgodnie z przepisami ustawy o repatriacji. Ustawowy katalog dowodów, które wnioskodawca powinien przedłożyć konsulowi, ubiegając się o Kartę Polaka, jest otwarty, zatem wszelkie inne dokumenty w ramach postępowania wyjaśniającego będą mogły być dopuszczane. W stosunku do ubiegającego się o przyznanie Karty Polaka, który jest szczególnie zasłużony dla Rzeczypospolitej Polskiej, konsul może podjąć decyzję o przyznaniu dokumentu, na podstawie samego wniosku bez konieczności przedstawiania dokumentów na wykazanie spełniania przesłanek ustawowych. Oceny znajomości języka polskiego dokonuje konsul w czasie bezpośredniej rozmowy z zainteresowanym, co budzi zastrzeżenia i istotne wątpliwości. Trudno o odpowiedź, w oparciu o jakie kryteria konsul dokonuje oceny znajomości języka polskiego. W art. 13 ust. 7 ustawy stwierdza się jedynie „oceny znajomości języka polskiego dokonuje [...] konsul podczas rozmowy z wnioskodawcą”. W braku precyzji ustawodawcy wskazania, na sposób sprawdzenia znajomości języka polskiego przez wnioskodawcę, wydaje się słuszne przyjęcie, że chodzi o sprawdzenie rozumienia ze słuchu oraz umiejętność posługiwania się podstawowymi zwrotami i słowami (ustawodawca zrezygnował z przeprowadzania egzaminu z umiejętności czytania i pisanie po polsku). Pomocą w tym zakresie mogą być wytyczne dla konsułów w zakresie sprawdzenia znajomości języka polskiego

w art. 134 k.p.a. Przepis regulujący termin na wniesienie odwołania ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

¹³ Organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania Rady ds. Polaków na Wschodzie reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2008 r. w sprawie organizacji wewnętrznej i zasad funkcjonowania Rady do spraw Polaków na Wschodzie (Dz.U. z 2008 r. Nr 41, poz. 245 ze zm.).

oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji i zwyczajów dostępne na stronie internetowej ministerstwa spraw zagranicznych¹⁴.

Dokonując oceny znajomości języka polskiego, konsul działa więc w oparciu o konstrukcję uznania, co jak wskazuje J. Siekiera, prowadzić może do powstawania nadużyć czy korupcji¹⁵. Wydaje się, że obawa ta jest zbyt daleka, albowiem trzeba mieć na uwadze, iż decyzja uznaniowa konsula będzie podlegała kontroli w razie wniesienia środka zaskarżenia. Rozpatrując odwołanie, Rada ds. Polaków na Wschodzie nie będzie przy tym badać podjętej decyzji z merytorycznego punktu widzenia, jej celowości, lecz określi, czy doszło do przekroczenia granic uznania, czy nie, a także czy decyzja organu została dostatecznie uzasadniona z uwzględnieniem indywidualnych przesłanek.

Postępowanie w przedmiocie wydania Karty Polaka będzie się kończyło wydaniem decyzji negatywnej w sytuacji, gdy: wnioskodawca nie spełnia warunków jej wydania, w postępowaniu o przyznanie Karty wnioskodawca złożył wniosek lub dołączył do niego dokumenty zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje, a także gdy zeznał nieprawdę lub zataił prawdę albo w celu użycia jako autentycznego podrobił dokument, albo takiego dokumentu użył jako autentycznego, wnioskodawca repatriował z terytorium Polski lub Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944–1957 przez Rzeczpospolitą Polską albo Rzeczpospolitą Polską 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, wnioskodawca nabył obywatelstwo polskie, albo uzyskał zezwolenie na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przemawiają za tym względy obronności, bezpieczeństwa albo ochrony porządku publicznego RP, bądź wnioskodawca działa lub działał na szkodę podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej. W razie wątpliwości, czy za odmową wydania Karty przemawiają względy obronności, bezpieczeństwa, ochrony porządku publicznego lub też tego czy wnioskodawca działał lub obecnie działa na szkodę podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, konsul ma możliwość zwrócenia się do szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby do innych organów administracji publicznej, z prośbą o udzielenie mu stosownej informacji. Ustawodawca przewidział stosunkowo krótki czas na przekazanie informacji — 14 dni. W ocenie autora czas ten w niektórych sytuacjach może okazać się zbyt krótki, zwłaszcza że wnioskowane przez konsula informacje często będą podlegać ochronie i dostęp do nich będzie ograniczony. Nieprzekazanie informacji w terminie 14 dni ustawodawca uznał za równoważne z brakiem przesłanek z art. 19 ust. 5 i 6 przemawiających za odmową wydania Karty Polaka. Z ustawy nie wynika także, czy istnieje możliwość wydłużenia terminu na jej udzielenie na wniosek organu, do

¹⁴ <http://www.msz.gov.pl>.

¹⁵ J. Siekiera, *op. cit.*, s. 185.

którego konsul zwrócił się o informację. A zatem w praktyce zdarzyć się może, że Karta Polaka zostanie wydana zainteresowanemu mimo występowania przeszkód z art. 19 ust. 5 i 6 ustawy, gdyż wnioskowane przez konsula informacje nie zostały przekazane w terminie 14 dni.

W okresie swojej ważności Karta Polaka może zostać unieważniona, wówczas gdy po jej otrzymaniu posiadacz zachowuje się w sposób uwłaczający Rzeczpospolitej Polskiej lub Polakom bądź gdy zachodzą przesłanki z art. 19 pkt 2 i pkt 4–6 ustawy lub gdy posiadacz zrzekł się Karty. Jako przykład można wskazać wyrok z dnia 28 listopada 2013 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym sąd utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję konsula w przedmiocie unieważnienia Karty Polaka. Konsul unieważnił Kartę w oparciu o normę art. 20 ust. 1 w zw. z art. 19 pkt 5 i pkt 6 ustawy — posiadacz Karty działał na szkodę podstawowych interesów Polski oraz przemawiały za tym względy obronności, bezpieczeństwa albo ochrony porządku publicznego naszego kraju. Posiadacz Karty Polaka od decyzji konsula wniósł odwołanie, w którego wyniku Rada ds. Polaków na Wschodzie utrzymała decyzję konsula w mocy. W dalszej kolejności skarżący wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego z powołaniem się na naruszenie art. 107 w zw. z art. 6, 7 i 11 kpa oraz art. 10 kpa. W wyniku ponownej analizy stanu faktycznego sprawy, w kontekście obowiązujących w tej płaszczyźnie przepisów prawa, sąd uznał za zasadne utrzymanie w mocy decyzji konsula RP¹⁶.

Karta Polaka jest wydawana co do zasady na okres 10 lat, chyba że wnioskodawca ukończył 65 lat — wówczas Kartę wydaje się na czas nieokreślony. Posiadacz Karty Polaka ma możliwość przedłużenia jej ważności. W tym celu powinien złożyć wniosek najpóźniej na trzy miesiące przed upływem ważności Karty, jej ważność zostanie wówczas przedłużona o kolejne 10 lat. Karta wydana osobie małoletniej traci ważność z upływem roku, od uzyskania przez nią pełnoletniości. Karta Polaka traci ważność z chwilą nabycia obywatelstwa polskiego albo uzyskania zezwolenia na pobyt stały na terytorium Polski.

Powstaje pytanie o korzyści płynące z posiadania Karty Polaka. Czy Karta Polaka rzeczywiście spełnia oczekiwania Rodaków mieszkających na Wschodzie, czy może jest to instrument tylko pozornie rozwiązujący problemy diaspory?

Uprawnienia posiadacza Karty Polaka zostały określone w artykułach 5 i 6 ustawy. Mianowicie, posiadacz Karty Polaka ma prawo do:

1) ubiegania się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy krajowej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty lub refundację tej opłaty;

2) zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁷;

¹⁶ Zob. więcej wyrok WSA IV SA/Wa 392/13.

¹⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.).

3) podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy na zasadach określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸;

4) 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 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁹ (osoba podejmująca kształcenie zachowuje prawo do ubiegania się o stypendia i inną pomoc przewidzianą dla cudzoziemców);

5) korzystania z form kształcenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁰;

6) korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, w zakresie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, przewiduje zasady bardziej korzystne²¹;

7) 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 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego²²;

8) bezpłatnego wstępu do muzeów państwowych.

Posiadanie Karty Polaka nie czyni posiadacza obywatelem polskim, ale przecież nie taki był zamiar ustawodawcy²³. Karta ma zbliżyć Rodaków ze Wschodu do kraju przynależności państwowej, ma ułatwiać kontakt z krajem, dostęp do dóbr kultury czy systemu kształcenia. Karta Polaka może stanowić narzędzie pomocne przy ubieganiu się o uzyskanie obywatelstwa polskiego. Jak wskazują J. Jagielski i D. Pudzianowska, w ustawie o Karcie Polaka nie przyjęto rozwiązania, dotyczącego problematyki ustalania pochodzenia polskiego na potrzeby uprawniania wynikającego z normy art. 52 ust. 5 Konstytucji²⁴, tj. „osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczpospo-

¹⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.).

²³ Odmiennie S. Janowicz, *Karta Polaka: sposób na Sowietą*, „Administracja Publiczna” 2008, z. 1, s. 43.

²⁴ *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, red. J. Jagielski, D. Pudzianowska, Warszawa 2008, dostępne w bazie lex. Art. 54 ust. 5 Konstytucji wskazuje, że „osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”.

litej Polskiej na stałe²⁵. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić negatywnie. Karta Polaka potwierdza bowiem przynależność do Narodu Polskiego, wydawana jest osobom wykazującym związek z Polską, kultywującym polskie tradycje, posługującym się językiem polskim, ale nie może stanowić podstawy roszczenia osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Karta nie upoważnia też do przekraczania granicy. Posiadacz Karty może ubiegać się jedynie o zwolnienie z opłaty za wizę pobytową, uprawniającą do wielokrotnego wjazdu do naszego kraju.

Karta Polaka ma przede wszystkim wydźwięk symboliczny. Pozwala na eksponowanie przynależności do państwa polskiego. Z pewnością ułatwia i pomaga w kultywowaniu i poznawaniu tradycji polskiej. Wydaje się, że z praktycznego punktu widzenia najistotniejszymi uprawnieniami dla posiadaczy Karty Polaka są: zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na zasadach określonych w ustawie z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, w oparciu o zasady określone w ustawie z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Uprawnienia te są daleko idącym przywilejem dla rodaków ze Wschodu. Posiadacze Karty mogą legalnie pracować w Polsce bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę oraz prowadzić samodzielnie działalność gospodarczą. Dzięki przyjętym rozwiązaniom zapełniła się luka związana z masową emigracją Polaków do Irlandii czy Wielkiej Brytanii. Doszło do zasilenia głównie takich branż, jak budowlana, gastronomiczna²⁵.

Karta Polaka to dokument długo procedowany. Próby wprowadzenia odpowiedniej regulacji prawnej często spotykały się z głosem sprzeciwu. Wskazywano, iż Polski nie stać na finansowanie realizacji zapisów ustawy, a także obawiano się, że wprowadzenie ułatwienia w zakresie podejmowania legalnego zatrudnienia w Polsce przez rodaków ze Wschodu doprowadzi do zwiększenia bezrobocia. Z perspektywy blisko ośmioletniego obowiązywania ustawy o Karcie Polaka można odważyć się na stwierdzenie, że obawy przeciwników jej wprowadzenia okazały się bardzo przesadzone. Karta Polaka to dobre rozwiązanie prawne dla osób deklarujących przynależność do Narodu Polskiego, które z różnych przyczyn mieszkają obecnie na Wschodzie. Posiadanie Karty przyczyniać się może do zmiany jakościowej życia emigrantów, a także stwarza perspektywę lepszej przyszłości następnym pokoleniom.

Karta Polaka — próba niełatwej oceny

Karta Polaka została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 7 września 2007 r. Dokument został skierowany przede wszystkim i wyłącznie do Polaków mieszkających na Wschodzie. Wydaje się, że Polacy ci z różnych przyczyn

²⁵ Z danych dostępnym na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynika, że największym zainteresowaniem Karta Polaka cieszy się wśród Ukraińców.

— natury ekonomicznej, politycznej, gospodarczej czy prawnej — mają większe niż rodacy mieszkający w innych częściach Europy czy świata trudności z utrzymaniem więzi z krajem. Karta Polaka jest przyznawana po przeprowadzeniu czynności postępowania dowodowego, regulowanego kodeksem postępowania administracyjnego, przez konsula. Konsul jako organ administracji publicznej działający za granicą wydaje Kartę z wykorzystaniem instytucji uznania administracyjnego (choćby dokonując oceny wykazywania się przez wnioskodawcę znajomością języka polskiego). Karta jest wydawana po spełnieniu przesłanek ustawowych przez wnioskodawcę. Niespełnienie przesłanek oraz wystąpienie jednej z przyczyn z art. 19 pkt 2 do 6 ustawy skutkuje odmową wydania Karty Polaka. Odmowa wydania Karty nie zamyka drogi zainteresowanemu, albowiem ustawa przewiduje możliwość wniesienia środka zaskarżenia — odwołania w terminie 30 dni do Rady do spraw Polaków na Wschodzie (organ działający przy Prezesie Rady Ministrów). Co do zasady Karta Polaka jest wydawana na czas określony — 10 lat, chyba że wnioskodawca ukończył 65 lat — wówczas Kartę wydaje się na czas nieokreślony. Karta w okresie swojej ważności może zostać unieważniona, jeśli posiadacz zachowuje się w sposób uwłaczający Rzeczypospolitej Polskiej lub Polakom, gdy zajdzie jedna z przesłanek określonych w art. 19 pkt 2 i 4–6 ustawy (tj. przemawiają za tym względy obronności, bezpieczeństwa albo ochrony porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej lub wnioskodawca działał albo działa na szkodę podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej), bądź posiadacz jej się zrzeknie. Decyzja konsula w przedmiocie unieważnienia Karty Polaka podlega także zaskarżeniu — tryb i termin na wniesienie odwołania jest analogiczny jak przy odwołaniu od decyzji o odmowie wydania Karty Polaka. Karta Polaka przyznaje wiele uprawnień posiadaczowi, z których najważniejszymi wydaje się niewymaganie posiadania zezwolenia na pracę w Polsce oraz podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na zasadach, które obowiązują obywateli polskich. W katalogu uprawnień posiadacza Karty Polaka mieszczą się też: podejmowanie i odbywanie studiów, studiów doktoranckich lub innych form kształcenia, oraz uczestniczenie w badaniach naukowych i pracach rozwojowych, korzystanie z form edukacji określonych w ustawie o systemie oświaty, korzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej, ale tylko w nagłych stanach (chyba że umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, przewiduje zasady bardziej korzystne), ulgi na przejazdy środkami publicznego zbiorowego transportu kolejowego oraz bezpłatny wstęp do muzeów.

Mimo już dość długiego funkcjonowania ustawy o Karcie Polaka, nie ma jasnej odpowiedzi o wymierne korzyści dla jej posiadaczy. Karta przede wszystkim nie stanowi dokumentu uprawniającego do przekraczania granicy, nie jest też wizą. Karta Polaka nie daje również prawa do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ani nie czyni z jej posiadacza obywatela Polski. Ustawodawca dążył do zmniejszenia barier w dostępie do kraju, do polskiej kultury, tradycji, form kształcenia dla osób, które deklarują swą polskość, a które z różnych przyczyn mieszkają obecnie na Wschodzie, i wydaje się, że dążenie to można ocenić pozytywnie z praktycznego punktu widzenia.

Bibliografia

- Janowicz S., *Karta Polaka: sposób na Sowieta*, „Administracja Publiczna” 2008, z. 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Morawiński J., *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy Karta Polaka*, Warszawa, 16 sierpnia 2007 r.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 2008 r. w sprawie wykazu organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej (M.P. z 2008 r. Nr 25, poz. 249).
- Prandota-Prandecka E., *Karta Polaka i stwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego — propozycje rozwiązań legislacyjnych dla osób narodowości polskiej lub polskiego pochodzenia*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka, Praktyka” 12, 2008, z. 3.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2008 r. w sprawie organizacji wewnętrznej i zasad funkcjonowania Rady do spraw Polaków na Wschodzie (Dz.U. z 2008 r. Nr 41, poz. 245 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie wzoru Karty Polaka (Dz.U. z 2008 r. Nr 48, poz. 282 ze zm.).
- Siekiera J., *Strefa Schengen a Karta Polaka. Karta Polaka i porozumienie z Schengen w porządku krajowym i europejskim*, „Prawo CCCXVIII”, red. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, Wrocław 2015.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (C 115/47).
- Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, red. J. Jagielski, D. Pudzianowska, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2014 r. poz. 1187 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 203 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. z 2015 r. poz. 1274).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).
- Wrońska I., *Specyfika pojęcia „przynależność do Narodu Polskiego” w stosunkach międzynarodowych — uwagi na tle realizacji ustawy o Karcie Polaka przez polskie służby konsularne*, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. P. Czubik, W. Burk, Kraków 2014.
- Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2001 r., OSA 8/01, niepubl.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2015 r. IV SA/Wa 1461/15.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2015 r. IV SA/Wa 1463/15.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2013 r. IV SA/Wa 392/13.