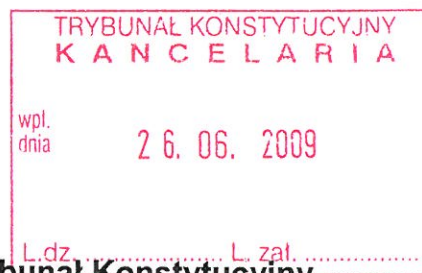




SEJMN
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 26 czerwca 2009 r.

Sygn. akt Kp 5/09



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2009 r. złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji (sygn. akt Kp 5/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego, **jest zgodny** z art. 137 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim określa zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach (art. 1 ustawy).

Jednym z wprowadzonych przez ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r. sposobów nabycia obywatelstwa polskiego jest uznanie za obywatela polskiego (art. 4 pkt 3). W rozdziale 4 ustawa określa przesłanki, których spełnienie warunkuje ubieganie się przez cudzoziemca o uznanie za obywatela polskiego (art. 30), jak również tryb wydawania decyzji w sprawie uznania za obywatela polskiego.

Uznanie za obywatela polskiego jako sposób nabycia obywatelstwa został przewidziany również w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.). W przedłożonej Prezydentowi do podpisu ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. znacząco rozszerzono jednakże – w porównaniu z obecnym stanem prawnym – katalog okoliczności, których wystąpienie pozwala na ubieganie się przez cudzoziemców o uznanie za obywatela polskiego.

We wniosku Prezydenta z dnia 28 kwietnia 2009 r. sformułowany został zarzut, że art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji zawartych w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, jest niezgodny z art. 137 Konstytucji RP.

II. Nabycie obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców

1. Zarzuty wnioskodawcy

Na wstępie Prezydent dokonał analizy przepisów Konstytucji regulujących kwestię nabycia obywatelstwa polskiego – art. 137 oraz art. 34 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prezydenta, art. 137 Konstytucji ustanawia zasadę, zgodnie z którą nadanie obywatelstwa przez Prezydenta stanowi podstawową formę nabycia obywatelstwa polskiego. Natomiast art. 34 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że istnieją inne niż nadanie przez Prezydenta przypadki nabycia obywatelstwa polskiego, przy czym, w ocenie Prezydenta, przyznanie obywatelstwa w tych przypadkach winno być traktowane jako wyjątek w stosunku do podstawowej formy nabycia obywatelstwa, tj. nadania przez Prezydenta. Przejawia się to w szczególności w znaczącym zawężeniu grupy podmiotów, które mogą uzyskać obywatelstwo w ramach uznania za obywatela.

Na tle art. 137 i art. 34 ust. 1 Konstytucji Prezydent formułuje następujące tezy. Po pierwsze, przytoczone przepisy ustanawiają wyłączną kompetencję Prezydenta w zakresie podejmowania aktów polegających na nadaniu obywatelstwa polskiego. Po drugie, z przepisów tych wynika niedopuszczalność ustanowienia przez ustawodawcę instytucji prawnej, adresowanej do wyodrębnionej grupy cudzoziemców i wywołującej identyczne skutki co nadanie obywatelstwa, w przedmiocie której rozstrzygnięcia zostałyby przekazane do właściwości organów administracji rządowej. Prezydent przywołał w tym kontekście treść art. 34 ust. 1 Konstytucji, który nie wymienia organów administracji rządowej jako organów właściwych w sprawach przyznawania obywatelstwa. Po trzecie, regulacje ustawowe przewidujące inne niż nabycie obywatelstwa sposoby uzyskania obywatelstwa nie mogą wkraczać w sferę zastrzeżoną dla Prezydenta.

W ocenie Prezydenta, rozszerzenie w art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. katalogu okoliczności, których wystąpienie pozwala uznać cudzoziemca za obywatela polskiego musi być traktowane jako odstępianie przez ustawodawcę od wyjątkowego charakteru instytucji uznania. W świetle przepisów nowej ustawy uznanie za obywatela, zastrzeżone do właściwości organów administracji rządowej, staje się równoległym do nadania obywatelstwa przez Prezydenta sposobem uzyskania obywatelstwa polskiego.

W końcowej części uzasadnienia Prezydent wskazał na konsekwencje płynące z ukształtowania instytucji nadania obywatelstwa jako prerogatywy Prezydenta. Prezydent wyraził stanowisko, że prezydenckie prerogatywy, jako akty podejmowane osobiście i nie wymagające kontrasygnaty, stanowią przejaw samodzielnej władzy i pozycji ustrojowej Prezydenta. Prerogatywa wyrażająca się w nadawaniu obywatelstwa polskiego pozostaje przy tym w ścisłym związku

z funkcją Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela RP w stosunkach wewnętrznych. Na tym tle Prezydent wyprowadza adresowany do ustawodawcy zwykłego zakaz ograniczania prerogatyw prezydenckich poprzez przyznawanie organom administracji publicznej (rządowej) kompetencji odpowiadających konstytucyjnym kompetencjom Prezydenta. Rozszerzanie kompetencji administracji rządowej w sprawach dotyczących obywatelstwa powoduje, w ocenie Prezydenta, naruszenie tego nakazu i prowadzi do sprzeczności z Konstytucją.

2. Wzorzec konstytucyjny

Przywołany jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 137 Konstytucji stanowi, że: „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”. Mając na względzie przedmiot zaskarżenia przedstawiona poniżej analiza wzorca konstytucyjnego ogranicza się do kwestii związanych z nadawaniem obywatelstwa.

Pojęcie nadania obywatelstwa ujmowane jest w doktrynie jako akt przyjęcia nowego człowieka do organizacji politycznej, jaką jest państwo, przy czym w imieniu państwa akt przyjęcia realizuje podmiot działający jako najwyższy reprezentant państwa (por. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, komentarz do art. 137, s. 1). Należy podkreślić, że nadanie obywatelstwa ma nie tylko aspekt polityczny (włączenie danej osoby do wspólnoty politycznej), ale przede wszystkim prawny. Aspekt prawny wyraża się w tym, że wraz z nadaniem obywatelstwa dana osoba w pełnym zakresie korzysta ze wszystkich praw przysługujących obywatelom polskim, jak również podlega wszystkim obowiązkom, które obowiązujące w Polsce regulacje odnoszą do obywateli RP.

W świetle art. 34 ust. 1 Konstytucji, nadanie obywatelstwa stanowi jeden ze sposobów nabycia obywatelstwa. Innymi sposobami są w szczególności nabycie obywatelstwa z mocy prawa (zgodnie z art. 34 ust. 1 zd. 1 ma to miejsce w przypadku urodzenia z rodziców będących obywatelami polskimi), a także inne sposoby (przypadki), ustanowione w przepisach ustawowych. W ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim jako autonomiczny sposób uzyskania obywatelstwa przewidziano uznanie za obywatela polskiego.

Konstytucja nie precyzuje, komu może zostać nadane obywatelstwo polskie. Bezsprzecznym pozostaje, że obywatelstwo jest stanem pozostającym

nierozerwalnie związanym z jednostką ludzką, zatem nie może być ono przyznane np. osobom prawnym. Brak bliższej regulacji w tym zakresie pozwala przyjąć, że obywatelstwo może być nadane zarówno obywatelom innych państw, jak i bezpaństwowcom. Milczenie ustrojodawcy w przedmiotowej kwestii oznacza również, że w żadnym przypadku nadanie obywatelstwa polskiego nie jest związane z koniecznością zrzeczenia się przez cudzoziemca dotychczas posiadanego obywatelstwa (obywatelstw) innego państwa. Konstytucja nie formułuje również żadnych dalszych przesłanek co do osoby, której ma zostać nadane obywatelstwo polskie (przesłankami tymi mogłyby być np. wymóg zamieszkania przez określony czas na terytorium RP, wymóg znajomości języka polskiego, występowanie określonych więzów o charakterze ekonomicznym czy społecznym między jednostką a państwem polskim).

W stosunku do osoby cudzoziemca nadanie obywatelstwa ujmowane jest jako akt o charakterze dobrowolnym, który może nastąpić wyłącznie za jego zgodą. Implikuje to konieczność wystąpienia osoby zainteresowanej z wnioskiem o nadanie obywatelstwa (por. J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 83).

W myśl Konstytucji, organem wyposażonym w kompetencję do nadawania obywatelstwa polskiego (podobnie zresztą jak w kompetencję do wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego) jest Prezydent. Kompetencja do nadawania obywatelstwa traktowana jest w doktrynie jako typowa kompetencja reprezentacyjna Prezydenta, pozostająca w bezpośrednim związku z wyrażoną w art. 126 ust. 1 Konstytucji funkcją Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa w stosunkach wewnętrznych (P. Sarnecki, [w:] *Komentarz...*, s. 1). Wymaga wskazania, że ustrojodawca kształtuje nadanie obywatelstwa jako prezydencką prerogatywę (art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji).

W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że mimo braku zawarcia w art. 137 Konstytucji odesłania do ustawy w zakresie uregulowania zasad i trybu nadawania obywatelstwa przez Prezydenta, niezbędne jest uregulowanie tych kwestii w ustawie. Regulacje takie są wiążące dla Prezydenta.

Komentatorzy nie są zgodni co do charakteru prawnego instytucji nadania obywatelstwa przez Prezydenta. Należy zgodzić się z poglądem, że rozstrzygnięcie o nadaniu obywatelstwa „wyczerpuje w zasadzie znamiona decyzji administracyjnej” (J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, s. 85), stanowi ono jednak akt szczególnego rodzaju,

który nie może być kwalifikowany jako decyzja administracyjna. Przejawem tego jest m.in. brak konieczności uzasadnienia przez Prezydenta rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o nadanie obywatelstwa, oraz – w szczególności – brak możliwości zaskarżenia tego typu rozstrzygnięć na drodze sądowoadministracyjnej. Niezaskarżalność tych rozstrzygnięć potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt OSP 4/98).

Odnosić należy brak analizy w piśmiennictwie kwestii podniesionej przez Prezydenta we wniosku z dnia 28 kwietnia 2009 r., tj. relacji między instytucją nadania obywatelstwa oraz uznania za obywatela i związanego z tym zakresu, w jakim organy administracji rządowej mogą zostać wyposażone w kompetencje skutkujące przyznaniem cudzoziemcom obywatelstwa polskiego.

3. Analiza zgodności

3.1. Konstytucja przewiduje różne sposoby nabycia obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 34 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Jest to podstawowy sposób uzyskania polskiego obywatelstwa; obywatelstwo nabywane jest w tym przypadku z mocy prawa z chwilą urodzenia się dziecka. Artykuł 34 ust. 1 zd. 2 stanowi natomiast, że inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa. Przepisy Konstytucji nie precyzują przy tym, jakie inne sposoby nabycia obywatelstwa winien ustanowić ustawodawca, nie określają także, które organy władz publicznych podejmują akty związane z nabyciem polskiego obywatelstwa.

Mając na względzie treść art. 34 ust. 1 Konstytucji należy wskazać co następuje. Po pierwsze, wobec braku stosownego ograniczenia w przepisach Konstytucji, ustawa stanowiąca realizację dyspozycji art. 34 ust. 1 zd. 2 może przewidywać, że nabycie obywatelstwa polskiego następuje zarówno z mocy prawa, jak i na skutek podjęcia stosownych aktów o charakterze prawnokształtującym przez właściwe organy władzy publicznej. Uznając, że art. 34 ust. 1 zd. 2 pozwala na wprowadzenie nabycia obywatelstwa polskiego w drodze aktów prawnokształtujących wynika stąd, że nabycie obywatelstwa w przypadku innym niż poprzez urodzenie winno stanowić co do zasady akt o charakterze dobrowolnym, dokonywany na wniosek i za zgodą osoby zainteresowanej (por. J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, s. 83). O ile więc nie występują szczególne przesłanki (np. polskie

pochodzenie, wcześniejsze odebranie polskiego obywatelstwa), które nakazywałyby przyznać pewnej kategorii cudzoziemców obywatelstwo polskie z mocy prawa należy przyjąć, że ustawodawca nie powinien wprowadzać instytucji nabycia obywatelstwa *ex lege* – nabycie obywatelstwa winno zatem następować zawsze na podstawie aktów o charakterze indywidualnym.

Po drugie, art. 137 Konstytucji przyznaje Prezydentowi prerogatywę wyrażającą się w nadawaniu obywatelstwa polskiego oraz wyrażaniu zgody na zrzeczenie się polskiego obywatelstwa. Nadawanie obywatelstwa polskiego stanowi niewątpliwie określony przepisami Konstytucji sposób nabycia obywatelstwa polskiego w drodze aktu prawnokształtującego, podejmowanego przez organ władzy publicznej. Nadanie obywatelstwa przez Prezydenta na podstawie art. 137 Konstytucji nie powinno być jednak klasyfikowane jako „inny przypadek nabycia polskiego obywatelstwa”, którego określenie – zgodnie z art. 34 ust. 1 zd. 2 – następuje w drodze ustawy. Nadanie obywatelstwa przez Prezydenta stanowi bowiem samoistny przypadek nabycia obywatelstwa polskiego statutowany w Konstytucji, podczas gdy treścią art. 34 ust. 1 zd. 2 jest przekazanie ustawodawcy kompetencji do uregulowania w drodze ustawy innych przypadków nabycia obywatelstwa niż wymienione w art. 34 ust. 1 zd. 1 oraz w art. 137 Konstytucji.

Po trzecie, art. 34 ust. 1 zd. 2 w związku z art. 137 Konstytucji nie pozwalają na sformułowanie tezy, że Prezydent jest jedynym organem władnym podejmować indywidualne akty skutkujące nabyciem obywatelstwa. Należy zwrócić uwagę, że artykuł 34 ust. 1 zd. 2 i art. 137 Konstytucji posługują się odmiennymi pojęciami na określenie faktu nabycia obywatelstwa polskiego. W art. 34 ust. 1 zd. 2 mowa jest o nabyciu obywatelstwa, natomiast w art. 137 o nadaniu obywatelstwa. Tradycyjnie określeniom tym nadaje się nieco inne znaczenie. Nabycie obywatelstwa należy rozumieć jako wszelkie przypadki uzyskania obywatelstwa przez cudzoziemca niezależnie od ich formy, natomiast nadanie to jedna z możliwych form aktu podejmowane przez organy władzy wykonawczej (zazwyczaj przez głowę państwa), mającego charakter indywidualny i w przeważającym stopniu uznaniowy, w następstwie którego dochodzi do uzyskania obywatelstwa. Wykładnia językowa art. 137 Konstytucji nakazuje przyjąć, że Prezydent jest jedynym organem władzy publicznej, władnym do nadawania obywatelstwa polskiego. Ustawodawca może natomiast przyznać innym organom władzy publicznej kompetencję skutkującą nabyciem obywatelstwa polskiego, o której mowa w art. 34 ust. 1 zd. 2. Kompetencja

ta nie może jednak przybrać formy nadania obywatelstwa. Skoro art. 34 ust. 1 zd. 2 dopuszcza powierzenie organom władzy publicznej podejmowania indywidualnych aktów skutkujących nabyciem polskiego obywatelstwa przy jednoczesnym braku określenia organów właściwych w tych sprawach, oznacza to, że ustawodawca dysponuje swobodą w określeniu tychże organów. W szczególności, ustawodawca może przyznać kompetencje do podejmowania aktów skutkujących nabyciem obywatelstwa polskiego na rzecz organów administracji rządowej.

3.2. Obowiązujące w Polsce ustawodawstwo tradycyjnie przewidywało instytucję uznania za obywatela polskiego. Instytucję tą wprowadzały kolejno art. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7 poz. 44) oraz art. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4 poz. 25); w obecnym stanie prawnym instytucję uznania reguluje ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (art. 9 ust. 1).

Uznanie za obywatela stanowi jeden z przewidzianych przez ustawodawcę sposobów nabycia obywatelstwa polskiego. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. przewiduje trzy główne formy nabycia obywatelstwa polskiego: z mocy prawa, na podstawie aktu administracyjnego oraz poprzez oświadczenie osoby uprawnionej (por. J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, s. 41). Uznanie za obywatela stanowi jeden ze sposobów, obok nadania obywatelstwa, nabycia polskiego obywatelstwa wskutek aktów indywidualnych podejmowanych przez organy władzy publicznej.

Obowiązujące przepisy nie definiują bliżej instytucji uznania za obywatela. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym uznanie za obywatela należy określić jako akt prawny wydawany przez wojewodę, w następstwie którego osoba spełniająca warunki określone w ustawie nabywa polskie obywatelstwo. Akt ten ma charakter władczy i indywidualny. Ustawodawca ogranicza możliwość wystąpienia o uznanie za obywatela polskiego wyłącznie do osób o nieokreślonym obywatelstwie lub nieposiadających żadnego obywatelstwa, które zamieszkują w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, co najmniej 5 lat (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim). Uznanie za obywatela następuje na wniosek osoby zainteresowanej. Instytucja uznania w obecnym kształcie ma charakter uznaniowy (choć, jak się podkreśla w piśmiennictwie, nie oznacza to dowolności podejmowanych w tym względzie rozstrzygnięć – por. J. Jagielski,

Obywatelstwo..., s. 90), co wyraża się w posłużeniu się przez ustawodawcę sformułowaniem „Może być uznana za obywatela polskiego osoba [...]” (art. 9 ust. 1). Uznaniowość tej decyzji potwierdza też orzecznictwo sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., sygn. akt SA 642/95).

Przepisy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 nadają instytucji uznania za obywatela kształt w znacznym stopniu odmienny w porównaniu z ustawą z dnia 15 lutego 1962 roku. Przede wszystkim, zmianie uległ krąg osób, wobec których znajduje zastosowanie instytucja uznania. Zgodnie z art. 30 ustawy, o uznanie ubiegać się mogą obywatele innych państw, a nie wyłącznie osoby nie mające obywatelstwa żadnego państwa. Regulacja ta tym samym istotnie rozszerza krąg osób mogących ubiegać się o uznanie za obywatela polskiego. Ustawodawca formułuje w sposób szczegółowy warunki, które muszą spełniać osoby ubiegające się o uznanie za obywatela polskiego – w każdym przypadku wymogiem jest nieprzerwany i legalny pobyt na terytorium RP przez ściśle określony czas, jak również znajomość języka polskiego (wymogi te nie obowiązują w stosunku do osób małoletnich, których jednym z rodziców jest osoba mająca polskie obywatelstwo). Dodatkowymi warunkami, występującymi alternatywnie, jest posiadanie w Polsce stabilnego i regularnego źródła dochodu, posiadanie tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego, pozostawanie co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim, zezwolenie na osiedlenie uzyskane w związku z polskim pochodzeniem. Istotne zmiany, w porównaniu z obecnym stanem prawnym, ustawodawca wprowadza w zakresie trybu uznawania za obywateli polskich przez organy władz publicznych. Nadal jest to kompetencja realizowana przez organy administracji rządowej, z tym że traci ona swój uznaniowy charakter, zbliżając się do instrumentu o charakterze związanym. Artykuł 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. stanowi, że „Za obywatela polskiego uznaje się: [...]”, co nakłada na organy państwa obowiązek uznania za obywatela w każdym przypadku, gdy spełnione zostaną przesłanki określone w art. 30 i art. 31 pkt 2 ustawy. Przesłanki zawarte w art. 30 mają charakter pozytywny (ich spełnienie stanowi warunek uznania za obywatela), zaś przesłanki określone w art. 31 pkt 2 (nabycie obywatelstwa danej osoby stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego), mają charakter negatywny (ich wystąpienie uniemożliwia uznanie za obywatela polskiego). Należy podkreślić, że przesłanki negatywne wymienione w art. 31 pkt 2 mają wprawdzie charakter ocenny, poprzez

posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami o wysokim stopniu ogólności, jednak ocena wystąpienia tych przesłanek ma charakter zobiektywizowany i w żadnym stopniu nie może podlegać dowolności. Ocena wystąpienia przesłanek negatywnych należy do organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, inne organy – art. 36 ust. 2 ustawy).

Rozwiązania w zakresie instytucji uznania za obywatela, przyjęte w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. zasadniczo odbiegają od regulacji przyjmowanych w dotychczasowym ustawodawstwie. Z jednej strony rozszerzony został krąg podmiotów, do których instytucja uznania za obywatela znajduje zastosowanie, co sprawia, że z instytucji o charakterze wyjątkowym, znajdujące sporadycznie zastosowanie może ona stać się instytucją dotyczącą znacznej liczby osób. Po drugie, instytucja uznania za obywatela uzyskała charakter rozstrzygnięcia związanego. Organy państwa zobowiązane są wydać rozstrzygnięcie zgodne z wnioskiem złożonym przez cudzoziemca, o ile spełnia on warunki określone w przepisach prawa. Związany charakter decyzji w sprawie uznania za obywatela powoduje, że instytucja uznania w kształcie nadanym przez ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r. nabiera cech instytucji nadania obywatelstwa z mocy prawa, a wprowadzenie w tym zakresie kompetencji organów władzy wykonawczej wynika tylko stąd, że uznanie następuje na wniosek, ponadto uznanie jest niedopuszczalne w stosunku do osób, którym nadanie obywatelstwa stanowić będzie zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa bądź porządku publicznego. Dlatego też rozstrzygnięcia podejmowane w tym względzie muszą mieć zindywidualizowany charakter, i wyklucza to w tym przypadku wprowadzenie nabycia obywatelstwa z mocy prawa *per se*.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. utrzymuje dotychczasowy kształt instytucji nadania obywatelstwa przez Prezydenta. Zgodnie z regulacją wprowadzoną w tej ustawie, nadanie obywatelstwa może być stosowane wobec każdej osoby, bez konieczności spełnienia przez nią jakichkolwiek warunków określonych w ustawie. Akty Prezydenta w sprawach o nadanie obywatelstwa mają charakter w pełni uznaniowy, co oznacza że akt nadania obywatelstwa może nastąpić niezależnie od okoliczności, które w danym stanie faktycznym przemawiają za przyznaniem obywatelstwa bądź też przeciwko nadaniu obywatelstwa. Rozstrzygnięcia zapadłe w tym zakresie nie podlegają kontroli sądowej.

Przyjęcie przez ustawodawcę nowego modelu instytucji uznania za obywatela przy utrzymaniu dotychczasowego kształtu instytucji nadania obywatelstwa oznacza, że w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. doszło do wyraźnego zróżnicowania – dotąd podobnych – instytucji uznania za obywatela i instytucji nadania obywatelstwa przez Prezydenta.

Prezydent we wniosku z dnia 28 kwietnia 2009 r. wyraził stanowisko, zgodnie z którym art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. nadaje zbyt szeroki charakter instytucji uznania, co skutkuje naruszeniem kompetencji Prezydenta do nadawania obywatelstwa polskiego. W tym względzie należy podnieść następujące uwagi.

Przepisy konstytucyjne w żaden sposób nie formułują przesłanek nadania obywatelstwa polskiego w trybie art. 34 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Stąd bezzasadne pozostaje twierdzenie, że rozszerzenie przypadków w których następuje uznanie za obywatela w porównaniu z obecnym stanem prawnym prowadzi do naruszenia art. 137 Konstytucji. Określenie tych przesłanek leży w zakresie swobody ustawodawcy. Zmienność dotychczas obowiązujących w tym zakresie rozwiązań nie pozwala uznać, że w ustawodawstwie wykształciły się konieczne przesłanki uznania za obywatela, jak i że istnieje zamknięty katalog tych przesłanek. W świetle art. 34 ust. 1 zd. 2 i art. 137 Konstytucji wątpliwości mogłaby budzić regulacja, która nie określa w sposób pozytywny żadnych przesłanek, od spełnienia których uzależnione jest uznanie za obywatela polskiego, czyniąc w ten sposób rozstrzygnięcia podejmowane w tym zakresie w pełni uznaniowymi. Natomiast art. 137 nie stanowi w żadnym przypadku podstawy dla określenia, w jaki sposób ustawodawca winien kształtować przesłanki uznania za obywatela polskiego. W szczególności brak jest przesłanek pozwalających na uznanie, że zakres, w jakim przesłanki uznania za obywateli zostały określone w obecnie obowiązujących przepisach jest zgodny z Konstytucją, natomiast przesłanki określone w nowej ustawie prowadzą do naruszenia Konstytucji. Nie ma też podstaw do różnicowania, jakie przesłanki mogą być ocenione jako dopuszczalne, a jakie są uznane za zbyt szerokie. W uzasadnieniu do wniosku Prezydenta nie wskazano w żaden sposób, jakie kryteria przesądzają za uznaniem, że tylko obecny zakres uznania za obywatela jest zgodny z Konstytucją (np. czy instytucja ta winna znajdować zastosowanie wyłącznie do osób nieposiadających obywatelstwa żadnego państwa).

We wniosku z dnia 29 kwietnia 2009 r. podniesiony został również zarzut, że skutek znaczącego rozszerzania przez nową ustawę przypadków uznania za

obywatela uprawnienie Prezydenta do nadawania obywatelstwa traci przymiot podstawowej formy nabywania obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców. Zarzut ten należy uznać za nietrafny. Mimo znaczącego rozszerzenia kręgu osób, które mogą się ubiegać o uznanie za obywatela polskiego, ustawodawca zachował model, w którym zastrzeżona do wyłącznej właściwości Prezydenta kompetencja nadawania obywatelstwa stanowi podstawowy sposób nabycia obywatelstwa. Bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, że faktyczna liczba przypadków uznania za obywatela przez organy administracji rządowej może być wyższa od liczby przypadków nadania obywatelstwa przez Prezydenta. Decydujące znaczenie odgrywa bowiem charakter kompetencji realizowanej w tym przypadku przez organy administracji rządowej i Prezydenta. Wykazano powyżej, że w procedurze uznania za obywatela rola organów administracji rządowej sprowadza się do sprawdzenia, czy cudzoziemiec ubiegający się o uzyskanie polskiego obywatelstwa spełnia warunki określone przez ustawodawcę. W przypadku spełnienia tych warunków właściwy organ administracji rządowej ma obowiązek wydać decyzję o uznaniu za obywatela, w przeciwnym zaś wypadku wydaje decyzję odmowną. Ocena spełnienia warunków ustawowych ma charakter zobiektywizowany i podlega kontroli sądowej. Rzeczywista dyspozycja w zakresie przyznania obywatelstwa jest realizowana w tym przypadku przez ustawodawcę, a instytucja uznania za obywatela nabiera cech nabycia obywatelstwa z mocy prawa, choć pod warunkiem wystąpienia z wnioskiem przez osobę zainteresowaną. Zgoła odmienny charakter przyjmuje kompetencja Prezydenta do nadawania obywatelstwa, która jest instytucją w pełni uznaniową, Prezydent nie jest związany jakimikolwiek warunkami określonymi w ustawie, a jego rozstrzygnięcia w tym zakresie nie podlegają kontroli. Stąd instytucja nadania obywatelstwa przez Prezydenta zachowuje swój podstawowy charakter, jako instytucja o daleko szerszym zakresie zastosowania, odnosząca się do rodzajowo znacznie większej liczby przypadków niż instytucja uznania za obywatela. Wbrew twierdzeniu wyrażonemu we wniosku, grupa podmiotów, która może uzyskać obywatelstwo w drodze uznania za obywatela jest – poprzez ograniczenie do przypadków enumeratywnie wskazanych w ustawie – węższa w stosunku do grupy podmiotów, które mogą nabyć obywatelstwo w drodze nadania. Ta druga grupa nie jest w żaden sposób ograniczona przez przepisy prawne.

Wyrażone powyżej stanowisko co do swobody regulacyjnej ustawodawcy w kwestii określenia przesłanek instytucji uznania za obywatela nie oznacza, że nie

istnieją w tym względzie żadne ograniczenia prawne. Realizowana przez organy administracji rządowej kompetencja uznawania za obywatela rodziłaby wątpliwości natury konstytucyjnej w sytuacji, gdyby została ona ukształtowana w sposób identyczny z prerogatywą prezydencką do nadawania obywatelstwa polskiego. Jeśli więc uznanie za obywatela stanowiłoby instytucję, która mogłaby znaleźć zastosowanie wobec każdego cudzoziemca, a nie tylko osoby spełniającej warunki określone w ustawie, jeśli podejmowanie rozstrzygnięć co do uznania za obywatela należałoby w pełnym zakresie do uznania organów administracji rządowej, a akty podejmowane w tym zakresie nie podlegałyby kontroli sądowej, wówczas wątpliwości w tym względzie należałoby uznać za zasadne. Instytucja uznania została jednakże ukształtowana w sposób zgoła odmienny. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że sferą zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji Prezydenta na podstawie art. 137 Konstytucji jest podejmowanie aktów dotyczących nabycia obywatelstwa przez dowolne osoby nie mające polskiego obywatelstwa, przy czym treść podejmowanych aktów leży w zakresie swobody uznania Prezydenta. Instytucja uznania ma natomiast charakter związany i dotyczy znacznie węższego kręgu podmiotów. Przy tym sposób ukształtowania tej instytucji zbliża ją w znacznie większym stopniu do instytucji nabycia obywatelstwa z mocy prawa, niż do instytucji nadania obywatelstwa przez Prezydenta. Zasadnicza odmienność występująca między instytucjami nadania obywatelstwa oraz uznania za obywatela sprawia, że zarzut podniesiony we wniosku Prezydenta z dnia 28 kwietnia 2009 r., zgodnie z którym instytucja uznania za obywatela w kształcie nadanym w ustawie z 2 kwietnia 2009 r. wkracza w sferę zastrzeżoną przez Prezydenta jest bezzasadny.

3.3. W uzasadnieniu do projektu ustawy o obywatelstwie polskim wskazuje się, że uchwalenie nowej ustawy w tym zakresie jest konieczne ze względu na zmiany ustrojowe wyrażone w Konstytucji z 1997 r., jak i rozwój podstawowych zasad prawnych dotyczących obywatelstwa, w szczególności zasad zawartych w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, przyjętej przez Radę Europy w dniu 6 listopada 1997 roku (uzasadnienie s. 27, druk sejmowy nr 1481/VI kadencja). Konwencja została podpisana przez Polskę w dniu 29 kwietnia 1999 r. Ratyfikacja Konwencji ze strony polskiej wymaga jednak uprzedniego wprowadzenia stosownych zmian do polskiego ustawodawstwa dotyczącego obywatelstwa, czego realizację stanowić ma właśnie ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim.

Konwencja o Obywatelstwie nakłada na państwa strony obowiązek wprowadzenia ułatwień, na poziomie prawa krajowego, w nabywaniu obywatelstwa dla cudzoziemców legalnie i stale zamieszkujących na terytorium danego państwa (art. 6 ust. 3 zd. 1 Konwencji), a także dla niektórych innych kategorii cudzoziemców (art. 6 ust. 4 Konwencji). Przepisy krajowe nie mogą przy tym wprowadzać warunku, aby okres zamieszkiwania na terytorium państwa, stanowiący warunek uzyskania obywatelstwa, przekraczał 10 lat (art. 6 ust. 3 zd. 2 Konwencji). W wymiarze proceduralnym Konwencja wymaga, aby decyzje odnoszące się do nabycia obywatelstwa zawierały uzasadnienie na piśmie (art. 11 Konwencji), jak również aby od rozstrzygnięć w tym względzie przysługiwała możliwość wniesienia odwołania w trybie administracyjnym lub sądowym (art. 12 Konwencji).

Sposób ukształtowania instytucji uznania w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie spełnia wymogi Konwencji o Obywatelstwie respektując jednocześnie zasadę, że nadanie obywatelstwa przez Prezydenta stanowi podstawowy sposób nabycia polskiego obywatelstwa przez cudzoziemca (por. uzasadnienie, s. 29). Ustawodawca uwzględnił konsekwencję ukształtowania w Konstytucji instytucji nadania obywatelstwa przez Prezydenta jako prerogatywy, przyznając Prezydentowi pełną dyspozycyjność w zakresie nadawania obywatelstwa oraz ustanawiając ostateczność i niewzruszalność podejmowanych przez Prezydenta w tym względzie rozstrzygnięć. Takie ukształtowanie instytucji nadania przy jednoczesnym braku wprowadzenia instytucji, które przyznawałyby niektórym kategoriom cudzoziemców prawo do uzyskania polskiego obywatelstwa w przypadku spełnienia określonych warunków powodowałoby, że państwo polskie nie wypełniałoby postanowień wynikających z art. 6 ust. 3-4, art. 11 oraz art. 12 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie. Rozszerzenie instytucji uznania za obywatela, wprowadzone przez ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r., pozwala spełnić te wymogi.

3.4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że co do zasady nie jest on powołany do oceny celowości rozwiązań przyjętych w kontrolowanych normach, ograniczając się do kontroli hierarchicznej zgodności tych norm (tak w orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95; wyroku z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; wyroku z 8 października 2001, sygn. akt K 11/01). Należy jednak w tym

miejscu odnieść się pokrótce do stanowiska wyrażonego we wniosku Prezydenta uznającego za niezasadne dalsze utrzymywanie odrębnych instytucji nadania obywatelstwa oraz uznania za obywatela jako alternatywnych dróg uzyskania polskiego obywatelstwa. Stanowisko wyrażone we wniosku nie zasługuje na aprobatę.

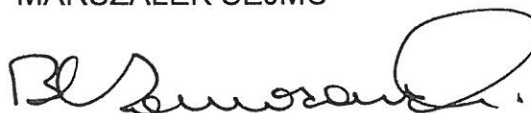
Zgodnie z przeprowadzoną wyżej analizą instytucje nadania obywatelstwa oraz uznania za obywatela mają w znacznym stopniu odmienny charakter. Poza omówionymi już różnicami należy uznać, że instytucje te nie służą realizacji w pełni tożsamyh celów. Instytucja uznania służy przede wszystkim integracji mieszkających w Polsce cudzoziemców, wykazujących silne powiązanie z Polską. To powiązanie wyraża się w różnych płaszczyznach – poprzez legalny i nieprzerwany pobyt na terytorium RP przez określony czas, znajomość języka polskiego, występowanie powiązań o charakterze ekonomicznym czy też poprzez zawarcie związku małżeńskiego z osobą posiadającą polskie obywatelstwo. Naturalizacja służy również uregulowaniu statusu prawnego tych osób. W tym kontekście instytucja uznania za obywatela stanowi wyraz dostosowania się państwa do procesów globalizacyjnych i związanego z nimi zjawiska powszechnych migracji społecznych. Naturalizacja jako instrument integracji społecznej pełnić będzie zakładany cel tylko wówczas, gdy prawo krajowe przyznawać będzie cudzoziemcom zamieszkałym na jego terytorium swoiste prawo do obywatelstwa, które zostanie im nadane w przypadku spełnienia przez te osoby warunków określonych w przepisach prawnych. Uznaniowość i brak sądowej kontroli prezydenckiej prerogatywy do nadawania obywatelstwa nie pozwala na realizację prawa do obywatelstwa w powyższym rozumieniu, stąd konieczne jest wyposażenie innych organów władzy wykonawczej niż Prezydent w kompetencje w tym zakresie. Z drugiej strony instytucji nadania obywatelstwa przez Prezydenta należy przypisać odmienne cele – jest ona w pierwszym rzędzie kierowana do tych osób, które nie spełniają przesłanek pozwalających im na uznanie za obywatela polskiego, ale w przypadku których występują okoliczności przemawiające za przyznaniem tym osobom polskiego obywatelstwa.

3.5. Wskazane wyżej okoliczności nie uzasadniają zarzutów sformułowanych przez Prezydenta we wniosku z dnia 28 kwietnia 2009 r. Stąd art. 30 ustawy z dnia

2 kwietnia 2009 r. w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego, **jest zgodny** z art. 137 Konstytucji.

Na zakończenie należy podnieść, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do ustaw, w stosunku do których Prezydent odmówił podpisania i wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją, istnieje szczególne silne domniemanie konstytucyjności ustanowionych norm (por. orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94; wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt 3/98; wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). W takiej sytuacji na Wnioskodawcy ciąży obowiązek przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnych argumentacji, która bezspornie przesądzałaby o niekonstytucyjności kontrolowanych norm. We wniosku z dnia 28 kwietnia 2009 r. Prezydent nie przedstawił argumentów, które w sposób jednoznaczny prowadziłyby do obalenia domniemania konstytucyjności ustawy.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski