



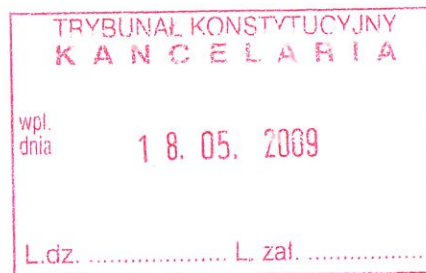
RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 18 maja 2009 r.

PR II TK 55/09

(Kp 5/09)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 2009 r. o zbadanie zgodności art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego – z art. 137 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) -

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim nie jest niezgodny z art. 137 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust 3 Konstytucji RP z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim z art. 137 Konstytucji RP.

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowany przepis art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim koliduje z art. 137 Konstytucji RP, bowiem rozszerzenie katalogu przesłanek, na podstawie których następuje uznanie za obywatela polskiego, oznacza odstępianie przez ustawodawcę od traktowania tej instytucji jako wyjątku, co w efekcie prowadzi do sytuacji, że staje się ona instytucją prawną stanowiącą, w stosunku do nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP, równoległą drogę otrzymania obywatelstwa polskiego.

Wniosek Prezydenta RP zawiera również pogląd, że przepis art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim poszerza kompetencje organów administracji rządowej w sprawach, które tradycyjnie uznawane są za atrybuty Prezydenta RP, jako najwyższego reprezentanta państwa.

Ocena zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP we wniosku z dnia 27 kwietnia 2009 r. przedstawia się następująco.

Kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim ma następujące brzmienie:

„Art. 30. 1. Za obywatela polskiego uznaje się:

- 1) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub na podstawie 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 osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich 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 osiedlenie się, które uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy nadanego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) małoletniego cudzoziemca, którego jedno z rodziców jest obywatelem polskim, przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu, a drugie z rodziców nieposiadające obywatelstwa polskiego wyraziło zgodę na to uznanie;
- 5) małoletniego cudzoziemca, którego co najmniej jednemu z rodziców zostało przywrócone obywatelstwo polskie, jeżeli małoletni przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu, 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 osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich 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 2 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem.

2. Cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego, z wyłączeniem cudzoziemca, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 i 5, jest obowiązany posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. Nr 90, poz. 999, z późn. zm.), świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim.

3. Do ustalenia, czy cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stosuje się odpowiednio przepis art. 64 ust. 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.).”.

Problematykę nabycia oraz nadania obywatelstwa polskiego normują dwa przepisy Konstytucji RP – art. 34 ust. 1 oraz, zaproponowany jako wzorzec kontroli przez Prezydenta RP, art. 137. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji RP, obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, natomiast inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa. Z kolei, art. 137 Konstytucji RP stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Wydaje się przy tym, że dokonując oceny zakwestionowanego przez Prezydenta RP przepisu nie sposób pominąć unormowania art. 126 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

W doktrynie przyjmuje się, że mimo milczenia w tym względzie art. 137 Konstytucji RP, wydanie stosownych regulacji ustawowych, określających bliżej warunki i tryb nadawania obywatelstwa, a także wyrażania zgody na jego zrzeczenie się, wydaje się niezbędne. Oczywiście wskazane jest, aby była to ta sama ustawa, o której mowa w art. 34 ust. 1. W wypadku ukazania się takiej ustawy, Prezydent staje się związany określonymi w niej warunkami i trybem nadawania czy wyrażania zgody na zrzeczenie (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tezy do art. 137, s. 1).

Konsekwentnie, w nauce prawa konstytucyjnego prezentowany jest również pogląd, że art. 34 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 137 Konstytucji RP nakazują, by ustawa zwykła przewidywała procedurę nadawania obywatelstwa poprzez decyzje Prezydenta Rzeczypospolitej. Nie zakazuje to ustawodawcy zwykłemu ustanawiania dodatkowych dróg uzyskania obywatelstwa, w których nie włącza się Prezydenta do podejmowania tych decyzji. (...) Ustanowienie dodatkowych dróg uzyskania obywatelstwa nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych, bo ani art. 34, ani art. 137 nie zastrzegają dla Prezydenta Rzeczypospolitej monopolu podejmowania decyzji w kwestiach obywatelstwa. Zważywszy zaś dyskrecyjne ujęcie tych kompetencji Prezydenta, należy za w pełni wystarczające uznać stworzenie mu możliwości nadania obywatelstwa, gdy uważać to będzie za uzasadnione (por. Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 34, s. 6 – 7).

Zakwestionowana przez Prezydenta RP ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, w zamysle ustawodawcy, miała zastąpić obowiązującą w chwili obecnej, wielokrotnie nowelizowaną, ale niekwestionowaną przez Prezydenta, ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 ze zmianami). Obowiązująca ustawa zna zarówno szereg przypadków nabycia obywatelstwa polskiego z mocy prawa, jak i

możliwości nadania obywatelstwa na podstawie decyzji administracyjnej (bez włączenia Prezydenta RP do podejmowania tych decyzji). Do pierwszej z wymienionych kategorii osób, tj. osób nabywających obywatelstwo polskie z mocy prawa, należałoby zaliczyć dziecko, którego tylko jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie jest nieznane bądź nieokreślone jest jego obywatelstwo lub nie posiada ono żadnego obywatelstwa (art. 4 pkt 2), dziecko urodzone lub znalezione w Polsce, którego oboje rodzice są nieznani bądź nieokreślone jest ich obywatelstwo lub nie posiadają oni żadnego obywatelstwa (art. 5), dziecko rodziców, z których jedno jest obywatelem polskim, drugie zaś obywatelem innego państwa (art. 6 ust. 1 zdanie 1). Nadanie obywatelstwa na podstawie decyzji administracyjnej, w myśl ustawy, może nastąpić wobec cudzoziemca pozostającego co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z osobą posiadającą obywatelstwo polskie, który zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiadając prawo stałego pobytu (art. 10 ust. 1), osoby, która utraciła obywatelstwo polskie przez nabycie obywatelstwa obcego wskutek zawarcia małżeństwa z cudzoziemcem lub w związku z zawarciem takiego małżeństwa (art. 11 ust. 1), osoby o nieokreślonym obywatelstwie lub nieposiadającej żadnego obywatelstwa, jeżeli zamieszkuje w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich co najmniej 5 lat (art. 9 ust. 1) lub dziecka, które nabyło obywatelstwo obce zgodnie z art. 6 ust. 1 lub 2, jeżeli po ukończeniu szesnastu lat, a przed upływem sześciu miesięcy od dnia osiągnięcia pełnoletności złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem (art. 6 ust. 3).

W tym miejscu wypada odnotować, że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.) osoba przebywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia

granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Do dnia 26 maja 2001 r. problematyka ta była regulowana, w sposób analogiczny, przez art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim.

Analiza wskazanych wyżej przepisów dwóch obowiązujących ustaw (ustawy o obywatelstwie polskim oraz ustawy o repatriacji) uprawnia, jak się wydaje, do wysnucia wniosku, że w systemie prawa polskiego ukształtowały się dwie niezależne drogi prawne do uzyskania obywatelstwa polskiego. Oprócz wynikającego z art. 137 Konstytucji RP uprawnienia Prezydenta RP do nadania obywatelstwa istnieje również szeroki zakres spraw dotyczących obywatelstwa rozstrzyganych bez udziału Prezydenta.

Uzasadnienie wniosku Prezydenta RP zdaje się zmierzać do zakwestionowania potrzeby dalszego utrzymywania dwóch odrębnych instytucji prawnych służących uzyskaniu obywatelstwa polskiego. W szczególności argumentacja zawarta w uzasadnieniu, jak się wydaje, akcentuje postulat możliwie szerokiego określenia uprawnień Prezydenta RP w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego przy jednoczesnej „szczególnej ostrożności co do możliwości wprowadzania regulacji, których skutkiem jest przyznanie organowi administracji publicznej kompetencji de facto odpowiadających kompetencjom Prezydenta RP”.

Odnosząc się do tegoż postulatu, w pierwszej kolejności należałoby zauważyć, że o ile mógłby on zostać zgłoszony i przedyskutowany w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie lub Senacie, to nie wydaje się jednak, by w pełni możliwe było jego rozpatrzenie w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Problematyka dopuszczalnego kształtu zarzutów zgłaszanych do przepisów zawartych w aktach normatywnych wielokrotnie stanowiła przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w szczególności podkreślał niejednokrotnie, że zarzuty takie nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowoliliby wnioskodawcę.

Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustrojodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być „sądem prawa” a stałby się guasi-ustawodawcą (por. wyroki: z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU Nr 8/2001, poz. 251, s. 1273 oraz z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 100, s. 1161).

Przyjmując analizowaną ustawę o obywatelstwie polskim, ustawodawca skorzystał z uprawnienia nadanego mu przez ustrojodawcę w art. 34 ust. 1 Konstytucji RP i zgodnie z polską tradycją określił w drodze ustawy przypadki nabycia obywatelstwa polskiego. W zgodzie ze wspomnianym przepisem Konstytucji RP i dotychczasową praktyką ustawodawczą uchwalony został również, kwestionowany przez Prezydenta RP, przepis art. 30 tejże ustawy. Przepis ten normuje przypadki uznania za obywatela polskiego w przeciwieństwie do zawartych w Rozdziale 3 „Nadanie obywatelstwa polskiego” (art. 18 – 29) regulacji dotyczących nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP.

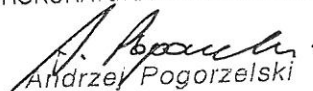
W tym miejscu, szczególnego podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie tylko nie ograniczył uprawnień Prezydenta RP w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego jakiejkolwiek kategorii osób, ale umieścił w ustawie regulację dającą pierwszeństwo Prezydentowi RP w przypadku, gdy zachodzi możliwość uznania danej osoby za obywatela polskiego bez udziału w stosownej procedurze Prezydenta RP. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, w przypadku gdy wniosek o uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego został złożony w czasie, gdy wobec tego cudzoziemca jest

prowadzone postępowanie o nadanie obywatelstwa polskiego, postępowanie w sprawie o uznanie za obywatela polskiego umarza się.

Zaproponowany we wniosku, jako wzorzec kontroli, przepis art. 137 Konstytucji RP wyposaża Prezydenta RP w prawo do nadawania obywatelstwa polskiego oraz w prawo do wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Jednakże wniosek nie zawiera propozycji kontroli konstytucyjności, w kontekście wspomnianego wzorca, żadnego z przepisów Rozdziału 3 ustawy, normującego problematykę nadawania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP. We wniosku zawarto natomiast propozycję kontrolę zgodności z art. 137 Konstytucji RP przepisu art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim, który nie normuje nadawania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP, lecz problematykę uznania za obywatela polskiego, które to uznanie następuje bez udziału Prezydenta RP. Wydaje się zatem, że związek kwestionowanego przepisu z proponowanym wzorcem kontroli jest dość luźny, zwłaszcza w kontekście dyspozycji wspomnianego wyżej przepisu art. 35 ust. 1 analizowanej ustawy, jako że przepis kwestionowany dotyczy innej drogi prawnej nabycia obywatelstwa polskiego niż droga, o której mowa w art. 137 Konstytucji RP, i nie wpływa w żaden sposób na zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej we wskazanym przepisie ustawy zasadniczej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że zaproponowany przez Prezydenta wzorzec kontroli jest nieadekwatny do oceny kwestionowanego we wniosku przepisu. Tym samym, art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim nie jest niezgodny z art. 137 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
PROKURATORA GENERALNEGO

Andrzej Pogorzelski
Zastępca Prokuratora Generalnego