



DP-WLM-028-298/2018/EMis

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2018 r.



Pan
Robert Mamątow

Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

Odpowiadając na pismo nr BPS.DKS.KPCPP.0330.258.2018 z dnia 19 lipca br. dotyczące petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1462, z późn. zm.), uprzejmie informuję, co następuje:

Autorzy petycji wnioskuje o zmianę przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim poprzez nadanie następującego brzmienia: „Obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, z zastrzeżeniem art. 54a.” oraz dodanie po art. 54 nowego przepisu art. 54a w brzmieniu: „1. Funkcję publiczną może pełnić osoba posiadająca wyłącznie polskie obywatelstwo. 2. Objęcie funkcji publicznej z naruszeniem ust. 1 powoduje utratę polskiego obywatelstwa. Decyzję administracyjną ws. utraty polskiego obywatelstwa wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Od decyzji przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego.”.

Zaproponowana w petycji zmiana przepisów ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim wprowadza *de facto* nową przesłankę utraty obywatelstwa polskiego, poprzez objęcie urzędu publicznego przez obywatela polskiego posiadającego jednocześnie obce obywatelstwo. Brzmienie pierwszego zdania w ust. 2 proponowanego przepisu art. 54a sugeruje, iż utrata obywatelstwa polskiego następowałaby z mocy prawa z chwilą spełnienia przez obywatela polskiego dwóch przesłanek, tj. posiadania obywatelstwa obcego oraz objęcia funkcji publicznej. Natomiast zdanie drugie wskazuje już na konstytutywną decyzję ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W konsekwencji ewentualne dalsze procedowanie nad proponowanym przepisem będzie wymagało doprecyzowania przedmiotowej kwestii. Ponadto bezsprzecznym jest, iż stosownie do przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), od każdej decyzji administracyjnej służy stronie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie skarga kasacyjna do NSA, tym samym nie jest zasadnym wskazywanie tego w proponowanym przepisie.

Należy również wskazać, iż zagadnienie utraty obywatelstwa polskiego reguluje przepis art. 34 ust. 2 Konstytucji RP oraz rozdział 6 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. WW. przepis art. 34 ust. 2 stanowi, że „obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba, że sam się go zrzeknie”. Natomiast zgodnie z przepisem art. 137 „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”. Znajduje to potwierdzenie w przepisie art. 46 ustawy o obywatelstwie polskim, zgodnie z którym obywatel polski traci obywatelstwo polskie na

swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta RP na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Utrata obywatelstwa polskiego następuje po upływie 30 dni od daty wydania postanowienia Prezydenta RP w tej sprawie lub w terminie krótszym, jeżeli Prezydent RP tak zadecyduje (art. 51 ust. 2 i 3 ustawy). Zgoda na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego udzielona rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego jednemu z rodziców obejmuje małoletniego pozostającego pod jego władzą rodzicielską, w przypadku gdy drugiemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska lub drugie z rodziców złożyło oświadczenie o wyrażeniu zgody na utratę przez małoletniego obywatelstwa polskiego. W przypadku ukończenia przez dziecko 16 lat następuje to jedynie za jego zgodą. Wniosek o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego osoby zamieszkałe w Polsce wnoszą do Prezydenta RP za pośrednictwem wojewody, a osoby zamieszkałe za granicą – za pośrednictwem konsula. Jak wskazano wyżej, sprawy o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego nie należą do właściwości organów administracji publicznej ale do Prezydenta RP i nie są one rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, ale szczególnego aktu prawnego – mającego umocowanie w przepisach Konstytucji RP – jakim jest postanowienie Prezydenta RP.

Tym samym propozycja nowelizacji *ustawy o obywatelstwie polskim* poprzez dodanie nowego trybu utraty obywatelstwa polskiego budzi wątpliwości co do zgodności z przepisem art. 34 Konstytucji RP.

Jak podkreśla prof. Jacek Jagielski [w: *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*. Warszawa 2016] „(...) ustawowa konstrukcja utraty obywatelstwa polskiego stanowi konsekwencję konstytucyjnej zasady względnej niezbywalności obywatelstwa polskiego. Zasadę tę wyraża art. 34 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie”. Tak zapisaną zasadę należy odczytywać jednak wraz z treścią art. 137 *in fine* Konstytucji RP, stanowiącego, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej „wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”, jak również z uwzględnieniem art. 144 ust. 3 pkt 19, w którym jest wskazana kompetencja Prezydenta do wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, traktowana przy tym jako jego prerogatywa (tj. niewymagająca kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów). Tak więc konstytucyjna zasada dotycząca utraty polskiego obywatelstwa oznacza, że może ono nastąpić wyłącznie poprzez zrzeczenie się tego obywatelstwa przez zainteresowaną osobę i przy wyrażeniu zgody na to zrzeczenie się przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrażenie zgody przez Prezydenta na zrzeczenie obywatelstwa polskiego jako element nieodzowny całej instytucji zrzekania się obywatelstwa i jego utraty jest zrozumiałe. Obywatelstwo jest wszakże węzłem prawnym dwustronnym (*państwo-jednostka*), a więc *rozerwanie tego węzła nie powinno zależeć od woli jedynie jednej ze stron. Tak jak utrata obywatelstwa nie powinna być wynikiem jednostronnego aktu woli władzy publicznej (państwa), tak zrzeczenie się obywatelstwa nie może zasadać się wyłącznie na oświadczeniu woli zainteresowanej osoby - obywatela polskiego, która chce się pozbyć swego dotychczasowego obywatelstwa. Przyjęte w Konstytucji RP rozwiązanie odnośnie do utraty obywatelstwa polskiego obejmujące wolę jednostki co do rezygnacji z dalszego pozostawania obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, a jednocześnie umożliwiające wypowiedzenie (stanowcze) woli państwa w tej mierze uznać trzeba za racjonalne i przekonujące.*”

Natomiast prof. Bogusław Banaszak [w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012] podniósł : „*Konstytucja przewiduje tylko jeden sposób utraty obywatelstwa polskiego – jego zrzeczenie się przez obywatela. Oznacza to przyjęcie zasady, że decyzja o rezygnacji z obywatelstwa należy do jednostki i jej skutki są wiążące dla państwa. Utrata obywatelstwa przez jednostkę nie jest w tym wypadku uzależniona od wypełnienia przez nią jakichkolwiek wymogów i dopuszczalna jest jedynie dobrowolna rezygnacja z obywatelstwa samego obywatela. Nie można by więc w ustawie przyznać kompetencji organowi państwowemu do pozbawiania obywatelstwa ani też nie można dopuścić rozstrzygnięcia o utracie obywatelstwa polskiego w umowach międzynarodowych (chodzi o umowy zawierane po wejściu w życie Konstytucji).*”

Tożsame stanowisko zajął również prof. Leszek Garlicki [w: LEX. Komentarz do art. 34 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej]: „Zarazem art. 34 ust. 2 ustanowił istotną gwarancję dla obywatela, bo wykluczył możliwość pozbawienia go obywatelstwa bez jego zgody. Daje to wyraz asymetrii ujęcia stosunków między państwem a obywatelem, typowej dla większości konstytucyjnych praw podmiotowych. Z jednej strony obywatel może uwolnić się od węzła swych stosunków z państwem, o ile tylko uczyni zadość ogólnym przesłankom wskazanym przez ustawę. Z drugiej – państwo nie może węzła tego rozwiązać samodzielnie, wbrew woli zainteresowanego. W Polsce (a także w wielu innych państwach świata) należy tu uwzględnić kontekst historyczny, bo pozbawienie obywatelstwa bywało traktowane jako represja i stosowane w celach politycznych. W pełni należy się zgodzić z tezą, że utrata obywatelstwa nie może być środkiem rozwiązywania konfliktów między obywatelem a wspólnotą polityczną (por. R. Balicki, B. Banaszak, Obywatelstwo polskie w Konstytucji RP, [w: Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007, s. 20]). Niemniej jednak niekiedy w państwach o utrwalonej demokracji utratę obywatelstwa – najczęściej osoby naturalizowanej – traktuje się jako jedną z sankcji wynikających z poważnego naruszenia obowiązków względem społeczeństwa, głównie poprzez popełnienie ciężkiego przestępstwa kryminalnego (zob. np. decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej nr 2014-439 QPC z dnia 23 stycznia 2015 r.; zob. też wyrok wielkiej izby TSUE z 2 marca 2010 r., C-135/08, w którym dopuszczono, z zachowaniem zasady proporcjonalności, cofnięcie nadania obywatelstwa uzyskanego na skutek podstępu). Zakaz pozbawienia obywatelstwa koresponduje w tym kontekście z zakazem banicji (art. 52 ust. 4 Konstytucji). Konieczną przesłanką utraty obywatelstwa jest jego rzeczenie się przez zainteresowanego, ewentualnie jego przedstawicieli ustawowych bądź wyrok sądu (art. 47 ustawy o obywatelstwie). Przez rzeczenie się należy rozumieć złożenie w sposób w pełni swobodny oświadczenia woli, którego treścią jest zwrócenie się do właściwego organu państwowego o wydanie decyzji w przedmiocie utraty obywatelstwa. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że nie jest to przesłanka wystarczająca, bo konieczne jest też spełnienie innych przesłanek, określonych przez ustawę. Na tle art. 34 ust. 2 niedopuszczalne są natomiast wszelkie formy utraty obywatelstwa bez woli lub wbrew woli zainteresowanego. Nie ma przy tym znaczenia, czy utrata obywatelstwa miałaby nastąpić z mocy prawa, czy w oparciu o decyzję odpowiedniego organu państwowego.”.

Łączę z tymy ranku,
Janusz Kozłowski

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

Janusz Kozłowski
Sekretarz Stanu

