

WYROK
z dnia 18 stycznia 2012 r.
Sygn. akt Kp 5/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz – I sprawozdawca
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – II sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 stycznia 2012 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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,

o r z e k a:

Art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim jest zgodny z art. 137 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we wniosku z 27 kwietnia 2009 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (dalej: ustawa z 2009 r.) w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego, z art. 137 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 stycznia 2012 r. w M. P. z 2012 r. poz. 39.

Prezydent, uzasadniając swój wniosek, stwierdził, że zasadą konstytucyjną, wyrażoną w art. 137 Konstytucji, jest nadawanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta, uznawane w doktrynie prawniczej za tradycyjne uprawnienie głowy państwa. Kompetencję tę traktuje się jako reprezentacyjną w sferze stosunków wewnętrznych, gdyż na jej podstawie najwyższy reprezentant państwa, rozumianego jako organizacja polityczna obywateli, przyjmuje nową osobę do tej wspólnoty. Dopuszczalność określenia innych przypadków nabycia obywatelstwa polskiego, na którą wskazuje art. 34 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy w rezultacie postrzegać jedynie jako wyjątek od podstawowej formy nabywania obywatelstwa polskiego, realizowanej w drodze nadania przez Prezydenta. Tym samym ustawodawca, wprowadzając regulacje, na mocy których możliwe jest uzyskanie obywatelstwa, nie jest uprawniony wkraczać w sferę zastrzeżoną przez Konstytucję dla Prezydenta. Zdaniem wnioskodawcy, instytucja uznania za obywatela polskiego prowadzi do erozji prerogatywy prezydenckiej. Ustawa zasadnicza wprost wskazuje jedną drogę do obywatelstwa, a mianowicie jego nadanie przez głowę państwa. Tworzenie zatem rozwiązań przewidujących identyczną w porównaniu z nadaniem możliwość uzyskania obywatelstwa na podstawie decyzji organu administracji rządowej jest wątpliwe w świetle art. 137 Konstytucji. Powoływanie się w tym kontekście na art. 34 ust. 1 ustawy zasadniczej wydaje się dyskusyjne, skoro omawiany przepis nie reguluje procedury nabywania obywatelstwa i nie określa, do kogo należą decyzje w tym zakresie, co jest domeną art. 137 Konstytucji, wskazującego wyłącznie Prezydenta.

Prezydent zauważył, że tryb uznania za obywatela polskiego, przewidziany w ustawie z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. R.P. Nr 7, poz. 44, ze zm.; dalej: ustawa z 1920 r.), ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25; dalej: ustawa z 1951 r.) oraz w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa z 1962 r.), stanowił ułatwienie w uregulowaniu statusu prawnego osób pochodzenia polskiego oraz osób zamieszkających na terytorium Polski w związku ze zmianami społeczno-politycznymi i przemieszczaniem się rzesz ludności, spowodowanymi I i II wojną światową. Zdaniem wnioskodawcy, utrzymywanie obecnie instytucji uznania za obywatela polskiego zarówno w obowiązującej ustawie z 1962 r., jak i zakwestionowanej ustawie z 2009 r. nie jest już ani celowe, ani przydatne z praktycznego punktu widzenia, a w konsekwencji nie znajduje dostatecznego uzasadnienia.

Rozszerzenie w stosunku do ustawy z 1962 r. katalogu przesłanek, na podstawie których następuje uznanie za obywatela polskiego, przewidziane w art. 30 ustawy z 2009 r., należy postrzegać jako odstępianie przez ustawodawcę od traktowania uznania jako wyjątku. Tym samym uznanie staje się równoległą w stosunku do nadania przez Prezydenta drogą otrzymania obywatelstwa polskiego. Dochodzi przy tym do rozszerzenia kompetencji organów administracji rządowej w sprawach tradycyjnie należących do atrybutów głowy państwa. W rezultacie „obok jednoznacznie określonej w Konstytucji prerogatywy Prezydenta RP, realizującej się w drodze doniosłego aktu oznaczającego przyjęcie nowych obywateli do wspólnoty państwowej, faktycznie równoprawną w tym zakresie czyni się decyzję organu administracji rządowej”.

Nadawanie obywatelstwa polskiego należy przy tym do prerogatyw Prezydenta, czyli aktów urzędowych podejmowanych osobiście, bez obowiązku ich kontrasygnaty (art. 137 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji). Ustawa zasadnicza zakazuje ograniczania prerogatyw prezydenckich, w szczególności przez rozszerzanie kompetencji administracji rządowej w sprawach dotyczących obywatelstwa. Wynika z tego nakaz zachowania przez ustawodawcę szczególnej ostrożności we wprowadzaniu regulacji, których skutkiem jest przyznanie organowi administracji publicznej kompetencji *de facto* odpowiadających konstytucyjnym prerogatywom głowy państwa.

2. Sejm w piśmie swego Marszałka z 26 czerwca 2009 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym art. 30 ustawy z 2009 r. w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego, jest zgodny z art. 137 Konstytucji.

Na uzasadnienie tego stanowiska powołano szereg argumentów. Stwierdzono przede wszystkim, że Konstytucja w art. 34 ust. 1 przewiduje różne sposoby nabycia obywatelstwa polskiego. Podstawowym spośród nich jest nabycie go z mocy prawa przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze). Zarazem Konstytucja przewiduje, że inne przypadki nabycia obywatelstwa określi ustawa (art. 34 ust. 1 zdanie drugie), a ta może wskazać przypadki nabycia obywatelstwa polskiego zarówno z mocy ustawy, jak i w następstwie podjęcia stosownych aktów przez właściwe organy władzy publicznej. Nabycie obywatelstwa w inny sposób niż przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi powinno przy tym nastąpić, co do zasady, na wniosek i za zgodą osoby zainteresowanej, a więc być dobrowolne.

Z kolei art. 137 Konstytucji – jak zauważono w piśmie Marszałka Sejmu – przyznaje Prezydentowi prerogatywę do nadawania obywatelstwa polskiego oraz do wyrażania zgody na jego zrzeczenie się. Nadanie przez Prezydenta jest samoistnym, statuowanym konstytucyjnie przypadkiem uzyskania obywatelstwa polskiego i z tej racji nie jest innym przypadkiem jego nabycia, o którym mowa w art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu „[a]rt. 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”. Nadanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta jest natomiast jedną z wyraźnie konstytucyjnie wyróżnionych form uzyskania tego obywatelstwa. Ustawodawca może w rezultacie, zgodnie z art. 34 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, udzielić innym organom władzy publicznej kompetencji w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego. Nie może ona jednak przybrać formy nadania obywatelstwa, konstytucyjnie zastrzeżonej dla Prezydenta jako jego prerogatywa.

Obowiązujące w Polsce ustawodawstwo tradycyjnie przewiduje instytucję uznania za obywatela polskiego, które to uznanie realizuje się w drodze decyzji administracyjnej. Takie rozwiązanie wprowadzały kolejno: ustawa z 1920 r., ustawa z 1951 r. oraz obowiązująca obecnie ustawa z 1962 r. Uznanie za obywatela polskiego stanowi zatem, obok nadania obywatelstwa przez Prezydenta, jeden ze sposobów uzyskania obywatelstwa wskutek aktów indywidualnych podejmowanych przez organy władzy publicznej.

Kwestionowana ustawa z 2009 r. nadaje uznaniu za obywatela kształt w znacznym stopniu odmienny od przewidzianego w ustawie z 1962 r. Kompetencję do dokonywania aktów uznania nadal przyznaje organom administracji rządowej – wojewodom. Istotnie rozszerza jednak krąg osób, które mogą zostać uznane za obywatela polskiego. Jednocześnie precyzuje zarówno pozytywne, jak i negatywne przesłanki uznania za obywatela, przez co rozstrzygnięcie w sprawie uznania – inaczej niż dotychczas – staje się rozstrzygnięciem związanym, a nie uznaniowym. Ustalenie, czy spełnione zostały warunki konieczne uzyskania obywatelstwa w tym trybie, nabiera więc charakteru obiektywnego, a nadto zostaje poddane kontroli sądowej, co sprawia, że „[r]zeczywista dyspozycja w zakresie przyznawania obywatelstwa jest realizowana w tym przypadku przez ustawodawcę”.

Ustawa z 2009 r. utrzymuje dotychczasowy kształt nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta. Akty Prezydenta w sprawach o nadanie obywatelstwa mają charakter w pełni uznaniowy, a tym samym mogą odnosić się do każdej osoby. Podejmując decyzję, Prezydent nie jest związany żadnymi warunkami ustawowymi, a jego

rozstrzygnięcia w sprawie nadania obywatelstwa nie podlegają kontroli sądowej. Ustawodawca zachował zatem model, w którym zastrzeżona wyłącznie dla Prezydenta kompetencja nadawania obywatelstwa polskiego jest podstawowym sposobem jego uzyskania. Z uwagi na w pełni uznaniowy charakter tej instytucji, nadanie obywatelstwa przez Prezydenta może mieć daleko szerszy zakres zastosowania niż uznanie za obywatela.

Zdaniem Marszałka Sejmu, doszło tym samym do wyraźnego zróżnicowania podobnych dotąd sposobów uzyskania obywatelstwa. Bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, że faktyczna liczba wypadków uznania za obywatela polskiego przez organy administracji rządowej może być większa od liczby wypadków nadania obywatelstwa przez Prezydenta. Decydujące znaczenie odgrywa tu bowiem charakter kompetencji: w pełni uznaniowy (nadanie) albo związany sprecyzowanymi przesłankami (uznanie).

Tryb uznania za obywatela rodziłby wątpliwości natury konstytucyjnej, gdyby został ukształtowany w sposób identyczny z prerogatywą prezydencką do nadawania obywatelstwa polskiego. Uznanie za obywatela – co w piśmie Marszałka podkreślono raz jeszcze – zostało jednak unormowane w sposób odmienny: ma charakter związany, a ściśle sprecyzowane ustawowe przesłanki uznania zbliżają je w istocie do nabycia obywatelstwa z mocy prawa; podlega ono ponadto kontroli sądowej. Nadanie obywatelstwa przez Prezydenta służy natomiast realizacji innych celów, a mianowicie jest skierowane przede wszystkim do osób, które nie spełniają przesłanek pozwalających na uznanie za obywatela polskiego, w wypadku których występują jednak okoliczności przemawiające za jego przyznaniem. Uzasadnione jest zatem dalsze utrzymanie odrębnych unormowań dotyczących nadania obywatelstwa i uznania za obywatela, jako alternatywnych dróg uzyskania obywatelstwa polskiego.

Kwestionowana ustawa z 2009 r. stanowi ponadto realizację Europejskiej konwencji o obywatelstwie, przyjętej przez Radę Europy 6 listopada 1997 r. oraz podpisanej przez Polskę 29 kwietnia 1999 r., choć jeszcze nieratyfikowanej. Zgodnie z wymaganiami wskazanej konwencji ustawa wprowadza ułatwienia w nabywaniu obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców, którzy legalnie i stale zamieszkują na terytorium Polski, oraz gwarantuje zaskarżalność decyzji administracyjnych w sprawie uznania za obywatela.

W piśmie Marszałka Sejmu zaznaczono ponadto, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym prewencyjnego trybu kontroli ustawa z 2009 r. korzysta ze szczególnie silnego domniemania konstytucyjności ustanowionych w niej norm.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 18 maja 2009 r. zajął stanowisko, że art. 30 ustawy z 2009 r. nie jest niezgodny z art. 137 Konstytucji.

W piśmie zaznaczono, że sprawy związane z uzyskaniem obywatelstwa normuje zarówno art. 34 ust. 1 Konstytucji, jak i jej art. 137. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy zasadniczej obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, natomiast inne przypadki nabycia tego obywatelstwa określa ustawa. Z kolei art. 137 Konstytucji stanowi, że Prezydent RP nadaje obywatelstwo polskie oraz wyraża zgodę na jego zrzeczenie się.

Wprawdzie art. 137 Konstytucji nie zawiera takiego postanowienia, lecz w doktrynie prawniczej przyjmuje się powszechnie, że warunki i procedurę nadawania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta, a także wyrażania przez niego zgody na zrzeczenie się tego obywatelstwa, powinna regulować ustawa. Pożądane jest przy tym, by była to jedna ustawa, o której mowa w art. 34 ust. 1 Konstytucji.

Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że Konstytucja „[n]ie zakazuje (...) ustawodawcy zwykłego ustanawiania dodatkowych dróg uzyskania

obywatelstwa (...)). Uchwalając ustawę z 2009 r., ustawodawca skorzystał więc „z uprawnienia nadanego mu przez ustrojodawcę w art. 34 ust. 1 Konstytucji RP i (...) określił w drodze ustawy przypadki nabycia obywatelstwa polskiego”.

Prokurator Generalny wskazał również, że zakwestionowana przez Prezydenta ustawa z 2009 r. miała, w zamyśle jej twórców, zastąpić obowiązującą ustawę z 1962 r. Ostatnio wymieniony akt, niekwestionowany przez Prezydenta, przewiduje różne przypadki nabycia polskiego obywatelstwa: nabycie z mocy prawa oraz nabycie – bez udziału Prezydenta – w drodze decyzji administracyjnej. Nabycie obywatelstwa przewiduje również ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, ze zm.), zgodnie z którą osoba przybywająca do Polski na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa w dniu przekroczenia granicy. Analiza obu wskazanych ustaw uprawnia do wniosku, że w polskim systemie prawa ukształtowały się „dwie niezależne drogi prawne do uzyskania obywatelstwa polskiego (...) Oprócz (...) uprawnienia Prezydenta RP do nadania obywatelstwa istnieje również szeroki zakres spraw dotyczących obywatelstwa rozstrzyganych bez udziału Prezydenta”.

Art. 30 zakwestionowanej ustawy z 2009 r. określa przypadki uznania za obywatela polskiego, normując inny niż nadanie sposób uzyskania tego obywatelstwa. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ogranicza więc kompetencji Prezydenta. W ustawie zawarto nawet postanowienia dające pierwszeństwo nadaniu obywatelstwa polskiego przez Prezydenta przed uznaniem za obywatela w drodze decyzji administracyjnej. Argumentacja przytoczona we wniosku Prezydenta zdaje się – w opinii Prokuratora Generalnego – zmierzać do zakwestionowania potrzeby dalszego utrzymywania dwóch odrębnych sposobów uzyskiwania obywatelstwa polskiego. Argument podstawowy głosi przy tym, że oczekiwane jest zachowanie „szczególnej ostrożności co do możliwości wprowadzenia regulacji, których skutkiem jest przyznanie organowi administracji publicznej kompetencji *de facto* odpowiadającej kompetencji Prezydenta RP”. W przekonaniu Prokuratora Generalnego, argument ten powinien być przedmiotem debaty w procesie uchwalania ustawy z 2009 r.; nie może być natomiast rozważany w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowany przez Prezydenta art. 30 ustawy z 2009 r. reguluje instytucję uznania za obywatela polskiego, które to uznanie realizowane jest w drodze decyzji administracyjnej, art. 137 Konstytucji normuje natomiast kompetencję Prezydenta do nadawania tego obywatelstwa. Treść zaskarżonego przepisu „nie wpływa w żaden sposób na zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej”, przyznanej mu przez art. 137 ustawy zasadniczej. Z tego względu zaproponowany przez Prezydenta jako wzorzec kontroli art. 137 Konstytucji jest nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 30 ustawy z 2009 r.

II

Na rozprawie w dniu 18 stycznia 2012 r. stawili się przedstawiciele uczestników: Prezydenta, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

W następstwie pytań zadanych przez członków składu orzekającego, przedstawiciel Prezydenta sprecyzował przedmiot zaskarżenia, stwierdzając, że jest nim cały art. 30 ustawy z 2009 r., kształtujący na nowo instytucję uznania za obywatela polskiego. Zazaczył przy tym, że zmiana instytucji uznania wyraża się w rozszerzeniu przesłanek uznania za obywatela oraz w tym, że po spełnieniu przez wnioskodawcę przesłanek wskazanych w zaskarżonym art. 30 wojewoda jest obowiązany wydać decyzję o uznaniu za obywatela polskiego. Po stronie ubiegającego się o obywatelstwo powstaje zatem uprawnienie do bycia uznanym za obywatela. W wystąpieniu końcowym

zaakcentował nadto, że istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma także art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji, powołany w uzasadnieniu wniosku Prezydenta.

Z kolei przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko, wnosząc alternatywnie o: stwierdzenie nieadekwatności art. 137 Konstytucji jako wzorca do zbadania konstytucyjności art. 30 ustawy z 2009 r. albo stwierdzenie, że zakwestionowany przepis jest zgodny z powołanym wzorcem.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji „[p]rzed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”. Kompetencja do inicjowania tego rodzaju kontroli, określanej jako prewencyjna, przysługuje wyłącznie Prezydentowi, w związku z ciążącym na nim, na mocy art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej, obowiązkiem czuwania nad jej przestrzeganiem. Przedmiotem kontroli prewencyjnej mogą być wyłącznie ustawy przedłożone Prezydentowi do podpisu oraz umowy międzynarodowe przedstawione mu do ratyfikacji, przy czym – zgodnie z art. 122 ust. 3 i 4 oraz art. 133 ust. 2 Konstytucji – jedynym wzorcem takiej kontroli mogą być normy zawarte w ustawie zasadniczej (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

W wypadku gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niekonstytucyjność niektórych przepisów ustawy i zarazem orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent odmawia jej podpisania. Jeżeli natomiast Trybunał nie orzeknie, że niekonstytucyjne przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent obowiązany jest podpisać taką ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwrócić ją Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 ustawy zasadniczej).

Celem kontroli konstytucyjności ustawy, dokonywanej w trybie prewencyjnym, jest to, by niekonstytucyjne normy nie stały się elementem systemu prawa, a więc by uniknąć negatywnych konsekwencji obowiązywania i stosowania norm naruszających Konstytucję (zob. m.in. powołany wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08).

Dokonując kontroli prewencyjnej, Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek zachować powściągliwość, jeśli chodzi o obalanie domniemania konstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego. Ów nakaz powściągliwości nie jest jednak uzasadniony szczególnie mocnym domniemaniem konstytucyjności aktów poddanych tego rodzaju kontroli (siłę rzeczonoego domniemania należy bowiem uznać za jednakową w każdym typie kontroli sprawowanej przez sąd konstytucyjny), lecz tym, że w wypadku kontroli prewencyjnej Trybunał dysponuje wiedzą jedynie o treści zakwestionowanych przepisów; z konieczności brakuje mu natomiast wiedzy o tym, jak takie przepisy są czy będą interpretowane i stosowane. Poza sytuacjami, gdy zakwestionowany akt normatywny został niewątpliwie ustanowiony z naruszeniem wymaganej procedury lub gdy niezgodność zakwestionowanych norm z ustawą zasadniczą jest oczywista, Trybunał ma „(...) obowiązek wyjątkowo starannej i wnikliwej analizy tekstu ocenianej ustawy (...) [oraz] musi (...) wykazać wysoki stopień przezorności i przewidzieć ewentualne problemy, jakie mogą się pojawić po wejściu w życie ustawy” (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

Odnosząc poczynione uwagi do niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że została ona zainicjowana złożeniem przez Prezydenta wniosku w trybie art.

122 ust. 3 Konstytucji. Wskazany wniosek spełnia przy tym wymagania, od których zależy dopuszczalność poddania zaskarżonego przepisu kontroli co do zgodności z ustawą zasadniczą. Przedmiotem wniosku uczyniono art. 30 uchwalonej przez Sejm i Senat 2 kwietnia 2009 r. ustawy o obywatelstwie polskim (dalej: ustawa z 2009 r.). Ustawa ta została 6 kwietnia 2009 r. przekazana przez Marszałka Sejmu do podpisu Prezydentowi. 27 kwietnia 2009 r., a więc przed upływem 21 dni, o których mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji, Prezydent – przed podpisaniem ustawy – zwrócił się z wnioskiem do Trybunału o zbadanie konstytucyjności jej art. 30, wskazując jako wzorzec kontroli art. 137 ustawy zasadniczej. Dodać należy, że ustawa nie miała charakteru pilnego w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji nie stosował się do niej, przewidziany w art. 123 ust. 3 ustawy zasadniczej, siedmiodniowy termin jej podpisania przez Prezydenta.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wobec spełnienia warunków wskazanych w art. 122 ust. 3 Konstytucji dopuszczalne jest merytoryczne zbadanie wniosku.

2. Zagadnieniem wymagającym precyzyjnego omówienia jest przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie. Jako organ działający na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu, Trybunał jest związany granicami tego wniosku (art. 31 ust. 1 i art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Rozważany wniosek powinien przy tym zawierać nie tylko określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części i zarzutu niezgodności tego aktu z Konstytucją, lecz także uzasadnienie zarzutu (art. 32 ust. 1 ustawy o TK). Rekonstrukcja wniosku wymaga wzięcia pod uwagę wszystkich jego elementów.

Analiza *petitum* wniosku Prezydenta z 27 kwietnia 2009 r. i poszczególnych zarzutów sformułowanych w uzasadnieniu tego wniosku zdaje się sugerować, że Prezydent kwestionuje fragment (część) art. 30 ustawy z 2009 r. W *petitum* jako przedmiot kontroli wskazuje bowiem art. 30 omawianej ustawy w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego. Skoro wnioskodawca używa wyrażenia „rozszerza zakres przesłanek”, mogłoby to oznaczać, że art. 30 ustawy z 2009 r. porównuje z jakimś innym zbiorem przesłanek uznania za obywatela polskiego. Z uzasadnienia wniosku (s. 1 i 2) wynika, że Prezydent odwołuje się w tym względzie do aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa z 1962 r.), a dokładnie do tych jej unormowań, które przyznają wojewodzie kompetencję do uznania za obywatela polskiego: „1) bezpaństwowca, jeśli zamieszkiwał w Polsce co najmniej pięć lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się oraz 2) małżonka obywatela polskiego pozostającego w związku małżeńskim co najmniej trzy lata i posiadającego zezwolenie na osiedlenie się w Polsce”. Za taką rekonstrukcją przedmiotu kontroli mogłyby przemawiać również następujące fragmenty uzasadnienia wniosku: „Należałoby zatem ze znaczną ostrożnością rozbudowywać ustawowo umocowany katalog przypadków, w których o obywatelstwie przesądza decyzja organu administracji rządowej” (s. 3 i 4 wniosku); „Rozszerzenie katalogu przesłanek, na podstawie których następuje uznanie za obywatela polskiego przewidziane w art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, oznacza odstępianie przez ustawodawcę od traktowania instytucji uznania jako wyjątku” (s. 5 wniosku).

Należy przy tym zauważyć, że chociaż Prezydent nie wskazuje wprost konkretnych przepisów ustawy z 1962 r., określających przypadki uznania za obywatela polskiego, to analiza treści tej ustawy prowadzi do wniosku, że wnioskodawca ma na myśli: 1) art. 9 ust. 1 o następującym brzmieniu: „Może być uznana za obywatela polskiego osoba o nieokreślonym obywatelstwie lub nieposiadająca żadnego

obywatelstwa, jeżeli zamieszkuje w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, co najmniej 5 lat” oraz 2) art. 10 ust. 1 o następującym brzmieniu: „Cudzoziemiec pozostający 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, może nabyć obywatelstwo polskie, jeżeli w terminie określonym w ust. 1a złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia” (zauważyć przy tym wypada, że – inaczej niż utrzymuje Prezydent – w drugim z wymienionych wypadków nie mamy *de lege lata* do czynienia z uznaniem za obywatela, lecz z odrębną instytucją umożliwiającą nabycie obywatelstwa – por. art. 9 i art. 10 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z 1962 r.). Zbliżone, chociaż nie identyczne przesłanki, tym razem już konsekwentnie odnoszące się do uznania za obywatela polskiego, przewiduje art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy z 2009 r., zgodnie z którym za obywatela polskiego uznaje się cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Polski co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu, który: 1) pozostaje co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim lub 2) nie posiada żadnego obywatelstwa. Należy przy tym zauważyć, że Prezydent nie przeprowadził szczegółowej analizy porównawczej przesłanek uznania za obywatela, przewidzianych w ustawie z 1962 r. oraz w ustawie z 2009 r., w związku z czym – nawet przy założeniu, iż jego intencją nie było zakwestionowanie art. 30 ustawy z 2009 r. w całości – nie jest możliwe precyzyjne wyróżnienie fragmentów rozważanego przepisu, które miałyby stanowić przedmiot kontroli konstytucyjnej.

Ze względu na konsekwencje omówionego braku precyzji co do określenia przedmiotu wniosku, dokonując jego rekonstrukcji, trzeba wziąć pod uwagę istotę zarzutów przedstawionych przez Prezydenta. Szereg argumentów przywołanych we wniosku wskazuje bowiem dość jednoznacznie, że dokonana przez wnioskodawcę wykładnia art. 137 Konstytucji w ogóle wyklucza istnienie alternatywnego wobec prerogatywy prezydenckiej sposobu uzyskania obywatelstwa polskiego w postaci uznania za obywatela. Prezydent stwierdza m.in.: „(...) instytucja uznania, aczkolwiek mająca znaczenie praktyczne, prowadzi do erozji prerogatywy prezydenckiej. Konstytucja wprost wskazuje jedną drogę do obywatelstwa – nadanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta” (s. 3 wniosku). Wnioskodawca utrzymuje też, że *ratio* leżąca u podstaw wcześniej obowiązujących unormowań o uznaniu za obywatela polskiego uległa dezaktualizacji. Interpretacja wniosku w świetle tych argumentów, a nadto sprecyzowanie na rozprawie treści wniosku przez przedstawiciela Prezydenta pozwalają przyjąć, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy instytucji uznania za obywatela polskiego przez organ administracji rządowej w kształcie nadanym jej przez ustawę z 2009 r., czyli w zakresie wszystkich przewidzianych w art. 30 przesłanek, których spełnienie takie uznanie umożliwia i do niego obliguje. Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że przedmiotem kontroli musi być art. 30 ustawy z 2009 r. w całości.

3. Niezależnie od sporów co do natury obywatelstwa i ewolucji, jakiej ta instytucja podlega, przyjmuje się, że obywatelstwo polega na trwałej więzi prawnej łączącej daną jednostkę z pewnym państwem, na przynależności jednostki do tego państwa, a jego istota wyraża się w całokształcie wzajemnych praw i powinności jednostki oraz państwa, wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne.

J. Jagielski definiuje obywatelstwo „jako «instytucję prawną», której istota polega na istnieniu względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego łączącego jednostkę z państwem i wyznaczającego jej przynależność do tego państwa, który stwarza podstawę zaistnienia kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa” (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 20).

Ze względu na istnienie owego szczególnego rodzaju więzi prawnej między jednostkami a określonym państwem wyróżnia się: osoby fizyczne mające status obywateli tego państwa oraz cudzoziemców, zaliczając do tych ostatnich zarówno obywateli innych państw, jak i bezpaństwowców (apatrydów), tj. osoby nieposiadające żadnego obywatelstwa lub o obywatelstwie nieokreślonym. Sytuacja prawna obywateli i cudzoziemców jest odmienna.

Jednostka, która ma status obywatela, jest częścią zbiorowego podmiotu – suwerena, uczestniczy w kształtowaniu jego woli, korzysta z określonych wolności i praw oraz spoczywają na niej określone obowiązki, otoczona jest opieką państwa.

Wzrastająca współcześnie rola praw i wolności człowieka oraz przekonanie, że przysługują one każdej jednostce ludzkiej i mają charakter pierwotny w stosunku do państwa, sprawiła, iż współczesne konstytucje poręczają na ogół korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności wszystkim ludziom. Tak też stanowi art. 37 ustawy zasadniczej: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”. Wspomniane wyjątki przewiduje też sama ustawa zasadnicza, która pewne prawa zastrzega wyłącznie dla obywateli polskich, a wśród nich prawo udziału w referendum oraz w wyborach Prezydenta, posłów i senatorów (art. 62), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2). W konsekwencji osoby, które nie są obywatelami polskimi, korzystają z tych wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, których Konstytucja nie zastrzega wyłącznie dla obywateli polskich albo korzystanie z których nie zostało ograniczone lub wyłączone w drodze ustawy.

Rozszerzanie zakresu wolności i praw, które przysługują cudzoziemcom, ma niewątpliwie wpływ na ocenę statusu obywatela jako przedmiotu aspiracji osób pragnących taki status uzyskać. Zlikwidowanie licznych uprzednio ograniczeń i zakazów dotyczących cudzoziemców wzmocniło ich pozycję prawną i pozwala na ułożenie spraw życiowych w Polsce bez uzyskania obywatelstwa. Odnosi się to przede wszystkim do cudzoziemców będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, gwarantującej swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału. Aktywność tego rodzaju rozwijać mogą także pozostali cudzoziemcy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach) cudzoziemcy mają bowiem możliwość pobytu na terytorium Polski, a – po uzyskaniu zezwolenia wojewody – również zamieszkania na tym terytorium na czas określony, osiedlenia się lub pobytu jako rezydent długookresowy Wspólnot Europejskich. Cudzoziemcy, którzy przebywają w Polsce, mogą prowadzić działalność gospodarczą w granicach określonych przez art. 13 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.) oraz wykonywać pracę, jeśli spełniają warunki określone w art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.). W tym stanie rzeczy взгляд na możliwość rozwijania szeroko rozumianej aktywności życiowej na terytorium Polski przestaje być pierwszoplanowy czy nawet szczególnie doniosły jako motyw ubiegania się o polskie obywatelstwo.

Uzyskanie przez Polskę 1 maja 2004 r. statusu członka Unii Europejskiej w istotny sposób wpłynęło na pozycję prawną polskich obywateli. Art. 20 ust. 1 Traktatu o

funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47; dalej: TFUE) proklamuje obywatelstwo Unii Europejskiej: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”. Oznacza to, że zarówno nabycie, jak i utrata obywatelstwa Unii Europejskiej następuje z mocy prawa jako konsekwencja posiadania lub utraty obywatelstwa państwa członkowskiego, a tym samym oznacza, iż obywatele polscy są obywatelami UE.

Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo narodowe i wiąże się z uzyskaniem szeregu praw zeń wynikających. Najważniejszymi prawami obywateli Unii są na podstawie powołanego traktatu oraz Karty praw podstawowych: prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej na terytorium państwa trzeciego ze strony każdego z państw członkowskich w razie, gdy państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma w nim swego przedstawicielstwa, prawo kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego i odwoływania się do instytucji i organów doradczych Unii, prawo zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo do dobrej administracji oraz prawo dostępu do dokumentów. To, że uzyskanie obywatelstwa polskiego wiąże się automatycznie z uzyskaniem obywatelstwa Unii Europejskiej i pakietem praw, które obywatelom Unii przysługują, niewątpliwie zwiększa atrakcyjność obywatelstwa polskiego dla osób pochodzących z państw nienależących do UE oraz dla bezpaństwowców.

Jeśli ograniczymy się jedynie do uwzględnienia konsekwencji prawnych posiadania obywatelstwa polskiego, pomijając doniosłą wartość, jaką jest sama przynależność do wspólnoty państwowej będącej wspólnotą polityczną, historyczną, kulturową i aksjologiczną, to okaże się, że współcześnie rangę polskiego obywatelstwa wyznaczają wskazane wcześniej dwa czynniki: objęcie cudzoziemców ochroną Rzeczypospolitej Polskiej i przyznanie im szerokiego katalogu praw i wolności, w istotnym stopniu zmniejszające różnicę w ich pozycji prawnej w stosunku do obywateli polskich, oraz łączący się z obywatelstwem polskim status obywatela Unii Europejskiej.

4.1. Zgodnie z powszechnym poglądem, przyjmowanym także w prawie międzynarodowym, normowanie spraw dotyczących obywatelstwa: jego nabycia i utraty oraz skutków prawnych, które się z nim wiążą, jest pozostawione suwerennym decyzjom państwa (zob. J. Jagielski, *op. cit.*, s. 21; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 199). Stąd też treść przepisów normujących obywatelstwo oraz forma prawna, w jakiej państwa regulują sprawy obywatelstwa, zależy w znacznym stopniu od ich historii i tradycji. Niektóre z nich, np. Francja, mimo że instytucja obywatelstwa pojawiła się po raz pierwszy właśnie w Konstytucji francuskiej z 1791 r., od czasu Kodeksu Napoleona normują tę instytucję przepisami prawa cywilnego. Współcześnie większość państw zdecydowała się jednak na konstytucyjną regulację obywatelstwa, chociaż stopień szczegółowości tych regulacji jest zróżnicowany. Należą do nich, aby ograniczyć się do przykładowego wskazania: Austria, Belgia, Portugalia czy Republika Federalna Niemiec, a także państwa naszego regionu: Bułgaria, Czechy, Litwa, Słowenia, Słowacja czy Węgry. Trudne doświadczenia tych ostatnio wymienionych państw sprawiły, że w ich ustawach zasadniczych zawarty jest wyraźny zakaz pozbawiania obywatelstwa bez zgody zainteresowanego.

W Polsce konstytucyjną regulację obywatelstwa przewidywała Konstytucja z 1921 r. Wyrażała ona zasadę nabycia obywatelstwa z mocy prawa przez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie oraz przewidywała nadanie obywatelstwa przez „powołaną władzę państwową”, a odnośnie do innych przypadków nabycia obywatelstwa oraz jego utraty odsyłała do ustaw. Jednak od roku 1935 podstawowym aktem normującym sprawy obywatelstwa stały się w Polsce ustawy, w tym także epizodyczne, normujące nadzwyczajne formy utraty obywatelstwa. Do konstytucyjnej regulacji instytucji obywatelstwa powrócono w 1997 r., dając wyraz istotnemu związkowi istniejącemu między byciem obywatelem a konstytucyjnym statusem jednostki.

4.2.1. W obowiązującej Konstytucji znajdują się dwa przepisy odnoszące się do obywatelstwa: art. 34 oraz art. 137.

Art. 34 Konstytucji zawiera dwa postanowienia. W ustępie pierwszym wskazano sposoby nabycia obywatelstwa polskiego, natomiast w ustępie drugim wyrażono zasadę trwałości obywatelstwa, wykluczającą jego utratę wbrew woli zainteresowanego.

W art. 34 ust. 1 ustawy zasadniczej ustrojodawca przewidział nabycie obywatelstwa z mocy prawa według zasady prawa krwi (*ius sanguinis*), stanowiąc: „Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi”. W tym samym przepisie, w jego zdaniu drugim, ustrojodawca dopuścił inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego, powierzając ich określenie ustawodawcy, a więc przedstawicielowi Narodu.

Zamieszczenie obu wymienionych postanowień w jednym przepisie wskazuje na ich ścisły związek treściowy. Nie wyraża się on jednak w tym, że Konstytucja upoważnia ustawodawcę do wprowadzenia wyjątków od zasady prawa krwi (por. sposób sformułowania art. 37 ustawy zasadniczej) lub że wprowadza jakieś warunki, które ustawodawca ma brać pod uwagę, określając w ustawie „inne przypadki nabycia obywatelstwa”. W art. 34 ust. 1 Konstytucji nie znajdujemy żadnego słownego wyrazu tego rodzaju ograniczeń. Przeciwnie, przepis ten nie zawiera żadnych materialnych wskazań, którymi ma się kierować ustawodawca. Na tę cechę polskiej regulacji konstytucyjnej zwraca się uwagę w nauce prawa konstytucyjnego (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 34, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 6), sygnalizując niekiedy, że pozostawiła ona ustawodawcy bardzo szeroki zakres swobody (zob. B. Banaszak, *op.cit.*, s. 200; oraz R. Balicki, B. Banaszak, *Obywatelstwo polskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w]: *Dziesięć lat Konstytucji RP*, red. H. Zięba-Załucka, E. Gdulewicz, Rzeszów 2007, s. 9-10).

Związek treściowy między postanowieniami zawartymi w art. 34 ust. 1 ustawy zasadniczej polega na tym, że normuje się w nim – wprost albo przez odesłanie – konstytucyjnie dopuszczalne sposoby nabywania obywatelstwa. Jednemu z nich, uzyskaniu obywatelstwa zgodnie z zasadą prawa krwi, ustrojodawca nadał charakter podstawowy w tym sensie, że każdy, kto spełnia warunki wskazane w omawianym przepisie, jest z mocy Konstytucji obywatelem polskim, a w konsekwencji podmiotem wolności, praw i obowiązków związanych z tym statusem. Dodać zarazem należy, że rozważany sposób nabycia obywatelstwa nie ma charakteru dobrowolnego.

W art. 34 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji ustrojodawca użył wyrażenia „określa ustawa”. Zgodnie z ugruntowaną regułą redagowania tekstów prawnych i korespondującą z nią regułą ich odczytywania oznacza to, że upoważnił ustawodawcę do określenia innych sposobów nabycia obywatelstwa niż wskazane w ustawie zasadniczej. Brak takiego przepisu oznaczałby – wobec treści art. 34 ust. 1 zdania pierwszego oraz art. 137 – że Konstytucja normuje sposoby uzyskania polskiego obywatelstwa w sposób wyłączny. Zamieszczenie rozważanego przepisu w tekście ustawy zasadniczej daje zatem wyraz temu, że unormowanie konstytucyjne nie jest wyczerpujące, a w konsekwencji z woli

ustrojodawcy sposoby nabycia obywatelstwa mogą zostać uregulowane także w formie ustawy, a zarazem jedynie w formie ustawy. Dodać należy, że omawiany przepis nie jest więc prostym, a przy tym normatywnie zbędnym powtórzeniem zasady głoszącej, że ustawą można uregulować każdą materię w granicach, które dla treści ustawy wyznacza ogólnie Konstytucja. Wyraża on bowiem, poza samym upoważnieniem, pewne ograniczenie ustawodawcy co do zakresu spraw, jakie wolno mu unormować (zob. np.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 130-134; L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 55; *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 56-58). Spod regulacji ustawowej ustrojodawca wyłączył przecież przewidziany wprost w Konstytucji sposób nabycia obywatelstwa zgodnie z zasadą prawa krwi. Dodajmy, że swobodę ustawodawcy ogranicza poza tym wyrażona *expressis verbis* w ustawie zasadniczej i mająca charakter prerogatywy kompetencja Prezydenta w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego, co powoduje, że nie jest możliwe ukształtowanie uprawnień innych organów państwa w zakresie spraw związanych z przyznawaniem obywatelstwa w sposób identyczny czy istotnie zbliżony do uprawnień głowy państwa.

Wypada podkreślić, iż w odniesieniu do samej treści unormowań dotyczących spraw obywatelstwa swobodę ustawodawcy ogranicza założona w Konstytucji wizja państwa i społeczności państwowej, a także powinności organizacji państwowej wobec jednostek, które ją tworzą. W szczególności więc ustawodawcę ogranicza spoczywający na wszystkich organach władzy publicznej obowiązek dbania o interes i bezpieczeństwo państwa, obowiązek poszanowania godności człowieka oraz nakaz równego traktowania i niedyskryminacji. Zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy ograniczają również wiążące Rzeczpospolitą zobowiązania międzynarodowe.

Podsumowując uwagi na temat zakresu swobody ustawodawcy, określającego, zgodnie z art. 34 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, „inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego”, Trybunał stwierdza, że jest ona ograniczona przez konstytucyjną zasadę nabycia obywatelstwa przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, konstytucyjną kompetencję Prezydenta do nadawania obywatelstwa oraz – co do treści – liczne przepisy ustawy zasadniczej wyznaczające ustawodawcy określone powinności oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe. Swoboda ustawodawcy nie jest natomiast ograniczona w ten sposób, iżby ustrojodawca wyznaczał mu jakieś merytoryczne rozwiązania w zakresie dotyczącym uregulowania dodatkowych sposobów nabywania obywatelstwa. W ramach pozostawionej swobody ustawodawca może czerpać ze zbioru historycznie ukształtowanych reguł przyznawania obywatelstwa (zasada prawa ziemi, uznanie za obywatela) lub wprowadzić nowe prawne formy jego uzyskania.

4.2.2. Drugim konstytucyjnym przepisem odnoszącym się do obywatelstwa jest art. 137, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”. Mocą norm w nim wyrażonych Prezydent uzyskał uprawnienia do dokonywania dwóch doniosłych aktów, uważanych za jego typowe kompetencje reprezentacyjne w stosunkach wewnętrznych. Jeden z nich jest uroczystym aktem głowy państwa, przez który dokonuje się przyjęcia nowego członka do wspólnoty politycznej, jaką jest państwo polskie. Drugi natomiast jest aktem wyrażenia przez Prezydenta zgody na wystąpienie z owej wspólnoty. Oświadczenie woli zainteresowanego o zrzeczeniu się obywatelstwa, o czym mowa w art. 34 ust. 2 Konstytucji, oraz wyrażenie przez Prezydenta zgody na wystąpienie ze wspólnoty państwowej, o czym mowa w art. 137, są łącznie warunkiem koniecznym i wystarczającym skutecznej utraty obywatelstwa.

Kompetencja w zakresie nadawania obywatelstwa, a także wyrażania zgody na zrzeczenie się go jest – w myśl art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji – prerogatywą Prezydenta, realizowaną w drodze urzędowego aktu władczego niewymagającego kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, za który to akt głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Rozważana kompetencja jest związana z wolnością czynienia z niej użytku. Prezydent jest bowiem uprawniony nadać obywatelstwo, chociaż nie jest do tego obowiązany, przy czym może to uczynić, kierując się racjami, które uzna za słuszne, uwzględniając wszakże wyznaczone mu konstytucyjnie zadania i sposób ich wykonywania, wskazany w art. 126 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jego władza w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego nie podlega ograniczeniom występującym w odniesieniu do nabycia tego obywatelstwa. Konstytucja nie określa bowiem jakichkolwiek materialnych przesłanek, od których spełnienia uzależniona byłaby możliwość przyznania przez Prezydenta obywatelstwa (jak to ma miejsce w przypadku nabycia obywatelstwa zgodnie z zasadą prawa krwi), ani nie przewiduje ich wskazania w ustawodawstwie (jak to ma miejsce w odniesieniu do innych przypadków nabycia obywatelstwa).

4.3. W art. 34 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca dwukrotnie posłużył się określeniem „nabycie obywatelstwa”, natomiast w art. 137 użył określenia „nadanie obywatelstwa”. Ustalając stosunek między wskazanymi pojęciami konstytucyjnymi, Trybunał stwierdza, że w rozumieniu Konstytucji są to pojęcia niezależne od siebie w tym sensie, że odnoszą się do dwóch odmiennych wyróżnionych w ustawie zasadniczej sposobów uzyskania obywatelstwa polskiego, a w konsekwencji nadanie obywatelstwa nie może być traktowane jako jeden ze sposobów jego nabycia. Świadczy o tym jednoznacznie treść art. 34 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, a inne przypadki nabycia tego obywatelstwa określa ustawa. Skoro bowiem nabycie obywatelstwa w ujęciu powołanego przepisu następuje wyłącznie zgodnie z zasadą prawa krwi oraz – dodatkowo – na warunkach określonych w ustawie, a prerogatywa Prezydenta dotycząca przyznawania obywatelstwa wynika bezpośrednio z Konstytucji, to nadanie obywatelstwa musi zostać uznane za odrębny od nabycia sposób uzyskania statusu obywatela. Podkreślenia wymaga przy tym, że nabycie obywatelstwa, zarówno zgodnie z zasadą prawa krwi, jak i w przypadkach określonych w ustawie, jest zwyczajnym sposobem uzyskania obywatelstwa polskiego, natomiast nadanie obywatelstwa przez Prezydenta stanowi nadzwyczajny sposób jego uzyskania, z zastrzeżeniem, iż żaden przepis ustawy zasadniczej nie przyznaje jednej z tych instytucji pozycji uprzywilejowanej. Swobodzie ustawodawcy dotyczącej określenia dodatkowych przypadków nabycia obywatelstwa odpowiada swoboda głowy państwa odnośnie do przyznawania obywatelstwa według swojego uznania, niezależnie od przesłanek ustalonych w przepisach prawnych dla pozostałych form uzyskiwania obywatelstwa, chociaż trzeba mieć zarazem na uwadze, iż ustawodawca, wskazując w ustawie owe dodatkowe sposoby nabycia obywatelstwa, nie może ukształtować uprawnień innych organów państwa na wzór rozważanego uprawnienia Prezydenta.

Przedstawione wnioski wzmacniane są także argumentami odwołującymi się do miejsca, w jakim rozważane przepisy zostały zamieszczone w tekście ustawy zasadniczej. Otóż art. 34, normujący sprawy obywatelstwa, zamieszczono w rozdziale drugim Konstytucji, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Podkreśla to doniosłość statusu obywatela w wyznaczaniu pozycji jednostki w państwie. Z kolei art. 137 został zawarty w rozdziale piątym Konstytucji, zatytułowanym „Prezydent Rzeczypospolitej”, wśród postanowień wyznaczających kompetencje głowy państwa. Przewiduje on bardzo ważne, lecz tylko jedno z wielu uprawnień Prezydenta, jakim jest

nadawanie obywatelstwa polskiego. Sprawy dotyczące obywatelstwa zostały zatem uregulowane w Konstytucji w dwóch miejscach: przede wszystkim w przepisie dotyczącym nabycia obywatelstwa (art. 34 ust. 1), a nadto w przepisie przyznającym głowie państwa kompetencję do nadawania obywatelstwa (art. 137). Również z tego względu Trybunał nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że uznanie za obywatela, jako ustawowa forma nabycia obywatelstwa, powinno być postrzegane jako wyjątek w stosunku do przewidzianej w ustawie zasadniczej instytucji nadania obywatelstwa przez Prezydenta.

Warto przy tym odnotować, że w inny sposób relacje pomiędzy pojęciami nabycia obywatelstwa i nadania obywatelstwa porządkował art. 88 Konstytucji z 1921 r., który stanowił: „Obywatelstwo polskie nabywa się: a) przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie, b) przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej. Inne postanowienia co do obywatelstwa polskiego, jego nabycia oraz utraty określają osobne ustawy”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w ujęciu powołanego przepisu nadanie obywatelstwa było jednym z przypadków jego nabycia. Odmienne ukształtowanie treści przepisów regulujących uzyskiwanie statusu obywatela w aktualnie obowiązującej Konstytucji spowodowało jednak zmianę tej relacji, a w konsekwencji, jak już wspomniano, nie jest możliwe traktowanie nadania obywatelstwa przez Prezydenta jako szczególnego – w rozumieniu ustawy zasadniczej – sposobu nabycia obywatelstwa.

Należy poza tym zaznaczyć, że również zgodnie z art. 4 i art. 17 ustawy z 2009 r. nabycie obywatelstwa polskiego obejmuje wszystkie przypadki uzyskania tego obywatelstwa, w tym również jego nadanie, co oznacza, iż na gruncie omawianej ustawy wyrażenie „nabycie obywatelstwa” nie tylko nie wyklucza się z wyrażeniem „nadanie obywatelstwa”, ale wręcz jest w stosunku do niego nadrzędne. Posłużenie się rozważanymi wyrażeniami w zakwestionowanej ustawie w sposób odmienny niż przyjęty w ustawie zasadniczej nie wpływa jednak na ich relację w ujęciu konstytucyjnym. Nie budzi przecież żadnych wątpliwości, że Konstytucji nie wolno interpretować przez pryzmat ustaw, czego konsekwencją jest m.in. autonomia pojęć konstytucyjnych.

Miedzy konstytucyjnym nabyciem obywatelstwa zgodnie z zasadą prawa krwi oraz przewidzianym przez Konstytucję nadaniem obywatelstwa przez głowę państwa występują liczne różnice. Podstawowa sprowadza się do tego, że – jak Trybunał stwierdził już wcześniej – każdy, kto urodzi się z rodziców będących obywatelami polskimi, staje się – z mocy ustawy zasadniczej – obywatelem polskim (art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), podczas gdy nadanie obywatelstwa zależy od uznaniowego rozstrzygnięcia Prezydenta, a zainteresowany podmiot nie ma prawa do uzyskania statusu obywatela w tym trybie.

Poza dwoma konstytucyjnie ukształtowanymi sposobami uzyskania obywatelstwa, ustawa zasadnicza w art. 34 ust. 1 zdaniu drugim przyznaje ustawodawcy kompetencję do wskazania innych jeszcze sytuacji, w których następować będzie nabycie obywatelstwa polskiego. Jakkolwiek może tu powstać wątpliwość, czy powołany przepis należy rozumieć jako wyrażający wyłącznie scharakteryzowane wcześniej upoważnienie czy też – jak przyjmuje się w doktrynie prawniczej (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 34, *Konstytucja...*, s. 6) – także obowiązek, z którego ustawodawca wywiązałby się, gdyby określił przynajmniej jeden dodatkowy sposób nabycia obywatelstwa, to jednak rozstrzygnięcie tej kwestii nie ma żadnego znaczenia dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji. Omawiane postanowienie Konstytucji, ze względu na jego zamieszczenie w rozdziale normującym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, w bezpośrednim sąsiedztwie takich zasad jak godność człowieka oraz jego wolność i równość, daje pośredni wyraz współczesnemu dążeniu do przyjmowania przez poszczególne państwa rozwiązań prawnych, które sprzyjają coraz pełniejszej realizacji

postulatu unikania bezpaństwowości i przez przyznanie obywatelstwa zapewniają jednostce pieczę państwa. Jednocześnie wzmacnia ono poczynione wcześniej konkluzje, że jeśli chodzi o ustalanie owych „innych przypadków nabycia obywatelstwa”, ustawa zasadnicza nie wyznacza ustawodawcy żadnych bezpośrednich ograniczeń, w szczególności nie nakazuje wiązać ich z konstytucyjną zasadą prawa krwi. Ustawa zasadnicza, normując sprawy obywatelskie, nie odwołuje się bowiem do etnicznie uwikłanego pojęcia narodu. Rozważane postanowienie nie wymaga też, by zapewnić udział Prezydenta w przyznawaniu obywatelstwa w formach przewidzianych przez ustawę.

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał ponownie podkreśla, że z oczywistych względów nadanie obywatelstwa przez Prezydenta – jako ukształtowana przez ustawę zasadniczą instytucja odrębna – nie jest nabyciem obywatelstwa, a w szczególności „innym przypadkiem nabycia obywatelstwa”, o którym mowa w art. 34 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji. Ustawodawca, działając na mocy powołanego przepisu, jest upoważniony określić inne niż przewidziane w ustawie zasadniczej przypadki nabycia obywatelstwa. Przypadkiem takim może być przy tym, chociaż nie musi, uznanie za obywatela dokonywane przez organ administracji rządowej w razie spełnienia przez cudzoziemca określonych warunków. Nie ulega zarazem wątpliwości, że – podobnie jak nadanie obywatelstwa – każdy ze sposobów nabycia obywatelstwa przewidziany w Konstytucji lub określony w odpowiedniej ustawie wywołuje te same skutki prawne: prowadzi do uzyskania statusu obywatela polskiego.

5. Jak ustalono, zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji ustrojodawca upoważnił ustawodawcę do określenia innych niż wskazane w ustawie zasadniczej sposobów nabycia obywatelstwa polskiego. Stosownie do tego upoważnienia owe „inne przypadki nabycia obywatelstwa” normują aktualnie dwie ustawy: ustawa z 1962 r. oraz ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, ze zm.; dalej: ustawa o repatriacji).

Ustawa z 1962 r. przewiduje uzyskanie obywatelstwa z mocy prawa w przypadkach w niej wymienionych (np. przez urodzenie się, gdy oboje rodzice są obywatelami polskimi oraz gdy jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie jest nieznane bądź nieokreślone jest jego obywatelstwo lub nie posiada żadnego obywatelstwa), przez złożenie oświadczenia i jego przyjęcie w drodze decyzji wydawanej przez wojewodę lub konsula oraz przez uznanie za obywatela dokonywane przez wojewodę. Ponadto ustawa ta zawiera też postanowienia dotyczące nadania obywatelstwa przez Prezydenta. Ustawa o repatriacji reguluje z kolei nabycie obywatelstwa z mocy prawa z chwilą przekroczenia granicy przez osobę pochodzenia polskiego, przybywającą do Polski na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji, oraz nabycie obywatelstwa przez osobę pochodzenia polskiego uznaną za repatrianta z chwilą, gdy decyzja o uznaniu stanie się ostateczna.

Według obowiązujących przepisów prawnych obywatelstwo polskie można zatem uzyskać na podstawie Konstytucji, co znajduje potwierdzenie również w regulacjach ustawowych, a mianowicie: zgodnie z zasadą prawa krwi i w drodze nadania przez Prezydenta, oraz na podstawie ustawy: zgodnie z zasadami uzupełniającymi zasadę prawa krwi, przez złożenie oświadczenia o przyjęciu obywatelstwa i jego akceptację przez organ państwa, w razie uznania za obywatela oraz w drodze repatriacji i w razie uznania za repatrianta. Uzyskanie obywatelstwa z mocy prawa przewiduje więc zarówno Konstytucja, jak i ustawa. Oba te rodzaje aktów normatywnych przewidują też przyznanie obywatelstwa w sposób pochodny, czyli w oparciu o decyzję upoważnionego organu.

5.1. Obowiązująca ustawa z 1962 r., mimo jej wielokrotnych nowelizacji, przestała odpowiadać na wiele współczesnych wyzwań, takich jak: liczne migracje,

obywatelstwo wielokrotne, częste związki małżeńskie obywateli polskich z cudzoziemcami i związane z tym zagadnienie zmiany obywatelstwa przez współmałżonka, obywatelstwo dzieci z małżeństw, w których jedno z małżonków nie jest polskim obywatelem, a przy tym nie rozstrzyga wielu „zaszłości historycznych”, np. kwestii obywatelstwa polskiego osób, które utraciły je niezależnie od swej woli. Przygotowana już pod rządami Konstytucji z 1997 r. ustawa o obywatelstwie polskim, której wejście w życie przewidziano na 1 stycznia 2001 r., nie uzyskała mocy obowiązującej wskutek wstrzymania postępowania ustawodawczego po poprawkach Senatu. Podjęte później prace nad nową ustawą prowadzone w Kancelarii Prezydenta nie zakończyły się wystąpieniem z inicjatywą ustawodawczą. Zakwestionowana ustawa z 2009 r. jest więc aktem długo oczekiwanym, a jej twórcy mieli ambicje kompleksowego uregulowania w niej spraw dotyczących obywatelstwa. W art. 4 omawiana ustawa wymienia wszystkie prawne sposoby uzyskania obywatelstwa polskiego: z mocy prawa, przez nadanie obywatelstwa, przez uznanie za obywatela i przez przywrócenie obywatelstwa polskiego, pomijając jedynie te, które uregulowano w ustawie o repatriacji. Podstawowe formy uzyskania obywatelstwa, z mocy prawa zgodnie z zasadą prawa krwi oraz w drodze nadania obywatelstwa przez Prezydenta, określone zostały przez Konstytucję, pozostałe – stosownie do upoważnienia wyrażonego w art. 34 ust. 1 zdaniu drugim ustawy zasadniczej – przewiduje ustawa z 2009 r., a nabycie obywatelstwa z mocy prawa w drodze repatriacji oraz w razie uznania za repatrianta nadal normuje ustawa o repatriacji.

Rozwiązania przyjęte w zakwestionowanej ustawie są w zasadzie spójne z postanowieniami podpisanej, choć jeszcze nieratyfikowanej, Europejskiej konwencji o obywatelstwie; w zakresie uzyskania i utraty obywatelstwa opierają się na unormowaniach wcześniejszych. Istotne zmiany dotyczą dwóch spraw: odmiennego ukształtowania znanej już uprzednio instytucji uznania za obywatela oraz wprowadzenia po raz pierwszy instytucji, jaką jest przywrócenie obywatelstwa. Wątpliwości konstytucyjne budzi, zdaniem Prezydenta, na nowo uregulowana instytucja uznania za obywatela polskiego. Nie wywołują ich natomiast inne przewidziane przez ustawę z 2009 r. sposoby uzyskania obywatelstwa. Wniosek Prezydenta opiera się przy tym na założeniu, że uznanie w takim kształcie, jaki nadano mu w ustawie z 1962 r., pozostaje w zgodzie z Konstytucją, mimo że – podobnie jak nadanie obywatelstwa – jest według tej ustawy aktem uznaniowym.

Przedmiotem kontroli w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał jest więc art. 30 ustawy z 2009 r., w którym uregulowano instytucję nabycia obywatelstwa przez uznanie za obywatela, a wzorcem kontroli – art. 137 Konstytucji, przyznający Prezydentowi kompetencję do nadawania obywatelstwa. Problem konstytucyjny sprowadza się natomiast do tego, czy ustawowa instytucja uznania za obywatela jest identyczna z instytucją nadania obywatelstwa lub na tyle do niej zbliżona, że można uznać, iż narusza wyłączność głowy państwa w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego.

5.2. Instytucja określana jako uznanie za obywatela, realizowana w drodze decyzji administracyjnej, ma w prawie polskim długą tradycję, chociaż sposób jej unormowania w poszczególnych ustawach istotnie się różnił. Wprowadzono ją ustawą z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. R. P. Nr 7, poz. 44, ze zm.; dalej: ustawa z 1920 r.) u progu II Rzeczypospolitej, przewidywała tę formę nabycia obywatelstwa ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25; dalej: ustawa z 1951 r.), a utrzymuje ją obecnie obowiązująca ustawa z 1962 r. Tym samym uznanie było i jest jednym ze sposobów nabycia obywatelstwa polskiego w drodze indywidualnego aktu dokonywanego przez organ władzy publicznej. Instytucję tę, jak wielokrotnie wskazywano, przewiduje też kwestionowana przez Prezydenta ustawa z 2009 r.

Istnienie oraz sposób ukształtowania omawianej instytucji uzasadniają różne racje, zależnie od celów, jakim ma ona służyć w określonych okolicznościach historycznych, przy czym zawsze obecne są wśród nich racje pragmatyczne: uznanie jest w praktyce dogodną formą nabycia obywatelstwa polskiego przez podmiot spełniający ustalone w ustawie warunki.

Uznanie za obywatela przewidziane w ustawie z 1920 r. miało służyć uregulowaniu prawnego statusu Polaków (osób polskiego pochodzenia), którzy powracali do odradzającej się Ojczyzny, oraz osób, które od lat zamieszkiwały na terytorium nowej Rzeczypospolitej. Ze względu na tworzące się państwo i tworzącą się kategorię jego obywatelstwa, instytucja, o której mowa, miała na celu przede wszystkim potwierdzić gotowość przynależności do nowego państwa wielkich rzesz ludności, która do tej pory nie mogła być polskimi obywatelami. Uznanie za obywatela miało w tych warunkach charakter swoisty, było nie tyle aktem włączenia do wspólnoty obywateli osoby będącej cudzoziemcem, ile aktem konstytuowania owej wspólnoty. Daje temu wyraz język ustawy, w której posłużono się wyrażeniami: „obywatelstwo polskie służy każdej osobie (...), która (...)” lub „obywatele państw innych pochodzenia polskiego oraz ich potomkowie uznani będą za obywateli Państwa Polskiego”. Od tak rozumianego uznania ustawa odróżniła nadanie obywatelstwa „na prośbę osoby pragnącej je uzyskać”.

Instytucja uznania przewidziana przez ustawę z 1951 r. służyła z kolei uregulowaniu obywatelstwa osób, które przebywały trwale w Polsce co najmniej od 9 maja 1945 r. i nie miały określonej przynależności państwowej. Również i ta ustawa, obok uznania za obywatela, dopuszczała uzyskanie obywatelstwa w drodze nadania.

Obie wskazane ustawy, przewidujące uznanie jako formę nabycia obywatelstwa, zmierzały do uporządkowania spraw dotyczących statusu obywatela po dwóch wojnach światowych, w następstwie których nastąpiły głębokie zmiany polityczne i terytorialne, powstały nowe państwa, miały miejsce procesy przemieszczania się ludności na wielką skalę. Instytucja uznania za obywatela spełniała wtedy zadanie porządkowania przynależności państwowej po dziejowych kataklizmach.

Wskazane racje uznania za obywatela straciły współcześnie na doniosłości i mają walor jedynie historyczny (zob. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 165). Wobec ukształtowania się państwa polskiego i wspólnoty jego obywateli instytucja uznania za obywatela została w obowiązującej ustawie z 1962 r. uregulowana wąsko. Jeśli zważymy, że przypadek uzyskania obywatelstwa przez cudzoziemców zamieszkujących w Polsce i pozostających w związku małżeńskim zawartym z osobą o polskim obywatelstwie nie został *de lege lata* uwzględniony w ramach omawianej instytucji i podlega innemu reżimowi prawnemu, to okaże się, że odnosi się ona aktualnie jedynie do osób nieposiadających żadnego obywatelstwa oraz osób o nieokreślonym obywatelstwie, jeżeli zamieszkują w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich co najmniej 5 lat. Oba wskazane rozwiązania mają przy tym na celu ułatwienie uzyskania obywatelstwa osobom tworzącym rodzinę z obywatelami polskimi oraz realizację idei unikania bezpaństwowości.

Ustawa, która wywołała wątpliwości Prezydenta, kształtuje uznanie za obywatela w sposób odmienny niż obowiązująca ustawa z 1962 r.: istotnie rozszerza katalog przypadków, w których następować będzie takie uznanie, oraz znosi uznaniowość rozważanej instytucji. Zgodnie z zakwestionowanym art. 30 ustawy z 2009 r. „[z]a 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, zezwolenia 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”.

Poszczególne przypadki uznania za obywatela polskiego uzależnione zostały od spełnienia określonych przesłanek. Precyzyjne ustalenie niektórych z nich wymaga odwołania się do innych aktów normatywnych. W szczególności istotne wydaje się określenie, jakie podmioty mogą uzyskać zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, prawo stałego pobytu oraz status uchodźcy.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach zezwolenia na osiedlenie się udziela się cudzoziemcowi, który: 1) jest małoletnim dzieckiem cudzoziemca, posiadającego zezwolenie na osiedlenie się, urodzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) pozostaje w związku małżeńskim, zawartym z obywatelem polskim co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku i bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony; 3) bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany udzielonej na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 lub 1a albo ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472, ze zm.; dalej: ustawa o udzielaniu ochrony) lub przez okres 5 lat w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej; 4) jest dzieckiem obywatela polskiego i pozostaje pod jego władzą rodzicielską.

Z kolei zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, udziela się, z pewnymi wyjątkami określonymi w art. 65 ust. 2 tej ustawy, cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnie i nieprzerwanie, co najmniej przez 5 lat, jeżeli posiada: 1) stabilne i regularne źródło dochodu wystarczającego do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu; 2) ubezpieczenie zdrowotne lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Prawo stałego pobytu reguluje ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043, ze zm.). Zgodnie z tą ustawą, co do zasady prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywają obywatele UE (art. 42) oraz członkowie ich rodzin spełniający określone warunki (art. 43 i art. 44). Prawo stałego pobytu przed upływem 5-letniego okresu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywa: 1) pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek, która w chwili zakończenia wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek osiągnęła wiek emerytalny określony przez polskie przepisy dotyczące ubezpieczenia emerytalnego lub która zakończyła wykonywanie pracy w celu przejścia na wcześniejszą emeryturę, jeżeli przedtem przez okres 12 miesięcy wykonywała pracę lub inną działalność zarobkową we własnym imieniu i na własny rachunek na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przebywała na tym terytorium nieprzerwanie przez okres dłuższy niż 3 lata; 2) pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek, która zaprzestała wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek na tym terytorium z powodu trwałej niezdolności do pracy, jeżeli przebywała na tym terytorium nieprzerwanie przez okres dłuższy niż 2 lata; 3) pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek, która po 3 latach nieprzerwanego pobytu i wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek na tym terytorium wykonuje pracę lub inną działalność zarobkową we własnym imieniu i na własny rachunek w innym państwie członkowskim, przebywając nadal na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokąd powraca co najmniej raz w tygodniu (art. 45 ust. 1). Dotyczy to także członków rodzin tych podmiotów (art. 46). Pobyt na terytorium Polski uważa się za nieprzerwany, w przypadku gdy przerwy w nim nie przekroczyły łącznie 6 miesięcy w roku, przy czym pobytu nie przerywa opuszczenie tego terytorium na okres dłuższy z powodu: 1) odbycia obowiązkowej służby wojskowej albo 2) ważnej sytuacji osobistej, w szczególności ciąży, porodu, choroby, studiów, szkolenia zawodowego, oddelegowania, która wymaga pobytu poza tym terytorium, pod warunkiem że okres ten jest nie dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy (art. 47 ust. 1 i 2).

Status uchodźcy reguluje ustawa o udzielaniu ochrony. Zgodnie z jej art. 13 ust. 1 rozważany status nadaje się cudzoziemcowi, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Status uchodźcy nadaje się także dziecku takiego cudzoziemca, urodzonemu na terytorium Polski (art. 13 ust. 2).

Oceniając warunki uznania za obywatela, określone w art. 30 ust. 1 ustawy z 2009 r., nie można zatem ignorować okoliczności, że ich spełnienie zależeć będzie również od zrealizowania wymagań ustalonych w innych przepisach obowiązującego w Polsce prawa, które to wymagania w istotnym stopniu ograniczają zakres osób uprawnionych do uzyskania obywatelstwa w tym trybie.

Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż w myśl art. 30 ust. 2 ustawy z 2009 r. cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego, z wyłączeniem małoletniego cudzoziemca, o którym mowa w art. 30 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. z 2011 r. Nr 43, poz. 224, ze zm.), świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim.

Z kolei art. 30 ust. 3 ustawy z 2009 r. stanowi, że do ustalenia, czy cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stosuje się odpowiednio art. 64 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany, gdy żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 6 miesięcy i nie przekroczyła łącznie 10 miesięcy w wymaganych okresach, chyba że przerwa była spowodowana: 1) wykonywaniem obowiązków zawodowych lub świadczeniem pracy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, którego siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) towarzyszeniem małżonkowi wykonującemu obowiązki zawodowe lub świadczącemu pracę w warunkach, o których mowa w pkt 1; 3) leczeniem cudzoziemca.

Analizując treść art. 30 ustawy z 2009 r., można z łatwością zauważyć, że ustawodawca przewidział kilka nieznanych dotąd przesłanek uznania za obywatela, w szczególności takich jak nieprzerwany legalny pobyt cudzoziemca na terytorium Polski przez wskazany czas. Rozwiązanie to było przedmiotem wielu dyskusji w toku parlamentarnych prac nad projektem ustawy. Nie doszło jednak do wypracowania jednolitego stanowiska. W debacie zgłoszono wątpliwości natury konstytucyjnej oraz kwestionowano merytoryczną koncepcję uznania za obywatela, a mianowicie to, że: 1) ustawa rozszerza krąg podmiotów, które mogą się ubiegać o polskie obywatelstwo; 2) w razie spełnienia ustawowych przesłanek wojewoda jest obowiązany dokonać aktu uznania; 3) w procedurze uznania nie przewidziano udziału Prezydenta; 4) akt uznania jako akt administracyjny nie jest dość doniosły, co może osłabić rangę samego obywatelstwa. W sprawie zgodności z Konstytucją ustawowego uregulowania instytucji uznania za obywatela podnoszono, że instytucja ta może stać się „konkurencyjna” wobec prerogatywy głowy państwa do nadawania obywatelstwa, chociaż jednocześnie wątpliwości tych nie odnoszono do takich sposobów uzyskania obywatelstwa jak jego nabycie w drodze repatriacji czy też w razie uznania za repatrianta oraz do całkowicie nowej instytucji przywrócenia obywatelstwa, jako ustawowo uregulowanych sposobów nabycia obywatelstwa polskiego, nieprzewidzianych wprost przez ustawę zasadniczą.

W toczonej debacie dały się wyraźnie zauważyć dwie myśli: że wątpliwości konstytucyjne wywołuje nie sama instytucja uznania, znana wszak obowiązującemu prawodawstwu, lecz sposób, w jaki została ona ukształtowana w ustawie z 2009 r., oraz że w tym stanie rzeczy lepiej jest w ogóle zrezygnować z omawianej instytucji, ponieważ czynienie przez Prezydenta użytku z kompetencji w zakresie nadawania obywatelstwa daje gwarancję rozważnego przyjmowania nowych osób do wspólnoty obywateli.

Ostatecznie w uchwalonej ustawie przyjęto, że uznanie za obywatela polskiego jest dokonywane w drodze decyzji administracyjnej właściwego miejscowo wojewody, podejmowanej na wniosek cudzoziemca, w przypadkach enumeratywnie wskazanych w ustawie. Decyzja ta nie ma charakteru uznaniowego; wojewoda jest obowiązany ją podjąć, jeżeli cudzoziemiec spełnia wymienione w ustawie warunki, potwierdzające jego faktyczne związki z Polską. Odmowa uznania za obywatela może mieć miejsce tylko w przypadku, gdy nabycie obywatelstwa powodowałoby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, co stanowi jedyne kryterium ocenne przewidziane, jeśli chodzi o uznanie za obywatela (art. 31 pkt 2

ustawy z 2009 r.). Ostateczna decyzja w sprawie uznania za obywatela podlega przy tym kontroli sądowej. *Ratio legis* dla omawianego rozwiązania jest stworzenie przewidywalnej drogi nabycia obywatelstwa polskiego, co przejawia się w tym, że osobie ubiegającej się o uzyskanie tego obywatelstwa ustawodawca wyznacza jasno określone wymagania. Zarazem stwarza jej klarowną perspektywę uzyskania statusu obywatela, jeśli wymagania te spełni. Osoba, która wiąże swe losy z Polską, może więc aktywnie działać, by wyznaczonym warunkom sprostać. Dodajmy, że obowiązkowi wojewody, by uznać za obywatela osobę spełniającą warunki wskazane w ustawie, odpowiada uprawnienie tego, kto te warunki spełnia, by zostać za obywatela uznanym.

Rozwiązanie, przyjęte w art. 30 ustawy z 2009 r., przewidujące uzyskanie obywatelstwa w drodze decyzji organów administracji, jest współcześnie znane w wielu państwach, np. w Austrii, Francji, Hiszpanii, Republice Federalnej Niemiec, Szwajcarii czy we Włoszech. Wyraźna jest też tendencja, by decyzje w rozważanych sprawach podejmowały organy mające odpowiednie możliwości potwierdzenia stopnia integracji cudzoziemca ze społecznością, w której żyje. Spośród krajów naszego regionu jedynie Rosja utrzymała scentralizowaną formę przyznawania obywatelstwa w drodze rozstrzygnięcia organu władzy publicznej; decyzje w sprawach obywatelstwa należą do Prezydenta Federacji Rosyjskiej.

5.3. Kwestionowana ustawa z 2009 r. wprowadza także pewne modyfikacje w instytucji nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta. Mimo że art. 137 Konstytucji, przyznający głowie państwa prawo nadawania obywatelstwa, nie odsyła do ustawy, to w nauce prawa konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym ustawa powinna wskazywać warunki, jakie musi spełnić cudzoziemiec starający się o uzyskanie obywatelstwa, oraz procedurę nadania obywatelstwa przez Prezydenta, a także procedurę wyrażania przez niego zgody na jego zrzeczenie się (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 137, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 1; L. Garlicki, uwagi do art. 34, *Konstytucja...*, s. 6).

W II Rzeczypospolitej obywatelstwo polskie było nadawane aktem Ministra Spraw Wewnętrznych, po zasięgnięciu w tej sprawie opinii gminy, w której dana osoba mieszkała, oraz opinii właściwego organu administracji ogólnej. Obywatelstwo nadawano „na prośbę osoby pragnącej je uzyskać”, jeżeli spełniała warunki określone w ustawie, w tym prowadziła nieposzlakowany tryb życia, przebywała co najmniej 10 lat w granicach państwa polskiego oraz znała język polski.

Pod rządami ustawy z 1951 r. nadanie obywatelstwa polskiego było uznaniowym aktem Rady Państwa. Zgodnie z obowiązującą ustawą z 1962 r. nadanie obywatelstwa następuje na wniosek cudzoziemca i jest uzależnione od spełnienia warunku zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej przez co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu. W przypadkach szczególnie uzasadnionych możliwe jest odstępianie od spełnienia tego warunku. Podobne wymagania – zamieszkiwanie przez określony czas na terytorium najpierw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a następnie Rzeczypospolitej Polskiej – przewidywały kolejne wersje tej ustawy. Obywatelstwo nadawano odpowiednio aktem Rady Państwa albo Prezydenta. Można więc powiedzieć, że nadanie obywatelstwa jest w polskiej tradycji indywidualnym aktem dokonywanym przez ministra albo głowę państwa, po spełnieniu przez ubiegającego się o obywatelstwo określonych warunków, zawsze jednak aktem uznaniowym.

Ustawa z 2009 r. przejmuje z obowiązujących unormowań postanowienie, że obywatelstwo nadawane jest cudzoziemcowi na jego wniosek. Wskazuje przy tym wymagania, jakim ma odpowiadać wniosek, oraz informacje i dokumenty, które należy do niego dołączyć, normuje postępowanie z wnioskiem, w tym działania podejmowane przez

różne organy, zasięganie informacji u pewnych organów, a także formę i treść aktu nadania obywatelstwa polskiego oraz zawiadomienia o odmowie jego nadania. Realizacja obowiązków w zakresie zebrania informacji o osobie ubiegającej się o polskie obywatelstwo, nałożonych przez ustawę na poszczególne organy państwa: ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy wojewodę, służy dostarczeniu Prezydentowi materiału niezbędnego do podjęcia decyzji o nadaniu tego obywatelstwa. W każdym stadium postępowania Prezydent może jednak zdecydować o przekazaniu mu wniosku i rozstrzygnąć sprawę według swego uznania (art. 24). Rozwiązanie to oprócz wielu innych, omówionych poniżej, daje wyraz samodzielności decyzji Prezydenta i wskazuje na jedynie pomocniczy charakter działań pozostałych organów państwa w postępowaniu o nadanie obywatelstwa.

Ustawa z 2009 r. odstępuje od uzależnienia dopuszczalności nadania obywatelstwa polskiego od spełnienia określonych warunków (np. zamieszkiwanie na terytorium Polski), co jest w pełni uzasadnione w świetle aktualnej regulacji konstytucyjnej. Przyjęte w omawianej ustawie rozwiązanie potwierdza zarazem jednoznacznie stanowisko, że nadawanie obywatelstwa pozostaje całkowicie w gestii Prezydenta, a jego rozstrzygnięcie w tej sprawie ma charakter dyskrecyjny. Przedstawiona konkluzja znajduje uzasadnienie w innych jeszcze argumentach. Oto ustawa z 2009 r. nie przewiduje jakichkolwiek prawnych środków odwołania od rozstrzygnięć Prezydenta, chociaż – zgodnie z utrwalonym poglądem – dopuszczalne jest ponawianie wniosku o nadanie obywatelstwa. Ustawa nie wymaga też uzasadnienia decyzji Prezydenta, a nadto przyznaje pierwszeństwo instytucji nadania obywatelstwa przed ustawowymi sposobami jego nabycia: uznaniem za obywatela i przywróceniem obywatelstwa. Stanowi bowiem w art. 23, że złożenie wniosku o nadanie cudzoziemcowi obywatelstwa polskiego powoduje umorzenie toczącego się już postępowania o uznanie go za obywatela albo o przywrócenie mu obywatelstwa.

Ustawa z 2009 r. utrwała zatem stanowisko wyrażone w uchwale z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98 (ONSA nr 1/1999, poz. 6), w której Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Prezydent RP (...) wydając akt prawny w sprawie nadania obywatelstwa polskiego, działał jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, w pełni uznaniową władzę Państwa w zakresie włączenia cudzoziemca do wspólnoty obywateli Rzeczypospolitej Polskiej”, oraz potwierdza wypracowane wcześniej stanowisko o niezaskarżalności rozstrzygnięcia Prezydenta w sprawie nadania obywatelstwa polskiego bądź też odmowy jego nadania.

Instytucja nadania obywatelstwa ukształtowała się w okresie rewolucji francuskiej. Była pomyślana jako uroczysta forma włączenia do wspólnoty państwowej cudzoziemca mającego dla tej wspólnoty szczególne zasługi. Uchwała francuskiego Zgromadzenia Narodowego z dnia 26 sierpnia 1792 r. stanowiła: „ludzie, którzy swymi pismami lub męstwem służyli sprawie wolności (...) nie mogą być uznani za cudzoziemców przez naród, który ich świątym umysłem i męstwem zawdzięcza swą wolność” (W. Ramus, *op. cit.*, s. 166). Ta forma pochodnego nabycia obywatelstwa wraz z postanowieniami Kodeksu Napoleona została recypowana w wielu krajach europejskich i stała się wzorcem współczesnego pojęcia nadania obywatelstwa. Charakteryzuje je uroczysta forma włączenia do wspólnoty państwowej cudzoziemca, który nie wywodzi się z danego państwa i którego nie muszą wiązać z danym państwem żadne faktyczne związki. Tak pomyślany akt nadania obywatelstwa, dokonywany przez najwyższe organy państwa, mający charakter jednostronny i władczy, mimo ewolucji, jaką ta instytucja przeszła, różni się od aktu uznania za obywatela. Nadanie odnosi się bowiem w szczególności do osób, których nie łączą z nową ojczyzną związki pochodzenia. Dla uznania natomiast

charakterystyczny jest element stwierdzenia czy potwierdzenia istniejącej wcześniej szczególnej, faktycznej więzi występującej między cudzoziemcem i wspólnotą państwową, do której ma być on przyjęty. Wiąż tego rodzaju wymagana jest także przy innych formach nabycia obywatelstwa, takich jak nabycie w drodze repatriacji czy przywrócenie obywatelstwa, które z uznaniem łączy również to, że obecny jest w nich element potwierdzenia istniejących już związków.

5.4. Nadanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta nie jest aktem dokonywanym zbyt często. W latach 1990-2010 Prezydent przyjął do grona polskich obywateli ponad 22 000 osób, przy czym można zauważyć, że liczba nadań jest porównywalna w poszczególnych kadencjach prezydenckich i wynosi dla każdej z nich około 5 500.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (pismo z 8 listopada 2011 r., znak DOiR.I.620-14-/11-PW) w latach 1999-2011 Prezydent nadał obywatelstwo 15 661 osobom, a właściwe organy administracji publicznej (województwie, a w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 30 czerwca 2001 r. również starostwie) wydały 6 455 decyzji w sprawie uznania za obywatela oraz w sprawie akceptacji oświadczenia o przyjęciu obywatelstwa złożonego przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego, w tym 6 143 decyzji pozytywnych.

6. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że instytucja nadania obywatelstwa przez Prezydenta oraz instytucja uznania za obywatela w drodze decyzji administracyjnej wojewody są dopuszczalnymi konstytucyjnie sposobami uzyskania obywatelstwa polskiego. Kompetencja w zakresie nadania obywatelstwa zastrzeżona jest wyłącznie dla Prezydenta, jako że zgodnie z ustawą zasadniczą stanowi jego prerogatywę. Uznanie jest natomiast jednym z dopuszczonych przez Konstytucję – pod warunkiem wprowadzenia w drodze ustawy – sposobów nabycia obywatelstwa. Warunek ten został w niniejszym wypadku spełniony. Kształtując nadanie obywatelstwa jako prerogatywę głowy państwa, Konstytucja wyklucza, by upoważnienie do dokonywania aktu nadania mogło przysługiwać jakiemukolwiek innemu podmiotowi. Wyklucza też takie ustawowe sposoby nabycia obywatelstwa, które byłyby w stosunku do nadania konkurencyjne pod względem prawnym. Unormowania zawarte w Konstytucji oraz kwestionowanej ustawie z 2009 r. kształtują nadanie obywatelstwa jako uroczysty, władczy i jednostronny akt głowy państwa, mocą którego cudzoziemiec zostaje włączony do polskiej wspólnoty państwowej. Rozstrzygnięcie Prezydenta ma przy tym charakter uznaniowy. Konstytucja i ustawa z 2009 r. nie uzależniają bowiem nadania obywatelstwa od spełnienia określonych przesłanek, ani nie przewidują możliwości odwołania się od podjętej przez Prezydenta decyzji. Instytucja nadania obywatelstwa w prawie polskim uwzględnia więc wszystkie tradycyjne cechy nadania, a postanowienia kwestionowanej ustawy – w porównaniu z obowiązującą regulacją z 1962 r. – omawiane cechy jeszcze wzmacniają, zachowując podstawową właściwość prerogatywy, jaką jest jej uznaniowość.

Uznanie za obywatela jest natomiast aktem związanym. Kompetencja wojewody do uznania za obywatela aktualizuje się wtedy i tylko wtedy, gdy zostaną spełnione warunki (przesłanki) wskazane w ustawie.

O ile decyzja o nadaniu obywatelstwa nie musi uwzględniać żadnych faktycznych związków cudzoziemca z nową ojczyzną, o tyle uznanie dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy tego rodzaju związki istnieją i wyrażają się np. w polskim pochodzeniu, relacjach małżeńskich i rodzinnych z obywatelami polskimi, nieprzerwanym przybywaniu na terytorium Polski, poświadczonej urzędowo znajomości języka polskiego. Akt uznania związki te jedynie potwierdza. Pamiętać należy poza tym, że ostateczna decyzja w sprawie uznania podlega kontroli niezawisłego sądu.

Nadanie obywatelstwa i uznanie za obywatela są więc dwoma istotnie różniącymi się sposobami uzyskania obywatelstwa polskiego. Uznanie okazałoby się względem nadania konkurencyjne tylko wówczas, gdyby – podobnie jak nadanie obywatelstwa – zostało ukształtowane jako akt uznaniowy lub gdyby warunki, od spełnienia których uznanie jest uzależnione, miały charakter pozorny. Takich zastrzeżeń nie można sformułować w odniesieniu do ustawy z 2009 r., skoro przesłanki uznania za obywatela wymieniono w niej enumeratywnie i mają one charakter obiektywny. Opinii tej nie zmienia to, że wzajemne relacje między instytucjami uznania za obywatela i nadania obywatelstwa ulegały w polskim prawie modyfikacjom: od szerokiego ujęcia uznania w ustawie z 1920 r., co – jak Trybunał już wspominał – umożliwiło ukonstytuowanie wspólnoty obywateli odradzającego się wtedy państwa, przez wąskie ujęcie uznania w ustawie z 1962 r., po rozwiązanie przyjęte w kwestionowanej ustawie z 2009 r., traktujące uznanie za obywatela jako akt związany, chociaż dopuszczalny w wielu sytuacjach. Sposób unormowania instytucji uznania w ustawie z 1962 r. spowodował, że instytucja nadania stała się praktycznie podstawową formą uzyskania obywatelstwa w drodze indywidualnego aktu organu władzy publicznej. Nie przesądza to jednak o tym, że inne przypadki jego uzyskania mają w świetle Konstytucji w stosunku do nadania charakter wyjątkowy.

Przedstawionej opinii nie zmienia też to, że mogą zaistnieć sytuacje, w których motywem skłaniającym Prezydenta do nadania obywatelstwa będzie jedna z przesłanek wskazanych w art. 30 kwestionowanej ustawy, ani to, że nadanie obywatelstwa jest prerogatywą Prezydenta. Kwalifikując kompetencję Prezydenta w zakresie nadawania obywatelstwa jako prerogatywę, Konstytucja zastrzega wyłączność głowy państwa w przyznawaniu obywatelstwa w formie nadania, lecz – wobec treści art. 34 ust. 1 zdania drugiego ustawy zasadniczej – nie wyklucza innych sposobów jego uzyskania, w tym również w drodze indywidualnego aktu organu władzy państwowej. Nie wymaga przy tym udziału Prezydenta w dokonaniu takiego aktu.

7. Ukształtowana w art. 30 ustawy z 2009 r. instytucja uznania za obywatela jest przejawem otwartej wizji obywatelstwa. Przedmiotem dyskusji może być jednak to, czy warunki, od spełnienia których uzależnione zostało nabycie obywatelstwa w rozważanej formie, dobrano trafnie, w szczególności, czy wymagania stawiane osobom ubiegającym się o polskie obywatelstwo nie są zbyt małe. Wątpliwość taka nasuwa się zwłaszcza wobec poczynionej wcześniej konstatacji o skali współczesnych migracji oraz o zagwarantowaniu cudzoziemcom „znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej” licznych wolności i praw, co wpłynęło na zmianę statusu obywatela. Obywatelstwo jest dziś bowiem przede wszystkim przynależnością do wspólnoty politycznej, historycznej, kulturowej i aksjologicznej, z czym wiąże się nie tylko katalog uprawnień, lecz także obowiązek dbałości i ponoszenie odpowiedzialności za dobro wspólne, którym dla wszystkich obywateli powinna być Rzeczpospolita Polska.

Dążenie do nadania przesłankom uznania za obywatela maksymalnie weryfikowalnego charakteru sprawiło zapewne, że nie ma wśród nich takich, które pozwalałyby w każdym indywidualnym wypadku ustalić stopień zintegrowania cudzoziemca z polską społecznością i kulturą oraz stopień zinternalizowania przez niego wartości konstytucyjnych, co zazwyczaj jest przewidziane w ustawodawstwach współczesnych państw. Są to jednak kwestie, których rozstrzygnięcie łączy się przede wszystkim z przyjęciem takiej, a nie innej merytorycznej koncepcji uznania za obywatela, a wybór tej ostatniej mieści się, co Trybunał niejednokrotnie podkreślał, w zakresie swobody ustawodawcy, ograniczonej jednak przez ogólne zasady i wartości konstytucyjne. Gdyby przedstawione wątpliwości dotyczące warunków, od spełnienia których uzależnione zostało uznanie za obywatela, chciał oceniać w świetle standardów ustawy

zasadniczej, to zauważyć należy, że wnioskodawca nie wskazał wzorców konstytucyjnych, które taką kontrolę by umożliwiały (np. preambuła, art. 1 i art. 2 Konstytucji, określające Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich obywateli oraz demokratyczne państwo prawne, czy jej art. 5, nakazujący strzec dziedzictwa narodowego).

Dodajmy jeszcze, że jest niewykluczone, iż obowiązywanie nowych rozwiązań prawnych doprowadzi do zwiększenia liczby aktów uznania za obywatela w stosunku do aktów nadania obywatelstwa. Nie będzie to jednak w żadnym stopniu umniejszać w sensie prawnym kompetencji Prezydenta w zakresie dokonywania władczych i uznaniowych aktów przyznania obywatelstwa polskiego.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz § 46 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2012 r. o sygn. Kp 5/09.

1. Podstawowym motywem złożenia niniejszego *votum separatum* jest przyjęcie innej niż Trybunał wykładni przepisów Konstytucji, składających się na wzorzec kontroli zakwestionowanego art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (dalej: ustawa z 2009 r.). Według wnioskodawcy, wzorzec ten stanowi art. 137 Konstytucji, który jednak – na co zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny – musi być interpretowany w ścisłym związku z art. 34 ust. 1 Konstytucji. Dopiero wszystkie te przepisy ustawy zasadniczej (a zatem art. 34 ust. 1 w związku z art. 137) umożliwiają udzielenie właściwej odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność unormowania ustawowego upoważniającego wojewodę do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego w przypadkach wymienionych w art. 30 ustawy z 2009 r.

2. Na wstępie należy zauważyć, że ustrojodawca w art. 34 ust. 1 Konstytucji wyszedł naprzeciw postulatowi zrozumiałości oraz zwięzłości redagowania przepisów prawnych. Umieszczenie w jednym ustępie dwóch krótkich zdań sugeruje bowiem, że obejmuje on w istocie jedną myśl, która jedynie dla jasności tekstu nie została wyrażona w jednym zdaniu złożonym (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 364). W konsekwencji podkreśla to ściśle związki treściowe zdania pierwszego i drugiego art. 34 ust. 1 Konstytucji, jeszcze silniejsze niż powiązania między zdaniami wyrażającymi samodzielną (pojedynczą) myśl, a ujętymi w odrębne ustępy (paragrafy) tego samego artykułu. Innymi słowy, w przypadku art. 34 ust. 1 Konstytucji wynik interpretacji zdania drugiego art. 34 ust. 1 Konstytucji jest silnie determinowany treścią jego zdania pierwszego.

Powyższe założenie prowadzi do innego wniosku niż sformułowany w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 5/09, w którym TK wywiódł, że sam art. 34 ust. 1 Konstytucji nie zawiera materialnych wskazań (nie wyznacza merytorycznych rozwiązań) wymagających uwzględnienia przez ustawodawcę określającego „inne przypadki nabycia obywatelstwa”. Ograniczenie tej swobody regulacyjnej jest dość znaczne, co wynika z konieczności ustalania znaczenia pojęcia „innych przypadków nabycia obywatelstwa polskiego” w kontekście zdania pierwszego art. 34 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją tego powinno być przyjęcie, że zakres upoważnienia przewidzianego w art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji obejmuje jedynie określenie dodatkowych przesłanek materialnoprawnych nabycia obywatelstwa, które ze swej istoty (na co jasno wskazuje art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji) następuje wyłącznie *ex lege*. *A contrario* powyższa delegacja nie przewiduje możliwości wprowadzenia dodatkowego trybu (sposobu) uzyskania obywatelstwa polskiego, w szczególności np. na podstawie aktu administracyjnego wydawanego przez wojewodę.

Za kolejne ograniczenie swobody ustawodawcy uznać należy wymóg wzięcia pod uwagę okoliczności, że ustawa zasadnicza jako podstawową przesłankę nabycia

obywatelstwa traktuje „urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi”. W mojej ocenie, w ten właśnie sposób ustrojodawca dąży do sprecyzowania tego, na czym przede wszystkim powinna polegać – jak to określił J. Jagielski – „swoista więź osoby fizycznej z państwem” (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 9). W związku z tym ustawowe warunki nabycia obywatelstwa polskiego nie mogą całkowicie pomijać kwestii pochodzenia (związków krwi), a takie przesłanki, które ich nie uwzględniają, powinny być wprowadzane tylko w przypadkach motywowanych wyjątkowymi okolicznościami (np. art. 14 ust. 1 pkt 2, art. 15 czy art. 16 ustawy z 2009 r.).

3. Przyjęta interpretacja pojęcia „innych przypadków nabycia obywatelstwa polskiego” znajduje dodatkowo oparcie w treści art. 137 Konstytucji przewidującym prerogatywę Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie nadania obywatelstwa polskiego. Przepis ten dookreśla, w sposób negatywny, sformułowanie użyte w art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Wprowadza bowiem drugi sposób uzyskania obywatelstwa (obok nabycia następującego z mocy prawa), podkreślając jednocześnie to, że na gruncie konstytucyjnym jednoznacznie rozdziela się nabycie (*ex lege*) od naturalizacji cudzoziemca, która pozostaje tylko w gestii Prezydenta Rzeczypospolitej. Tym samym ustrojodawca jasno deklaruje, że upoważnienie dla ustawodawcy przewidziane w art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji obejmuje wyłącznie określenie dodatkowych warunków nabycia obywatelstwa z mocy prawa, pozostawiając poza jego zakresem możliwość umocowania jakiegokolwiek organu władzy publicznej do naturalizacji cudzoziemca. Art. 137 Konstytucji przewiduje bowiem rozłączne zakresowo, a przez to spójne rozwiązanie z tym, które wprowadza art. 34 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi o uzyskaniu obywatelstwa z mocy prawa (przesłanki mogą zostać dookreślone przez ustawodawcę), a art. 137 Konstytucji – o uzyskaniu obywatelstwa w drodze nadania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przesądzając jednoznacznie, że jest to jedyny organ państwowy umocowany do działania w zakresie naturalizacji cudzoziemca.

4. Wyżej wskazane unormowanie realizuje fundamentalną regułę tworzenia ustroju władzy publicznej, a mianowicie zasadę rozdzielności kompetencyjnej organów. Oznacza ona w szczególności obowiązek prawodawcy jasnego i precyzyjnego rozgraniczenia działań przypisywanych poszczególnym organom. W wymiarze prakseologicznym sprowadza się to do postulatu, aby jedna sprawa była przydzielona tylko jednemu organowi i nie występowałyby sprawy nieprzydzielone w ogóle. Konsekwencją obowiązywania wspomnianej zasady jest w niniejszym przypadku upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej (jako jedynego podmiotu) do wydawania aktu skutkującego uzyskaniem przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego. *Ratio legis* wyposażenia właśnie tego organu we wspomniany „klasyczny atrybut władzy głowy państwa” (por. R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 44) stanowi dążenie do podkreślenia rangi naturalizacji, której dokonuje (i powinien dokonywać) „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej” (por. J. Jagielski, *op. cit.*, s. 170), oraz to, że powaga urzędu prezydenckiego jest odpowiednią gwarancją nieprzypadkowości aktu nadania obywatelstwa polskiego, nawet pomimo braku ustawowego określenia warunków jego wydania (por. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 174).

Jednocześnie należy zauważyć, że znaczenie zasady rozdzielności kompetencyjnej organów zostało tutaj szczególnie wyeksponowane, jako że w zakresie

nadania obywatelstwa polskiego mamy do czynienia z prerogatywą Prezydenta Rzeczypospolitej, a zatem kompetencją wykonywaną przezeń bez uprzedniej kontrasygnaty premiera, w sposób nieskrepowany stanowiskiem innych organów państwowych (zob. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucja prezydenta*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 65-66). Innymi słowy, zamiarem ustrojodawcy było podkreślenie tego, że Prezydent Rzeczypospolitej jako jedyny organ dysponuje upoważnieniem do podejmowania rozstrzygnięć w kwestii przyjęcia cudzoziemca do wspólnoty obywateli państwa polskiego.

5. Dotychczasowy wywód można skonstatować następująco: ustrojodawca w art. 34 ust. 1 i art. 137 Konstytucji ujawnia wolę nadania obywatelstwu polskiemu odpowiedniej wagi (doniosłej rangi), co przejawia się w nawiązaniu do konieczności wystąpienia ścisłych więzi z państwem polskim (tzw. prawa krwi) oraz wyjątkowej pozycji ustrojowej organu decydującego o przyjęciu cudzoziemca do wspólnoty obywateli polskich. Te założenia powinien mieć na względzie również ustawodawca wypełniający delegację zawartą w art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Konieczność sformułowania powyższych wytycznych i stosowania się do nich jest związane ponadto z problemem pojawiającym się w toku procesu integracji europejskiej, a mianowicie zachowania tożsamości narodowej państwa polskiego, rozumianej jako specyfika kultury, języka, obyczajów, religii, historii, przekonań czy wyznawanych wartości (por. K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2010, s. 12-13) oraz poczucie wspólnoty ze wszystkimi rodakami. Tym samym mamy do czynienia z kwestią wypełniania przez władze publiczne obowiązku troski o dobro wspólne, który wynika z preambuły i art. 1 Konstytucji (por. zdanie odrębne sędziego Z. Cieślaka do wyroku TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26).

6. Wpływ na pozytywną ocenę zaprezentowanej interpretacji konstytucyjnych determinant ustawowego kształtowania sposobów i przesłanek uzyskania obywatelstwa polskiego powinno mieć również „pewne przewartościowanie roli obywatelstwa jako wyróżnika prawnego statusu jednostki w państwie” (J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 221). Rozwój systemu praw człowieka bowiem sprawia, że coraz więcej różnych wolności i praw adresowanych jest do każdej osoby znajdującej się w ramach jurysdykcji danego państwa. Wobec tego kategoria obywatelstwa określająca przynależność osoby do państwa oraz związany z tym zespół uprawnień i obowiązków traci na znaczeniu w kontekście sytuacji (statusu) tej osoby w państwie, skoro z większości praw może korzystać także cudzoziemiec. Innymi słowy, obywatelstwu z perspektywy praw człowieka i podstawowych wolności nie przysługuje już walor kryterium odróżniania statusu jednostki jako „swojej” z punktu widzenia państwa od statusu jednostki „obcej”, czyli cudzoziemca. W pewnym stopniu zatem zatraca się ostrość przeciwstawiania statusu obywatela statusowi cudzoziemca, które to zestawienie tradycyjnie stanowiło do tej pory główny identyfikator roli instytucji obywatelstwa (zob. *ibidem*). To uzasadnia, moim zdaniem, dopuszczalność przyjęcia zaprezentowanej wykładni art. 34 ust. 1 w związku z art. 137 Konstytucji, bez uszczerbku z punktu widzenia statusu prawnego cudzoziemca traktowanego na równi z obywatelem polskim w zakresie przysługujących mu praw człowieka podlegających szerokiej ochronie.

7. Konkludując, w mojej ocenie, art. 30 ustawy z 2009 r. jest niezgodny z art. 137 Konstytucji, ponieważ konstytucyjne umocowanie ustawodawcy obejmuje tylko wprowadzenie – dodatkowych w stosunku do ustawy zasadniczej – warunków uzyskania obywatelstwa polskiego z mocy prawa, wyłączając na mocy art. 137 Konstytucji dopuszczalność upoważnienia jakiegokolwiek innego organu władzy publicznej (w szczególności wojewody) do podejmowania rozstrzygnięć skutkujących naturalizacją cudzoziemców.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2012 r. o sygn. Kp 5/09.

**Zdanie odrębne
sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. Kp 5/09, w którym uznano, że art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (dalej: ustawa z 2009 r.) jest zgodny z art. 137 Konstytucji.

Uważam, że art. 30 ustawy z 2009 r. jest niezgodny z art. 137 Konstytucji.

1. Oceniając zgodność z Konstytucją zakwestionowanego przez Prezydenta RP art. 30 ustawy z 2009 r. należało uwzględnić podstawowe, ustrojowe okoliczności, które powinny wyznaczać rozwiązania przyjęte w ustawie zwykłej. Współcześnie obywatelstwo nie we wszystkich państwach stanowi materię konstytucyjną. Natomiast polski ustrojodawca podnosi tę instytucję do rangi konstytucyjnej, kształtując jej zasadnicze treści.

Kontrolowana ustawa z 2009 r. jest pierwszym aktem prawnym regulującym nabywanie obywatelstwa polskiego w zmienionych warunkach ustrojowych oraz pod rządami Konstytucji z 1997 r., zastępując dotychczasową ustawę o obywatelstwie sprzed blisko 50 lat. Pierwszym zadaniem ustawodawcy było zatem szczególnie staranne dostosowanie regulacji ustawowej do tych konstytucyjnych treści normatywnych.

Ponadto, należało oczekiwać kompleksowej regulacji obywatelstwa polskiego, uwzględniającej aktualne znaczenie tego obywatelstwa w aspekcie zarówno politycznym, jak i prawnym. W gestii państwa – członka Unii Europejskiej – nadal pozostaje regulowanie kwestii swego obywatelstwa, jednak nie wolno tracić z pola widzenia faktu, że nabycie obywatelstwa państwa członkowskiego wiąże się z automatycznym nabyciem obywatelstwa europejskiego ze wszystkimi tego faktu skutkami. Posiadanie obywatelstwa europejskiego daje bowiem możliwość korzystania z szeregu praw zeń wynikających takich jak m.in.: prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, prawo do udziału w wyborach lokalnych oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego niezależnie od tego, w jakim kraju członkowskim dana osoba zamieszkuje czy też prawo kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego i odwoływania się do instytucji i organów doradczych Unii.

Ten pierwotny charakter obywatelstwa polskiego podnosi stopień odpowiedzialności podmiotu uprawnionego do nadawania obywatelstwa.

2. Problematyka nabycia i zrzeczenia się obywatelstwa polskiego została unormowana łącznie w dwóch przepisach Konstytucji - art. 34 zawartym w rozdziale II dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz art. 137 zawartym w rozdziale V poświęconym pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Rozdzielenie obu przepisów wynika z systematyki Konstytucji ale – co oczywiste – nie oznacza ich niezależności. W piśmiennictwie prawniczym podejmującym problematykę obywatelstwa prowadzone analizy powszechnie wskazują na ścisły normatywny związek obu wskazanych przepisów Konstytucji (zob. m.in. L. Garlicki, uwagi do art. 34, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, s. 6, J. Sandorski, *Obywatelstwo polskie a*

członkostwo Polski w Unii Europejskiej, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 60).

Wnioskodawca w *petitum* wniosku wskazał jako podstawę kontroli tylko art. 137 Konstytucji, tym samym eksponując podstawowy zarzut: niezgodność szeroko zakreślonego uznania za obywatela z osobistą kompetencją Prezydenta RP. Jednakże z lektury uzasadnienia wniosku, które stanowi jego integralną część, jednoznacznie wynika, że Prezydent odnosi kwestionowany przepis ustawy z 2009 r. do całości konstytucyjnej regulacji obywatelstwa polskiego, a więc również do art. 34 ust. 1.

Komplementarność art. 137 i art. 34 Konstytucji w zakresie nabywania obywatelstwa jest analogiczna jak w przypadku jego zrzeczenia się. Art. 34 ust. 2 Konstytucji, mówiący o wyłącznie dobrowolnej utracie obywatelstwa poprzez oświadczenie osoby zainteresowanej nie określa wszystkich elementów tej sytuacji. Zgodnie bowiem z art. 137 Konstytucji to Prezydent RP nadaje obywatelstwo i wyraża zgodę na jego zrzeczenie się. A zatem art. 137 Konstytucji wskazuje, że samo oświadczenie woli zainteresowanego nie jest wystarczającym warunkiem skutecznej utraty obywatelstwa. Konieczne jest także uzyskanie zgody Prezydenta. Poprzestanie jedynie na treści art. 34 ust. 2 Konstytucji może prowadzić do fałszywego wniosku, że złożenie oświadczenia woli przez osobę zainteresowaną wywiera skutek w postaci utraty obywatelstwa polskiego. Art. 137 Konstytucji nie może być traktowany jedynie jako przepis kompetencyjny, niezwiązany z art. 34 Konstytucji, zarówno co do utraty jak i nabywania obywatelstwa polskiego. Również w doktrynie prawa wskazuje się, że podstawą prawną aktów urzędowych Prezydenta w sprawach obywatelstwa są art. 34 i art. 137 Konstytucji (zob. R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka polityczno ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)* [w:] *System rządów RP, Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 46).

3. W niniejszej sprawie identyfikacja problemu konstytucyjnego w pierwszej kolejności sprowadza się do interpretacji art. 34 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa”.

Zdanie drugie tego przepisu wyraża konstytucyjne upoważnienie do wydania ustawy zwykłej mającej określić inne aniżeli wskazane w zdaniu poprzedzającym przypadki nabycia obywatelstwa polskiego.

Niezbędne jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki przypadek lub jakie przypadki nabycia obywatelstwa ustrojodawca określił w zdaniu pierwszym ust. 1 art. 34 Konstytucji. Ustawa zwykła bowiem nie może wykraczać poza to ogólne, ale jasno sformułowane konstytucyjne ograniczenie. W zdaniu pierwszym ustalona została materialna przesłanka nabycia obywatelstwa polskiego przez urodzenie z rodziców będących polskimi obywatelami – a więc na zasadzie prawa krwi. Ten tradycyjny, powszechnie przyjęty sposób nabycia obywatelstwa następuje z mocy prawa (ściślej z mocy Konstytucji). A zatem nabycie obywatelstwa na podstawie art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie wiąże się z żadnym indywidualnym rozstrzygnięciem umocowanego organu państwowego. Tym samym konstytucyjne upoważnienie do określenia w ustawie zwykłej innych przypadków nabycia obywatelstwa polskiego nie obejmuje przypadków nabycia, które wymagają rozstrzygnięcia podejmowanego w każdym indywidualnym przypadku przez określony organ państwowy – a więc nadania obywatelstwa.

Za takim kierunkiem interpretacji przemawiają uznane i od lat obowiązujące zasady techniki prawodawczej. A mianowicie jeżeli dana jednostka redakcyjna (ust. 1 art. 34 Konstytucji) zawiera dwa zdania, to treść zdania drugiego musi pozostawać w ścisłym związku ze zdaniem poprzedzającym (pierwszym). W odniesieniu do analizowanego przepisu dyrektywa interpretacyjna, stanowiąca odbicie tej zasady jest dodatkowo wzmocniona przez składnię zdania drugiego art. 34 ust. 1 Konstytucji, które zaczyna się od słów: „Inne przypadki(...)”. Tzn. inne niż określone w zdaniu poprzedzającym, ale przedmiotowo jednorodne z tymi pierwszymi.

Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawodawca zwykły ma konstytucyjną podstawę do wskazania innych materialnych przesłanek nabycia obywatelstwa polskiego i innych przypadków nabycia obywatelstwa polskiego z mocy prawa. Takie rozwiązania ustawowe mogą dotyczyć nabycia obywatelstwa na zasadzie prawa krwi ale jedynie jednego z rodziców, czy też na zasadzie prawa ziemi w sytuacji dzieci znalezionych lub urodzonych na terytorium Polski, których oboje rodzice są nieznani, lub są bezpaństwowcami, jak również repatriacji. Ustawodawca ma zatem możliwość określenia przypadków nabycia obywatelstwa z mocy prawa, o ile nie naruszy podstawowej konstytucyjnej zasady nabycia obywatelstwa polskiego przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (art. 34 ust. 1 Konstytucji).

Ze względu na powyższe okoliczności nie mogę zgodzić się z twierdzeniem Trybunału, że art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zawiera nieograniczone upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego nie tylko w określaniu przypadków nabycia obywatelstwa ale również sposobów nabycia innych niż z mocy prawa. Nabycie obywatelstwa może mieć bowiem charakter pierwotny – następuje poprzez urodzenie (na zasadzie prawa krwi lub ziemi) albo charakter pochodny – poprzez naturalizację – czyli późniejsze indywidualne rozstrzygnięcie o uzyskaniu obywatelstwa. Regulacja konstytucyjna odwołuje się do tego uznanego w prawie podziału. Art. 34 ust. 1 Konstytucji określa podstawową zasadę pierwotnego nabycia obywatelstwa, podczas gdy art. 137 normuje problematykę naturalizacji. Dlatego nie ulega wątpliwości, że granice dla uregulowania w drodze ustawy innych niż konstytucyjne przypadków nabycia obywatelstwa polskiego wyznaczają łącznie art. 34 i art. 137 Konstytucji.

Art. 137 Konstytucji stanowi „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”. A zatem Konstytucja jednoznacznie tę formę naturalizacji zastrzega dla Prezydenta RP. Ustawodawca ma więc jedynie ograniczoną swobodę w określaniu, na mocy art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, innych niż konstytucyjne przypadków nabycia obywatelstwa. Swobodę tę bez wątpienia ogranicza również kompetencja Prezydenta w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego.

4. Przyjęty jako punkt wyjścia argument Trybunału o niezależności art. 34 i art. 137 Konstytucji prowadzi Trybunał do kolejnego twierdzenia, jakoby w niniejszej sprawie problem konstytucyjny sprowadzał się do oceny, czy uznanie za obywatela przez wojewodę jest identyczne lub zbliżone do konstytucyjnie uregulowanego nadania obywatelstwa przez Prezydenta.

W mojej ocenie istotą zaskarżenia w niniejszej sprawie nie jest jednak problem sposobu nabycia obywatelstwa przez uznanie i nadanie, lecz uszczuplenie, albo jak określa to sam wnioskodawca erozja prerogatywy Prezydenta. Innymi słowy odpowiedź na pytanie: czy treść normatywna art. 137 Konstytucji przy uwzględnieniu art. 34 ust. 1 dopuszcza możliwość zdecentralizowania kompetencji przypisanej głowie państwa na rzecz każdego z wojewodów, w drodze ustawy zwykłej. Stopień zróżnicowania trybów nadania i uznania za obywatela jest mniej istotny, ponieważ każdy z nich prowadzi do

identycznego skutku jakim jest nabycie obywatelstwa polskiego. Dlatego wskazywanie różnic pomiędzy powyższymi trybami nie wystarcza do uzasadnienia zgodności art. 30 ustawy z 2009 r. z Konstytucją.

Dla oceny konstytucyjności zakwestionowanego we wniosku Prezydenta przepisu istotna jest trwała i niekwestionowana linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, wywiedziona na tle art. 8 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja konstytucyjna ma charakter pierwotny wobec wszystkich pozostałych aktów normatywnych. Wszystkie inne normy w systemie prawnym muszą być nie tylko zgodne, a więc niesprzeczne z regulacjami zawartymi w Konstytucji, ale również muszą być z nią spójne. Oznacza to konieczność tworzenia przez ustawodawcę regulacji, które w możliwie najpełniejszy sposób będą urzeczywistniać postanowienia Konstytucji. Dlatego Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność traktowania pojęć i rozwiązań konstytucyjnych jako autonomicznych, tj. po pierwsze jako wyznaczających ramy dla ustawodawstwa zwykłego, a po drugie stanowiących podstawę wykładni przepisów stanowionych przez ustawodawcę. W wyroku z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42) Trybunał Konstytucyjny, podsumowując dotychczasowe poglądy, wskazał: „Przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa”.

Przyjęcie w ustawie z 2009 r. odrębnych trybów nadania obywatelstwa i uznania za obywatela, w tym sformułowanie przesłanek uznania w kontrolowanym art. 30, nie może przesądzać o tym, że rozwiązanie takie nie koliduje z konstytucyjnie unormowanym nadaniem obywatelstwa polskiego przez Prezydenta.

Zgodnie z art. 137 Konstytucji to Prezydent jest uprawniony do nadawania obywatelstwa polskiego oraz wyrażania zgody na jego zrzeczenie się. Są to indywidualne rozstrzygnięcia o włączeniu konkretnej osoby do wspólnoty państwowej oraz o formalnym opuszczeniu tej wspólnoty. Nadawanie obywatelstwa i wyrażanie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego należy, obok prawa łaski (art. 139 Konstytucji) oraz prawa nadawania orderów i odznaczeń (art. 138 Konstytucji), do samoistnych kompetencji Prezydenta wyrażających klasyczne atrybuty głowy państwa, które w odróżnieniu od kompetencji ustrojowych dotyczą indywidualnych aktów urzędowych Prezydenta.

Uprawnienie do nadawania obywatelstwa polskiego stanowi jedno z osobistych uprawnień wykonywanych przez Prezydenta samodzielnie, bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, określane jako prerogatywa Prezydenta RP (o czym przesądza art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji). Ukształtowanie nadania obywatelstwa jako prerogatywy Prezydenta nie oznacza, że w drodze ustawowej nie mogą zostać sprecyzowane przesłanki i tryb nadawania obywatelstwa. Możliwość taka znajduje pełne potwierdzenie w art. 126 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Dlatego podzielam formułowane od lat w doktrynie poglądy, że właśnie ustawa, o której mowa w art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, z pewnością może, a nawet powinna określać przesłanki i tryb nadawania obywatelstwa przez Prezydenta (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 137, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, s. 1; L. Garlicki, uwagi do art. 34, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, s. 6).

Możliwość wprowadzenia takiej regulacji potwierdzają rozwiązania dotyczące porównywalnej prerogatywy Prezydenta – stosowanie prawa łaski. Warto podkreślić, że w odniesieniu do prawa łaski regulacja konstytucyjna jest bardziej lakoniczna niż w kwestii obywatelstwa. Art. 139 stanowi, że: „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski.

Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Konstytucja nie zawiera analogicznego do wyrażonego w art. 34 ust. 1 zdanie drugie upoważnienia dla ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do prawa łaski. Nie stanowiło to jednak przeszkody dla ustawodawcy, który w kodeksie postępowania karnego (rozdział 59 – ulaskawienie) określił zarówno warunki wniosku o ulaskawienie jak i procedurę jego rozpatrywania, z udziałem sądów orzekających w danej sprawie oraz Prokuratora Generalnego. Sądy mogą w określonych przypadkach zatamować bieg postępowania ulaskawieniowego, postanawiając o pozostawieniu prośby o ulaskawienie bez dalszego biegu. Zagwarantowaniem realizacji prerogatywy Prezydenta jest z jednej strony możliwość ulaskawienia z urzędu, a z drugiej strony prawo bezpośredniego wniesienia prośby o ulaskawienie do Prezydenta.

Ustawa z 2009 r. tylko w części spełnia wskazane wymogi, ponieważ nie określa przesłanek nadania obywatelstwa przez Prezydenta. Natomiast ustawodawca szczegółowo określił biurokratyczną stronę postępowania o nadanie obywatelstwa. A mianowicie treść wniosku oraz procedurę prowadzącą do nadania obywatelstwa, w której uczestniczą również organy administracji rządowej.

W odróżnieniu od konstytucyjnego trybu nadania obywatelstwa przez Prezydenta uznanie za obywatela stanowi konstrukcję ustawową. Uznanie za obywatela polskiego jako szczególna, administracyjna droga nabycia obywatelstwa wywodzi się z regulacji przyjętych w pierwszych latach II Rzeczypospolitej. Rozwiązania przewidziane w ustawach o obywatelstwie z 1920 i 1951 r. służyły kształtowaniu wspólnoty państwowej zarówno po I jak i II wojnie światowej.

Obowiązująca ustawa o obywatelstwie z dnia 15 lutego 1962 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa z 1962 r.) przewiduje możliwość uznania za obywatela osób o nieokreślonym obywatelstwie lub apatrydów, jeżeli legalnie zamieszkują w Polsce co najmniej 5 lat.

Należy zwrócić uwagę, że w przeszłości uznanie za obywatela stanowiło uzasadniony sposób nabycia obywatelstwa polskiego, którego celem było włączenie do wspólnoty państwowej osób *de facto* pochodzenia polskiego. Jednak w doktrynie już od ponad trzydziestu lat wskazuje się, że uznanie za obywatela polskiego, przewidziane w ustawie o obywatelstwie z 1962 r., jest w istocie tożsame z nadaniem obywatelstwa przez Prezydenta. Tym bardziej, że odpadły polityczno-społeczne przyczyny uzasadniające istnienie dodatkowego, uproszczonego trybu naturalizacji. Zatarły się bowiem podstawowe różnice pomiędzy nadaniem obywatelstwa polskiego a uznaniem za obywatela (tak np. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 164-165; J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 92-93). Warto podkreślić, że zarzuty te były częściowo formułowane jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej Konstytucji. Analogiczne wątpliwości co do pozostawienia dwóch sposobów naturalizacji podnoszone były również podczas prac legislacyjnych nad ustawą z 2009 r.

Pomimo krytycznych głosów ustawa z 2009 r. poszerza zakres uznania za obywatela polskiego oraz zmienia jego znaczenie. Zakres podmiotowy przesłanek określonych w art. 30 ustawy z 2009 r. obejmuje większość cudzoziemców przebywających legalnie na terenie RP, przede wszystkim pod warunkiem określonego czasu zamieszkiwania w Polsce. Równocześnie kształt regulacji ustawowej wprowadza obowiązek uznania przez wojewodę za obywatela osoby spełniającej warunki określone w ustawie z 2009 r., o ile nie stanowi to zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. Powoduje to powstanie swoistego prawa cudzoziemca do obywatelstwa polskiego, na co zwrócił uwagę na rozprawie przedstawiciel Prezydenta RP. Taka konstrukcja nie znajduje, moim zdaniem, oparcia w regulacji konstytucyjnej. Sposób

unormowania w Konstytucji nadania obywatelstwa zakłada uznaniową władzę Państwa w podjęciu decyzji o włączeniu cudzoziemca do wspólnoty obywateli. Rozstrzygnięcia w tej sprawie należą samodzielnie do Prezydenta, jako głowy państwa. Ma on konstytucyjnie zagwarantowaną swobodę co do nadania obywatelstwa, zgodnie z charakterem tej kompetencji. Na gruncie Konstytucji cudzoziemcowi nie służy roszczenie o nadanie obywatelstwa. Tym bardziej więc rozwiązania ustawowe nie mogą modyfikować koncepcji przyjętych przez ustrojodawcę.

5. Przyjęty przeze mnie kierunek rozumowania bynajmniej nie prowadzi do konstatacji, że konstytucyjne unormowanie nadania obywatelstwa oznacza monopol Prezydenta we wszystkich przypadkach nabycia obywatelstwa określonych przez ustawodawcę. Nawet przyjmując restrykcyjną interpretację nadania obywatelstwa przez Prezydenta w trybie art. 137 Konstytucji, można wskazać, że bez wątpienia obejmuje ono nabycie obywatelstwa przez cudzoziemca, który nie wywodzi się z danego państwa, ani nie jest powiązany inną szczególną więzią z tą wspólnotą polityczną.

Nadanie obywatelstwa stanowi podstawowy sposób naturalizacji, pochodnego nabycia obywatelstwa *sensu stricto*, które ma charakter konstytutywny. Świadczy o tym również słownikowe znaczenie terminu nadanie, który oznacza przyznanie czegoś, obdarzenie czymś, spowodowanie zmiany sytuacji (zob. *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1988, s. 244). Nadanie obywatelstwa to władcze i jednostronne rozstrzygnięcie o włączeniu do wspólnoty politycznej, dokonane na wniosek osoby fizycznej, niebędącej obywatelem danego państwa i wyrażającej wolę nabycia obywatelstwa. Dotyczy zatem tych obywateli innych państw, czy też osób nieposiadających żadnego obywatelstwa lub o obywatelstwie nieokreślonym, których nie łączą z Polską szczególne więzi wynikające przede wszystkim z pochodzenia, czy też utraconego uprzednio obywatelstwa polskiego. Ów konstytutywny charakter nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta nie oznacza oczywiście, że danego cudzoziemca czy też bezpaństwowca nie mogły wcześniej z Polską łączyć żadne więzi o charakterze faktycznym, jak np. długotrwałe zamieszkiwanie na terytorium RP. Należy jednak uwzględnić, że samo zamieszkiwanie przy obecnie poszerzającej się swobodzie migracji nie może być uznawane za równoznaczne z istnieniem szczególnej więzi z danym państwem.

Nadanie obywatelstwa nie wyczerpuje zakresu pojęcia naturalizacji, ponieważ w jego szerokim rozumieniu mieszają się również takie konstrukcje jak prawo opcji, uznanie za obywatela, reintegracja, określane jako naturalizacja *sensu largo*. Zasadniczą różnicą wobec nadania obywatelstwa jest w tych sytuacjach deklaratoryjny charakter indywidualnego aktu, który tylko potwierdza nabycie obywatelstwa.

Administracyjny tryb uznania za obywatela polskiego byłby konstytucyjnie dopuszczalny jedynie w przypadku deklaratoryjnego potwierdzenia, określonego przez prawo szczególnego związku danej osoby z Polską. Dotyczy to w szczególności osób polskiego pochodzenia. W powyższych przypadkach nabycie obywatelstwa następuje na skutek deklaratoryjnego stwierdzenia czy też potwierdzenia istniejącej wcześniej szczególnej więzi faktycznej – szeroko rozumianego wywodzenia się danej jednostki z tego właśnie państwa. Owa więź w postaci pochodzenia polskiego decyduje o tym, że mamy do czynienia z naturalizacją *sensu largo*, a mianowicie z odmianą reintegracji – możliwością potwierdzenia obywatelstwa polskiego przez małoletniego, którego rodzic odzyskał polskie obywatelstwo, czy też wręcz z pewnym aspektem repatriacji – możliwością potwierdzenia obywatelstwa polskiego przez małoletniego przebywającego na stałe na terytorium RP, którego jedno z rodziców jest obywatelem polskim oraz wprost cudzoziemca pochodzenia polskiego, który osiedlił się i nieprzerwanie przebywa na terytorium Polski.

Tryb uznania za obywatela byłby również dopuszczalny w stosunku do cudzoziemców, którzy są współmałżonkami obywateli polskich. Jakkolwiek charakter więzi łączącej w tym przypadku osobę naturalizowaną nie wynika z polskiego pochodzenia, to fakt założenia rodziny z obywatelem polskim i dodatkowo zamieszkanie na terenie RP powoduje, że rozstrzygnięcie o obywatelstwie takiej osoby ma również charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny.

Biorąc pod uwagę powyższy podział przypadków naturalizacji, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych przewidziany w ustawie z 2009 r. tryb przywrócenia obywatelstwa, w którym decyzje wydaje minister spraw wewnętrznych.

6. Reasumując pragnę podkreślić, że specyfikę niniejszej sprawy stanowi fakt, że jej przedmiot – obywatelstwo polskie – ustrojodawca podniósł do rangi konstytucyjnej i regulacja ustawowa powinna respektować rozwiązania Konstytucji.

W pełni zgadzam się z przedstawioną w uzasadnieniu wyroku charakterystyką przeobrażeń, jakie zachodzą zarówno w pozycji prawnej cudzoziemców w Polsce, jak i w znaczeniu statusu obywatelstwa polskiego. Wynikają one z międzynarodowej legitymizacji praw człowieka, co spowodowało wzmocnienie ochrony prawnej i powszechne zagwarantowanie praw podstawowych bez względu na posiadane obywatelstwo. W ostatnich latach ustawodawca umożliwił cudzoziemcom legalne zamieszkiwanie i podejmowanie w Polsce wszelkich rodzajów aktywności życiowej, w tym także zawodowej. Tak więc status obywatela polskiego, tracąc znaczenie socjalno-bytowe, nabiera przede wszystkim wymiaru politycznego. Uzyskanie obywatelstwa przez cudzoziemca łączące się z nabyciem pełni praw i wolności oraz obowiązków przysługujących obywatelowi polskiemu, stanowi akces do wspólnoty jaką jest Państwo Polskie. Wszak uzyskanie obywatelstwa polskiego powoduje włączenie do narodu – suwerena, do którego należy władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej. Należy mieć także na uwadze, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nabycie obywatelstwa polskiego wiąże się z automatycznym uzyskaniem obywatelstwa europejskiego, co oznacza podwyższenie stopnia odpowiedzialności podmiotu rozstrzygającego o nabyciu obywatelstwa.

Nie mogę się jednak zgodzić z wnioskiem Trybunału, że rozwiązanie przyjęte w ustawie z 2009 r., a polegające na ograniczeniu kompetencji Prezydenta na rzecz terenowych organów administracji rządowej jest adekwatne do aktualnego statusu obywatelstwa. O ile bowiem *prima facie* można byłoby oceniać przypisanie kompetencji do nadawania obywatelstwa Prezydentowi jako anachroniczne, to w zestawieniu z najogólniej zarysowanymi aktualnymi tendencjami, wydaje się ono odpowiednie, ponieważ przyznanie tego uprawnienia właśnie głowie państwa stanowi podkreślenie przez ustrojodawcę politycznego znaczenia naturalizacji.

Zaakceptowanie koncepcji ustawodawcy wyrażonej w kontrolowanej ustawie z 2009 r., która nie tylko utrzymuje, ale i zdecydowanie poszerza istniejący dualizm nabycia obywatelstwa aktem indywidualnym: nadania przez Prezydenta i uznania przez wojewodę, wymagałoby – w mojej ocenie – uprzedniej przemyślanej zmiany Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekając o zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją legitymizuje paradoksalne rozwiązanie: oto Rzeczpospolita Polska przywiązuje znacznie mniejsze znaczenie do nabywania obywatelstwa polskiego aniżeli do rezygnacji z niego.

W konkluzji podzielam wątpliwości Prezydenta, wynikające z uzasadnienia wniosku, a zatem znacznie dalej idące aniżeli wyrażone w jego *petitum*, że cały tryb uznania za obywatela polskiego przez wojewodę w ustawie z 2009 r., jest niezgodny z konstytucyjną regulacją obywatelstwa.

Z powyższych powodów zdecydowałam się na złożenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne
Sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i § 46 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09.

W mojej opinii, art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (dalej: ustawa o obywatelstwie) może być uznany za zgodny z art. 137 Konstytucji tylko w zakresie, w jakim przewiduje „uznawanie za obywateli polskich” osób posiadających polskie pochodzenie albo spokrewnionych (bądź spowinowaconych) z obywatelami polskimi (por. art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 4, pkt 5 i pkt 7 ustawy o obywatelstwie). W pozostałej części, pozwalającej na naturalizację osób w ogóle niepowiązanych rodzinie z Polską (por. art. 30 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b, pkt 3 i pkt 6), przepis ten znacząco ogranicza uprawnienie Prezydenta do nadawania obywatelstwa, a więc powinien zostać uznany za niezgodny z art. 137 Konstytucji. Orzekanie odnośnie do art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o obywatelstwie uważam za zbędne, gdyż przepisy te mają charakter pomocniczy wobec regulacji uważanych przeze mnie za niekonstytucyjne.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Uważam, że Trybunał Konstytucyjny dokonał błędnej wykładni art. 34 ust. 1 i art. 137 Konstytucji, a w rezultacie niedostatecznie wnikliwie ocenił konstytucyjność zakwestionowanego przepisu.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku, jest on konsekwencją przyjęcia przez Trybunał Konstytucyjny założenia, że „nabywanie” i „nadawanie” obywatelstwa (por. art. 34 ust. 1 i art. 137 Konstytucji) są dwoma całkowicie odrębnymi i równorzędnymi sposobami uzyskiwania obywatelstwa (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku).

Teza ta jest częściowo niespójna z innymi ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego, zawartymi w zakwestionowanym wyroku (por. zwłaszcza stwierdzenie, że uzyskiwanie obywatelstwa na zasadzie prawa krwi – art. 34 ust. 1 Konstytucji – ze względu na swój automatyzm ma charakter „podstawowy” w stosunku do innych procedur uzyskiwania obywatelstwa – cz. III, pkt 4.2.1 uzasadnienia wyroku). Dodatkowo nie została ona dostatecznie udowodniona: nie przekonuje mnie ani dosyć płytka i lakoniczna wykładnia językowa art. 34 ust. 1 i art. 137 Konstytucji (sprowadzająca się do stwierdzenia, że skoro w Konstytucji są używane dwa różne pojęcia, to – nie wiadomo dlaczego – muszą one być całkowicie rozłączne), ani równie pobieżna interpretacja historyczna (a zwłaszcza całkowite przemilczenie genezy i *ratio legis* wskazanych regulacji konstytucyjnych).

Moim zdaniem, rekonstruując wzorzec kontroli, należało zwrócić uwagę na cel art. 34 ust. 1 i art. 137 Konstytucji oraz ich miejsce w systematyce ustawy zasadniczej, które przemawiają za odmiennym ujęciem relacji między tymi przepisami, niż stało się to w analizowanym wyroku. Uważam, że pierwszy z nich ma charakter ustrojowego *lex generalis* – zawiera zasady ogólne „nabywania” obywatelstwa (wbrew pozorom nie tylko materialnoprawne – prymat zasady prawa krwi, ale i proceduralne – nabywanie

obywatelstwa na mocy tego przepisu następuje *ex lege*, a nie dzięki konstytutywnej indywidualnej decyzji organu państwa). Drugi jest przepisem wyłącznie kompetencyjnym – jego celem przyznanie określonemu organowi (Prezydentowi) kompetencji w zakresie podejmowania działań władczych w tej sferze z wyłączeniem innych podmiotów („nadawania” obywatelstwa), przy czym kompetencja ta ma charakter prerogatywy (a więc aktu urzędowego zwolnionego z kontrasygnaty i ze swej istoty uznaniowego – por. art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji).

Prawidłowe określenie konstytucyjnych ram instytucji obywatelstwa wymaga uwzględnienia zasady, że ustawa zasadnicza powinna być stosowana integralnie – jej przepisy są równorzędne pod względem mocy prawnej, a realizacja jednego z nich nie może całkowicie wyłączać obowiązywania czy stosowania pozostałych (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Zestawienie art. 34 ust. 1 i art. 137 Konstytucji prowadzi – moim zdaniem – do wniosku, że podstawową kategorią konstytucyjną jest „nabywanie” obywatelstwa. Ze względu na brzmienie art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji („Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa”), byłbym skłonny uznać, że Konstytucja nie przewiduje zamkniętego katalogu przesłanek i mechanizmów, których zastosowanie prowadzi do uzyskania obywatelstwa (por. L. Garlicki, uwagi do art. 34, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 6), lecz wyraźnie wskazuje ich hierarchię. Podstawową (i statystycznie najczęściej występującą) formą „nabywania” obywatelstwa polskiego ma być jego uzyskiwanie *ex lege* przez urodzenie się z rodziców będących obywatelami polskimi (por. art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Jeżeli zaś dana osoba nie spełnia wymogu *ius sanguinis*, może skorzystać z drugiej formy uzyskiwania obywatelstwa przewidzianej w Konstytucji, tj. złożyć wniosek o nadanie obywatelstwa przez Prezydenta (por. art. 137 Konstytucji). Zasadnicza różnica między tymi procedurami polega na tym, że art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji jest samowystarczający i może być podstawą roszczeń o nadanie obywatelstwa (w tym sensie jest on źródłem podmiotowego prawa do obywatelstwa), podczas gdy otrzymanie obywatelstwa z rąk Prezydenta na podstawie art. 137 Konstytucji jest pewnym przywilejem udzielanym tylko wybranym osobom ubiegającym się o naturalizację, niepodlegającym kontroli sądowej (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, Lex nr 34538).

Uważam, że na mocy delegacji zawartej w art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji dopuszczalne jest tworzenie innych, nieprzewidzianych w Konstytucji mechanizmów nabywania obywatelstwa. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest jednak znacznie ograniczona. Ewentualne ustawowe regulacje dotyczące nabywania obywatelstwa:

- powinny mieć charakter dodatkowy (uzupełniający) wobec rozwiązań przewidzianych w ustawie zasadniczej, nie mogą zaś prowadzić do ich marginalizacji;
- nie mogą negować prymatu zasady prawa krwi wśród przesłanek nabywania obywatelstwa (w tym sensie zawsze stosunkowo większą legitymację będą miały rozwiązania, które choćby pośrednio do niej nawiązują), a także muszą uwzględniać inne konstytucyjne kryteria przynależności do narodu polskiego, takie jak wspólnota historyczna i kulturowa (por. preambuła oraz art. 6 ust. 2 Konstytucji) czy obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej i troski o dobro wspólne (por. art. 82 Konstytucji) oraz inne zasady konstytucyjne (np. zasadę równości – art. 32 Konstytucji);
- ustawowe kompetencje innych organów niż Prezydent w sferze obywatelstwa nie mogą być tożsame z prerogatywami Prezydenta, to znaczy nie mogą polegać na „nadawaniu obywatelstwa” w rozumieniu art. 137 Konstytucji (konieczność poszanowania „szczególnej roli” Prezydenta w tym obszarze jest też podkreślana w doktrynie – por. np. P. Sarnecki, uwagi do art. 137 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 1; R. Piotrowski, *Opinia o projekcie ustawy o obywatelstwie polskim z 13 października 2008 r.*, „Opinie i Ekspertyzy” Senatu nr OE-89, s. 1).

Mimo innego punktu wyjścia, ta ostatnia teza jest zbieżna z poglądem, który pojawił się także w uzasadnieniu kwestionowanego przeze mnie orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślił mianowicie, że niedopuszczalne jest ukształtowanie uprawnień innych organów państwa w zakresie spraw związanych z przyznawaniem obywatelstwa w sposób „identyczny czy istotnie zbliżony do uprawnień Głowy Państwa” (por. cz. III, pkt 4.2.1 uzasadnienia wyroku). To słuszne twierdzenie nie znalazło jednak prawidłowego przełożenia na ocenę zakwestionowanego art. 30 ustawy o obywatelstwie.

Przepis ten przewiduje kilka kombinacji przesłanek umożliwiających organowi administracji „uznanie” osób zainteresowanych za obywatela polskiego. Na potrzeby niniejszej sprawy beneficjentów art. 30 ustawy o obywatelstwie można podzielić na dwie grupy:

- do pierwszej należą osoby wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 4, pkt 5 i pkt 7 ustawy o obywatelstwie, które zostały wyodrębnione na podstawie więzi rodzinnych z Polakami (od polskiego pochodzenia do bliskiego pokrewieństwa czy powinowactwa z obywatelami polskimi), wyodrębnione według kryteriów nawiązujących do konstytucyjnych zasad obywatelstwa polskiego;
- do drugiej grupy należą osoby wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b, pkt 3 i pkt 6 oraz art. 30 ust. 3 ustawy o obywatelstwie, które muszą spełniać wymogi legalnego zamieszkiwania na terytorium Polski przez określony czas, posiadania w Polsce stabilnego i regularnego źródła dochodu, tytułu prawnego do lokalu oraz znajomości języka polskiego, nieznane ustawie zasadniczej i abstrahujące od art. 34 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu bagatelizuje wskazaną różnicę między poszczególnymi jednostkami redakcyjnymi art. 30 ustawy o obywatelstwie. Uznaje bowiem, że ustawodawca, regulując „inne przypadki nabycia obywatelstwa” w rozumieniu art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, nie jest „bezpośrednio” ograniczony przez Konstytucję, a w szczególności nie ma obowiązku tworzenia zasad „związanych” z zasadą prawa krwi (por. cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku). Przyjmuje zatem, że istnienie choćby symbolicznych więzi rodzinnych z Polską nie ma znaczenia, jeżeli chodzi o ocenę konstytucyjności sposobu uzyskiwania obywatelstwa.

Moim zdaniem, pogląd ten jest błędny. Identyczne potraktowanie wszystkich sytuacji uregulowanych w art. 30 ustawy o obywatelstwie i zastosowanie do nich jednolitej instytucji administracyjnego „uznania za obywatela” stanowi poważne nadużycie, ponieważ w sposób sprzeczny z zasadą równości (por. art. 32 Konstytucji) nakazuje potraktowanie w taki sam sposób podmiotów istotnie się różniących. Sformułowanie „uznanie za obywatela” sugeruje dokonanie czynności deklaratoryjnej – urzędowego potwierdzenia rzeczywistego stanu faktycznego, który w sposób obiektywny i niezależny od woli zainteresowanych podmiotów istniał już wcześniej (por. cywilnoprawna instytucja uznania ojcostwa – art. 73-77 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm. czy znane z prawa międzynarodowego publicznego konstrukcje uznawania państw – por. Konwencja z Montevideo o prawach i obowiązkach państw z 26 grudnia 1933 r.). Inaczej niż większość składu orzekającego, uważam, że – skoro w świetle Konstytucji podstawowym sposobem nabycia obywatelstwa jest jego dziedziczenie po rodzicach (por. art. 34 ust. 1 Konstytucji) – „uznać za obywatela polskiego” można wyłącznie osoby, które mają przynajmniej symboliczne więzi rodzinne z Polską. Przy obecnym brzmieniu Konstytucji nie jest natomiast dopuszczalne stosowanie

tej instytucji w odniesieniu do osób, którym brak tej cechy – z definicji, „uznać” można bowiem tylko coś, co już wcześniej przynajmniej w minimalnym stopniu istniało.

Powyższa konstatacja nie oznacza oczywiście, że osoby wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b, pkt 3 i pkt 6 ustawy o obywatelstwie nie mogą ubiegać się o polskie obywatelstwo w innym trybie niż wynikający z zaskarżonych przepisów. Nie ma bowiem przeszkód, aby składały one wnioski o nadanie obywatelstwa do Prezydenta, który (po rozpatrzeniu indywidualnej sytuacji każdego kandydata) może wydać decyzję pozytywną w trybie art. 137 Konstytucji.

Inaczej niż większość składu orzekającego, uważam, że art. 30 ustawy o obywatelstwie w zakresie, w jakim przewiduje możliwość naturalizacji osób niepowiązanych rodzinnie z obywatelami polskimi, w sposób ewidentny uszczupla kompetencje Głowy Państwa. Dokonywana przez ten przepis modyfikacja zasad przyznawania obywatelstwa nie polega wprawdzie na odebraniu Prezydentowi prawa do nadawania obywatelstwa w odniesieniu do osób wymienionych w tym przepisie, lecz ma charakter bardziej subtelny i polega na wprowadzeniu częściowo równoległej, konkurencyjnej procedury (por. normy kolizyjne wynikające z art. 35 ustawy o obywatelstwie). Owa konkurencyjność jest dostrzegalna w kilku wymiarach. Po pierwsze, osoby, które obecnie zdane są na decyzje Prezydenta, mogłyby w przyszłości alternatywnie rozważać skorzystanie z drogi administracyjnej. Po drugie, przesłanki wymienione w art. 30 ustawy o obywatelstwie są – jak stwierdził na rozprawie przedstawiciel Prezydenta – podstawowymi czynnikami uwzględnianymi przez Głowę Państwa przy ocenie zasadności wniosków o nadanie obywatelstwa. Po trzecie, także skutek postępowania prezydenckiego i administracyjnego byłby taki sam – otrzymanie obywatelstwa polskiego. Konkurencyjność ta w mniejszym stopniu występuje w odniesieniu do sposobu działania – nie ulega wątpliwości, że Prezydent dysponuje większą swobodą w zakresie wykonywania prerogatywy „nadawania obywatelstwa polskiego” niż wojewoda przy „uznawaniu za obywatela polskiego” (por. jednak art. 126 ust. 3 Konstytucji). Nietrafne jest jednak twierdzenie większości składu orzekającego (por. cz. III, pkt 6 uzasadnienia wyroku), że działanie organów administracji w ramach tego drugiego mechanizmu jest całkowicie związane i ogranicza się do niemal mechanicznego sprawdzenia, czy osoba ubiegająca się o naturalizację spełnia wymogi ustawowe. Niektóre z przesłanek przewidzianych w art. 30 ustawy o obywatelstwie nie mają charakteru ścisłego i nie zostały zdefiniowane za pomocą zobiektywizowanych kryteriów (np. posiadanie „stabilnego” i „regularnego” źródła dochodów). Podczas ich oceny będzie więc występował element uznania administracyjnego, który z punktu widzenia osób zainteresowanych otrzymaniem polskiego obywatelstwa jest zbliżony do swobody podejmowania decyzji przez Prezydenta (powoduje brak całkowitej pewności co do wyniku postępowania naturalizacyjnego ze względu na „luz decyzyjny” pozostawiony właściwym organom).

W rezultacie wejścia w życie zakwestionowanego przepisu nadawanie obywatelstwa mocą aktów konstytucyjnych („nadawanie obywatelstwa” w rozumieniu art. 137 Konstytucji) stałoby się sferą kompetencji dzielonych między Prezydenta i wojewodów. Ze względu na to, że przewidziana w nim procedura administracyjna jest bardziej przyjazna dla osób ubiegających się o naturalizację, regulacja zawarta w art. 137 Konstytucji byłaby w praktyce prawdopodobnie rzadko wykorzystywana. Nastąpiłoby swoiste *desuetudo*, gdyż uzyskiwanie obywatelstwa polskiego w drodze indywidualnych aktów stosowania prawa (niezależnie od ich nazwy) stałoby się domeną administracji, a Głowa Państwa podejmowałaby w tym zakresie decyzje jedynie w (statystycznie rzadkich) wypadkach, kiedy zastosowanie procedury administracyjnej byłoby niemożliwe lub przedwczesne, albo w celu uhonorowania osób szczególnie zasłużonych dla Polski. Takie

postrzeganie roli Prezydenta w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego jest sprzeczne zarówno z literą, jak i duchem art. 137 Konstytucji.

Na zakończenie chciałbym wyraźnie zaznaczyć, że – podobnie jak większość składu orzekającego – dostrzegam w analizowanej ustawie dążenie do uproszczenia i zwiększenia przejrzystości procedury naturalizacji, a także unowocześnienia obywatelstwa polskiego i dostosowania go do aktualnych uwarunkowań prawnych i społecznych (w tym także do członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz wymogów Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, przyjętej przez Radę Europy 6 listopada 1997 r.). Nie zmienia to jednak faktu, że art. 30 ust. 1 zakwestionowanej ustawy nie wytrzymuje konfrontacji ze stosunkowo konserwatywnymi w zakresie obywatelstwa postanowieniami polskiej ustawy zasadniczej. Realizację badanych zamierzeń ustawodawcy należy więc uznać za możliwą tylko pod warunkiem zmiany Konstytucji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 18 stycznia 2012 r. w sprawie o sygn. Kp 5/09.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Marii Gintowt-Jankowicz.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2012 r., w sprawie o sygn. Kp 5/09. Nie zgadzam się bowiem z zawartym w nim rozstrzygnięciem, że zaskarżony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim jest zgodny z art. 137 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Przedmiot zaskarżenia.

W *petitum* wniosku z 27 kwietnia 2009 r. Prezydent RP zaskarżył art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (dalej: ustawa o obywatelstwie polskim z 2009 r.) w zakresie, w jakim rozszerza on zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego – jak należy rozumieć – w stosunku do dotychczasowej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r.). Jednakże z uzasadnienia wniosku oraz z wystąpienia pełnomocnika Prezydenta RP w czasie rozprawy wynika, że przepis ten został zaskarżony w całości, tj. także w tym aspekcie, w jakim zobowiązuje on właściwy organ do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego, jeżeli spełni określone w nim przesłanki. Do tak określonego przedmiotu zaskarżenia należy więc odnieść ocenę konstytucyjności.

2. Wzorce konstytucyjne.

Prezydent w *petitum* wniosku wskazał jako wzorzec badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu tylko art. 137 Konstytucji, stanowiący, że Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Jednak w uzasadnieniu wniosku jest przywołany także art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji, uznający nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na jego zrzeczenie się za tzw. prerogatywę prezydenta jako głowy państwa, czyli akt urzędowy niewymagający do swej ważności podpisu (kontrasygnaty) Prezesa Rady Ministrów i niepodlegający kontroli instancyjnej i sądowej. Ponadto, co podkreślali wszyscy uczestnicy postępowania, art. 137 Konstytucji jest ściśle normatywnie związany z art. 34 Konstytucji, dotyczącym nabywania obywatelstwa polskiego. Wziąwszy pod uwagę dotychczasową praktykę Trybunału, traktującą wniosek o zbadanie konstytucyjności całościowo – jako *petitum* i uzasadnienie, należało, moim zdaniem, uznać za wzorce konstytucyjne w tej sprawie co najmniej te trzy postanowienia konstytucyjne: art. 137 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 19 oraz art. 34 ust. 1 Konstytucji, podczas gdy Trybunał w sentencji wyroku odniósł się wyłącznie do art. 137 Konstytucji jako wzorca. Z uzasadnienia wyroku wynika jednakże, że Trybunał brał pod uwagę także te dwa pozostałe postanowienia Konstytucji.

3. Argumenty za niekonstytucyjnością.

3.1. Moim zdaniem, art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. jest niezgodny ze wszystkimi wskazanymi w pkt 2 wzorcami konstytucyjnymi, z poniższych względów.

Konstytucja ustanawia wprost 2 sposoby uzyskania obywatelstwa:

1) z mocy art. 34 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji przez urodzenie z rodziców (oboje) będących obywatelami polskimi („prawo krwi”),

2) przez nadanie obywatelstwa przez Prezydenta RP na podstawie art. 137 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji.

Ponadto art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę, aby w drodze ustawy (zwykłej) określił inne przesłanki nabycia obywatelstwa.

Te inne przypadki nabycia obywatelstwa aktualnie określają: ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. i ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, ze zm.).

Ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. przewiduje nabycie, co do zasady, obywatelstwa polskiego z mocy prawa przez urodzenie w przypadku, gdy jedno z rodziców jest obywatelem polskim, rozszerzając w ten sposób zastosowanie konstytucyjnej zasady krwi (art. 4 ust. 1 tej ustawy).

Ponadto ustawa ta przewiduje odzyskanie obywatelstwa polskiego utraconego wskutek zawarcia małżeństwa z cudzoziemcem, przez złożenie przez zainteresowanego i przyjęcie przez właściwy organ odpowiedniego oświadczenia w tej sprawie.

W podobnym trybie – przez złożenie i przyjęcie odpowiedniego oświadczenia – może na podstawie tej ustawy uzyskać polskie obywatelstwo cudzoziemiec pozostający co najmniej 3 lata w związku małżeńskim z obywatelem polskim i legalnie zamieszkujący na terytorium Polski (art. 10 ustawy).

Przyjęcie przez właściwy organ oświadczenia zmierzającego do odzyskania lub nabycia obywatelstwa polskiego może być uzależnione od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego (podobnie jak nadanie obywatelstwa przez Prezydenta RP).

W ustawie występuje też instytucja uznania za obywatela polskiego w drodze decyzji wojewody (lub konsula polskiego). Uznana za obywatela polskiego na gruncie ustawy z 1962 r. może być tylko osoba o nieokreślonym obywatelstwie lub nieposiadająca żadnego obywatelstwa, jeżeli zamieszkuje w Polsce, na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, co najmniej 5 lat.

Z tych regulacji obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. wynikają jasno następujące zasady: Nabycie obywatelstwa na podstawie tej ustawy dotyczy prawie wyłącznie osób nieposiadających innego obywatelstwa lub gotowych zrzec się obcego obywatelstwa. Przesłanką nabycia obywatelstwa jest osobisty związek osoby zainteresowanej z Polską – związek krwi lub związek małżeński z obywatelem polskim. Decyzja o uznaniu za obywatela – podobnie jak postanowienie Prezydenta RP o nadaniu obywatelstwa – jest pozostawiona uznaniu właściwego organu i stanowi konstytucyjny władczy akt podjęty w imieniu państwa.

Zaskarżony przepis art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. radykalnie zmienia przesłanki uznania za obywatela, odchodząc w większości z nich od wymagania osobistego związku z Polską, poza stosunkowo krótkim okresem legalnego zamieszkiwania w naszym kraju (z reguły znacznie krótszym niż dopuszczone w Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 r., której Polska, zresztą, jeszcze nie ratyfikowała).

Po wtóre, czyni on decyzję wojewody w sprawie uznania za obywatela decyzją związaną. Jeżeli osoba ubiegająca się o uznanie za obywatela spełnia którąś z przesłanek określonych w art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r., to wojewoda ma obowiązek uznać ją za obywatela polskiego. Zaskarżony przepis ustanawia więc w istocie prawo podmiotowe takiej osoby do uznania za obywatela polskiego. Takie rozwiązanie jest, moim zdaniem, niezgodne z art. 34 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje to prawo tylko

osobom urodzonym z obojga rodziców będących obywatelami polskimi. Obywatelstwo, jako szczególna więź między państwem a jednostką, na którą składa się wiele konstytucyjnie uregulowanych praw i obowiązków obu stron, nie może bowiem być przedmiotem roszczenia wynikającego z ustawy zwykłej, lecz powinno wynikać z aktu władztwa państwowego.

3.2. Podzielam zarzut wnioskodawcy, że tak szerokie ujęcie przesłanek uznania za obywatela czyni z tej instytucji, uregulowanej w ustawie zwykłej, tryb uzyskiwania obywatelstwa równorzędny z konstytucyjną prerogatywą Prezydenta, wynikającą z art. 137 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji i przez to grozi „wydrążeniem” z treści tejsze prerogatywy, naruszając tym samym wymienione postanowienia konstytucyjne. Bliskość urzędu wojewody i związany charakter jego decyzji w sprawie uznania za obywatela sprawią, jak sądzę, że głównym sposobem nabywania obywatelstwa polskiego stanie się na gruncie zaskarżonej ustawy uznanie przez wojewodę.

Nie chodzi przy tym wyłącznie, ani nawet głównie, o faktyczne ograniczenie prerogatywy Prezydenta, lecz przede wszystkim o interes Państwa. Nowa regulacja, powstała niewątpliwie pod wpływem nieratyfikowanej jeszcze Europejskiej konwencji o obywatelstwie, ma na względzie tylko interes cudzoziemców ubiegających się o polskie obywatelstwo – często nie ze względu na odczuwaną więź z naszym krajem, lecz dla uzyskania korzystniejszego statusu socjalnego lub nawet w celu uniknięcia grożącej ekstradycji. Nie uwzględnia natomiast w wystarczającym stopniu interesów Rzeczypospolitej, uniemożliwiając jej władzom prowadzenie racjonalnej polityki imigracyjnej. Nie stanowi, moim zdaniem, wystarczającego zabezpieczenia tych interesów negatywna przesłanka uznania za obywatela w postaci zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 31 pkt 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r.).

Należy przy tym zauważyć, że brak obywatelstwa nie uniemożliwia cudzoziemcowi normalnego funkcjonowania w naszym kraju, gdyż zasadą Konstytucji RP jest ujmowanie wolności i praw jednostki jako przysługujących każdemu człowiekowi, a więc także cudzoziemcowi. Z obywatelstwem ustawa zasadnicza wiąże tylko posiadanie niektórych szczególnych praw, o charakterze politycznym.

Liberalizacja przesłanek nabycia obywatelstwa polskiego, na zasadzie „roszczeniowej”, deprecjonuje to obywatelstwo, ze szkodą dla autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, moim zdaniem, niezgodność zaskarżonej regulacji także z art. 1 Konstytucji, stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2012 r. w sprawie o sygn. akt Kp 5/09.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Nabycie obywatelstwa na warunkach określonych w art. 34 ust. 1 Konstytucji oraz nadanie obywatelstwa przez Prezydenta na podstawie art. 137 Konstytucji należy traktować jako dwa komplementarne rozwiązania prawne wskazujące sposoby uzyskania obywatelstwa polskiego. Określają one – w sposób wyczerpujący na gruncie konstytucyjnym – tryby wejścia do wspólnoty tworzącej szczególną klasę podmiotów, stanowiących suwerena w państwie (preambuła oraz art. 4 ust. 1 Konstytucji). Związek zachodzący między tymi przepisami jest tego rodzaju, że ustawowe regulacje dotyczące nabywania muszą być konfrontowane z kompetencją Prezydenta do nadawania obywatelstwa polskiego.

Zdaję sobie sprawę, że współczesne zmiany cywilizacyjne wpływają na funkcjonowanie obywatelstwa. Jednakże wprowadzenie normatywnych zmian w tym zakresie – tak długo jak ustawa zasadnicza wyznacza krąg podmiotów tworzących suwerena oraz tryby wejścia do tego kręgu – powinno należeć do ustrojodawcy, a nie do ustawodawcy. W przeciwnym wypadku podważa to zasadę nadrzędności Konstytucji (wstęp oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji).

2. Nabycie obywatelstwa polskiego następuje z mocy Konstytucji w wypadku urodzenia z rodziców, którzy są obywatelami polskimi (art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Ustawodawca został zobowiązany do wskazania innych sytuacji, w których dojść ma do nabycia obywatelstwa polskiego (art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

W wypadku określonym w art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, nabycie obywatelstwa związane jest wyłącznie z samym faktem spełnienia przesłanek o charakterze obiektywnym. Następuje z mocy prawa.

Odesłanie wynikające z art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przewiduje nie tylko sam obowiązek określenia w ustawie „innych przypadków” nabycia obywatelstwa, ale jednocześnie wyznacza ramy, w jakich ustawodawca ma go zrealizować. Został zobowiązany do wskazania takich okoliczności nabycia obywatelstwa, które – po pierwsze – będą następowały z mocy prawa i – po drugie – będą dotyczyły przypadków materialnie zbliżonych w swym charakterze do „nabycia” przewidzianego wprost w art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Oznacza to zatem, że ustawodawca, określając owe „inne przypadki” nabycia obywatelstwa, nie może abstrahować od treści art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Wolno mu kształtować materialne warunki nabycia obywatelstwa jedynie w taki sposób, aby potwierdzały one istnienie określonej więzi łączącej przyszłego obywatela ze wspólnotą stanowiącą klasę suwerena. Więzy te mogą wynikać z faktu polskiego pochodzenia (art. 6 ust. 2, art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 52 ust. 5 Konstytucji). Mogą być także ukształtowane w inny sposób, pod warunkiem wszakże, że nawiązywać będą do wartości konstytucyjnych odnoszących się do takich cech wspólnoty narodowej, jak np. wspólne dziedzictwo historyczne i kulturalne czy też dorobek poprzednich pokoleń obywateli, o których mowa m.in. we wstępie do Konstytucji.

3. Nadanie obywatelstwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 137 Konstytucji) stanowi odrębną drogę uzyskania obywatelstwa polskiego, alternatywną do nabycia. Instytucja ta uregulowana została w rozdziale V Konstytucji jako jedno z tradycyjnych uprawnień głowy państwa rozstrzygających o kształcie sytuacji prawnej jednostki. Prezydent może korzystać z kompetencji do nadawania obywatelstwa polskiego, ale nie jest konstytucyjnie zobowiązany do nadania obywatelstwa. Niedopuszczalne byłoby również zobowiązanie Prezydenta w drodze ustawowej do nadawania obywatelstwa polskiego nawet po spełnieniu przez osobę ubiegającą się o obywatelstwo określonych prawem przesłanek. Prezydent może swobodnie decydować o nadawaniu obywatelstwa, a jego decyzja w tej materii charakteryzuje się generalnie wysokim zakresem uznaniowości. Istotne znaczenie ma również, w tym kontekście, zaliczenie omawianej kompetencji do prerogatyw głowy państwa (art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji). Ustrojodawca wyłączył tym samym tego rodzaju działalność Prezydenta spod współdziałania z Prezesem Rady Ministrów.

4. Wskazane tutaj rozróżnienie obu procedur uzyskania obywatelstwa zostało wyraźnie przewidziane na poziomie konstytucyjnym. Nie może być przekreślone w drodze decyzji ustawodawczej. Ustawodawca nie może – wprowadzając wypadki nabywania obywatelstwa – kształtować uprawnień innych organów państwa w sposób identyczny, czy bardzo zbliżony w swym charakterze, do uprawnień Prezydenta. Prowadziłoby to bowiem do naruszenia zasady podziału władzy w aspekcie podmiotowym oraz faktycznego rozmycia istniejącego konstytucyjnego modelu uzyskiwania obywatelstwa, ograniczonego do dwóch instytucji – nabycia z mocy prawa oraz nadania przez Prezydenta.

Warunkiem utrzymania stanu konstytucyjności jest także ukształtowanie procedur ustawowych dotyczących nabycia obywatelstwa, które nie będą zawierały elementu uznaniowości organów państwa, decydujących o przyjęciu danej osoby do grona obywateli polskich. Ewentualne wykreowanie innego – niż nadanie – wypadku uzyskiwania obywatelstwa z zachowaniem takiej uznaniowości oznaczać będzie stworzenie procedury, której Konstytucja – samodzielnie i wyczerpująco regulująca tryby uzyskiwania obywatelstwa – nie przewiduje, a przez to, na którą nie pozwala.

5. Kwestionowany art. 30 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim; dalej: ustawa, zawiera pewne rozwiązania, które są, moim zdaniem, niedopuszczalne z punktu widzenia konstytucyjnie określonego modelu uzyskiwania obywatelstwa. Wprowadza – jako jeden z warunków uznania za obywatela – m.in. przesłankę „stabilnego i regularnego źródła dochodu” (art. 30 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy). Nie ma ona charakteru obiektywnego i pozostawia organom administracji rządowej istotny zakres uznania.

Procedura określona w kwestionowanym art. 30 ustawy przewiduje uznaniowe rozstrzygnięcie organu administracji rządowej o możliwości uzyskania obywatelstwa. Narusza przez to przyjęty w Konstytucji rozdział kompetencji przewidujący jedynie dla Prezydenta decydowanie o nadaniu obywatelstwa polskiego w tenże sposób. Stworzony przez ustawodawcę mechanizm uznania za obywatela staje się przez to konkurencyjny względem kompetencji Prezydenta. Prowadzi jednocześnie do wykreowania nowego i nieprzewidzianego w Konstytucji trybu uzyskania obywatelstwa, który nie może być kwalifikowany jako nadanie w myśl art. 137 Konstytucji ani nabycie z mocy prawa w wypadkach określonych przez ustawodawcę, w myśl art. 34 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustawodawca wykroczył tym samym poza wyznaczone mu ramy swobody kształtowania podstaw prawnych uzyskania obywatelstwa polskiego.

6. Z tych powodów nie podzielam przyjętej przez TK oceny zgodności z art. 137 Konstytucji całego art. 30 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Czynię to niezależnie od tego, że przepis ten budzi również wątpliwości konstytucyjne co do jego zgodności z art. 34 ust. 1 Konstytucji. Worzec ten nie został jednak wskazany przez wnioskodawcę, a tym samym nie mógł stanowić w badanej sprawie odpowiedniego punktu odniesienia do oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu ustawy.