



BEOS-813/25

Warszawa, 16 czerwca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim
(druk sejmowy nr 1273)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu następujących problemów: 1) braku należytej integracji cudzoziemców (wnioskujących o uznanie za obywatela polskiego) z polskim społeczeństwem; 2) niedostosowania krajowej regulacji prawnej w zakresie przesłanek uzyskania obywatelstwa do standardów określonych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej; 3) wyzwań związanych ze wzrostem imigracji na terytorium Polski, zwłaszcza z Ukrainy. W ocenie Wnioskodawców jedna z obecnie obowiązujących przesłanek uznania cudzoziemca za obywatela polskiego zakłada zbyt krótki (co najmniej 3 lata) okres nieprzerwanego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski. Może to nie zapewnić odpowiedniego czasu na opanowanie przez cudzoziemców języka polskiego na poziomie B1, zrozumienia kultury polskiej oraz adaptacji do krajowych realiów społeczno-prawnych. Ponadto w niektórych państwach UE wymagany okres pobytu jest znacznie dłuższy niż w Polsce (np. Włochy, Austria, Hiszpania – 10 lat). Zdaniem Wnioskodawców w przypadku zwiększonej migracji ludności ukraińskiej do Polski wprowadzenie wymogu dłuższego okresu pobytu w Polsce powinno zapewnić więcej czasu na integrację tej ludności z polskim społeczeństwem.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹ (dalej: u.o.p.). Nowelizacja dotyczy jednej z przesłanek, które muszą zostać spełnione, aby cudzoziemiec mógł zostać uznany za obywatela polskiego (art. 1 projektu). Proponowana ustawa zakłada wydłużenie okresu nieprzerwanego pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu), wymaganego do uznania go za obywatela polskiego. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym okres ten wynosi co najmniej 3 lata, natomiast projekt zakłada jego wydłużenie do co najmniej 10 lat.

Proponowana ustawa zawiera przepis przejściowy, na podstawie którego do postępowań w sprawie uznania za obywatela polskiego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tego aktu będą stosowane regulacje u.o.p. w brzmieniu dotychczasowym (art. 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Analiza przedstawiona poniżej dotyczy wyłącznie głównego typu naturalizacji, czyli standardowej ścieżki uzyskiwania obywatelstwa przez cudzoziemców na podstawie długoletniego, legalnego pobytu w danym kraju. W zestawieniu nie uwzględniono szczególnych trybów nadania obywatelstwa, takich jak naturalizacja uznaniowa, nabycie obywatelstwa w związku z pochodzeniem, małżeństwem, czy procedury uproszczone dla uchodźców, osób bezpaństwowych lub innych grup uprzywilejowanych.

Porównanie systemów naturalizacji obowiązujących w wybranych państwach UE i OECD pozwala na wyróżnienie trzech modeli podejścia do zagadnienia zaliczania okresów pobytu cudzoziemca do ustawowego stażu wymaganego do uzyskania obywatelstwa. Kluczowym kryterium jest nie nominalna długość pobytu, lecz to, czy do wymaganego okresu wliczany jest także wcześniejszy pobyt czasowy, czy jedynie pobyt stały.

Do grupy I zaliczają się państwa, które wliczają szereg form legalnego pobytu do wymaganego okresu poprzedzającego naturalizację. Rozwiązanie takie stosowane jest m.in. w Belgii, Francji, Hiszpanii i Włoszech. Grupa II obejmuje państwa, które dopuszczają zaliczenie wcześniejszych okresów pobytu czasowego, ale wymagają, by w chwili składania wniosku cudzoziemiec posiadał status stałego

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1989.

rezydenta. Taki model stosują m.in. Austria, Czechy, Finlandia, Niemcy, Australia czy Kanada. W grupie III znajdują się państwa, które zaliczają wyłącznie okresy pobytu stałego, a wcześniejsze pobyty czasowe nie mają wpływu na liczenie stażu naturalizacyjnego. Do tej grupy należą m.in. Litwa, Łotwa czy Stany Zjednoczone. W tych państwach formalne uzyskanie statusu pobytowego na czas nieokreślony stanowi warunek konieczny do rozpoczęcia naliczania okresu kwalifikacyjnego.

Warto podkreślić, że podział państw według wymogów dotyczących pobytu (np. wliczanie pobytu czasowego, wymóg pobytu stałego) służy uproszczeniu porównania i opiera się na przepisach ogólnych. W praktyce stosowanie tych przepisów może się różnić, a decyzje o nadaniu obywatelstwa są podejmowane indywidualnie przez właściwe organy administracyjne. W niektórych państwach istnieje również możliwość skrócenia wymaganego okresu pobytu w przypadku spełnienia dodatkowych warunków, takich jak ukończenie kursów integracyjnych, znajomość języka na wyższym poziomie czy szczególne osiągnięcia zawodowe lub społeczne.

Grupa I – wliczenie różnych rodzajów legalnego pobytu

Do grupy I zaliczają się państwa, w których ustawodawstwo uznaje różne rodzaje legalnego pobytu cudzoziemca za kwalifikujące do spełnienia warunku długości pobytu przed naturalizacją. Oznacza to, że okresy przebywania na terytorium danego państwa na podstawie różnego rodzaju zezwoleń czasowych np. takich jak wizy studenckie, pracownicze czy inne formy pobytu tymczasowego – są zaliczane na równi z pobytem stałym.

We Francji przepisy w zakresie nabycia obywatelstwa określone zostały w trzech aktach prawnych: kodeks cywilny²; Dekret nr 93-1362 z dnia 30 grudnia 1993 r. dotyczący deklaracji obywatelstwa, decyzji o naturalizacji, przywróceniu, utracie, utracie i cofnięciu obywatelstwa francuskiego³; Dekret nr 2012-127 z dnia 30 stycznia 2012 r. zatwierdzający Kartę praw i obowiązków obywateli francuskich⁴. Podstawowy okres pobytu wymagany do naturalizacji wynosi 5 lat, a legalny pobyt może być do tego okresu zaliczony, o ile cudzoziemiec udowodni integrację społeczną i zawodową, znajomość języka francuskiego na poziomie B1 oraz aktywność zawodową lub edukacyjną. W 2024 r. wprowadzono dodatkowy wymóg udokumentowanego 12-miesięcznego zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej przed złożeniem wniosku o naturalizację. Zgodnie z informacjami medialnymi od 2026 r. dla osób aplikujących o nabycie obywatelstwa planowane jest podniesienie wymogu znajomości języka do poziomu B2, wprowadzenie obowiązkowego egzaminu obywatelskiego, wprowadzenie wymogu stabilnego dochodu bez zależności od pomocy społecznej oraz wprowadzenie automatycznej

² *Code civil*, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006165459/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 16 VI 2025 r.].

³ *Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française*, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000699753/>.

⁴ *Décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012 approuvant la charte des droits et devoirs du citoyen français*, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025241393/>.

odmowy dla osób, które kiedykolwiek przebywały nielegalnie i/lub posiadają wyroki karne⁵.

W Belgii aktem prawnym określającym sposób nabycia, utraty i przywrócenia obywatelstwa jest Kodeks Obywatelstwa Belgijskiego – CNB⁶. Naturalizacja jest możliwa w przypadku legalnego zamieszkania w Belgii przez ostatnie 5 lat przed złożeniem wniosku o nadanie obywatelstwa oraz znajomości jednego z języków urzędowych w Belgii oraz wykazania integracji społecznej i ekonomicznej partycypacji. Otrzymanie obywatelstwa jest też możliwe w przypadku legalnego zamieszkania w Belgii przez ostatnie 10 lat przed złożeniem wniosku, znajomość jednego z języków urzędowych w Belgii oraz wykazanie uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej.

W Hiszpanii art. 22 kodeksu cywilnego⁷ stanowi, że cudzoziemiec może uzyskać obywatelstwo po 10 latach nieprzerwanego legalnego pobytu, z wyjątkiem określonych narodowości, dla których przewidziane są krótsze okresy. Wnioskodawca musi wykazać się dobrą postawą obywatelską (*buena conducta cívica*) i wystarczającym stopniem integracji ze społeczeństwem hiszpańskim.

We Włoszech kwestie nabywania obywatelstwa uregulowane zostały w ustawie o obywatelstwie⁸. Zgodnie z art. 9 ustawy, obywatelstwo włoskie może zostać przyznane m.in.: obywatelowi państwa członkowskiego UE, jeśli legalnie przebywał we Włoszech co najmniej 4 lata; bezpaństwowcowi, jeśli legalnie przebywał we Włoszech co najmniej 5 lat; obywatelowi innego państwa niż państwo członkowskie UE, jeśli legalnie przebywał we Włoszech co najmniej 10 lat. Przyznanie obywatelstwa wiąże się też z wymogami znajomości języka, potwierdzenia niekaralności i źródła dochodów. W dniach 8 i 9 czerwca 2025 r. we Włoszech odbyło się referendum⁹ dotyczące m.in. kwestii migracyjnych i obywatelstwa. Jedno z pięciu pytań referendalnych dotyczyło propozycji skrócenia minimalnego okresu legalnego pobytu niezbędnego do uzyskania obywatelstwa włoskiego z 10 do 5 lat. Inicjatywa ta została zgłoszona w trybie obywatelskim przez członków ugrupowania Europa+ i miała na celu ułatwienie integracji cudzoziemców zamieszkujących we Włoszech przez dłuższy czas. Głosowanie miało charakter ogólnokrajowy i odbywało się równolegle z wyborami lokalnymi. Nie spełniono jednak wymogu ponad 50% frekwencji, w związku z czym referendum nie mogło być uznane za ważne.

⁵ https://www.lemonde.fr/en/france/article/2025/05/07/french-interior-minister-promises-to-tighten-criteria-for-naturalizations_6741026_7.html.

⁶ Code de la nationalité belge, 28 lipca 1984, ze zm., tekst w j. francuskim: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1984062835&table_name=loi.

⁷ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>.

⁸ Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza, GU n.38 del 15-02-1992, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05:91:vig>.

⁹ <https://www.esteri.it/en/servizi-consolari-e-visti/italiani-all-estero/votoestero/elezioni-politiche/referendum-abrogativi-2025/>.

Grupa II – częściowe wliczenie pobytu czasowego z warunkiem posiadania stałego prawa pobytu

Do grupy II zaliczają się państwa, których ustawodawstwo wymaga od cudzoziemca posiadania statusu pobytowego na czas nieokreślony (najczęściej: pobytu stałego lub rezydenta długoterminowego UE) jako warunku formalnego dla wszczęcia procedury naturalizacyjnej. Jednocześnie ustawodawstwo tych państw dopuszcza możliwość częściowego wliczenia wcześniejszych okresów legalnego pobytu czasowego (np. na podstawie zezwoleń na pracę, studia, ochronę humanitarną), o ile były one ciągłe i zgodne z przepisami.

W Austrii¹⁰ kwestie związane z nabyciem obywatelstwa uregulowane zostały w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii (art. 6 i 11)¹¹ oraz ustawie federalnej o obywatelstwie austriackim (StbG)¹². Zgodnie z § 10 StbG obywatelstwo austriackie można nadać cudzoziemcowi (*Fremde*) tylko wtedy, gdy przebywał legalnie i nieprzerwanie na terytorium federalnym Austrii przez co najmniej 10 lat i w tym okresie przez co najmniej 5 lat zamieszkiwał i pracował na jej obszarze posiadając prawo do pobytu czasowego a następnie prawo do pobytu stałego.

W Czechach kwestie nabywania i utraty obywatelstwa uregulowane zostały w ustawie o obywatelstwie Republiki Czeskiej¹³. Zgodnie z przepisami ustawy wnioskodawca, który jest obywatelem państwa UE, może uzyskać obywatelstwo czeskie, gdy jego pobyt stały w Czechach trwał nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata albo przez okres, który łącznie z bezpośrednio poprzedzającym go legalnym (w tym stałym) pobytem na terytorium Czech wyniósł co najmniej 10 lat. Jeżeli wnioskodawca nie jest obywatelem państwa UE, warunkiem złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa czeskiego jest wymóg pobytu stałego nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata albo przez okres, który łącznie z bezpośrednio poprzedzającym go legalnym (w tym stałym) pobytem na terytorium Czech wynosi co najmniej 10 lat.

W Niemczech kwestie związane z nabyciem obywatelstwa niemieckiego, w tym prawa do naturalizacji, reguluje Ustawa zasadnicza¹⁴ oraz ustawa o obywatelstwie (StAG)¹⁵. Zgodnie z nowelizacją ustawy o obywatelstwie, która weszła w życie 27 czerwca 2024 r., podstawowy wymagany okres legalnego i zgodnego z prawem pobytu na terytorium Niemiec został skrócony z 8 do 5 lat. W momencie naturalizacji osoba ubiegająca się o niemieckie obywatelstwo powinna mieć nieograniczone lub stałe prawo pobytu¹⁶. W 2025 r., w przypadku osób

¹⁰ *Staatsbürgerschaft*, tekst w j. niemieckim:

https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/staatsbuergerschaft.html.

¹¹ *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*, tekst w j. niemieckim: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf.

¹² *Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft*, tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579>.

¹³ *Zákon č. 186/2013 Sb. o státním občanství České republiky*, z późn. zm., tekst ujednolicony w jęz. Czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-186>.

¹⁴ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

¹⁵ *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>.

¹⁶ Wyjątki przewidziano m.in. dla obywateli Konfederacji Szwajcarii (*Schweizerische Eidgenossenschaft*).

szczególnie dobrze zintegrowanych, zniesiono wcześniej istniejącą możliwość ubiegania się o obywatelstwo po 3 latach¹⁷.

W Szwecji kwestie nabywania obywatelstwa uregulowane zostały w ustawie o szwedzkim obywatelstwie¹⁸. Ustawa przewiduje jako jeden z wymogów uzyskania obywatelstwa odpowiednio długi czas nieprzerwanego legalnego pobytu w Szwecji, w tym z prawem stałego pobytu. Co do zasady czas ten wynosi 5 lat, jednak dla pewnych kategorii osób ubiegających się o uzyskanie obywatelstwa w drodze naturalizacji przewidziano krótszy wymagany czas pobytu, np. dla uchodźców i bezpaństwowców to 4 lata, a dla obywateli państw nordyckich (Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji) – 2 lata. 14 stycznia 2025 r. rząd Szwecji przygotował raport pt. „Surowsze wymagania dotyczące obywatelstwa szwedzkiego”¹⁹. Dokument zawiera propozycje zaostreżenia warunków uzyskania obywatelstwa w Szwecji jako element przeglądu kryteriów integracyjnych. Główna zmiana dotyczy wydłużenia minimalnego okresu legalnego pobytu z 5 do 8 lat, przy zachowaniu obowiązku posiadania zezwolenia na pobyt stały. Wprowadzenie wymogu samodzielnego utrzymania się oznacza konieczność posiadania stałych dochodów z pracy lub działalności. Zgodnie z przywołanym raportem planowane są także surowsze zasady dotyczące niekaralności, a także rozszerzenie zakresu egzaminu (testu) obywatelskiego o nowe zagadnienia społeczne. Wszelkie zmiany miałyby wejść w życie od 1 czerwca 2026 r.

W Australii kwestie nabywania obywatelstwa uregulowane zostały w ustawie o australijskim obywatelstwie²⁰. Osoba ubiegająca się o australijskie obywatelstwo w drodze nadania (*citizenship by conferral*) musi, co do zasady, spełnić ogólny wymóg pobytu (*general residence requirement*), czyli przebywać w Australii co najmniej przez 4 lata bezpośrednio przed dniem złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa²¹. W tym czasie musi przebywać w Australii legalnie oraz posiadać pozwolenie na stały pobyt przez co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio przed dniem złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa.

W Kanadzie kwestie związane z obywatelstwem zostały uregulowane w ustawie o obywatelstwie²². W celu ubiegania się o uzyskanie obywatelstwa kanadyjskiego (oprócz m.in. egzaminu językowego i obywatelskiego) wymagany jest status stałego rezydenta oraz przebywanie w Kanadzie przez 3 lata w ciągu ostatnich 5 lat. Osoba ubiegająca się o obywatelstwo musi wykazać, że przebywała fizycznie w Kanadzie przez okres min. 1 095 dni w ciągu 5 lat od daty złożenia

¹⁷ Pozostaje ona dostępna wyłącznie dla osób, które mają niemieckiego małżonka.

¹⁸ Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap, t.o.m. SFS 2021:771, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200182-om-svenskt-medborgarskap_sfs-2001-82.

¹⁹ Skärpta krav för medborgarskap <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/utredning-foreslar-skarpta-krav-for-svenskt-medborgarskap/>.

²⁰ Australian Citizenship Act 2007, tekst w j. angielskim: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00309>.

²¹ Dopuszczalne jest przebywanie poza terytorium Australii przez maksymalnie 12 miesięcy w ciągu tych 4 lat. Wymóg uznaje się za niespełniony, jeżeli w czasie tych 4 lat osoba przebywała w więzieniu lub instytucji opieki psychiatrycznej decyzją sądu w związku z postępowaniem toczącym się w sprawie przestępstwa przeciwko osobie przewidzianego w prawie australijskim.

²² Citizenship Act (R.S.C., 1985, c. C-29), tekst w j. angielskim: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-29/>.

wniosku, z czego przynajmniej 2 lata jako stały rezydent. Każdy dzień przebywania w Kanadzie jako rezydent tymczasowy jest liczony jako ½ dnia.

W Szwajcarii kwestie nabywania obywatelstwa zostały uregulowane zasadniczo w art. 37 i 38 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej²³, a także w ustawie o obywatelstwie szwajcarskim²⁴. Nabycie obywatelstwa na podstawie naturalizacji zwykłej jest możliwe w przypadku osób mogących udowodnić, że w momencie składania wniosku mieszkają w Szwajcarii łącznie od co najmniej 10 lat, z których 3 lata przypadają na okres ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku. Zgodnie z prawem federalnym, przy obliczaniu długości pobytu lata spędzone w Szwajcarii między 8. a 18. rokiem życia liczą się podwójnie. Okres zamieszkania w Szwajcarii obejmuje czas spędzony na podstawie zezwolenia na pobyt stały, pobyt czasowy lub na podstawie zezwolenia na tzw. prowizorycznie przyznany pobyt. Do okresu zamieszkania nie wlicza się czasu spędzonego w Szwajcarii w trakcie procedury azylowej lub na podstawie zezwolenia na pobyt krótkoterminowy.

Grupa III – wyłączenie uznania pobytu stałego

Do państw zaklasyfikowanych do grupy III należą te, w których jedynie okresy pobytu o charakterze stałym – tzn. na podstawie zezwolenia na pobyt na czas nieokreślony lub równoważnego statusu rezydenta długoterminowego UE – są uwzględniane przy ustalaniu kwalifikacji do naturalizacji. Pobyt czasowy, nawet jeżeli był legalny i nieprzerwany, nie jest zaliczany do ustawowego okresu poprzedzającego nabycie obywatelstwa.

Na Litwie problematyka obywatelstwa została uregulowana w ustawie o obywatelstwie²⁵. Naturalizacja w zwykłym trybie jest możliwa po 10 latach stałego pobytu w momencie składania wniosku o przyznanie obywatelstwa oraz prawa do takiego pobytu w momencie podejmowania decyzji w tej sprawie. Na Łotwie art. 12 ust. 1 ustawy o obywatelstwie²⁶ stanowi, że wymagany okres stałego pobytu wynosi przynajmniej 5 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa. Dopuszczalna jest przerwa o łącznym okresie 1 roku, pod warunkiem, że nie miała ona miejsca w ciągu ostatniego roku przed dniem złożenia wniosku. Podobne rozwiązania przyjęły też Bułgaria (5 lat)²⁷ oraz Słowacja (8 lat)²⁸.

W USA procedura naturalizacji została uregulowana w ustawie o imigracji i obywatelstwie²⁹. Chcąc rozpocząć procedurę naturalizacji należy posiadać prawo

²³ *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesverfassung, BV*, tekst w j. niemieckim: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>.

²⁴ *Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht, Bürgerrechtsgesetz, BüG*, tekst w j. niemieckim: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/404/de>.

²⁵ *Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas, XI-1196*, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.387811/asr>.

²⁶ *Pilsonības likums, 22.07.1994 z późn. zm.*, tekst w j. angielskim: *Citizenship Law*, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57512-citizenship-law>.

²⁷ *ЗАКОН ЗА БЪЛГАРСКОТО ГРАЖДАНСТВО*, В сила от 20.02.1999 г., tekst w j. bułgarskim: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134446592>.

²⁸ <https://www.mic.iom.sk/en/residence/permanent-residence/238-permanent-residence-for-five-years.html>.

²⁹ *Immigration and Nationality Act*, <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

stałego pobytu, potocznie określane posiadaniem zielonej karty (*Green card; United States Permanent Resident Card*)³⁰ co najmniej od 5 lat i co najmniej połowę tego okresu przebywać osobiście na terytorium Stanów Zjednoczonych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1. Projektowana nowelizacja ma charakter punktowy i modyfikuje materialną przesłankę uznania cudzoziemca za obywatela polskiego przez wojewodę, wydłużając wymagany okres nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z obecnie obowiązujących 3 lat do 10 lat. Artykuł 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. obejmuje osoby przebywające w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, pod warunkiem posiadania w Polsce stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego. Projekt nie przewiduje zmian w innych trybach nabywania obywatelstwa polskiego, w tym w trybie nadania obywatelstwa przez Prezydenta RP, ani nie modyfikuje przesłanek dotyczących nabycia obywatelstwa przez małżonka obywatela polskiego czy dzieci.

W zakresie skutków prawnych wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje ograniczenie liczby cudzoziemców spełniających warunki uznania za obywatela polskiego w trybie administracyjnym, co może przełożyć się na zmniejszenie liczby nadawanych obywatelstw w skali roku. Warto podkreślić, że zgodnie z przepisem przejściowym, do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zastosowanie będą miały dotychczasowe przepisy, co oznacza, że zmiana nie będzie działała wstecz i nie wpłynie na sytuację osób już ubiegających się o obywatelstwo. Należy również zauważyć, że przyjęcie proponowanej w projekcie nowelizacji art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. spowoduje, iż art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy, przewidujący, że za obywatela polskiego uznaje się cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie i legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który posiada zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawo stałego pobytu oraz posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego, stanie się zbędny i będzie stanowił swoiste *superfluum*.

2. Zaproponowane w projekcie zmiany wkraczają w sferę regulowaną przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) w art. 8 (prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego), w rozumieniu tego przepisu ustalonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał stwierdził w szczególności: „choć prawo do obywatelstwa nie jest samo w sobie zagwarantowane przez EKPC ani jej Protokoły, nie można wykluczyć, że arbitralna odmowa obywatelstwa może w pewnych okolicznościach budzić wątpliwości na gruncie Artykułu 8 EKPC ze względu na wpływ takiej odmowy na życie prywatne

³⁰ Green Card, <https://www.uscis.gov/green-card>.

jednostki”³¹. Należy podkreślić, że orzecznictwo Trybunału pozostawia szeroki zakres swobody w tej sferze państwom-stronom EKPC.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³². Projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³³.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projektowana ustawa będzie miała bezpośredni wpływ na:

a. cudzoziemców przebywających na terytorium Polski³⁴, w tym w szczególności na:

- imigrantów mogących w przyszłości ubiegać się o uznanie za obywatela polskiego w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p.,
- imigrantów przebywających na terytorium Polski na podstawie: zezwolenia na pobyt stały (na koniec 2024 r. 124 357 cudzoziemców posiadało ważny dokument uprawniający do stałego pobytu³⁵), zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (na koniec 2024 r., 46 014 cudzoziemców, w tym 33 842 obywateli Ukrainy, było rezydentami długoterminowymi UE³⁶) lub prawa stałego pobytu (na koniec 2024 r. 8 122 obywateli UE posiadało ważny dokument uprawniający do stałego pobytu³⁷),
- imigrantów czasowo przebywających na terytorium Polski – zgodnie z danymi zebranymi w trakcie spisu powszechnego, w 2021 r. liczba takich osób wynosiła 1 433 779³⁸, jednocześnie zgodnie z informacją zawartą na stronie Urzędu do Spraw Cudzoziemców na koniec 2024 r.

³¹ Wyrok *Ramadan p. Malcie*, 76136/12, 21.06.2016, par. 84; zob. też m.in. wyrok *Usmanov p. Rosji*, 43936/18, 22.12.2020, par. 53.

³² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Moskał)*, opinia BEOS z 15 V 2025 r., BEOS-WPEiM-810/25.

³³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Moskał) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 15 V 2025 r., BEOS-WPEiM-811/25.

³⁴ Uczestnicy konsultacji społecznych zwrócili uwagę na to, że projektowana ustawa wpłynie szczególnie na mieszkających w Polsce obywateli Białorusi, np. „(...) wielu obywateli Białorusi, którzy mieszkają w Polsce, nie może wrócić do swojego kraju w celu przedłużenia paszportu czy uzyskania nowych dokumentów, ze względu na realne ryzyko represji politycznych. Dla takich osób przedłużenie procedury uzyskania obywatelstwa oznacza często życie przez wiele miesięcy lub lat bez ważnego dokumentu tożsamości, co uniemożliwia normalne funkcjonowanie – brak paszportu oznacza problemy z podróżami, kredytami, wynajmem mieszkania czy sprawami urzędowymi.” – ID ankiety: 32955.

³⁵ *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2024 r.*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, plik xlsx: <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne>.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021, GUS, Warszawa 2023*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/stan-i-struktura-demograficzno-społeczna-i-ekonomiczna-ludnosci-polski-w-swietle-wynikow-nsp-2021,6,2.html>, s. 131.

liczba cudzoziemców posiadających ważny dokument uprawniający do pobytu czasowego w Polsce wynosiła 721 300³⁹;

- b. partnerów i rodziny cudzoziemców przebywających na terytorium Polski, w tym w szczególności na ich dzieci⁴⁰;
- c. pracowników urzędów wojewódzkich zajmujących się wnioskami o nadanie obywatelstwa polskiego, w tym przede wszystkim pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW), gdzie składanych jest najwięcej takich wniosków – zgodnie z informacją uzyskaną od Wydziału Spraw Cudzoziemców (WSC) MUW „zadania z zakresu uznania za obywatela polskiego realizowane są w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie przez 5 osób⁴¹, z czego 4 osoby prowadzą postępowania, natomiast 1 osoba wydaje z upoważnienia wojewody decyzje w sprawach uznania za obywatela polskiego, dokonuje rejestracji decyzji w rejestrach państwowych i archiwizuje dokumenty”⁴².

O liczbie cudzoziemców, na których projekt wpłynie najbardziej – tj. cudzoziemców mogących w przyszłości ubiegać się o uznanie za obywatela polskiego w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. – można wnioskować w oparciu o:

- dane dotyczące liczby wniosków o uznanie za obywatela polskiego (składane w oparciu o wszystkie przewidziane w art. 30 ust. 1 u.o.p. przesłanki – tj. zawarte w pkt od 1 do 7)⁴³ i wydawanych na ich podstawie decyzji o uznaniu za obywatela polskiego⁴⁴, udostępnione na portalu Otwarte Dane,
- szacunkowe dane uzyskane, na potrzeby niniejszej opinii, od Naczelnika Wydziału do Spraw Obywatelstwa w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴⁵ oraz od Dyrektora WSC w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

³⁹ Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców..., op. cit.

⁴⁰ Wpływ ustawy na rodziny cudzoziemców podkreślali uczestnicy konsultacji społecznych – zob. np. „Przede wszystkim wpłynie na rodziny cudzoziemców, w tym dzieci, które urodzą się w Polsce i będą dorastać bez uregulowanego statusu obywatelskiego. Brak obywatelstwa może ograniczyć ich dostęp do niektórych usług publicznych, wywołać trudności przy podróżach, edukacji czy opiece zdrowotnej.” – ID ankiety: 33270; zob. również ID ankiety: 32977, 32998, 33352, 33688 i 34540.

⁴¹ Jak zwróciła uwagę Kierowniczka WSC Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, liczba ta jest za mała – informacja udzielona w rozmowie telefonicznej z pracowniczką BEOS – Ewą Radomską. Warto w tym miejscu wskazać, iż na deficyt pracowników urzędów wojewódzkich zajmujących się sprawami cudzoziemców oraz na stanowiącą jego skutek przewlekłość postępowań zwracali w przeszłości uwagę m.in. RPO (zob. np. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-cudzoziemcy-wojewodowie-przewleklosc-mswia-odpowiedz>) oraz NIK (zob. np. *Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej. Informacja o wynikach kontroli* – https://www.nik.gov.pl/plik/id,28951_vp,31783.pdf).

⁴² Fragment treści dokumentu (WSC-I.6122.3.109.2025) otrzymanego od Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców (WSC) Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w odpowiedzi na zapytanie mailowe.

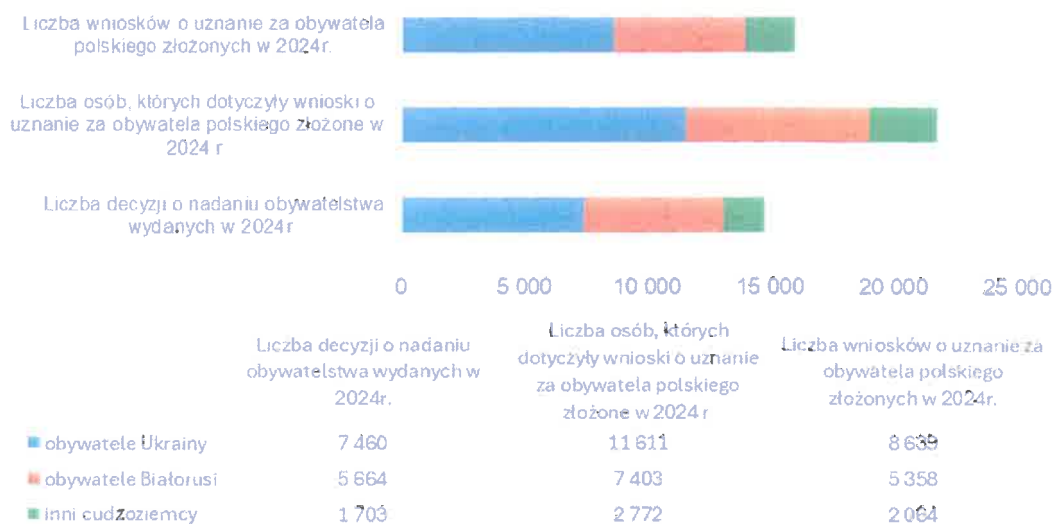
⁴³ Dane dostępne są w portalu Otwarte Ddane: https://dane.gov.pl/pl/dataset/2085_liczba-wnioskow-o-uznanie-za-obywatela-polskiego.

⁴⁴ Dane dostępne są w portalu Otwarte Dane: <https://dane.gov.pl/pl/search?q=Obywatelstwo%20polskie%20-%20decyzje%20o%20uznaniu%20za%20obywatela%20polskiego>.

⁴⁵ Dane podane zostały za pośrednictwem korespondencji mailowej z pracowniczką BEOS – Ewą Radomską.

Zgodnie z danymi zamieszczonymi w portalu Otwarte Dane, w 2024 r. złożono 16 061 wniosków o uznanie za obywatela polskiego (w tym 8 639 stanowiły wnioski złożone przez obywateli Ukrainy, zaś 5 358 – wnioski złożone przez obywateli Białorusi), które dotyczyły 21 786 osób (w tym 11 611 obywateli Ukrainy i 7 403 obywateli Białorusi). W tym samym roku wydano 10 973 decyzji o uznaniu za obywatela polskiego, które dotyczyły 14 827 osób (w tym 7 460 obywateli Ukrainy oraz 5 664 obywateli Białorusi). Wśród składanych wniosków o uznanie za obywatela polskiego – zgodnie z informacją udzieloną przez MUW – większość (ok. 66%) stanowią wnioski składane na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.o.p.⁴⁶, zaś wnioski składane w oparciu art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. stanowią jedynie około 23%⁴⁷. Jednocześnie – zgodnie z informacją przekazaną przez MSWiA – art. 30 ust. 1 pkt 7 u.o.p. stanowi podstawę uznania za obywatela polskiego w około 44% przypadków⁴⁸. Przywołane dane pozwalają na oszacowanie, że liczba osób, które na przestrzeni roku złożą wniosek o uznanie za obywatela polskiego w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. bądź też zostaną w takim wniosku uwzględnione, wynosi około 5 024 osób. Szacunek ten nie uwzględnia oczywiście możliwego spadku lub wzrostu ilości tego rodzaju wniosków.

Tabela 1: Zestawienie danych dotyczących liczby wniosków o uznanie za obywatela polskiego złożonych w 2024 r. oraz liczby decyzji o nadaniu polskiego obywatelstwa wydanych w 2024.



Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone w portalu Otwarte Dane

⁴⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 7) u.o.p., za obywatela polskiego uznaje się „cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadając Kartą Polaka”.

⁴⁷ Zgodnie z informacją zawartą w dokumencie WSC-I.6122.3.109.2025 (op. cit.), w 2024 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło 6 360 wniosków o uznanie za obywatela polskiego, z czego około 4 210 stanowiły wnioski złożone na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.o.p., a około 1 480 – wnioski złożone na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p..

⁴⁸ Zgodnie z informacją otrzymaną od Naczelnika Wydziału do Spraw Obywatelstwa w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA, w 2024 r. na tej podstawie obywatelstwo polskie nabyło około 6 500 osób.

Ponadto projektowana ustawa będzie mogła pośrednio oddziaływać na:

- a. wszystkich mieszkańców Polski,
- b. wszystkich polskich obywateli (zgodnie z danymi zebranymi w trakcie spisu powszechnego, w 2021 r. polscy obywatele stanowili 99,7% mieszkańców Polski – tj. 37 923 902), w tym w szczególności na tych, którzy nabyli polskie obywatelstwo z mocy prawa⁴⁹,
- c. polskie firmy i pracodawców zatrudniających cudzoziemców (zob. pkt VII opinii),
- d. organizacje społeczne pomagające cudzoziemcom i działające na rzecz ich integracji⁵⁰,
- e. obywateli innych krajów, którzy rozważają przyjazd do Polski w takich celach jak nauka, praca i osiedlenie.

B) Wpływ na społeczeństwo

Głównymi problemami społecznymi, które – zdaniem Wnioskodawców – mają zostać rozwiązane za pomocą projektowanej regulacji, są brak należytej integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem oraz szeroko rozumiane wyzwania związane ze wzrostem imigracji na terytorium Polski, zwłaszcza z Ukrainy (zob. pkt I opinii). Według Wnioskodawców, wydłużenie okresu nieprzerwanego pobytu w Polsce „na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu”⁵¹ – który to okres, w przypadku równoczesnego spełnienia przesłanki posiadania w Polsce stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego uprawnia do uznania za obywatela polskiego – zwiększy poziom integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem, w tym zachęci ich do „głębszych kontaktów z lokalną społecznością” (zob. DSR). Wydłużenie tego okresu przyczyni się również – w opinii Wnioskodawców – do poprawy stabilności społecznej. Głównymi negatywnymi skutkami społecznymi proponowanej regulacji, zadeklarowanymi w uzasadnieniu projektu oraz w DSR, są: możliwość „poczucia wykluczenia” cudzoziemców, zmniejszenie ich motywacji do integracji oraz zmniejszenie się liczby wniosków o obywatelstwo.

Zanim przejdzie się do bardziej szczegółowego omówienia możliwych skutków społecznych projektowanej ustawy – w tym do odniesienia się do skutków zadeklarowanych przez Wnioskodawców – warto wskazać, ile w rzeczywistości trwa obecnie uzyskanie polskiego obywatelstwa na podstawie o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p.

⁴⁹ Zgodnie z art. 14-17 u.o.p., polskie obywatelstwo nabywają z mocy prawa: małoletni poprzez urodzenie; małoletni urodzeni lub znalezieni w Polsce, których rodzice są nieznani; małoletni cudzoziemcy, przysposobieni przez obywatela polskiego oraz osoby nabywające polskie obywatelstwo przez repatriację.

⁵⁰ Na możliwość wpływu proponowanych zmian na organizacje działające na rzecz cudzoziemców zwracano uwagę podczas konsultacji społecznych – np. „Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne będą musiały zmierzyć się z większą liczbą osób wymagających wsparcia przez dłuższy czas, co może obciążyć ich zasoby finansowe i kadrowe. Przedłużony proces uzyskiwania obywatelstwa oznacza dłuższy okres zależności od pomocy instytucjonalnej.” – ID ankiety: 33012.

⁵¹ Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p., obecnie obowiązujący wymóg 3 lat nieprzerwanego pobytu dotyczy pobytu „na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu”.

Okres niezbędny do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego na podstawie wskazanego przepisu nie wynosi 3 lat, jak sugerują Wnioskodawcy w treści uzasadnienia projektu. Na uzyskanie wskazanych w zmienianym przepisie zezwoleń (zezwolenia na pobyt stały i zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE) oraz nabycie prawa stałego pobytu potrzeba czasu, który z uwzględnieniem okresu potrzebnego (w praktyce) na wydanie określonych dokumentów i/lub decyzji wynosić może od pół roku do 10,5 roku⁵². Jeśli doliczy się do tego wspomniane 3 lata oraz okres, w jakim wojewoda wydaje zazwyczaj decyzję o nadaniu obywatelstwa⁵³, okazuje się, że realny czas, jaki upływa od przyjazdu cudzoziemca do Polski do chwili uznania go za obywatela polskiego w oparciu o przesłanki zawarte w art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. wynosi od 4 lat do 14,5 roku⁵⁴. Na to, ile rzeczywiście czasu potrzeba na uzyskanie polskiego obywatelstwa, zwracało uwagę wielu uczestników konsultacji społecznych (zob. pkt VI C opinii). Wskazywali oni, że obecnie aby otrzymać polskie obywatelstwo potrzeba zazwyczaj około 8-10 lat⁵⁵. Podkreślono również, iż po wprowadzeniu proponowanych przez Wnioskodawców zmian okres ten będzie wynosił od 15 do 17 lat⁵⁶.

Procesem społecznym najbardziej istotnym z punktu widzenia naturalizacji – niezależnie od długości czasu oczekiwania na uzyskanie obywatelstwa – jest integracja imigrantów, rozumiana jako dwustronny proces wzajemnej adaptacji imigrantów i społeczeństwa przyjmującego w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym⁵⁷. Specyfiką tego rodzaju integracji jest silne powiązanie z prawem oraz z polityką, w tym przede wszystkim z polityką społeczną i polityką migracyjną. W kontekście tej ostatniej często wskazuje się na potrzebę tworzenia i realizowania odpowiedniej polityki integracyjnej – mającej na celu m.in. zapobieganie konfliktom i minimalizowanie napięć, chronienie imigrantów przed wykluczeniem i marginalizacją oraz wspieranie samego procesu integracji⁵⁸.

⁵² Przedział ten obliczony został w oparciu o odpowiednie regulacje prawne, a konkretnie art. 195 i 211 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.) oraz art. 42 i n. ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2024 r. poz. 633 ze zm.), oraz w oparciu o dane dotyczące długości trwania poszczególnych postępowań zamieszczone na stronach zawierających informacje skierowane do cudzoziemców – takich, jak strona UDSC poświęcona obsłudze poszczególnych spraw (<https://www.mos.cudzoziemcy.gov.pl/>) czy strona www.migrant.info.pl.

⁵³ Zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/uzyskaj-polskie-obywatelstwo>.

⁵⁴ Jeżeli okres taki przekraczać miałby 10 lat można ubiegać się o uznanie za obywatela polskiego na podstawie w art. 30 ust. 1 pkt 6 u.o.p.

⁵⁵ Zob. np., „8-10 lat na uzyskanie obywatelstwa jest potrzebne ze względu na przedłużające się terminy rozpatrywania spraw” – ID ankiety: 32875; zob. również ID ankiety: 32462, 33650, 34729, i 35002.

⁵⁶ Zob. np. „Wydłużenie tego ostatniego do 10 lat oznaczałoby, że droga do obywatelstwa zajmie łącznie nawet 15-17 lat. Taki okres nie ma uzasadnienia ani z punktu widzenia integracji, ani interesu państwa.” – ID ankiety: 34741. Poza tym vide ID ankiety: 32490, 32532, 32760, 32956, 33752 i 34741.

⁵⁷ Definicja zaproponowana przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration*) – za: K. Gołębowska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce. Długofalowa strategia czy działania ad hoc?*, Poznań 2022, s. 24, https://www.researchgate.net/publication/358612990_Polityka_integracji_imigrantow_w_Polsce_Dlugofalowa_strategia_czy_dzialania_ad_hoc Immigrant integration policy in Poland A long-term strategy or ad hoc actions.

⁵⁸ A. Grzymała-Kazińska, S. Łodziński, *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 31.

Mimo iż głównym koordynatorem polityki integracyjnej oraz stymulowanego za jej pośrednictwem procesu integracji imigrantów jest państwo, jednym z głównych warunków jej skuteczności jest aktywny udział zarówno imigrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego. Ponadto leżąca u podłoża procesu integracji dwustronna relacja między zbiorowością autochtoniczną a zbiorowością imigrancką powinna opierać się na wzajemnych prawach i zobowiązaniach, w tym na prawie do zachowania tożsamości kulturowej jednostki⁵⁹. W kontekście tego ostatniego należy podkreślić różnicę między integracją a asymilacją. Jakkolwiek pojęcia te bywają ze sobą utożsamiane – czego przejawem jest chociażby ich łączne wymienienie jako pozytywnych skutków społecznych w ramach DSR – odpowiadające im zjawiska uznaje się w świetle współczesnych koncepcji naukowych za przeciwstawne. Zasadnicza różnica pomiędzy integracją a asymilacją polega na tym, że o ile istotą integracji jest zachowanie własnej tożsamości kulturowej z jednoczesnym przyjęciem norm i wartości kulturowych społeczeństwa przyjmującego, asymilacja oznacza przyjęcie tych ostatnich z jednoczesnym porzuceniem dotychczasowej tożsamości kulturowej⁶⁰.

Bardziej złożony jest wzajemny stosunek integracji i naturalizacji. Zarówno w świetle literatury naukowej, jak i debat społeczno-politycznych dotyczących imigracji, wyróżnić można dwa klasyczne i przeciwstawne podejścia do znaczenia, jakie dla polityki integracyjnej ma obywatelstwo. W przypadku pierwszego, naturalizacja postrzegana jest jako „katalizator” procesu integracji, zaś w przypadku drugiego – jako „ukoronowanie” poczynionego przez imigranta wysiłku na rzecz integracji⁶¹. Zwolennicy uznania przyznawania obywatelstwa cudzoziemcom za czynnik stymulujący integrację uważają, że należy dążyć do ustanawiania w miarę liberalnych regulacji prawnych dotyczących naturalizacji, w tym do wyznaczania możliwie krótkich okresów zamieszkiwania uprawniających do ubiegania się o obywatelstwo. Z kolei zwolennicy traktowania obywatelstwa jako swego rodzaju nagrody („korony”) utrzymują, iż sama naturalizacja nie ma pozytywnego wpływu na integrację. Wręcz przeciwnie, ich zdaniem, po przekazaniu paszportu państwa przyjmującego, imigranci tracą motywację do integracji, ponieważ zapewnione zostały im już korzyści płynące z obywatelstwa.

Mimo iż u podstaw projektowanej ustawy leży ujęcie traktujące naturalizację jako nagrodę, wyniki prowadzonych w ostatnich latach badań empirycznych

⁵⁹ Zob. np.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy*, COM (2000) 757 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757>; *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*, COM (2003) 336 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:EN:PDF>.

⁶⁰ Zob. np. J. W. Berry, D. L. Sam, *Acculturation and adaptation*, [w:] J. W. Berry, M. H. Segall, C. Kagitcibasi (red.) *Handbook of Cross-cultural Psychology*, Allyn and Bacon 1997, s. 291-326.

⁶¹ Zob. np. J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?* „American Political Science Review” 2017, vol. 111, iss. 2, s. 256, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/catalyst-or-crown-does-naturalization-promote-the-longterm-social-integration-of-immigrants/F46D864B22AD8C71D5ED1B0DE2FFB4CA>; J. Szymańska, *Obywatelstwo europejskie a problem integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, „Studia Politologiczne” 2013, vol. 27, s. 222, <https://www.studiapolitologiczne.pl/Obywatelstwo-europejskie-na-problem-integracji-imigrantow-nw-Unii-Europejskiej.117069.0.1.html>.

przedstawiają liczne dowody i argumenty przemawiające na rzecz ujęcia uznającego przyznawanie obywatelstwa za „katalizator” integracji⁶². Badania te wskazują, iż szybsze otrzymanie obywatelstwa wpływa pozytywnie na ekonomiczny, społeczny i polityczny wymiar integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym. Wpływ naturalizacji na integrację ekonomiczną omówiony zostanie w pkt VII opinii, zaś w tym miejscu przedstawione zostaną najważniejsze wnioski płynące z badań dotyczących relacji między obywatelstwem a integracją społeczną i polityczną.

Badania nad długofalowymi skutkami naturalizacji przeprowadzone w Szwajcarii pokazały, iż imigranci, którzy szybciej zostali obywatelami tego państwa, przejawiają wyższy poziom integracji społecznej niż imigranci dłużej czekający na naturalizację. Wyższy poziom integracji przejawia się między innymi rzadszymi planami opuszczenia kraju, niższym poziomem dyskryminacji odczuwanej przez imigrantów, częstszym uczestnictwem w działaniach podejmowanych przez lokalne organizacje społeczne i większym zainteresowaniem sprawami lokalnymi (mierzonym skłonnością do częstszego czytania prasy lokalnej niż prasy państwa pochodzenia)⁶³. Jednocześnie zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych w Niemczech, krótszy okres oczekiwania na naturalizację wpływa na odroczenie decyzji o założeniu rodziny. Owo odroczenie polega na tym, iż cudzoziemcy (w szczególności kobiety) poświęcają więcej czasu na znalezienie odpowiedniego partnera życiowego (w przypadku imigrantów szybciej otrzymujących obywatelstwo partnerem takim rzadziej jest obywatel państwa pochodzenia imigranta) oraz na zdobycie większego kapitału społecznego i ekonomicznego (zob. pkt VII opinii)⁶⁴. Kapitał ten w sposób bezpośredni przekłada się na lepsze wyniki edukacyjne dzieci imigrantów⁶⁵.

W kontekście relacji między obywatelstwem a integracją polityczną warto przytoczyć w szczególności wyniki badań nad długoterminowymi skutkami wcześniejszej naturalizacji przeprowadzone w Szwajcarii. Pokazują one, iż imigranci, którzy wcześniej otrzymują obywatelstwo, w porównaniu z tymi, którzy otrzymują je później, częściej głosują w wyborach, posiadają większą wiedzę na temat tego, jak działają władze lokalne, oraz biorą bardziej aktywny udział w życiu politycznym⁶⁶.

Przywołane wyniki badań pokazują, że dla imigrantów pierwszego i drugiego pokolenia naturalizacja działa przede wszystkim jako „katalizator” integracji społecznej i politycznej. Przyznanie obywatelstwa zachęca imigrantów do podejmowania działań, które mogą pomóc w staniu się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa przyjmującego, motywuje ich również do bardziej aktywnego

⁶² Zob. np. Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, „Labour Economics” 2023, 82; J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Catalyst or Crown*, op. cit.; J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants*, „PNAS” 2015, vol. 112, no. 41, <https://www.pnas.org/doi/epdf/10.1073/pnas.1418794112>.

⁶³ J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Catalyst or Crown*, op. cit., s. 268-269.

⁶⁴ N. Keller, Ch. Gathmann, O. Monscheuer, *Citizenship and the Social Integration of Immigrants: Evidence from Germany's Immigration Reforms*, 2015, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/113184/1/VfS_2015_pid_713.pdf.

⁶⁵ B.C. Avitabile, I. Clots-figueras, P. Masella, *Citizenship, fertility, and parental investments*. „American Economic Journal” 2014, 6 (4), s. 35-65; Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, op. cit., s. 10-12.

⁶⁶ J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Naturalization fosters ...*, op. cit. s. 12654-12655.

uczestnictwa w życiu tego społeczeństwa. Ponadto liberalna polityka dotycząca naturalizacji zmniejsza istotnie różnice między imigrantami a rdzennymi mieszkańcami – np. w zakresie wieku zawierania małżeństw, ilości posiadanych dzieci i osiąganych przez nich wyników szkolnych⁶⁷ oraz w zakresie poziomu partycypacji politycznej⁶⁸ – a co za tym idzie, przyczynia się do poprawy sytuacji zmarginalizowanych imigrantów oraz do ogólnego wzrostu spójności społecznej⁶⁹.

Przytoczone dane empiryczne pokazują, iż najbardziej prawdopodobnym skutkiem projektowanej ustawy będzie obniżenie – a nie jak chcieli Wnioskodawcy – podwyższenie – dotychczasowego poziomu integracji społecznej, który zwrótnie przyczynić się może do zmniejszenia spójności społecznej oraz wzrostu marginalizacji i dyskryminacji cudzoziemców. Te ostatnie, z dość dużym prawdopodobieństwem, spowodują wystąpienie zadeklarowanego przez Wnioskodawców negatywnego skutku społecznego w postaci pojawienia się lub wzrostu „poczucia wykluczenia” wśród imigrantów.

Możliwość obniżenia się poziomu integracji imigrantów jest szczególnie niepokojąca, jeśli weźmie się pod uwagę liczne obawy społeczne, jakie Polacy mają wobec tej grupy⁷⁰, oraz niski wynik Polski w Indeksie Polityki Integracji Migrantów (MIPEX)⁷¹. MIPEX stanowi narzędzie pozwalające na ocenę i porównanie polityk integracyjnych stosowanych w poszczególnych państwach na świecie. Za jego pomocą ocenia się, na ile polityka realizowana w danym państwie gwarantuje wszystkim równe prawa, obowiązki oraz możliwość szybkiej i łatwej integracji. Pomaga on także w analizie polityki integracyjnej w takich obszarach jak: łączenie rodzin, edukacja, partycypacja polityczna, pobyt długoterminowy, dostęp do obywatelstwa, przeciwdziałanie dyskryminacji, zdrowie oraz mobilność na rynku pracy⁷². W badaniu MIPEX 2020 (obejmującym zakresem lata 2014-2019) Polska uzyskała wynik 40/100 i znalazła się na 40 miejscu wśród 52 państw. Zaliczona została również do grupy państw, w których stosowane jest podejście do integracji określane mianem „równości na papierze”⁷³. Cechą wyróżniającą to podejście jest posiadanie przez imigrantów równych praw i długoterminowego bezpieczeństwa z jednoczesnym brakiem równych możliwości⁷⁴.

Wśród innych możliwych negatywnych skutków społecznych projektowanej ustawy wskazać można również: trudności imigrantów w podejmowaniu decyzji życiowych dotyczących przyszłości; zawieranie małżeństw z obywatelami Polski

⁶⁷ Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, op. cit., s. 10.

⁶⁸ J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Naturalization fosters ...*, op. cit. s. 12655.

⁶⁹ Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, op. cit., s. 10.

⁷⁰ Zob. np. U. Karaś, A. Traczyk, *Miedzy niepokojem a życzliwością. Polki i Polacy wobec migracji – Raport z badań*, Warszawa 2025, <https://a.storyblok.com/f/283339/x/5021f469f4/miedzy-niepokojem-a-zyczliwoscia-final.pdf>.

⁷¹ G. Solano, T. Huddleston, *Migrant Integration Policy Index 2020. Poland*, <https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/files/custom/a4/2025.06.03-19.46.00-mipex-2020-custom-book-a4.pdf>.

⁷² K. Gołębiewska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce*, op. cit., s. 211-212.

⁷³ G. Solano, T. Huddleston, *Migrant Integration Policy Index 2020. Poland*, op. cit. s. 15-17.

⁷⁴ K. Gołębiewska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce*, op. cit., s. 214.

z uwagi na chęć szybszego otrzymania polskiego obywatelstwa⁷⁵; pogorszenie się zdrowia psychicznego imigrantów wynikające z wydłużenia się okresu niepewności towarzyszącego oczekiwaniu na uzyskanie obywatelstwa⁷⁶; odpływ imigrantów z Polski spowodowany poszukiwaniem przez nich miejsc z bardziej korzystnymi regulacjami dotyczącymi naturalizacji oraz ogólny spadek atrakcyjności Polski jako państwa przyjmującego. Na możliwość wystąpienia dwóch ostatnich skutków często zwracali uwagę uczestnicy konsultacji społecznych⁷⁷, podkreślając przede wszystkim skutki gospodarcze tego zjawiska (zob. pkt VII opinii).

Należy podkreślić, że wystąpienie wymienionych powyżej negatywnych skutków społecznych proponowanej przez Wnioskodawców nowelizacji uzależnione jest od tego, na ile naturalizacja ma znaczenie dla przebywających na terenie Polski cudzoziemców. Jak pokazują współczesne badania i analizy, sama koncepcja obywatelstwa i jego społeczne postrzeganie uległy na przestrzeni czasu istotnym przekształceniom, głównie pod wpływem szeroko rozumianej globalizacji. W literaturze naukowej poświęconej tym zmianom wskazuje się, iż obywatelstwo podlega obecnie procesom transnacionalizacji i postnacionalizacji⁷⁸, co widoczne jest przede wszystkim na przykładzie ewolucji obywatelstwa europejskiego oraz rozwijanej przez UE koncepcji *civic citizenship*⁷⁹, która w założeniu ma sprzyjać niwelowaniu różnic pomiędzy Europejczykami i nie-Europejczykami w dostępie do różnego rodzaju praw⁸⁰. Procesy te – w tym w szczególności stanowiące ich efekt liczne korzyści z posiadania tzw. statusu pośredniego (np. z posiadania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE) – a także funkcjonujący w niektórych państwach zakaz posiadania podwójnego obywatelstwa oraz liczne trudności biurokratyczne towarzyszące naturalizacji powodują, że wielu przebywających stale w Polsce cudzoziemców nie decyduje się na ubieganie o obywatelstwo pomimo spełniania odpowiednich przesłanek⁸¹.

⁷⁵ Na możliwość taką zwrócono uwagę w trakcie konsultacji społecznych – zob. np. „Martwię się, że w przypadku takiej zmiany będzie częściej dochodzić do ślubów by uzyskać obywatelstwo szybciej” – ID ankiety: 35252.

⁷⁶ Zob. np. M. Côté-Oligny, J. Ch. Perry, M.-E. Paré, R. Kronick, *The mental health of migrants living in limbo: A mixed-methods systematic review with meta-analysis*, „Psychiatry Research” 2024, 337, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165178124002166>.

⁷⁷ Zob. np. „Polska stanie się mniej atrakcyjna na tle innych krajów UE, które oferują szybsze i bardziej przejrzyste ścieżki naturalizacji.” – ID ankiety: 33140; „Projekt ten może spowodować odpływ wysoko wykwalifikowanych specjalistów, zwłaszcza Białorusinów, z kraju.” – ID ankiety: 34943.

⁷⁸ D. Łucka, *Obywatel: z państwem czy bez państwa? Stare i nowe koncepcje obywatelstwa*, „Opuscula Sociologica” 2017, nr 3, s. 19-33.

⁷⁹ Zob. np. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions on A common agenda for integration – framework for the integration of third-country nationals in the European Union*, COM(2005) 389 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389>.

⁸⁰ J. Szymańska, *Obywatelstwo europejskie...*, op. cit., s. 232.

⁸¹ K. Andrejuk, *Czy brak naturalizacji wyklucza nową tożsamość narodową? Konstruowanie tożsamości w narracjach wieloletnich imigrantów bez obywatelstwa polskiego*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2015, tom XI, numer 4, s. 152-157, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/sociak/article/view/12711/12301>; J. B. Klakla, *Law and Acculturation. Conceptualisation and Empirical Case Study: Slavic Migrants in Poland*, Cham, Switzerland 2024, s. 206-210.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne poświęcone opiniowanemu projektowi cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem. Wzięło w nich udział 2 286 osób, z czego 1 738 osób (76%) udzieliło komentarzy. Przeważająca większość tych, którzy skomentowali projekt, oceniła go negatywnie, a jedynie 16 komentujących (1%) wyraziło pozytywne zdanie na temat projektu.

Znaczny odsetek komentujących stanowili cudzoziemcy mieszkający w Polsce, w tym przede wszystkim przebywający w Polsce obywatele Białorusi. Niektóre komentarze autorstwa imigrantów miały postać listów opisujących ich sytuację życiową oraz przedstawiających ich stosunek do proponowanych zmian. Mimo iż wszyscy biorący udział w konsultacjach cudzoziemcy zajmowali krytyczne stanowisko w sprawie projektu, to jednak różnili się oni prezentowanymi postawami wobec Wnioskodawców, polskiego rządu oraz społeczeństwa polskiego jako całości. Przykładowo, część z nich w sposób bezpośredni dzieliła się swoim negatywnym zdaniem na temat pomysłodawców ustawy⁸² (którzy czasem utożsamiani byli z polskimi władzami państwa⁸³), a część wyrażała zadowolenie z dotychczasowego pobytu w Polsce⁸⁴, a czasem nawet wdzięczność za wszelką pomoc otrzymaną od polskiego rządu i społeczeństwa⁸⁵.

Duży odsetek przeciwników projektu zwracał uwagę, że Wnioskodawcy nie podali, ile w rzeczywistości wynosi czas, jaki cudzoziemiec musi mieszkać w Polsce, aby móc ubiegać się o polskie obywatelstwo; według niektórych autorów komentarzy był to zabieg celowy⁸⁶. Zdaniem części przeciwników projektu, fakt, iż okres ten – jak już zostało wspomniane – wynosi obecnie najczęściej około 8-10 lat, świadczy o tym, iż wskazany przez Wnioskodawców problem w ogóle nie istnieje⁸⁷. W opinii zaś tych, którzy uważali, że problem jest realny, dominowało przekonanie, iż nie jest możliwym jego rozwiązanie dzięki zmianom prawa proponowanym przez Wnioskodawców – wskazywali oni na „brak dowodów na to, że wydłużenie okresu pobytu samo w sobie gwarantuje głębszą integrację w wymiarze społecznym i kulturowym”⁸⁸.

⁸² Zob. np. „Zamiast ułatwiać integrację, PiS proponuje jeszcze bardziej wydłużyć proces i zniechęcić tych, którzy tu żyją, pracują, płacą podatki i uczą się języka.” – ID ankiety: 32743 i 32746; „Szanowna partio Prawo i Sprawiedliwość – znajdźcie w sobie odwagę, by powiedzieć tym, którzy przyjechali tu, pracują i wspierają polską gospodarkę, że sprawiedliwość, o której mówicie, przysługuje tylko posiadaczom polskiego paszportu. Że nie jesteśmy wam potrzebni jako ludzie – tylko nasze podatki.” – ID ankiety: 32944.

⁸³ Zob. np. ID ankiety: 33351.

⁸⁴ Zob. np. „Bardzo podoba mi się ten kraj i naprawdę chciałbym stać się jego częścią!” – ID ankiety: 32909; „(...) wybrałem Polskę, ponieważ bliska jest mi wasza kultura, język, mentalność, podoba mi się tutaj” – ID ankiety: 33081.

⁸⁵ Zob. np. „Jestem bardzo wdzięczna za to, że Polska już dała mi możliwość uniknięcia represji w mojej ojczyźnie, a moim dzieciom szansę na życie w demokratycznym społeczeństwie, gdzie szanuje się ich prawa i opinie.” – ID ankiety: 32760; „(...) czuje się bezpiecznie tu w Polsce (za co bardzo wdzięczny Polakom i RP)” – ID ankiety: 34633; „(...) pragnę wyrazić głęboką wdzięczność narodowi polskiemu za otwartość, solidarność i wsparcie udzielone Białorusinom w najtrudniejszym momencie naszej historii” – ID ankiety: 34667.

⁸⁶ Zob. np. „Ten projekt to jest po prostu manipulacja liczbami, ponieważ nie bierze pod uwagę czasu który potrzebują cudzoziemcy na otrzymanie tego samego zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (...).” – ID ankiety: 33028. Vide również: ID ankiety: 32839.

⁸⁷ Zob. np. ID ankiety: 32512, 32824, 32937i 33217.

⁸⁸ ID ankiety: 35248; zob. również ID ankiety: 35079 i 35299.

Projektowana ustawa postrzegana jest przez przeciwników projektu jako niesprawiedliwa wobec cudzoziemców mieszkających w Polsce⁸⁹ i ich dyskryminująca⁹⁰. Ich zdaniem jest ona szkodliwa, a jej rezultatem będą wyłącznie negatywne skutki gospodarcze (zob. pkt VII opinii) i społeczne⁹¹. Wśród tych ostatnich uczestnicy konsultacji wymieniali przede wszystkim: odpływ imigrantów (w szczególności dobrze wykształconych specjalistów⁹²), wzrost marginalizacji⁹³, wykluczenie społeczne⁹⁴, pojawienie się wśród imigrantów poczucia frustracji⁹⁵ i niepewności⁹⁶, spowolnienie lub zahamowanie integracji społecznej⁹⁷, pogłębienie się kryzysu demograficznego⁹⁸ oraz spadek motywacji imigrantów do angażowania się w życie społeczności lokalnej⁹⁹. Niektórzy komentujący zwracali również uwagę na ryzyko pogłębienia się dystansu społecznego między imigrantami a polskimi obywatelami¹⁰⁰ oraz tworzenia się „społeczeństw równoległych”¹⁰¹, a także na wynikającą z nich możliwość wzrostu napięć społecznych¹⁰².

Nieliczni zwolennicy projektu wskazywali, iż „projekt jest bardzo ważny i potrzebny”. Głównym podnoszonym przez nich argumentem był fakt, iż w ciągu 3 lat cudzoziemcy (głównie Ukraińcy) nie są w stanie nauczyć się języka polskiego¹⁰³ oraz odpowiednio zintegrować z polskim społeczeństwem¹⁰⁴ – odwoływali się oni zatem do sytuacji, w której obywatelstwo polskie można uzyskać po 3 latach przyjazdu do Polski. Dla niektórych przeciwników projektowana ustawa jest istotna, z uwagi na potrzebę ochrony Polski¹⁰⁵ i Polaków¹⁰⁶.

⁸⁹ Zob. np. „To niesprawiedliwe wobec ludzi, którzy uczciwie pracują, płacą podatki i wychowują tu dzieci.” – ID ankiety: 34712; „Proponowane wydłużenie okresu do 10 lat pobytu stałego, co w praktyce oznacza około 15-17 lat oczekiwania na obywatelstwo, jest w mojej ocenie nie tylko nieuzasadnione, ale również niesprawiedliwe wobec nas i naszych dzieci, które już teraz czują się związane z Polską i widzą tu swoją przyszłość.” – ID ankiety: 32760. Zob. również m.in.: ID ankiety: 32533, 32959, 32977, 33012, 33030, 33091, 33259, 33307, 34035, 34687, 34802, 34895, 35055, 35216, 35288 i 35318.

⁹⁰ Zob. np. „Uważam, że projekt jest dyskryminujący dla obcokrajowców.” – ID ankiety: 34680. Vide również m.in.: 32968, 33154, 33248, 33505, 33804, 34247, 34680 i 34852.

⁹¹ Zob. np. „Projekt jest populistyczny i w żaden sposób w rzeczywistości nie wspomógł integracji cudzoziemców.” – ID ankiety: 34357. Vide również m.in.: 32968, 33251, 33650, 33946, 34054 i 34266.

⁹² Zob. np. „Uważam, że proponowane zmiany obniżą motywację najbardziej aktywnych i wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców oraz będą ich motywować do przeprowadzki do krajów z krótszym okresem pobytu przed uzyskaniem obywatelstwa.” – ID ankiety: 32760. Vide również: 32511 i 32703.

⁹³ Zob. np. ID ankiety: 32464, 32511, 32703, 33065, 34951, 35195 i 35319.

⁹⁴ Zob. np. ID ankiety: 32866, 32929, 33069, 33225, 33846, 33872, 34372, 34523 i 34557.

⁹⁵ Zob. np. 32443, 32852, 32922, 32959, 33063, 33127, 33234, 34745, 34854, 34395, 34929 i 34951.

⁹⁶ Zob. np. ID ankiety: 32866, 34328, 34626 i 34898.

⁹⁷ Zob. np. „Zmiana ta mogłaby osłabić proces integracji i budowania stabilnych, zaangażowanych społeczności” – ID ankiety: 32504. Vide również ID ankiety: 32549, 32775, 32967 i 35129.

⁹⁸ Zob. np. 32518, 32717, 32775, 33097, 33333 i 35284.

⁹⁹ Zob. np. 34854 i 34787.

¹⁰⁰ Zob. np. ID ankiety: 32775, 32801, 33823 i 35320.

¹⁰¹ ID ankiety: 34997.

¹⁰² Zob. np. ID ankiety: 32983, 33311, 34352, 34581, 34975, 35286 i 35325

¹⁰³ Zob. np. „3 lata to było za mało dla Ukraińców, którzy prawie znają nasz język na wejściu” – ID ankiety: 34314.

¹⁰⁴ Zob. np. „Zmiana wprowadzona ustawą pozwoli na silniejszą integrację cudzoziemców z Naszą Ojczyzną. Trzyletni okres jest jednak zbyt krótki.” – ID ankiety: 32450.

¹⁰⁵ Zob. np. „Uzyskanie obywatelstwa powinno być na tyle trudne, by można było upewnić się że taka osoba na pewno stanie się lojalnym obywatelem Polski.” – ID ankiety: 34990.

¹⁰⁶ Zob. np. „W obliczu ogromnej fali imigracji projekt ten pełni funkcję ochronną dla Narodu.” – ID ankiety: 32475.

Uczestnicy konsultacji zaproponowali alternatywne rozwiązania wskazanego przez Wnioskodawców problemu. Wśród rozwiązań tych przeważały: wprowadzenie wyższych i/lub bardziej precyzyjnych oraz mierzalnych kryteriów integracyjnych – w tym przede wszystkim podniesienie wymaganego poziomu znajomości języka polskiego (z B1 do B2 lub C1)¹⁰⁷, wzmocnienie i usprawnienie istniejących oraz wprowadzenie nowych narzędzi wspierających integrację oraz skrócenie obowiązującego obecnie okresu nieprzerwanego przebywania na terytorium Polski uprawniającego do ubiegania się o polskie obywatelstwo (dla wszystkich lub tylko dla poszczególnych grup imigrantów)¹⁰⁸. Kryteriami integracyjnymi, których wprowadzenie i stosowanie postulowali uczestnicy konsultacji były w szczególności: odpowiedni poziom wiedzy o Polsce¹⁰⁹ – w tym tzw. wiedzy obywatelskiej (sprawdzany za pośrednictwem odpowiednich egzaminów¹¹⁰), „zaangażowanie społeczne”¹¹¹, „udział w życiu lokalnym”¹¹², „brak zaległości podatkowych”¹¹³ oraz edukacja dzieci w polskim systemie oświaty¹¹⁴. Natomiast wśród najczęściej postulowanych i aprobowanych przez komentujących sposobów wzmacniania i stymulowania integracji społecznej imigrantów znajdowały się: darmowe kursy językowe¹¹⁵, pomoc w znajdowaniu zatrudnienia¹¹⁶ oraz organizowanie zajęć i wydarzeń ułatwiających zapoznanie się z polską kulturą¹¹⁷. Dodatkowo niektórzy komentujący zwracali uwagę na potrzebę wsparcia imigrantów w procesie adaptacji¹¹⁸ oraz zmiany narracji publicznej dotyczącej cudzoziemców, w tym na potrzebę walki z dezinformacją i mową nienawiści¹¹⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu przedstawili zestaw deklarowanych skutków gospodarczych. Zasygnalizowane zostały zarówno potencjalne negatywne skutki krótkoterminowe, jak i korzyści o charakterze długofalowym. Do deklarowanych pozytywnych skutków Wnioskodawcy zaliczają m.in. możliwość większego zaangażowania imigrantów w rozwój zawodowy i długoterminowe

¹⁰⁷ Zob. np. ID ankiety: 32847, 33327, 33670, 33972, 34288, 34726, 34806, 34849, 35039 i 35334.

¹⁰⁸ Zob. np. „Tak naprawdę okres wymagany do uzyskania obywatelstwa po otrzymaniu karty stałego pobytu powinien zostać skrócony, aby lepiej integrować osoby zainteresowane długoterminowym związkiem z Rzeczpospolitą Polską.” – ID ankiety: 32884; „(...)warto byłoby raczej skrócić go dla osób, które wykazują się ponadprzeciętną integracją i zaangażowaniem” – ID ankiety: 32952.

¹⁰⁹ Wiedza ta, zdaniem uczestników konsultacji powinna obejmować przede wszystkim wiedzę o historii i kulturze – zob. np. ID ankiety: 32628, 32847 i 33012.

¹¹⁰ Zob. np. ID ankiety: 32628, 32898, 33670, 34297, 34357, 34550 i 35041.

¹¹¹ Zob. np. ID ankiety: 32724, 32959, 34832, 35276 i 35277.

¹¹² Zob. np. ID ankiety: 33817, 34921 i 34942.

¹¹³ Zob. np. ID ankiety: 32959, 34213 i 35106.

¹¹⁴ Zob. np. ID ankiety: 32822, 34512, 34625, 34895 i 35009.

¹¹⁵ Zob. np. ID ankiety: 32522, 32878, 34705 i 34860.

¹¹⁶ Zob. np. ID ankiety: 32760, 34038 i 34860.

¹¹⁷ Zob. np. ID ankiety: 32760, 32878, 33119 i 35204.

¹¹⁸ Zob. np. ID ankiety: 32760, 32989, 34705 i 34826.

¹¹⁹ Zob. np. „Głębszej integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem mogą sprzyjać działania integracyjne oraz walka z dezinformacją i mową nienawiści podsycaną dodatkowo narracją używaną przez polityków.” – ID ankiety: 32532; „zmienić narrację publiczną z ‘cudzoziemcy=zagrożenie’ na ‘cudzoziemcy=szansa’” – ID ankiety: 35299.

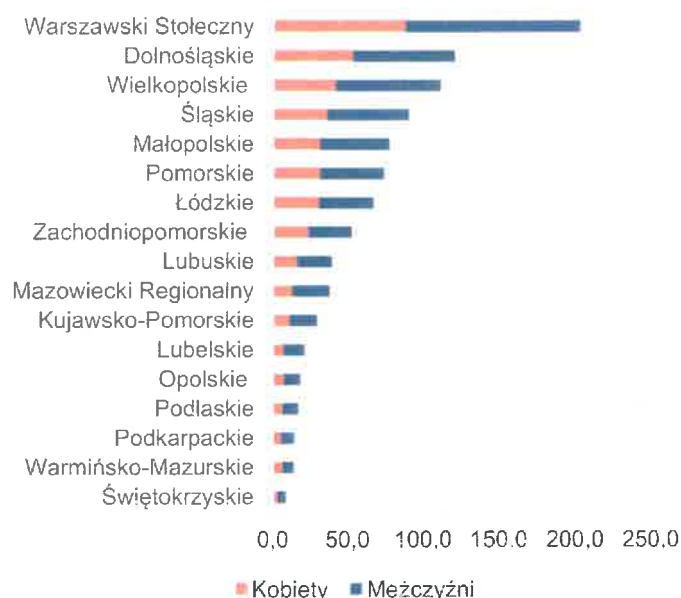
zatrudnienie, wzrost inwestycji prywatnych (np. w zakup nieruchomości lub zakładanie przedsiębiorstw), a także poprawę produktywności i dochodów podatkowych w dłuższej perspektywie, zwłaszcza przy skutecznej integracji imigrantów. Wśród negatywnych efektów wskazano potencjalne zniechęcenie części cudzoziemców do pozostania w Polsce, możliwą emigrację do państw z bardziej liberalnymi warunkami naturalizacji oraz ryzyko przejściowego spadku ich siły nabywczej w związku z ograniczonym dostępem do świadczeń.

Warto podkreślić, że choć niektóre z tych skutków wydają się intuicyjne, rzeczywisty wpływ tego typu regulacji na gospodarkę bywa często nieoczywisty i zależy od wielu czynników pośrednich. Dotychczasowe analizy eksperckie oraz literatura naukowa wskazują – jak pokaże poniższa analiza skutków gospodarczych – że kierunek oraz skala konsekwencji wynikających ze zmian w polityce naturalizacyjnej są silnie uzależnione od mechanizmów behawioralnych, oczekiwań imigrantów i warunków instytucjonalnych obowiązujących w państwie przyjmującym.

Jednym z kluczowych punktów wyjścia dla oceny skutków gospodarczych proponowanej regulacji jest analiza obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy, zarówno pod względem rozmieszczenia geograficznego, jak i branżowej struktury zatrudnienia. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec września 2024 r. w Polsce pracowało około 1,05 mln cudzoziemców, co stanowiło 6,8% ogółu pracujących. Dominującą grupę stanowili obywatele Ukrainy (707,9 tys.). Warto również odnotować, że udział obywateli Ukrainy w ogólnej liczbie cudzoziemców wykonujących pracę wynosił 67,2%, (mniej o 6,1 p.p. w stosunku do stycznia 2022 r.)¹²⁰.

¹²⁰ Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce we wrześniu 2024 r., GUS, https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-we-wrzesniu-2024-r-,15_22.html#:~:text=Na%20koniec%20wrze%C5%9Bnia%202024%20r,pochodzili%20z%20ponad%20150%C2%A0pa%C5%84stw.

Wykres 1. Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce we wrześniu 2024 r. – wg województw i płci



Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji GUS „Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce we wrześniu 2024 r.”.

Dane regionalne pokazują znaczące zróżnicowanie liczby cudzoziemców pracujących w poszczególnych województwach. Największe skupiska odnotowano w regionie warszawskim stołecznym, gdzie liczba pracujących cudzoziemców (zarówno kobiet, jak i mężczyzn) znacznie przewyższa odsetek w innych województwach – zwłaszcza na tle regionów wschodnich i północno-wschodnich. Wysoką obecność imigrantów wykazują także dolnośląskie, wielkopolskie i śląskie, co odzwierciedla zarówno poziom urbanizacji, jak i zapotrzebowanie gospodarki regionalnej na elastyczną siłę roboczą. Z kolei województwa takie jak świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie czy podkarpackie odznaczają się relatywnie niskim udziałem cudzoziemców w rynku pracy.

Wynika z tego, że skutki proponowanej regulacji – poprzez sygnalizowany przez Wnioskodawców potencjalny odpływ imigrantów lub ograniczenie ich długoterminowych planów związanych z Polską – będą silnie zróżnicowane przestrzennie ¹²¹. Dla części województw nawet niewielkie zmiany liczby pracujących cudzoziemców mogą mieć zauważalny wpływ na lokalny rynek pracy oraz kondycję niektórych sektorów gospodarki.

Cudzoziemcy obsadzają istotne nisze rynkowe, których nie udaje się w pełni zapłacić polskimi pracownikami. Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazują, że na koniec 2024 r. największy odsetek pracujących cudzoziemców zatrudniony był w usługach administrowania i działalności wspierającej (17,5%), przetwórstwie przemysłowym (16,5%) oraz transporcie i gospodarce magazynowej (13,5%). Istotny udział imigrantów obserwuje się także w budownictwie (12%),

¹²¹ W ramach konsultacji społecznych zgłoszono krytyczne uwagi do analizowanego projektu podkreślające jego negatywny wpływ na regionalną sytuację gospodarczą (ID ankiety: 184958).

handlu (8,4%), rolnictwie oraz w sektorze hotelarsko-gastronomicznym¹²². Są to sektory o wysokim poziomie niedoboru siły roboczej, w których elastyczność zatrudnienia i mobilność odgrywają istotną rolę w zapewnieniu ciągłości operacyjnej przedsiębiorstw. Ewentualny odpływ tej siły roboczej – spowodowany zaostrzeniem polityki naturalizacyjnej – może mieć zauważalny wpływ na produktywność, poziom wynagrodzeń oraz koszty działalności gospodarczej w tych branżach¹²³.

Należy także zwrócić uwagę, że wkład imigrantów w polski produkt krajowy brutto jest znaczący i systematycznie rośnie. Badania wskazują, że w latach 2013-2018 i 2021-2023 imigranci przyczyniali się do wzrostu PKB średnio o około 0,5 punktu procentowego rocznie¹²⁴.

Podsumowując, ostateczny charakter skutków gospodarczych będzie w dużej mierze zależał od reakcji samych cudzoziemców – zarówno tych już obecnych na polskim rynku pracy, jak i tych, którzy rozważają migrację do Polski. W szczególności, jeśli osoby te uznają nowe warunki za mniej atrakcyjne niż w innych państwach UE oferujących krótsze ścieżki naturalizacji, może to skutkować nie tylko odpływem części imigrantów, ale także ograniczeniem napływu nowych, co w konsekwencji pogłębiłoby niedobory pracowników w kluczowych sektorach gospodarki.

Wydłużenie czasu oczekiwania na obywatelstwo ma również znaczenie sygnalizacyjne – wysyła jasny komunikat o podejściu państwa do kwestii integracji cudzoziemców¹²⁵. W warunkach europejskiej konkurencji o pracowników z zagranicy to istotna decyzja. Podczas gdy Polska podnosi próg czasowy, inne państwa – jak Niemcy – go obniżają. W 2024 r. rząd niemiecki skrócił wymagany okres rezydencji z 8 do 5 lat, a w przypadku dobrej integracji nawet do 3 lat, chcąc w ten sposób przyciągnąć więcej migrantów i złagodzić braki na rynku pracy (choć nowe władze sugerują, że skrócony okres 3 lat zostanie docelowo zlikwidowany)¹²⁶.

Ryzyko odpływu siły roboczej z Polski jest więc realne¹²⁷. Cudzoziemcy o krótszym horyzoncie planowania – np. migranci zarobkowi, którzy przyjechali na

¹²² *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2024*, ZUS, https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_2024.pdf/cd967177-14c1-e5ad-7af2-a272696b20e6?t=1747742055902.

¹²³ Osoby biorące udział w konsultacjach społecznych również podkreślały znaczenie pracy cudzoziemców dla wybranych sektorów polskiej gospodarki. Podkreślano zwłaszcza, że wydłużenie okresu koniecznego do zdobycia obywatelstwa odbija się niekorzystnie na rozwoju takich sektorów jak budownictwo, administrowanie i działalność wspierająca (ID ankiet: 179260, 184660, 182158).

¹²⁴ P. Strzelecki, R. Wyszzyński, J. Growiec, *The contribution of immigration from Ukraine to economic growth in Poland*, NBP Working Paper No. 322; P. Strzelecki, R. Wyszzyński, J. Growiec, *How much are Ukrainian refugees contributing to the Polish economy?*, NBP Working Paper No. 376.

¹²⁵ W ramach konsultacji społecznych analizowanego projektu podniesiono również i tę kwestię, związaną ze zmianą polityki państwa nawet w stosunku do cudzoziemców, którzy aktywnie włączają się w rozwój polskiej kultury, gospodarki czy społeczeństwa (ID ankiet: 18632, 178426, 185944, 186519).

¹²⁶ *Germany to end 3-year expedited citizenship path for well-integrated immigrants*, https://economictimes.indiatimes.com/nri/migrate/germany-to-end-3-year-citizenship-path-for-well-integrated-immigrants/articleshow/120277959.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

¹²⁷ Jednym z najczęstszych komentarzy w ramach prowadzonych konsultacji społecznych był argument opuszczeniu Polski przez pracujących cudzoziemców i wyjazd do państw UE, w których funkcjonują

kilka lat poprawić swoją sytuację ekonomiczną – mogą zniechęcić się wydłużoną ścieżką do obywatelstwa i wybrać inne państwa UE, z mniej restrykcyjnymi warunkami. Dotyczy to zwłaszcza obywateli Ukrainy, którzy stanowią większość wśród pracujących cudzoziemców w Polsce. W efekcie może dojść do przekierowania migracji – z Polski do państw oferujących szybsze naturalizacje i stabilniejsze warunki prawne. Jeśli ten scenariusz się zrealizuje, to i w krótkim i nawet długim okresie proponowana regulacja może mieć negatywny wpływ na rynek pracy i tempo wzrostu gospodarczego. W Polsce ubywa ludzi w wieku produkcyjnym, a bez dużych inwestycji w podnoszenie produktywności jednym z nielicznych sposobów na uzupełnianie siły roboczej jest migracja¹²⁸. Ograniczenie tego kanału może pogłębić już dziś odczuwalne napięcia na rynku pracy.

Badania pokazują, że brak przewidywalnej i relatywnie niedługiej ścieżki prowadzącej do zniesienia niepewności co do sytuacji prawno-politycznej cudzoziemców, wpływa na ich decyzje dotyczące zarówno inwestycji w kapitał ludzki (np. nauka języka, zdobywanie kwalifikacji), jak i kapitał trwały (np. zakup mieszkania, rozpoczęcie działalności gospodarczej)¹²⁹. Migranci oceniają, czy opłaca się im związać z danym państwem na dłużej – a kluczowe znaczenie ma tu to, czy widzą dla siebie realną możliwość uzyskania stabilnego statusu prawnego, w tym obywatelstwa, w rozsądnym horyzoncie czasowym. Znaczenie pewności i czasu w podejmowaniu decyzji przez migrantów potwierdzają zarówno badania współczesnych uchodźców, jak i doświadczenia historyczne. Przesiedleńcy z Kresów Wschodnich po II wojnie światowej – mimo traumatycznych doświadczeń i braku początkowego zakorzenienia – wykazywali w kolejnych latach wysoki poziom inwestycji w kapitał ludzki. Zarówno oni, jak i ich dzieci osiągnęli wyższy poziom wykształcenia niż grupy lokalne, o podobnym tle społecznym i kulturowym. Strategia ta wynikała m.in. z niepewności co do przyszłości oraz potrzeby mobilności – wykształcenie i kwalifikacje zwiększały szanse adaptacji w różnych warunkach, niezależnie od miejsca docelowego. To historyczne porównanie podkreśla, że niepewność instytucjonalna nie pozostaje neutralna gospodarczo. Wpływa na decyzje podejmowane przez migrantów w sposób racjonalny, ale ostrożny – ograniczając ich skłonność do trwałego zakotwiczenia się w gospodarce kraju przyjmującego. Brak przewidywalności może skutkować „tymczasowością z przymusu”, która utrzymuje się latami i ogranicza potencjalny wkład migrantów w rozwój lokalny i ogólnokrajowy¹³⁰.

bardziej przyjazne polityki naturalizacyjne (ID ankiet: 180532, 178504, 177423, 180369, 179892, 185815, 185070, 184986, 179493, 187068, 176299, 185171, 185982).

¹²⁸ Polska w liczbach 2024, GUS
https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/17/1/polska_w_liczbach_2024_pl_pi.pdf.

¹²⁹ Podobne głosy wybrzmiewały również w trakcie konsultacji społecznych. Zmiana terminów w kształcie proponowanym przez Wnioskodawców może stanowić sygnał zniechęcający dla cudzoziemców planujących swoją przyszłość w Polsce (ID ankiet: 176774, 177324, 181960, 187182, 186086, 184221, 185372, 178504).

¹³⁰ S. O. Becker et al., *Forced Migration and Human Capital: Evidence from Post-WWII Population Transfers*, "American Economic Review" 2020, 110, nr 5, s. 1430–63; R. Zyzik, *Ukrainian War Refugees in Poland: Understanding Integration Through a Behavioral Lens*, "Rocznik Filozoficzny Ignatianum" 2024, Vol. 30, nr 4, s. 557–577.

W tym kontekście szczególnie interesująco prezentuje się zjawisko tzw. premii obywatelstwa – czyli obserwowanego w badaniach wzrostu zaangażowania zawodowego, inwestycyjnego i edukacyjnego po uzyskaniu obywatelstwa, który może odzwierciedlać właśnie zniesienie instytucjonalnej niepewności.

Jednym z przykładów premii obywatelstwa jest sytuacja zaobserwowana w Kanadzie. Badacze analizowali wpływ uzyskania obywatelstwa na asymilację ekonomiczną migrantów. Autorzy badania wykorzystali naturalny eksperyment wynikający ze zmiany ustawy z 2014 r., która wydłużyła wymóg fizycznej obecności w kraju z 3 do 4 lat jako warunku naturalizacji. Samo opóźnienie możliwości uzyskania obywatelstwa o rok obniżało wynagrodzenia rezydentów. Osoby posiadające obywatelstwo miały istotnie lepszy dostęp do rynku pracy, co przekładało się na wyższe zarobki o ok. 11%¹³¹.

W świetle innych dostępnych badań empirycznych wpływ nabycia obywatelstwa na sytuację ekonomiczną migrantów nie ogranicza się wyłącznie do efektu formalnego aktu naturalizacji, rozumianego jako pozytywny sygnał dla pracodawców. Coraz więcej dowodów wskazuje na występowanie tzw. efektu antycypacyjnego – migranci, przewidując potencjalne korzyści związane z obywatelstwem, wcześniej podejmują inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego, co przekłada się na przyspieszoną integrację zawodową już przed formalnym spełnieniem kryteriów naturalizacji. Oznacza to, że sama perspektywa uzyskania obywatelstwa działa jako istotny impuls behawioralny. Co więcej, badania zrealizowane z wykorzystaniem danych z Holandii (w latach 1999-2011, na dużej próbie wynoszącej $N = 94\ 320$) pokazują, że dynamika wzrostu prawdopodobieństwa zatrudnienia jest wyższa w latach poprzedzających naturalizację niż po jej uzyskaniu. Takie wyniki wyraźnie sugerują, że projektowane polityki uzyskiwania obywatelstwa powinny uwzględniać zarówno strukturalne i instytucjonalne mechanizmy motywacyjne, jak i bodźce behawioralne, wpływające na percepcję migrantów. Wydłużanie minimalnego okresu pobytu do uzyskania obywatelstwa – w oderwaniu od analizy tych mechanizmów – może prowadzić do osłabienia motywacji do ponoszenia kosztownych inwestycji integracyjnych i tym samym do przesunięcia w czasie lub nawet wygaszenia ich potencjalnych i pozytywnych efektów społeczno-gospodarczych¹³².

Inne badanie przeprowadzone w Niemczech potwierdza, że naturalizacja nie stanowi ani początku, ani końca procesu integracji, lecz pełni funkcję jego kluczowego etapu. Uzyskanie obywatelstwa wywołuje natychmiastowy efekt wzrostu wynagrodzenia, a w kolejnych latach naturalizowani pracownicy osiągają szybszą dynamikę płacową niż osoby bez obywatelstwa. Analiza wskazuje również na istotną premię płacową, przy czym część tej różnicy można przypisać selekcji – do naturalizacji częściej przystępują osoby o wyższych kwalifikacjach. Nawet po uwzględnieniu zmiennych socjodemograficznych pozostaje jednak niezależny, pozytywny efekt ekonomiczny samej naturalizacji, szczególnie wyraźny

¹³¹ W. Zanoni, A. He, *Citizenship and the Economic Assimilation of Canadian Immigrants*, Inter-American Development Bank, Working Paper Series No. IDB-WP-01127, 2021, s. 1-36.

¹³² M. Peters, M. Vink, H. Schmeets, *Anticipating the citizenship premium: before and after effects of immigrant naturalisation on employment*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2018, vol. 44, nr 7, s. 1051-1070.

w przypadku migrantów spoza UE, napotykających wcześniej ograniczenia w dostępie do rynku pracy¹³³.

Podsumowując, perspektywa dodatkowego, siedmioletniego oczekiwania może osłabiać motywację do podejmowania inwestycji w kapitał ludzki specyficzny dla kraju przyjmującego – takich jak nauka języka na poziomie zaawansowanym, uzyskiwanie lokalnych uprawnień zawodowych czy rozwijanie relacji w środowisku pracy. Wydłużenie horyzontu czasowego zwiększa niepewność zwrotu z tych inwestycji, co może prowadzić do ich ograniczenia. Efektem jest niższy poziom akumulacji kapitału ludzkiego wśród migrantów, a w konsekwencji – obniżenie ich produktywności i ograniczenie długoterminowego potencjału dochodowego. Jednocześnie naturalizacja stanowi formalny warunek dostępu do części zawodów w sektorze publicznym oraz do pełni praw obywatelskich, które mogą być wymagane przy zatrudnieniu na stanowiskach związanych z odpowiedzialnością publiczną. Wydłużenie okresu oczekiwania oznacza dłuższe wykluczenie migrantów z tych segmentów rynku pracy.

Wydłużenie okresu oczekiwania na obywatelstwo może także ograniczyć pełne uczestnictwo imigrantów w życiu gospodarczym, zwłaszcza po stronie konsumpcji. Osoby nieposiadające obywatelstwa często podejmują bardziej ostrożne decyzje finansowe – rzadziej zaciągają kredyty, rzadziej inwestują w trwałe dobra i są mniej skłonne do wydatków o charakterze długoterminowym. Ogranicza to ich wkład w popyt wewnętrzny, który jest jednym z kluczowych motorów wzrostu gospodarczego. Tymczasem naturalizacja wiąże się z większym poczuciem stabilności, co sprzyja konsumpcji, zakupom mieszkań czy zakładaniu przedsiębiorstw – a więc działaniom, które mają istotne znaczenie dla lokalnych gospodarek.

Dodatkowo, wydłużenie okresu pobytu wymaganego do uzyskania obywatelstwa z 3 do 10 lat może obniżyć atrakcyjność Polski dla wysoko wykwalifikowanych migrantów, którzy coraz częściej kierują się nie tylko ofertą pracy, ale też szybkością uzyskania pełni praw obywatelskich¹³⁴. Przepisy naturalizacyjne w innych państwach UE mogą stawiać Polskę na mniej konkurencyjnej pozycji, co potwierdzają analizy OECD dotyczące globalnej rywalizacji o talenty. Choć celem regulacji jest pogłębienie integracji, zbyt długi horyzont naturalizacji może zniechęcać właśnie tych migrantów, którzy relatywnie łatwo się integrują i wnoszą wysoki wkład fiskalny, zwiększając jednocześnie ryzyko przesunięcia struktury migracji w stronę tymczasowej i niżej wykwalifikowanej¹³⁵.

¹³³ M. Steinhardt, *Does citizenship matter? The economic impact of naturalizations in Germany*, "HWWI Research Paper" 2018, No. 3-13.

¹³⁴ Ten argument również był podnoszony w trakcie konsultacji społecznych. Odpyły wysoko wykwalifikowanej kadry z rynku pracy będzie jednym z efektów wprowadzenia w życie proponowanej zmiany (ID ankiety: 178238, 177520, 180197, 186606, 180430, 186897, 184514, 180420, 180322).

¹³⁵ OECD, *Towards 2035 Making Migration and Integration Policies Future Ready*, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/events/2020/1/ministerial-meeting-on-migration/migration-strategic-foresight.pdf>.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt może wywoływać skutki dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenie konkretnych wartości nominalnych skutków finansowych jest jednak trudne do oszacowania.

Potencjalnie najwyższe skutki mogą wystąpić w przypadku budżetu państwa w postaci ewentualnego zmniejszenia dochodów z tytułu obowiązkowej opłaty konsularnej. Ocena powyższych skutków finansowych dla budżetu państwa w części 45, której dysponentem jest Minister Spraw Zagranicznych, uwzględnia następujące założenia dotyczące ostatnich dostępnych danych za 2023 rok:

- liczba wniosków o nadanie obywatelstwa polskiego – 4574¹³⁶,
- liczba cudzoziemców, którym Prezydent RP nadał obywatelstwo polskie – 1719¹³⁷,
- kwota opłaty konsularnej za przyjęcie wniosku i opracowanie dokumentacji w sprawie o nadanie obywatelstwa polskiego wraz z doręczeniem aktu nadania obywatelstwa polskiego lub zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego) – 360 euro, czyli 1512 zł (przyjęto kurs 1 euro = 4,2 zł na dzień 15 maja 2025 r.)¹³⁸.

Na wstępie należy zauważyć, iż w analizowanym roku udział obywateli, którzy uzyskali obywatelstwo, w relacji do liczby złożonych wniosków o obywatelstwo wyniósł 37%, co oznacza, że zwykle nie wszystkie wnioski rozpatrywane są pozytywnie lub nie obejmują danego roku kalendarzowego.

Poniżej dokonano symulacji w celu oszacowania kwoty ewentualnych ubytków dochodów budżetowych przy założeniu zmniejszenia liczby wniosków o nadanie obywatelstwa polskiego wynikających z wprowadzenia przepisów proponowanych w projekcie:

- spadek o 10% może się wiązać ze zmniejszeniem wpływów o 695,5 tys. zł (460 wniosków * 1512 zł),
- spadek o 20% może się wiązać ze zmniejszeniem wpływów o 1 383,5 tys. zł (915 wniosków * 1512 zł),
- spadek o 30% może się wiązać ze zmniejszeniem wpływów o 2 074,5 tys. zł (1372 wniosków * 1512 zł).

Uwzględniając zatem powyższe wyliczenia, potencjalne zmniejszenie dochodów w kolejnych latach, po wejściu w życie projektowanej ustawy, można szacować w przedziale od 700 tys. do 2,1 mln zł, czyli poniżej szacunków założonych przez Wnioskodawcę (3-4,5 mln zł).

¹³⁶ Otwarte Dane, Liczba wniosków w sprawie nadania obywatelstwa polskiego złożonych w 2023 roku, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2084/resource/56023,liczba-wnioskow-w-sprawie-nadania-obywatelstwa-polskiego-zozonych-w-2023-roku/table>.

¹³⁷ Otwarte Dane, Liczba postanowień Prezydenta RP – nadanie obywatelstwa polskiego w 2023 roku <https://dane.gov.pl/pl/dataset/814/resource/55879,liczba-postanowien-prezydenta-rp-nadanie-obywatelstwa-polskiego-w-2023-roku/table>.

¹³⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych (Dz. U. z 2025 r., poz. 76), <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/oplaty-konsularne-18260179https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/oplaty-konsularne-18260179>.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, skutki wydłużenia pobytu imigrantów mogą mieć wpływ na dochody i wydatki budżetów lokalnych, jednak należy zwrócić uwagę, iż ich skala może być trudna do oszacowania. Skutki te mogą być związane z podejmowaną działalnością zawodową (i gospodarczą) imigrantów, co może mieć pozytywny wpływ na lokalny rynek pracy, ale także koniecznością zwiększenia wydatków socjalnych i oświatowych władz lokalnych.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja – choć istotnie zmienia warunki czasowe uzyskania obywatelstwa – nie wpływa zasadniczo na poziom obciążeń administracyjnych ani po stronie cudzoziemców, ani organów administracji publicznej. Procedura pozostaje formalnie tożsama, a jedyną różnicą jest wydłużenie okresu wymaganego pobytu, co nie wiąże się z dodatkowymi wymaganiami dokumentacyjnymi ani zmianami w strukturze procesu decyzyjnego. W związku z tym, wpływ projektowanej regulacji na procesy w administracji publicznej można uznać za neutralny. Nie można wykluczyć, że w okresie prac nad ustawą i bezpośrednio przed jej ewentualnym wejściem w życie zwiększy się liczba wniosków o uznanie za obywatela polskiego składanych w urzędach wojewódzkich. Ponadto projektowana regulacja może mieć wpływ na zmniejszenie kosztów administracji publicznej ze względu na potencjalnie niższą liczbę składanych wniosków przez imigrantów. Wysokość kosztów lub skala oszczędności w tym zakresie jest jednak trudna do oszacowania.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana nowelizacja ma charakter punktowy i modyfikuje materialną przesłankę uznania cudzoziemca za obywatela polskiego przez wojewodę, wydłużając wymagany okres nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z obecnie obowiązujących 3 lat do 10 lat. W zakresie skutków prawnych wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje ograniczenie liczby cudzoziemców spełniających warunki uznania za obywatela polskiego w trybie administracyjnym, co może przełożyć się na zmniejszenie liczby nadawanych obywatelstw w skali roku.

Projekt ustawy dotyczy sfery regulowanej przez EKPC w art. 8 (prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego), w rozumieniu tego przepisu ustalonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Orzecznictwo tego

organu pozostawia jednak szeroki zakres swobody w tej sferze państwom-stronom EKPC.

2. Skutki społeczne: Wbrew założeniom Wnioskodawców projektowana ustawa może wywołać negatywne skutki społeczne. W pierwszej kolejności projektowana regulacja może przyczynić się do osłabienia integracji imigrantów z polskim społeczeństwem. Ponadto innymi prawdopodobnymi skutkami proponowanych zmian mogą być: zmniejszenie spójności społecznej, wzrost marginalizacji i dyskryminacji cudzoziemców, odpływ imigrantów, a także pogorszenie ich dobrostanu w ogólności oraz spadek atrakcyjności Polski jako państwa przyjmującego.

3. Skutki gospodarcze: Proponowane wydłużenie okresu oczekiwania na obywatelstwo niesie ze sobą ryzyko zmniejszenia atrakcyjności Polski dla wysoko wykwalifikowanych migrantów i ograniczenia ich inwestycji w kapitał ludzki i trwałe w Polsce. Może to skutkować osłabieniem integracji ekonomicznej i zmniejszeniem ich potencjału gospodarczego (np. niższe wynagrodzenia, inwestycje, mniejsza skłonność do podejmowania ryzyka zawodowego).

Decyzja o wydłużeniu ścieżki naturalizacji może paradoksalnie prowadzić do skutków odwrotnych niż zamierzone: zamiast pogłębić stabilność i integrację migrantów, może utrwalić ich tymczasowość, zwiększyć segmentację rynku pracy, trwale zmniejszyć liczbę cudzoziemców na polskim rynku pracy, osłabić wybrane sektory gospodarki (np. transport, przetwórstwo, handel, działalność wspierającą, budownictwo) i ograniczyć korzyści gospodarcze wynikające z ich pełnej integracji w skali całego państwa.

4. Skutki finansowe: Przedłożony projekt może wywołać skutki dla sektora finansów publicznych, przy czym ich skala jest trudna do oszacowania. Z przeprowadzonych symulacji dla dochodów budżetu państwa (przy przyjętych założeniach w stosunku do 2023 r.), wynika, iż obniżenie liczby wniosków o 10-30% może wywołać ubytek w rocznych dochodach budżetowych pomiędzy 700 tys. a 2,1 mln zł.

5. Rozwiązania zagraniczne: Przedstawiona analiza porównawcza przepisów dotyczących zwykłej naturalizacji w wybranych państwach UE i OECD została przeprowadzona z uwzględnieniem długości oraz rodzaju pobytu wymaganego w przepisach do uzyskania obywatelstwa dla tzw. ścieżki zwykłej (standardowej). Analiza nie obejmuje trybów szczególnych, takich jak naturalizacja przez małżeństwo, pochodzenie, azyl czy inwestycje. Porównanie systemów naturalizacji obowiązujących w wybranych państwach UE i OECD pozwala na wyróżnienie trzech modeli podejścia do zagadnienia zaliczania okresów pobytu cudzoziemców do ustawowego stażu wymaganego do uzyskania obywatelstwa. Kluczowym kryterium nie jest nominalna długość pobytu lecz to, czy do wymaganego okresu wliczany jest także wcześniejszy pobyt czasowy, czy jedynie pobyt stały. W związku z powyższym wyodrębniono trzy grupy analizowanych państw. W grupie I znalazły się państwa, w ustawodawstwie których do wymaganego okresu zalicza się legalny pobyt

(czasowy i stały) – Belgia, Francja, Hiszpania, Włochy. W grupie II – państwa, które uwzględniają pobyt czasowy częściowo, ale wymagają posiadania statusu stałego rezydenta przy składaniu wniosku – Austria, Czechy, Finlandia, Niemcy, Australia, Kanada. Natomiast w grupie III znalazły się państwa, które do ustawowego stażu wymaganego do uzyskania obywatelstwa wliczają wyłącznie pobyt stały, a wcześniejsze formy pobytu nie są uwzględniane – Litwa, Łotwa czy Stany Zjednoczone.

Autorzy:

Konrad Kuszal, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Krzysztof Niewęglowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2. i XI.1.2)

dr Ewa Radomska, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Radosław Zyzik, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/