



Sygnatura AI/DBiR/03/2026/44

Warszawa, 23.03.2026 r.

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP
Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa
Podmiot przekazujący opinię:
Stowarzyszenie Amnesty International
Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa

Opinia

Stowarzyszenia Amnesty International

w sprawie prezydenckiego projektu nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim

(nr druku 1759)

W przedmiotowej opinii Amnesty International Polska pragnie odnieść się krytycznie do przedłożonego Sejmowi RP przez Prezydenta Rzeczypospolitej projektu zmiany ustawy o obywatelstwie¹. Wskazane poniżej krytyczne uwagi mają zastosowanie także do tożsamego w istocie projektu ustawy złożonego przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości².

Niniejsza opinia ma następującą strukturę. W pierwszej kolejności dokonamy rekonstrukcji oraz krytycznej oceny założeń leżących u podstaw tego projektu. W dalszej części wskażemy, że praktyka prawa migracyjnego w Polsce sprawia, że trzyletni wymagany okres pobytu na terytorium Rzeczypospolitej jest jedynie teoretyczny, co tym samym dezaktualizuje argumenty podnoszone na rzecz wydłużenia tego okresu. Wreszcie, wykażemy konstytucyjną wadliwość opiniowanego projektu.



Założenia projektu a praktyka działania administracji publicznej w kontekście nabywania obywatelstwa RP.

Opiniowany projekt ustawy wydłuża z 3 (art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy o obywatelstwie polskim) do 10 lat okres nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, wymagany do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego³. *Prima facie*, obecny trzyletni okres może wydawać się krótki na tle regulacji w innych państwach UE, gdzie standardem jest 5–10 lat legalnego pobytu. Warto jednak dostrzec, że nie uwzględnia on przewlekłości procedur administracyjnych, które w praktyce znacznie wydłużają cały proces od momentu przyjazdu migrantów do Polski (o czym szerzej poniżej). Okres trzech lat liczy się dopiero po uzyskaniu jednego z wymienionych tytułów pobytowych, co samo w sobie jest procesem czasochłonnym i obciążonym licznymi ryzykami opóźnień.

W wielu krajach Unii Europejskiej wymagany okres pobytu przed naturalizacją jest dłuższy niż w Polsce przed proponowaną zmianą. Na przykład w Niemczech wynosi on standardowo 8 lat, z możliwością skrócenia do 6 lat po ukończeniu kursu integracyjnego; we Francji i Holandii - 5 lat; w Austrii, Włoszech czy Hiszpanii - aż 10 lat, z pewnymi wyjątkami dla obywateli państw iberoamerykańskich w przypadku Hiszpanii⁴. Te porównania często pomijają jednak specyfikę polskiego systemu, gdzie ścieżka do pobytu stałego wymaga uprzedniego kilkuletniego pobytu czasowego (np. 3–5 lat na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy), co czyni łączny czas zbliżonym do średniej unijnej⁵. Polska, z nominalnym progiem 3 lat po pobycie stałym, była wyjątkiem tylko na papierze, ale praktyka administracyjna wyrównywała te różnice.

Uzyskanie zezwolenia na pobyt stały reguluje ustawa o cudzoziemcach (art. 195) i formalnie powinno trwać do 6 miesięcy⁶, lecz w rzeczywistości procedura wydłuża się do 1–2 lat, a nierzadko dłużej z powodu braków formalnych, konieczności uzupełnień dokumentów i przeciążenia urzędów wojewódzkich⁷. Przed tą fazą cudzoziemiec musi zazwyczaj spędzić 3–5 lat na pobycie czasowym (np. w związku z pracą lub reunifikacją rodziny), co daje łącznie 6–10 lat od przyjazdu do uruchomienia trzyletniego "zegara" obywatelstwa. Do tego dochodzą 1–2 lata rozpatrywania samego wniosku o uznanie za obywatela⁸, co w sumie wydłuża proces do 9–13 lat. Badania i raporty wskazują, że taka przewlekłość jest powszechna w polskim systemie migracyjnym, gdzie średni czas decyzji administracyjnych znacznie przekracza ustawowe terminy⁹.

W uzasadnieniu prezydenckiego projektu nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim czytamy również, że obowiązujący obecnie trzyletni okres między uzyskaniem zezwolenia na



pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu a uzyskaniem obywatelstwa Rzeczypospolitej jest niewystarczający, by cudzoziemiec mógł w pełni zintegrować się ze społeczeństwem¹⁰. Badania przeprowadzane na całym świecie zdają się wskazywać, że logika ta jest błędna, ponieważ zamienia miejscami przyczynę oraz skutek.

Raport Center for American Progress z 2014 roku wspiera tezę, że im prostsza jest ścieżka prawna do uzyskania obywatelstwa, tym efektywniej migranci włączają się w rynek pracy i tym szybciej rosną ich przychody, co zwiększa ich udział w budżecie państwa poprzez płacenie coraz wyższych podatków¹¹. Natomiast badanie przeprowadzone przez naukowców z Uniwersytetu Stanforda oraz Uniwersytetu Zuryskiego na społeczeństwie szwajcarskim udowodniło, że migranci po uzyskaniu obywatelstwa interesowali się sprawami lokalnej polityki w stopniu nieco nawet wyższym niż rodowici Szwajcarzy, tym samym wskazując na duży stopień integracji innej niż ekonomiczna. Gminy, w których prowadzono badania, stosowały bardzo specyficzny sposób decydowania, komu zostanie przyznane obywatelstwo- w formie tajnego referendum. Oznaczało to, że często o powodzeniu danej osoby decydowało szczęście lub przypadek. Nie było więc dużych różnic, jeśli chodzi o społeczne kompetencje lub wykształcenie pomiędzy migrantami, którzy uzyskali obywatelstwo i tymi, którym się to nie udało. Pozwoliło to naukowcom na wypracowanie przejrzystych wyników. Badanie dowiodło, że ci migranci, którzy nie uzyskali obywatelstwa, pozostawali raczej obojętni na lokalną politykę¹².

Z drugiej strony badacze często wskazują na fakt, że zbyt rozbudowane procedury wykazywania zintegrowania (zbyt skomplikowane testy wiedzy kulturowej, zbyt wysoki wymagany poziom znajomości języka urzędowego) prowadzą do zmniejszenia poczucia wspólnoty z narodem kraju, o którego obywatelstwo ubiega się dana osoba. Stawiane przed migrantami zadania często nie uwzględniają poziomu edukacji, na jaką mogli oni liczyć w przeszłości oraz ich statusu socjoekonomicznego¹³. Utrudniona ścieżka uzyskania obywatelstwa często też zmusza przyszłych wnioskodawców do przyjmowania pracy, która jest poniżej ich kompetencji¹⁴ lub uciekania się do poszukiwania możliwości obejścia prawa, na przykład poprzez fikcyjne zatrudnienie w państwie przyjmującym, a rzeczywiste w państwie pochodzenia (poprzez pracę zdalną).

Proponowane wydłużenie do 10 lat po uzyskaniu pobytu stałego podniesie całkowity horyzont do 15–20 lat lub więcej, nie rozwiązując problemów z biurokracją, lecz pogłębiając je. Uzasadnienie projektu prezydenckiego podkreśla potrzebę "głębszej integracji" poprzez dłuższy okres, ignorując fakt, że dłuższe procedury prowadzą do frustracji migrantów, zmuszając ich do pracy poniżej kwalifikacji, korzystania z szarej strefy lub fikcyjnego zatrudnienia (np. zdalnego w kraju pochodzenia)¹⁵. W efekcie zamiast integracji następuje



alienacja - cudzoziemcy tracą poczucie stabilności, co potwierdza logika badań przytoczonych wcześniej: prostsza ścieżka do obywatelstwa przyspiesza włączenie ekonomiczne i społeczne, zwiększając wpływy podatkowe. Wydłużony proces nie tylko nie poprawi integracji, ale może zwiększyć obciążenie systemu socjalnego i administracyjnego, czyniąc Polskę mniej atrakcyjną dla wykwalifikowanych migrantów.

Niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań

Mając na uwadze powyższe, za zasadny należy uznać pogląd o niezgodności omawianej regulacji z konstytucją RP. Niezgodność ta uwidacznia się w szczególności w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyrażającego zasadę proporcjonalności w prawie polskim. Zgodnie z tym przepisem “ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”¹⁶. Uzyskanie obywatelstwa polskiego jest prawem konstytucyjnym, wyrażonym w art. 34 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wydłużenie czasu pobytu w Polsce koniecznego do ubiegania się o obywatelstwo do 10 lat, co stanowi ingerencję w to konstytucyjne prawo, nie znajduje uzasadnienia w żadnej z konstytucyjnych wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Taką wartością nie może być w szczególności bezpieczeństwo publiczne. Cudzoziemiec ubiegający się o obywatelstwo polskie jest bowiem weryfikowany przez państwo polskie przynajmniej trzy razy od momentu jego przybycia do kraju (uzyskanie wizy, uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy i wreszcie na pobyt stały). Jak zostało to wyżej omówione, ta weryfikacja przebiega w obecnym stanie prawnym na przestrzeni blisko 10 lat. Trudno uzasadniać w którejkolwiek z wartości konstytucyjnie chronionych, wydłużenie tego okresu o kolejne 10 lat.

Podsumowując, Amnesty International nie dostrzega innych niż mających niemerytoryczny charakter argumentów, które uzasadniałyby zmianę aktualnego trzyletniego okresu spędzonego przez cudzoziemca w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały, pobytu długoterminowego rezydenta UE lub nadania prawa stałego pobytu warunkującego rozpoczęcie procedury ubiegania się o obywatelstwo. Uważamy, że wydłużenie go bez wzięcia pod uwagę dotychczasowej, przewlekłej praktyki administracyjnej w obszarze prawa migracyjnego byłoby nieproporcjonalne, a co za tym idzie, niezgodne z Konstytucją RP.