

Dr hab. Paweł Kuczma prof. UZ  
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego  
Instytut Nauk Prawnych  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Zielonogórski

**Recenzja rozprawy doktorskiej  
Pana Magistra Tomasza Brudera**

***pt. Polskie pochodzenie jako środek do legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce***

1.

Rozprawa doktorska Pana Magistra Tomasza Brudera została poświęcona problematyce „pochodzenia polskiego” w kontekście jego znaczenia dla legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce. Instytucja ta nie była dotąd przedmiotem szerszych analiz w doktrynie prawa konstytucyjnego, a ewentualne odnośniki do tej problematyki można odnaleźć głównie w komentarzach do Konstytucji RP lub publikacjach dotyczących kwestii obywatelstwa. Z tego względu wybór tematu zasługuje na aprobatę, a recenzowaną pracę można uznać za pionierską czy nowatorską. Stanowi ona ważny wkład w rozwój nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego (liczne jej fragmenty odnoszą się właśnie to tej gałęzi prawa).

Wybór tematu przez Autora ma współcześnie istotne znaczenie w kontekście sytuacji osób lokujących się na obszarze Rzeczypospolitej. Wobec członkostwa Polski w UE, w wyniku intensywnych ruchów migracyjnych związanych nie tylko z czynnikiem ekonomicznym, ale też z wojną w Ukrainie, prawna analiza zagadnień związanych z obywatelstwem, pochodzeniem polskim, statusem cudzoziemców nabiera atrakcyjności i aktualności. Z tego względu recenzowana praca doktorska odpowiada na potrzeby współczesności.

Temat dysertacji został sformułowany w sposób czytelny, a przyjęta systematyka pracy jest poprawna. We Wstępie zabrakło jednak szerszych rozważań o metodologicznym charakterze. Zbyt słabo, według mnie, został wyeksponowany cel pracy oraz hipotezy

badawcze. Autor poprzestaje w zasadzie we wstępnej części pracy na streszczeniu dalszych rozdziałów pracy. Z kolei zakończenie w dużej części odnosi się do kwestii niezwiązanych z pochodzeniem polskim. Wydaje się, że analizie regulacji poświęconej pomocy obywatelom w związku z konfliktem zbrojnym powinna zostać poświęcona odrębna jednostka systematyki pracy. Zakończenie należało ograniczyć wyłącznie do rozważań odnoszących się przede wszystkim do pochodzenia polskiego.

W pracy Autor posługuje się kilkoma metodami badawczymi, głównie metodą dogmatyczno-prawną, uzupełniając ją czasem metodą historyczną. Pod względem formalnym praca nie budzi zastrzeżeń.

## 2.

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia. Merytoryczne rozważania poprzedza Wstęp, a wieńczy Zakończenie. Poszczególne części pracy są podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne systematyczne. Struktura wewnętrzna pracy jest spójna treściowo. Zastanawiam się, czy nie należałoby wprowadzić pewnej jednolitości i konsekwentnie używać formuły „pochodzenie polskie” (jak zaproponował ustrojodawca w art. 52 ust. 5 Konstytucji RP) a nie „polskie pochodzenie”. Autor bowiem dokonuje częstej szarady między tymi wyrazami, nie tylko w treści pracy, ale także i w tytułach rozdziałów. Uwaga ta odnosi się także do ewentualnego przeredagowania tytułu pracy, gdyby miała zostać opublikowana w formie książkowej.

Autor zebrał też literaturę, która obejmuje około 130 nienumerowanych pozycji, w tym 2 obcojęzyczne. Bibliografia zawiera okazały wykaz aktów prawnych i orzeczeń. Akty prawne powinny zostać jednak przedstawione nie w kolejności alfabetycznej, ale według ich mocy prawnej. Niewłaściwie został zredagowany również wykaz orzeczeń - kolejność alfabetyczna nie jest tutaj wskazana. Ponadto praca zawiera 26 „rycin” i 10 tabel, co z pewnością stanowi wartość dodaną pracy. Zatem wykorzystany materiał źródłowy należy uznać za wystarczający do opracowania rzetelnej pracy naukowej, co zresztą Autor w pełni osiągnął.

## 3.

Rozdział I pracy poświęcony został istocie pochodzenia polskiego. Autor trafnie zauważa już na wstępie, że „pochodzenie polskie nie rodziło się w sposób konfliktowy czy wręcz rewolucyjny” oraz że to okres rozbiorów ukształtował polskie pochodzenie jako wartość uniwersalną i najcenniejszą”. Zgadzam się, że dzięki pochodzeniu polskiemu, pojęciu



autonomicznemu i wynikającemu z doświadczeń polskich, udało się przywrócić niepodległą Polskę po 123 latach niewoli. Nie zgadzam się z Autorem, że pochodzenie polskie w okresie rozbiorów zostało utracone (s. 7), wręcz przeciwnie, poczucie tożsamości narodowej związane z pochodzeniem polskim pozwoliło na odrodzenie się suwerennego państwa po I wojnie światowej.

Z rozważań prowadzonych w tej części pracy wynika, że wyrażenie „pochodzenie polskie” ma znaczenie normatywne, co jest, oczywiście, prawdą. Zabrakło mi natomiast analiz odnoszących się do tego terminu z perspektywy filozoficznej i aksjologicznej. Wydaje się bowiem, że „pochodzenie polskie” ma znaczenie znacznie wykraczające poza wymiar normatywny.

Rozważania o historycznym charakterze w I rozdziale prowadzone są w sposób chronologiczny i zawierają opis aktów prawnych odnoszących się do problematyki obywatelstwa, cudzoziemców i pochodzenia polskiego. Miejscami Autor opisując regulacje nieobowiązujące używa czasu teraźniejszego zamiast przeszłego (np. s. 13: „podobne znaczenie mają...”, „za osobę narodowości polskiej ustawodawca uznaje...”). Używa też błędnie sformułowania „zasady technik legislacyjnych” (s. 21) zamiast „zasady techniki prawodawczej”.

Za interesujący należy uznać opis przypadków ustalania obywatelstwa polskiego w latach 2000-2017 (s. 25-26). Pan Magister Tomasz Bruder odnosi się też do obowiązującej, normatywnej definicji „pochodzenia polskiego” zwracając uwagę, że pochodzenie polskie stwierdza się aktualnie w oparciu o cztery przesłanki prawne. Zgodzić się należy, że kontrowersyjne jest uchylene przepisu umożliwiającego wykazanie obywatelstwa polskiego w oparciu o obywatelstwo polskie osoby zainteresowanej lub jej przodków, gdyż za „polskość” należy też uznać obywatelstwo polskie (s. 26-27). Autor krytycznie wypowiada się na temat braku posiadania legitymacji przez władze obcego państwa do wydawania dokumentów potwierdzających pochodzenie polskie, podczas gdy taką wartość mają dokumenty wydane przez władze ZSRR. Co do zasady można się z tym poglądem zgodzić, ale warto pamiętać, że w państwach byłego ZSRR występuje zjawisko korupcji na poważną skalę, a polski dokument tożsamości w kontekście członkostwa Polski w UE jest obiektem pożądanym nie tylko osób mających polskie pochodzenie. Zgodzić się też należy z tezą, że definicja normatywna „obejmuje zawężoną grupę adresatów, tj. Polaków rozsianych po terytorium byłego ZSRR na wschód od Uralu” (s. 28). „Obecnie, w czasach gdy polskość występuje właściwie na wszystkich kontynentach świata, takie zawężenie tej definicji nie jest wskazane”. Słuszna jest też krytyka praktyki wojewodów kontekście braku uznawalności



orzeczeń sądów ukraińskich i decyzji ukraińskich organów władzy publicznej pomimo obowiązywania stosownych umów dwustronnych (s. 30).

Autor rzetelnie przedstawia też problematykę ustalenia znaczenia wyrażenia „pochodzenie polskie” w orzecznictwie, zwracając uwagę, że w latach 1997-2014 to judykatura a nie legislatura ustaliła znaczenie tego terminu. To zaniechanie prawodawcy dostrzegł także Trybunał Konstytucyjny wydając 27.05.2003 r. postanowienie sygnalizacyjne (sygn. S 2/03). Tyle że postanowienia sygnalizacyjne nie są wiążące dla adresatów<sup>1</sup>. Praktyka pokazuje, że czas reakcji na postanowienia sygnalizacyjne nie jest zadowalający, co nie jest do pogodzenia z ideą państwa prawnego<sup>2</sup>. Tak było też w przypadku przedmiotowej sygnalizacji, która doczekała się realizacji dopiero po dekadzie. W końcowej części rozdz. I.2. Autor pokusił się o stworzenie definicji polskiego pochodzenia (s. 41). Tyle że „autorska” definicja ma charakter opisowy, nawiązuje do przesłanek ustawowych, ale ich nie wymienia, odwołuje się wprost do wyroku WSA. Z tego względu jest ona bardzo nieprecyzyjna i nie spełnia wymogów definicji. Wydaje się, że przed ewentualną publikacją przedmiotowej pracy, od czego Autora zachęcam, konieczne byłoby przeredagowanie tego fragmentu pracy i zaproponowanie definicji klasycznej, kompleksowej, konkretnej, bez odwołań do bliżej nie sprecyzowanych w treści definicji przesłanek.

Prawidłowo Autor dokonał dedukcji praw podmiotowych związanych z pochodzeniem polskim. Słusznie zwrócił uwagę, że w odniesieniu od uprawnień, jakie niesie posiadanie pochodzenia polskiego, lepszym określeniem będzie prawo do studiowania, gdyż prawo to ma przede wszystkim związek z pobieraniem nauki na studiach wyższych. W rozważaniach został wskazany wyraźny związek danego prawa podmiotowego z instytucją pochodzenia polskiego.

Interesujący jest też fragment pracy poświęcony znaczeniu pochodzenia na wybranych przykładach. Nie jestem jednak przekonany, czy analiza ta powinna być aż tak skrupulatna z historycznej perspektywy, bo w mojej ocenie zaburza nieco rytm analiz prowadzonych w pracy. Poza tym brak stworzenia odpowiedniej siatki pojęciowej w rozdziale I prowadzi do korzystania w terminów, które definiowane są dopiero później, w kolejnych rozdziałach. Przykładowo Autor opisując pochodzenie polskie nawiązuje często do narodowości polskiej.

Szkoda, że Autor nie przedstawił dodatkowo analizy pochodzenia kaszubskiego. Według danych jest to druga siła narodowo-etniczna w RP (po ludności śląskiej). Tymczasem

---

<sup>1</sup> *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku*, s. 13.

<sup>2</sup> *P. Kuczma, Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014-2020*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr CXXVI.



społeczność ta posługuje się przykładowo własnym językiem (choć przez niektórych uznawany jest on za dialekt języka polskiego, etnolekt, a prawnie uznawany jest za język regionalny). Szkoda też, że tego fragmentu rozważań nie kończy jakieś podsumowanie (wnioski) odnoszące się do omówionych przykładów i spajające te analizy tezę.

Rozdział drugi pracy poświęcony został przedstawieniu systemu legalizacji pobytu cudzoziemców polskiego pochodzenia w Polsce. Można powiedzieć, że ten rozdział stanowi istotę pracy i to w nim zostały zawarte najważniejsze tezy i wnioski płynące z lektury pracy. Jego konstrukcja jest poprawna, a rozważania prowadzone są w klarowny sposób. Zauważalne jest, że w tej materii Autor radzi sobie znakomicie przedstawiając różne problemy związane z legalizacją pobytu wykazując się dużym znawstwem nie tylko doktryny, ale także praktyki i dokonując krytycznej, a przez to płodnej analizy istniejącego stanu prawnego i faktycznego (formułując np. tezę o niezgodności ustawy o Karcie Polaka z Konstytucją – s. 123). Trafnie też zwraca uwagę na wszystkie trudności związane z uzyskaniem obywatelstwa w drodze repatriacji, która jest instytucją bardzo rzadko eksploatowaną w praktyce, co nie do końca potwierdza istnienie, wyrażonej w Preambule do Konstytucji „więzi wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie”. W rozdziale tym zostały zdefiniowane terminy istotne z punktu widzenia problematyki pochodzenia polskiego. Rozważania zostały uzupełnione o materiał poglądowy w postaci rycin, które zawierają m. in. dane statystyczne i potwierdzają tezy formułowane przez Pana Magistra Tomasza Brudera. Całość rozważań w tej części pracy wieńczy trafne spostrzeżenia i uwagi także *de lege ferenda* (s. 151 i n.).

Lektura tej części pracy każe się zastanowić, czy art. 10 ustawy o repatriacji pozwalający Radzie Ministrów na określenie w drodze rozporządzenia innych państw, których obywatele mogą się ubiegać o wydanie wizej wjazdowej krajowej w celu repatriacji nie deleguje na rozporządzeniodawcę zbyt szerokiego zakresu uprawnień, gdyż to materia ustawowa powinna przecież regulować przypadki nabycia obywatelstwa i czy preambuła do ustawy o Karcie Polaka ma znaczenie normatywne czy wyłącznie interpretacyjne.

Rozdział trzeci zatytułowany został „Propozycja procedury stwierdzenia polskiego pochodzenia i legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce”. Nie jestem przekonany do tego, aby w części merytorycznej pracy przedstawiać wykaz aktów normatywnych odnoszących się do cudzoziemców (s. 155-159). Informacje te należało podać w przypisie. Sam pomysł systematyki tego rozdziału odbiega od standardowych rozwiązań, ale nie znaczy to, że jest zły. Wręcz przeciwnie; Autor bowiem najpierw uzasadnia przyczyny stworzenia nowej, efektywnej procedury, następnie zwraca uwagę na pewne problemy praktyczne, które



wywołuje stosowanie obowiązujących rozwiązań prawnych, by zaproponować „gotowe” rozwiązania legislacyjne mające stanowić remedium na bolączki, z którymi borykają się cudzoziemcy. Nie jestem tylko przekonany, czy nowe, zaproponowane rozwiązania rozwiążą wszystkie problemy. Wszak administracja publiczna, jak wskazuje Autor powołując się na raport NIK, jest nieprzygotowana do realizacji zadań związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców (s. 160). I nie pomoże tu nawet najlepsze prawo. Trafnie natomiast Autor dostrzega, że w praktyce prawotwórczej „propozycje rozwiązań prawnych dotyczących polskiego pochodzenia nadal są nieadekwatne do zjawiska, jakby spóźnione i wprowadzane naprędce, w sposób chaotyczny, nie do końca zgodny z technikami legislacyjnymi” (s. 172).

Słusznie też Autor podnosi, że regulacje prawne obowiązujące w Polsce w sposób szczególny traktują osoby posiadające pochodzenie polskie zamieszkujące za wschodnią granicą Polski a inaczej osoby zamieszkujące inne państwa. Osoby te miały oczywiście inną historię, ale wydaje się, że ich odmienne traktowanie na gruncie prawodawstwa nie jest współcześnie uzasadnione. Reguły ustalania pochodzenia polskiego, a w konsekwencji przyznawania obywatelstwa polskiego, powinny być zatem identyczne dla wszystkich, zgodnie z zasadą równości.

Na uznanie zasługuje również fakt, że Autor formułuje własną definicję „osoby polskiego pochodzenia” (s. 180), chociaż pojawia się tam błąd *idem per idem*.

Rozdział kończą trafne uwagi *de lege ferenda*. Przykładowo Autor zwraca uwagę na niekonsekwencje ustawodawcy odnoszącą się do poboru opłaty skarbowej. Uważam, że dobrym rozwiązaniem byłby zwrot tej opłaty wpłacającemu w sytuacji, gdy wniosek okaże się uzasadniony i załatwiony po myśli wnioskodawcy.

Ostatni, czwarty rozdział pracy poświęcony został pochodzeniu polskiemu jako przesłance do nabycia obywatelstwa polskiego. Wydaje się, że w tytule tego rozdziału zabrakło słowa „nabycia” („uzyskania”). Autor skupia się w tej części pracy głównie na kwestiach związanych z uzyskaniem obywatelstwa, a jego utrata została potraktowana marginalnie, w szczególności Pan Magister Tomasz Bruder nie rozprawił się z pewną kolizją norm konstytucyjnych, a dokładniej art. 34 ust. 2 i art. 137 (*vide*: P. Kuczma, *Zrzeczenie się obywatelstwa polskiego*, [w:] E. Tuora-Schwierskott (red.), *Rechtsentwicklung im Rahmen der deutsch-polnischen Beziehungen. 25 Jahre Deutsch-Polnische Juristen Vereinigung e.V. Festschrift zum Jubiläum. Rozwój prawa w stosunkach polsko-niemieckich. Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników. Księga pamiątkowa z okazji 25-letniego jubileuszu*, Regensburg 2015).



Nie sposób zgodzić się z tezą Autora, że „obywatelstwo nie jest kategorią należącą do prawa międzynarodowego (s. 208). Została ona zresztą podważona przez Autora w dalszej części tego rozdziału, gdy pisze przykładowo o umowach międzynarodowych, których przepisy stanowiły samodzielną podstawę prawną utraty obywatelstwa polskiego (s. 212), czy Europejskiej konwencji o obywatelstwie i innych traktatach międzynarodowych (s. 216-2019). Natomiast prawdą jest, że sprawy obywatelstwa należą do wyłącznej kompetencji państwa, które w swoim ustawodawstwie decyduje, jaki osobom ono przysługuje oraz kiedy można je uzyskać i utracić (*vide*: opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 1923 r. w sprawie dekretów o obywatelstwie wydawanych w Tunisie i Maroku). Trafnie zauważa się też, że „Prawo międzynarodowe ewidentnie i jednoznacznie dąży do zapewnienia ludzkości ochrony prawnej przed bezpaństwowością”. Wynika to z faktu, że podmiotem prawa międzynarodowego są m. in. państwa, a ludność (obywatele) stanowią jedną z jego składowych.

Błędna jest natomiast teza, że „ustawa zasadnicza w niewielkim stopniu odnosi się do zagadnienia obywatelstwa” (s. 214). Obywatelstwu na gruncie Konstytucji RP została poświęcona liczna materia normatywna. Pod tym względem polska ustawa zasadnicza nie ustępuje innym, współczesnym konstytucjom państw demokratycznych normującym zagadnienie obywatelstwa.

Na uznanie zasługuje natomiast stworzenie autorskiej definicji „obywatelstwa” (s. 222), której jednak zakres treściowy mnie nie przekonuje. Zawiera bowiem liczne pojęcia niedookreślone, a definiowanie powinno likwidować niejednoznaczności.

Wysoko należy ocenić dokonanie przeglądu orzecznictwa odnoszącego się do obywatelstwa. W tej części pracy (rozdz. IV.1.4.) zostały przedstawione liczne wypowiedzi judykatury na temat definicji obywatelstwa oraz istoty tej instytucji, które porządkują materię w tym względzie. Wybór przytoczonych orzeczeń należy uznać za trafny. Świadczy to o bardzo dobrej znajomości problematyki, umiejętności dokonania ogromnego materiału jurydycznego i zdolnościach analitycznych Autora prowadzących do określonych wniosków.

W tej części pracy zabrakło jednak analizy odnoszącej się do tego, czy możemy mówić o prawie do obywatelstwa jako jednym z praw człowieka; brakuje też analizy znaczenia obywatelstwa w prawie czy dla prawa Unii Europejskiej. Zabrakło również analiz porównawczych i odniesienia się do problematyki nabywania obywatelstwa na podstawie prawa ziemi. Mam świadomość, że Autor – z uwagi na kwestię pochodzenia polskiego, zwraca szczególną uwagę na prawo krwi, które stanowi konstytucyjną przesłankę nabycia obywatelstwa polskiego (art. 34 ust. 1). Ale przecież ponad połowa państw na świecie



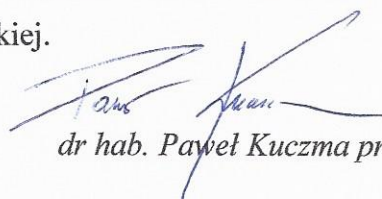
preferuje miejsce urodzenia (*ius soli*) jako przesłankę uzyskania obywatelstwa danego państwa. Wówczas to związek z państwem jest inny, a kwestie węzłów krwi, pochodzenia, wspólnej kultury *etc.* mają znaczenie drugorzędne i ustępują zwykłemu, technicznemu i łatwo sprawdzalnemu miejscu urodzenia. Przykładowo w Wielkiej Brytanii wyróżnia się 6 kategorii osób o przynależności państwowej, których związek z Koroną jest przez to odmienny. Należało zatem poddać problematykę nabywania obywatelstwa szerszej analizie, bez ograniczenia jej wyłącznie do prawodawstwa krajowego, gdyż krajowa perspektywa nie wyczerpuje całości problematyki i uzupełnić rozważania o zagadnienie przynależności państwowej. W pracy zabrakło poszukiwań o charakterze porównawczym instytucji, które są zbliżone (niekoniecznie identyczne) do formuły „pochodzenia polskiego”.

Bardzo wysoko należy ocenić kwestie redakcyjne poddanej ocenie pracy. Autor wykonał dużą pracę, aby całość została zredagowana na odpowiednim poziomie – i to się udało. Praca została napisana z dbałością o kulturę języka, rozważania prowadzone są rzetelnie. Całość świadczy o dojrzałości naukowej Autora.

5.

Praca została napisana z dużym znawstwem problematyki. Badania prowadzone przez Autora są kompleksowe, wielopłaszczyznowe. Praca systematyzuje zagadnienia związane z problematyką pochodzenia polskiego. Z tego względu stanowi ważną pozycję dla nauki prawa, zwłaszcza współcześnie, gdy pojawiają się liczne problemy związane z migracjami, kryzysem demograficznym czy wojną w Ukrainie. Analizy prowadzone przez Pana Magistra Tomasza Brudera stanowią dobrze uargumentowane studium nad pochodzeniem polskim. Autor zaprezentował dobrą znajomość poglądów doktryny, a przede wszystkim orzecznictwa dotyczącego tej problematyki, jak również praktyki stosowania prawa. Wykazał się również wiedzą oraz kompetencjami z zakresu prowadzenia pracy naukowej.

Mając powyższe na uwadze uważam, że recenzowana rozprawa doktorska w pełni odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. p stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm). Z tych względów wnioskuję za dopuszczeniem Pana Magistra Tomasza Brudera do dalszych etapów postępowania celem obrony rozprawy doktorskiej.

  
dr hab. Paweł Kuczma prof. UZ