

BEOS-2053/25

Warszawa, 26 listopada 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-III. 020-295.9.2025

Data wpływu 27. 11. 2025

Do druku nr 1759

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego
przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy
o obywatelstwie polskim
(druk sejmowy nr 1759)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b 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 zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Na podstawie uzasadnienia projektu można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu następujących problemów: 1) zwiększenia stopnia integracji cudzoziemców (wnioskujących o uznanie za obywatela polskiego) z polskim społeczeństwem; 2) dostosowania krajowej regulacji prawnej w zakresie przesłanek uzyskania obywatelstwa do standardów określonych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej; 3) odpowiedzi na wyzwania związanych ze wzrostem imigracji na terytorium Polski.

Zdaniem Wnioskodawcy obecnie wymagany okres (co najmniej 3 lat) jest zbyt krótki, aby uznać, że w tym czasie wytworzyła się ukształtowana, trwała i faktyczna więź między cudzoziemcem a wspólnotą państwową. Ponadto tak krótki okres może nie zapewnić cudzoziemcom odpowiedniego czasu na opanowanie przez nich języka polskiego na poziomie B1, zrozumienie kultury polskiej i adaptację do krajowych realiów społeczno-prawnych. W uzasadnieniu projektu podkreślono również, że wymagany w Polsce okres pobytu jest jednym z najkrótszych w porównaniu do regulacji w innych państwach członkowskich UE.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

W ocenie Wnioskodawcy w odpowiedzi na wskazane problemy należy wprowadzić zmiany w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1989, ze zm.

(dalej: u.o.p.). Projekt przewiduje zmianę art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. i dotyczy jednej z przesłanek wymaganych do uznania cudzoziemca 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, projekt przewiduje 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 Wnioskodawcę

W uzasadnieniu projektu wskazano na brak możliwości podjęcia rozwiązań alternatywnych, aby osiągnąć zamierzony cel.

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

Przedstawiona analiza 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, obywatelstwo przez pochodzenie, małżeństwo, czy procedury uproszczone dla uchodźców, osób bezpaństwowych lub innych grup uprzywilejowanych. W przypadku państw unijnych analiza koncentruje się przede wszystkim na regulacjach dotyczących naturalizacji cudzoziemców pochodzących spoza Unii Europejskiej.

Państwa członkowskie UE oraz OECD stosują zróżnicowane procedury nadawania obywatelstwa w drodze naturalizacji. Różnice dotyczą zarówno długości wymaganego pobytu przed złożeniem wniosku, jak i charakteru dokumentów potwierdzających status cudzoziemca – od zezwoleń czasowych po prawo pobytu stałego – a także tego, czy i w jakim zakresie okresy pobytu czasowego są wliczane do ustawowego stażu naturalizacyjnego.

Analiza przepisów dotyczących naturalizacji w państwach członkowskich UE oraz OECD wskazuje na istnienie trzech podstawowych modeli uzyskiwania obywatelstwa przez cudzoziemców. (1) Pierwszy model, przyjęty przez Francję i Belgię, wymaga pięcioletniego legalnego pobytu bez względu na jego formę prawną, przy czym decydujące znaczenie ma wykazanie integracji społecznej, językowej i zawodowej. (2) Drugi model, stosowany przez większość analizowanych państw – m.in. Australię, Austrię, Czechy, Hiszpanię, Kanadę, Niemcy, Szwajcarię, Szwecję – charakteryzuje się spełnieniem dwóch elementów, do których zalicza się legalny pobyt czasowy oraz uzyskanie prawa stałego pobytu, przy czym przepisy

poszczególnych państw różnią się co do wymogu długości pobytu na prawach stałych przed złożeniem wniosku o naturalizację. (3) Trzeci, najbardziej restrykcyjny model przyjęty np. na Litwie, Słowacji i w USA, gdzie warunkiem złożenia wniosku o obywatelstwo jest wyłącznie pobyt stały – odpowiednio 10 lat (Litwa), 8 lat (Słowacja) i 5 lat (USA) – przy czym wcześniejsze okresy legalnego pobytu czasowego, choć niezbędne do uzyskania prawa stałego pobytu, nie są wliczane do okresu naturalizacyjnego.

Pierwszy model uzyskiwania obywatelstwa wymaga 5-letniego legalnego pobytu bez względu na jego formę prawną, przy czym decydujące znaczenie ma wykazanie integracji społecznej, językowej i zawodowej. W Belgii naturalizacja jest możliwa w przypadku legalnego zamieszkania w tym państwie przez ostatnie 5 lat przed złożeniem wniosku o nadanie obywatelstwa oraz znajomości jednego z języków urzędowych w Belgii, integracji społecznej i ekonomicznej partycypacji. Otrzymanie obywatelstwa jest też możliwe w przypadku legalnego zamieszkania w Belgii przez ostatnie 10 lat przed złożeniem wniosku, znajomości jednego z języków urzędowych Belgii oraz udowodnionego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Aktem prawnym określającym sposób nabycia, utraty i przywrócenia obywatelstwa jest Kodeks Obywatelstwa Belgijskiego – CNB². We Francji podstawowy okres pobytu wymagany do naturalizacji wynosi 5 lat, przy czym do tego okresu może być zaliczony legalny pobyt o ile cudzoziemiec udowodni integrację społeczną i zawodową, znajomość języka francuskiego na poziomie B2 oraz aktywność zawodową lub edukacyjną. Przepisy w zakresie nabycia obywatelstwa określone zostały w następujących aktach prawnych: 1) Kodeks cywilny³; 2) Dekret nr 93-1362 z dnia 30 grudnia 1993 r. dotyczący deklaracji obywatelstwa, decyzji o naturalizacji, przywróceniu, utracie, utracie i cofnięciu obywatelstwa francuskiego⁴; 3) Dekret nr 2012-127 z dnia 30 stycznia 2012 r. zatwierdzający Kartę praw i obowiązków obywateli francuskich⁵.

Drugi model uzyskiwania obywatelstwa, najczęściej stosowany przez większość analizowanych państw, charakteryzuje się spełnieniem dwóch elementów, do których zalicza się legalny pobyt czasowy oraz uzyskanie prawa stałego pobytu, jednakże przepisy poszczególnych państw różnią się co do wymogu długości pobytu na prawach stałych przed złożeniem wniosku o naturalizację. W Niemczech kwestie związane z nabyciem obywatelstwa niemieckiego, w tym prawa do naturalizacji, reguluje konstytucja RFN⁶ oraz ustawa o obywatelstwie⁷. Zgodnie z nowelizacją ustawy o obywatelstwie, która weszła w życie 27 czerwca 2024 r., podstawowy wymagany okres legalnego pobytu został skrócony z 8 do 5 lat. Dotyczy to legalnych i zgodnych z prawem pobytów na terytorium RFN.

² *Code de la nationalité belge*, 28 lipca 1984, z późn. 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 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 26 XI 2025 r.].

³ *Code civil*, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006165459/>.

⁴ *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..>

⁵ *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/>.

⁶ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Grundgesetz, GG), tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

⁷ *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG), tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>.

W momencie naturalizacji osoba ubiegająca się o niemieckie obywatelstwo musi mieć nieograniczone lub stałe prawo pobytu⁸. W 2025 r. zniesiono możliwość ubiegania się o obywatelstwo po 3 latach w przypadku osób szczególnie dobrze zintegrowanych. W Szwecji ustawa o szwedzkim obywatelstwie⁹ przewiduje jako jeden z wymogów uzyskania obywatelstwa odpowiednio długi czas nieprzerwanego, legalnego pobytu w Szwecji, w tym posiadanie prawa stałego pobytu w chwili składania wniosku. Co do zasady czas ten wynosi 5 lat (rozważane jest wydłużenie do 8 lat), jednak dla pewnych kategorii osób ubiegających się o uzyskanie obywatelstwa w drodze naturalizacji przewidziano krótszy 4-letni czas pobytu (np. dla uchodźców i bezpaństwowców), a dla obywateli państw nordyckich (Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja) – 2 lata. W Hiszpanii art. 22 kodeksu cywilnego¹⁰ stanowi, że cudzoziemiec może uzyskać obywatelstwo po 10 latach nieprzerwanego legalnego pobytu, (tymczasowego i stałego łącznie) 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. W Austrii obywatelstwo austriackie można nadać cudzoziemcowi tylko wtedy, gdy przebywał legalnie i nieprzerwanie na terytorium federalnym Republiki Austrii przez co najmniej 10 lat i w tym okresie przez co najmniej 5 lat zamieszkiwał i pracował na jej terenie na podstawie prawa do pobytu czasowego a następnie stałego. Kwestie związane z nabyciem obywatelstwa w Austrii uregulowane zostały w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii (art. 6 i 11)¹¹ oraz w § 10 ustawy federalnej o obywatelstwie austriackim StbG¹². W Czechach kwestie nabywania i utraty obywatelstwa uregulowane zostały w ustawie nr 186/2013 o obywatelstwie Republiki Czeskiej z 2013 r.¹³. Zgodnie z przepisami wymagany jest pobyt stały nieprzerwanie przez co najmniej 5 lat, który łącznie z bezpośrednio poprzedzającym go legalnym pobytem na terytorium Republiki Czeskiej wynosi co najmniej 10 lat. W Szwajcarii kwestie nabywania obywatelstwa zostały uregulowane głównie w art. 37 i 38 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej¹⁴, a także w ustawie o obywatelstwie szwajcarskim¹⁵. Nabycie obywatelstwa na podstawie naturalizacji zwykłej jest możliwe w przypadku osób mogących udowodnić, że w momencie składania wniosku mieszkają one w Szwajcarii łącznie od co najmniej 10 lat,

⁸ Wyjątki przewidziano m.in. dla obywateli Konfederacji Szwajcarii (*Schweizerische Eidgenossenschaft*).

⁹ 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.

¹⁰ 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>.

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

¹² Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG), 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 ze zm., tekst ujednolicony w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-186>.

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesverfassung, BV, tekst w j. niemieckim: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>.

¹⁵ Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht, Bürgerrechtsgesetz, BüG, tekst w j. niemieckim: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/404/de>.

z których 3 przypadają na okres ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku. Wśród przykładowych procedur dot. uzyskiwania obywatelstwa w państwach spoza Europy przeanalizowano regulacje w Australii, Kanadzie i USA. W Australii osoba ubiegająca się o australijskie obywatelstwo zgodnie z ustawą o obywatelstwie¹⁶ 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 obywatelstwa¹⁷. W tym czasie pobyt nie może być nielegalny; a osoba ubiegająca się o obywatelstwo powinna także posiadać pozwolenie na stały pobyt przez co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio przed dniem złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa. W Kanadzie kwestie związane z obywatelstwem kanadyjskim zostały uregulowane w ustawie o obywatelstwie z 1985 r.¹⁸. 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 wniosku, z czego przynajmniej 2 lata jako stały rezydent. Każdy dzień przebywania w Kanadzie jako rezydent tymczasowy jest liczony jako ½ dnia.

Trzeci, najbardziej restrykcyjny model uzyskiwania obywatelstwa warunkowany jest długością pobytu stałego. Przyjęły go m.in. Litwa, Słowacja i USA. W tym modelu warunkiem złożenia wniosku o obywatelstwo jest wyłącznie określony czas pobytu stałego. Inne, wcześniejsze legalne formy pobytu czasowego choć niezbędne do uzyskania prawa stałego pobytu, nie są uwzględniane. Na Litwie problematyka obywatelstwa została uregulowana w ustawie o obywatelstwie, która weszła w życie 1 kwietnia 2011 roku¹⁹. Naturalizacja w zwykłym trybie jest możliwa po 10 latach stałego pobytu w chwili składania wniosku o przyznanie obywatelstwa oraz prawa do takiego pobytu w momencie podejmowania decyzji w tej sprawie. Podobne rozwiązania przyjęła Słowacja (8 lat stałego pobytu)²⁰. W USA procedura naturalizacji jest uregulowana w ustawie o imigracji i obywatelstwie²¹. Chcąc rozpocząć procedurę naturalizacji należy posiadać prawo stałego pobytu, potocznie określane posiadaniem zielonej karty (*Green card; United States Permanent Resident Card*)²² co najmniej od 5 lat i co najmniej połowę z tego okresu należy przebywać na terytorium Stanów Zjednoczonych.

¹⁶ *Australian Citizenship Act 2007*, tekst w j. angielskim: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00309>.

¹⁷ 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.

¹⁸ *Citizenship Act (R.S.C., 1985, c. C-29)*, tekst w j. angielskim: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-29/>.

¹⁹ *Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas*, XI-1196, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.387811/asr>.

²⁰ <https://www.mic.iom.sk/en/residence/temporary-residence/233-application-for-temporary-residence.html>.

²¹ *Immigration and Nationality Act*, tekst w j. angielskim: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

²² *Green Card*, <https://www.uscis.gov/green-card>.

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 trzech lat do dziesięciu 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 stosować się będą dotychczasowe przepisy, co oznacza, że zmiana nie będzie działała wstecz i nie wpłynie na sytuację osób już ubiegających się o obywatelstwo.

Należy zauważyć, że przyjęcie projektowanej nowelizacji doprowadzi do znacznego zbliżenia treści art. 30 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 u.o.p. W obu przypadkach chodzić będzie o cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej dziesięciu lat, posiadającego zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawo stałego pobytu, a także spełniającego identyczne przesłanki materialne w postaci posiadania stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, przepis pkt 1 odnosi się do cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce na podstawie jednego z wymienionych tytułów pobytowych przez okres co najmniej trzech lat, natomiast pkt 6 obejmuje cudzoziemców, którzy przebywają nieprzerwanie i legalnie w Polsce od co najmniej dziesięciu lat, przy czym legalność pobytu stanowi dodatkową kwalifikację – oznacza bowiem każdy pobyt dopuszczony przez polski porządek prawny, niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego cudzoziemiec aktualnie przebywa w Polsce²³. W praktyce jednak, cudzoziemiec objęty pkt 6 również musi legitymować się jednym z wymienionych tytułów pobytowych w momencie wydania decyzji o uznaniu za obywatela polskiego²⁴. W wypadku przejęcia projektowanej regulacji okres pobytu w pkt 1 zostanie wydłużony do dziesięciu lat, zakresy zastosowania obu przepisów byłyby niemal identyczne.

W konsekwencji, przesłanki uznania cudzoziemca za obywatela polskiego w ramach obu jednostek redakcyjnych stałyby się w istocie tożsame, obejmując

²³ J. Jagielski, *Komentarz do art. 30 [w:] J. Jagielski, Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, LEX 2016.

²⁴ Ibidem.

identyczny czas pobytu, rodzaj podstawy prawnej przebywania oraz wymagania dotyczące sytuacji materialnej cudzoziemca. Różnica sprowadzałaby się do użytego w pkt 6 określenia „legalnie”, które należy rozumieć w sensie formalnym, jako odnoszące się wyłącznie do zgodności pobytu cudzoziemca z przepisami regulującymi wjazd i pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a nie do ogólnego przestrzegania prawa w czasie jego pobytu²⁵. W efekcie pkt 1 i pkt 6 stałyby się przepisami o bardzo zbliżonej, niemal identycznej treści normatywnej, co może rodzić trudności interpretacyjne w zakresie ich rozróżnienia i stosowania przez organy administracji publicznej.

W toku konsultacji społecznych podnoszono m.in., iż „wydłużenie minimalnego okresu pobytu do 10 lat znacząco ogranicza prawa zagranicznych mieszkańców Polski oraz dostępność obywatelstwa nawet dla osób już w pełni zintegrowanych i spełniających pozostałe warunki formalne. Projekt ustawy pogłębia nierówność pomiędzy osobami, które już są w trakcie procedury oraz nowymi wnioskodawcami, a także nasila dyskryminację cudzoziemców zintegrowanych z polskim społeczeństwem w porównaniu do rozwiązań krajów UE, gdzie stosuje się bardziej indywidualny i sprawiedliwy tryb. Zaproponowane zmiany nie realizują zasad sprawiedliwości i równego traktowania, lecz prowadzą do wzrostu liczby osób pozostających w niepełnym statusie prawnym, mimo ich wkładu i lat życia w Polsce”²⁶. Bardzo często zwracano także uwagę na fakt, że w praktyce okres ubiegania się o obywatelstwo jest znacznie dłuższy niż określone w nowelizowanym przepisie 3 lata²⁷.

2.

Proponowane zmiany dotyczą warunków uznania za obywatela polskiego, wydłużając okres przebywania na terytorium RP – przewidziany w nowelizowanym przepisie – z 3 lat do 10 lat. Zmiany te 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 (ETPC). Organ ten stwierdził w szczególności: „choć prawo do obywatelstwa nie jest samo w sobie zagwarantowane przez Konwencję ani jej Protokoły, nie można wykluczyć, że arbitralna odmowa obywatelstwa może w pewnych okolicznościach budzić wątpliwości na gruncie Artykułu 8 Konwencji ze względu na wpływ takiej odmowy na życie prywatne jednostki” (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). Należy podkreślić, że orzecznictwo ETPC pozostawia szeroki zakres swobody w tej sferze Państwom-stronom EKPC.

Przy ocenie zgodności projektu ustawy z EKPC można odwołać się pomocniczo do Europejskiej Konwencji o obywatelstwie, która w art. 6 ust. 3 stanowi: „Każde Państwo-Strona zapewni w swoim prawie wewnętrznym możliwość naturalizacji osób, które legalnie i stale zamieszkują na jego terytorium. Przy ustalaniu warunków naturalizacji, nie będzie ono przewidywać okresu zamieszkania przekraczającego dziesięć lat przed złożeniem wniosku”.

²⁵ Ibidem.

²⁶ ID komentarza: 76364.

²⁷ Zob. m.in. ID komentarza: 59912, 59722, 76364, 59013, 58120.

Należy podkreślić, że Europejska Konwencja o Obywatelstwie nie została ratyfikowana przez Polskę ani nawet nie weszła w życie z braku wymaganej liczby ratyfikacji. Niemniej stanowi ona źródło tzw. miękkiego prawa międzynarodowego i może być traktowana jako niewiążące rekomendacje Rady Europy w zakresie obywatelstwa. Europejska Konwencja o Obywatelstwie, podobnie jak inne akty tzw. miękkiego prawa międzynarodowego, może zatem stanowić punkt odniesienia przy interpretacji EKPC.

W rezultacie, okres 10 lat przewidziany w nowelizacji nie powinien sam w sobie budzić wątpliwości. Odrębnie należałoby rozważyć wydłużenie stosownego okresu z 3 lat do 10 lat i ewentualne konsekwencje dla osób zainteresowanych nabyciem obywatelstwa polskiego, które mogły układać swoje plany życiowe na podstawie dotychczasowych przepisów. Trzeba tu zauważyć, że skutki tego wydłużenia są łagodzone przez fakt, iż ustawa o obywatelstwie polskim przewiduje inne formy nabycia obywatelstwa polskiego, w szczególności nadanie obywatelstwa. W szczególnych sytuacjach możliwe byłoby nadanie obywatelstwa przed upływem okresu 10 lat, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt ustawy – w brzmieniu proponowanym przez Wnioskodawcę.

Podsumowując, należy stwierdzić, że proponowane zmiany ustawodawcze mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej przez EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał w sposób bezpośredni na:

1. cudzoziemców przebywających na terytorium Polski, 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 (według stanu na dzień 30.06.2025 r., 125 040 cudzoziemców posiadało ważny dokument uprawniający do stałego pobytu), zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (według stanu na dzień 30.06.2025 r., 52 947 cudzoziemców było rezydentami długoterminowymi UE) lub prawa stałego pobytu (według stanu na dzień 30.06.2025 r., 8 220 obywateli UE posiadało ważny dokument uprawniający do stałego pobytu)²⁸,
 - imigrantów czasowo przebywających na terytorium Polski – 30.06.2025 r. liczba cudzoziemców posiadających ważny dokument uprawniający do pobytu czasowego wynosiła 753 996 (z czego 472 443 stanowili obywatele Ukrainy, zaś 90 141 – obywatele Białorusi)²⁹,

²⁸ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w poł. 2025 r.* (plik xls), <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne>.

²⁹ Ibidem.

2. partnerów i rodziny osób ubiegających się o obywatelstwo, w tym w szczególności na ich dzieci³⁰,
3. pracowników urzędów wojewódzkich zajmujących się wnioskami o nadanie obywatelstwa polskiego, w tym przede wszystkim pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, gdzie składanych jest najwięcej takich wniosków („zadania z zakresu uznania za obywatela polskiego realizowane są w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie przez 5 osób”³¹).

Liczbę cudzoziemców, na których projekt wpłynie najbardziej – tj. cudzoziemców, którzy w przyszłości będą ubiegać się o uznanie za obywatela polskiego w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. – można oszacować wykorzystując dostępne informacje dotyczące składanych wniosków o uznanie za obywatela polskiego. Według danych zamieszczonych na portalu Otwarte Dane, w 2024 r. złożono 16 061 takich wniosków (w tym 8 639 wniosków złożonych zostało przez obywateli Ukrainy, zaś 5 358 wniosków – przez obywateli Białorusi) dotyczących 21 786 osób (w tym 11 611 obywateli Ukrainy i 7 403 obywateli Białorusi)³². Jednocześnie zgodnie z informacją udzieloną przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki, wśród składanych wniosków o uznanie za obywatela polskiego większość (ok. 66%) stanowią wnioski składane na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.o.p.³³, zaś wnioski składane w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. stanowią jedynie około 23%³⁴. Przywołane dane pozwalają na stwierdzenie, iż liczba osób, które na przestrzeni roku składają wniosek o uznanie za obywatela polskiego w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p., bądź też zostają w takim wniosku uwzględnione, wynosi nieco ponad 5 000 osób³⁵. Szacunek ten nie uwzględnia oczywiście możliwego spadku lub wzrostu ilości tego rodzaju wniosków.

Ponadto projektowana ustawa będzie mogła pośrednio oddziaływać na:

- wszystkich mieszkańców Polski,
- wszystkich polskich obywateli (zgodnie z danymi zebranymi w trakcie spisu powszechnego, w 2021 r. polscy obywatele stanowili 99,7% mieszkańców Polski – odnotowano ich dokładnie 37 923 902³⁶),

³⁰ Wpływ projektu na rodziny cudzoziemców podkreślali uczestnicy konsultacji społecznych – zob. np. ID komentarza: 57606, 57718, 58543, 58778, 58971, 59611, 59774, 60935.

³¹ Fragment treści dokumentu (WSC-I.6122.3.109.2025) otrzymanego od Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców (WSC) Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w odpowiedzi na mailowe zapytanie złożone przez z pracowniczkę BEOS – Ewę Radomską.

³² Liczba wniosków w sprawach o uznanie za obywatela polskiego złożonych w 2024 roku, https://dane.gov.pl/pl/dataset/2085/liczba-wnioskow-o-uznanie-za-obywatela-polskiego/resource/65794/table?page=1&per_page=20&q=&sort=.

³³ Zgodnie z tym przepisem, 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 posiadaną Kartą Polaka”.

³⁴ Obliczone w oparciu o informacje zawarte w dokumencie WSC-I.6122.3.109.2025 (patrz przypis nr 31).

³⁵ Oszacowanie wykonane w oparciu o następujące obliczenia: $16061 \times 23\% \times (21786 : 16061) = 5011$.

³⁶ GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021*, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/stan-i-struktura-demograficzno-spoeczna-i-ekonomiczna-ludnosci-polski-w-swietle-wynikow-nsp-2021_6.2.html, s. 64.

- polskie firmy i pracodawców zatrudniających cudzoziemców (zob. sekcja VII opinii),
- organizacje społeczne pomagające cudzoziemcom i działające na rzecz ich integracji³⁷,
- obywateli innych krajów, którzy rozważają przyjazd do Polski w takich celach jak nauka, praca czy osiedlenie.

B. Wpływ na społeczeństwo

Głównymi problemami społecznymi, które mają zostać rozwiązane za pośrednictwem proponowanych zmian prawnych, są niewystarczający poziom integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem i szeroko rozumiane wyzwania związane ze wzrostem imigracji na terytorium Polski, zwłaszcza z Ukrainy (patrz pkt I opinii). Według Wnioskodawcy, wydłużenie okresu nieprzerwanego pobytu w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu³⁸ – 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 (patrz pkt V opinii) – „zapewni cudzoziemcom więcej czasu na stworzenie trwałej (...) więzi ze wspólnotą państwową”, a co za tym idzie „umożliwi włączenie się do wspólnoty naszego Państwa osób związanych z nim silnymi więzami faktycznymi na różnych płaszczyznach” (patrz uzasadnienie projektu). Rezultatem będą: „lepsz i pełniejsza integracja” cudzoziemców z polskim społeczeństwem oraz wynikające z niej: większa „spójność społeczna i potencjalne korzyści gospodarcze” (patrz uzasadnienie projektu).

Przed omówieniem możliwych skutków społecznych projektu – w tym odniesieniem się do skutków zadeklarowanych przez Wnioskodawcę – warto wskazać, ile w rzeczywistości trwa obecnie uzyskanie polskiego obywatelstwa na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. Czas potrzebny na to, aby zostać uznanym za obywatela polskiego w oparciu o ten przepis nie wynosi bowiem, jak sugeruje Wnioskodawca, 3 lata. 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 0,5 roku do 10,5 roku³⁹. Jeśli doliczy się do tego wspomniane 3 lata oraz

³⁷ Na możliwość wpływu proponowanych zmian na organizacje działające na rzecz cudzoziemców zwracano uwagę podczas konsultacji społecznych – zob. np. ID komentarza: 58509, 59822, 64499, 79821, 83324.

³⁸ 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” (zobacz sekcja V opinii).

³⁹ 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.

okres w jakim wojewoda wydaje zazwyczaj decyzję o nadaniu obywatelstwa⁴⁰, 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 do 14,5 roku. Z tym jednak, że w sytuacji, gdy okres ten przekracza 10 lat można ubiegać się o uznanie za obywatela polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 6 u.o.p.⁴¹. Na to, ile rzeczywiście czasu potrzeba na uzyskanie polskiego obywatelstwa (w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p.), zwracało uwagę wielu uczestników konsultacji społecznych (zob. pkt C). W szczególności wskazywali oni, iż, aby obecnie otrzymać polskie obywatelstwo potrzeba zazwyczaj około 8-11 lat⁴². Podkreślano również, iż po wprowadzeniu proponowanych przez Wnioskodawcę zmian okres ten będzie wynosił od 15 do 18 lat.

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 politycznym⁴³. 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, bardzo 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 integracji⁴⁴.

Mimo iż głównym koordynatorem polityki integracyjnej i stymulowanej za jej pośrednictwem integracji jest państwo, jednym z kluczowych warunków skuteczności procesu integracji jest aktywny udział zarówno imigrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego. Ponadto leżąca u podłoża 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 jednostki⁴⁵. W kontekście tego ostatniego, należy podkreślić różnicę między integracją a asymilacją. Co prawda pojęcia te bywają ze sobą utożsamiane – czego przejawem jest chociażby ich łączne wymienienie jako pozytywnych skutków społecznych w treści uzasadnienia projektu – odpowiadające im zjawiska traktowane są na gruncie współczesnych koncepcji naukowych jako przeciwstawne. Zasadnicza różnica polega na tym, że istotą integracji jest zachowanie własnej tożsamości kulturowej z jednoczesnym przyjęciem norm i wartości kulturowych społeczeństwa przyjmującego, asymilacja oznacza natomiast

⁴⁰ Zob. np. informacja zamieszczona na stronie kancelarii zajmującej się obsługą cudzoziemców: <https://www.lexinvest.pl/blog/jak-dlugo-trwa-uzyskanie-obywatelstwa-polskiego/#:~:text=Decyzja%20wojewody%20o%20uznaniu%20za,12%20miesi%C4%99cy%20post%C4%99powania%20administracyjnego.>

⁴¹ Zgodnie z tym przepisem, za obywatela polskiego uznaje się „cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie i legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat”.

⁴² Zob. np. ID komentarza: 58454, 59912, 59722, 76364, 59013, 58120

⁴³ Definicja zaproponowana przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration*) – za K. Gołębiewską, *Polityka integracji imigrantów w Polsce. Długofalowa strategia czy działania a hoc?*, Poznań 2022, s. 24.

⁴⁴ A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 31.

⁴⁵ Zob. np.: *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.

przyjęcie tych ostatnich z jednoczesnym porzuceniem dotychczasowej tożsamości kulturowej⁴⁶.

Znacznie bardziej skomplikowana jest relacja między integracją i naturalizacją. Zarówno na gruncie literatury naukowej, jak i w toku społecznych i politycznych debat dotyczących imigracji wyróżnić można dwa klasyczne, 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 integracji⁴⁷. Zwolennicy uznawania 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 kraju przyjmującego, imigranci tracą motywację do integracji, ponieważ zapewnione zostały im już korzyści płynące z obywatelstwa.

Mimo iż u podstaw projektowanej regulacji leży ujęcie traktujące naturalizację jako nagrodę, wyniki badań prowadzonych w ostatnich latach przedstawiają liczne dowody i argumenty przemawiające na rzecz ujęcia traktującego przyznawanie obywatelstwa jako „katalizatora” integracji⁴⁸. Badania te wskazują m.in., 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 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 kraju, przejawiają wyższy poziom integracji społecznej niż imigranci dłużej czekający na naturalizację. Ów wyższy poziom integracji przejawia się m.in. rzadszymi planami opuszczenia kraju, niższym poziomem dyskryminacji odczuwanej przez imigrantów, częstszym uczestnictwem w działaniach podejmowanych przez lokalne organizacje społeczne oraz większym zainteresowaniem sprawami lokalnymi⁴⁹. Jednocześnie zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych w Niemczech, krótszy okres oczekiwania na naturalizację wpływa na odroczenie decyzji o założeniu rodziny.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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>.

⁴⁸ 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>.

⁴⁹ J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Catalyst or Crown*, op. cit., s. 268-269.

Owo odroczenie polega na tym, iż cudzoziemcy (a 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 (patrz pkt VII opinii)⁵⁰. Kapitał ten w sposób bezpośredni przekłada się na lepsze wyniki edukacyjne dzieci imigrantów⁵¹. Wreszcie, w kontekście relacji między obywatelstwem a integracją polityczną, warto przytoczyć 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 politycznym⁵².

Przywołane wyniki badań jednoznacznie wskazują, 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 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 osiągniętych przez nich wyników szkolnych⁵³ oraz w zakresie poziomu partycypacji politycznej⁵⁴ – a co za tym idzie, przyczynia się do poprawy sytuacji zmarginalizowanych imigrantów oraz do ogólnego wzrostu spójności społecznej⁵⁵.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, iż najbardziej prawdopodobnym skutkiem projektu będzie obniżenie (a nie jak deklaruje Wnioskodawca – podwyższenie) dotychczasowego poziomu integracji społecznej, które zwrótnie przyczynić się może do zmniejszenia spójności społecznej oraz wzrostu marginalizacji i dyskryminacji cudzoziemców. Możliwość obniżenia się poziomu integracji imigrantów jest szczególnie niepokojąca, jeśli weźmie się pod uwagę liczne obawy społeczne, jakie Polacy mają wobec imigrantów⁵⁶ oraz niski wynik Polski w Indeksie Polityki Integracji Migrantów (MIPEX)⁵⁷. Co prawda w ciągu ostatnich 5 lat Polska poprawiła swój wynik w badaniu MIPEX (2025) o 3 pkt – uzyskując wynik 44/100 – to jednak przebywający w naszym kraju imigranci nadal

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

⁵² J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Naturalization fosters ...*, op. cit. s. 12654-12655.

⁵³ Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, op. cit., s. 10.

⁵⁴ J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Naturalization fosters ...*, op. cit. s. 12655.

⁵⁵ Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, op. cit., s. 10.

⁵⁶ 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>.

⁵⁷ MIPEX pozwala na ocenę i porównanie polityk integracyjnych stosowanych w poszczególnych państwach na świecie. Za jego pomocą ocenia się m.in. na ile polityki te gwarantują wszystkim równe prawa, obowiązki oraz możliwość szybkiej i łatwej integracji. – K. Gołębiowska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce*, op. cit., s. 211-212.

napotykają przeszkody w integracji⁵⁸, a Polska ciągle zaliczana jest do grupy państw, w których stosowane jest podejście do integracji określane mianem „równości na papierze”⁵⁹.

Wśród innych, prawdopodobnych negatywnych skutków społecznych projektowanych zmian prawnych wskazać można również: trudności imigrantów w podejmowaniu decyzji życiowych dotyczących przyszłości; zawieranie małżeństw z obywatelami Polski z uwagi na chęć szybszego otrzymania polskiego obywatelstwa⁶⁰; pogorszenie się zdrowia psychicznego imigrantów wynikające z wydłużenia się okresu niepewności towarzyszącego oczekiwaniu na uzyskanie obywatelstwa⁶¹; odpływ imigrantów z Polski spowodowany poszukiwaniem przez nich miejsc z bardziej korzystnymi regulacjami dotyczącymi naturalizacji oraz ogólny spadek atrakcyjności Polski, jako kraju przyjmującego. Na możliwość wystąpienia dwóch ostatnich skutków często zwracali uwagę uczestnicy konsultacji społecznych⁶², podkreślając przede wszystkim ekonomiczne konsekwencje tego zjawiska (zob. pkt VII opinii).

Na zakończenie należy podkreślić, iż wystąpienie negatywnych skutków projektu uzależnione jest od tego, na ile naturalizacja ma znaczenie dla przebywających na terenie Polski cudzoziemców. Jak pokazują współczesne badania, społeczne postrzeganie obywatelstwa uległo na przestrzeni czasu istotnym przekształceniom, głównie pod wpływem szeroko rozumianej globalizacji. Jednocześnie w literaturze naukowej wskazuje się, iż obywatelstwo podlega obecnie procesom transnacionalizacji i postnacionalizacji⁶³, co widoczne jest przede wszystkim na przykładzie ewolucji obywatelstwa europejskiego oraz rozwijanej przez UE koncepcji *civic citizenship*⁶⁴, która w założeniu ma sprzyjać niwelowaniu różnic pomiędzy Europejczykami i nie-Europejczykami w dostępie do różnego rodzaju praw⁶⁵. 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 w Polsce cudzoziemców nie decyduje się na ubieganie o obywatelstwo, mimo spełniania odpowiednich przesłanek⁶⁶.

⁵⁸ *Migrant Integration Policy Index 2025. Poland*, <https://www.mipex.eu/poland>.

⁵⁹ Cechą wyróżniającą to podejście jest posiadanie przez imigrantów równych praw i długoterminowego bezpieczeństwa z jednoczesnym brakiem równych możliwości – K. Gołębiowska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce*, op. cit., s. 214.

⁶⁰ Na możliwość taką zwrócono uwagę w trakcie konsultacji społecznych – zob. np. ID komentarza: 59441, 89516.

⁶¹ Zob. np. M. Côté-Olijnyk, 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>.

⁶² Zob. np. ID komentarza: 57996, 75539.

⁶³ D. Łucka, *Obywatel: z państwem czy bez państwa? Stare i nowe koncepcje obywatelstwa*, *Opuscula Sociologica* 2017, nr 3, s. 19-33.

⁶⁴ 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>.

⁶⁵ J. Szymańska, *Obywatelstwo europejskie...*, op. cit., s. 232.

⁶⁶ 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/socjak/article/view/12711/12301>; J. B.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne poświęcone opiniowanemu projektowi cieszyły się dużym zainteresowaniem. Wzięło w nich udział 2 301 osób, z czego 1 403 w sposób zdecydowany nie zgodziły się ze stwierdzeniem, że przyjęcie ustawy jest potrzebne, zaś 1 396 wyraziło zdecydowany brak akceptacji dla regulacji zawartych w projekcie⁶⁷. Jednocześnie większość (ponad 3/4) tych, którzy skomentowali projekt (1 404 osoby) oceniła go negatywnie, zaś niecała 1/4 komentujących wyraziła pozytywne zdanie na jego temat. Istotną część przeciwników projektu stanowili cudzoziemcy, w tym przede wszystkim przebywający w Polsce obywatele Białorusi i Ukrainy.

W treści komentarzy udzielonych przez przeciwników projektu dominowały trzy rodzaje narracji: moralno-normatywna, społeczno-ekonomiczna oraz prointegracyjna. Istotą narracji moralno-normatywnej było odwoływanie się do uniwersalnych zasad i wartości w celu wykazania, iż projektowana regulacja zarówno narusza podstawowe prawa cudzoziemców⁶⁸ (patrz pkt V opinii), jak i traktuje ich w sposób niesprawiedliwy⁶⁹ i dyskryminujący⁷⁰. Narracja społeczno-ekonomiczna polegała na podkreślaniu wkładu – w tym przede wszystkim wkładu gospodarczego (patrz pkt VII opinii) – jaki do (polskiego) społeczeństwa wnoszą cudzoziemcy⁷¹. Zaś głównym celem narracji prointegracyjnej było pokazanie, iż koncepcja obywatelstwa jako nagrody nie sprzyja budowaniu wspólnoty⁷². Ponadto spora część komentujących mających krytyczne nastawienie wobec projektu zwracała uwagę na jego populistyczny charakter⁷³.

Z kolei pozostający w mniejszości zwolennicy projektowanych zmian stosowali głównie argumentację koncentrującą się na potrzebie ochrony tożsamości narodowej⁷⁴ oraz bezpieczeństwa państwa⁷⁵. Często podkreślali oni również szczególną wartość polskiego obywatelstwa⁷⁶.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż uczestnicy konsultacji zaproponowali wiele alternatywnych rozwiązań wskazanego przez Wnioskodawcę problemu. Proponowano przede wszystkim:

- różnego rodzaju wsparcie edukacyjne⁷⁷ (w tym przede wszystkim darmowe kursy językowe⁷⁸),
- wprowadzenie obowiązkowego „testu obywatelskiego”⁷⁹,

Klakla, *Law and Acculturation. Conceptualisation and Empirical Case Study: Slavic Migrants in Poland*, Cham, Switzerland 2024, s. 206-210.

⁶⁷ Zob. wyniki konsultacji zamieszczone na stronie: https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_WYNIKI&NrProjektu=RPW/32133/2025.

⁶⁸ Zob. np. ID komentarza: 58172, 58963, 61366, 69345, 85734.

⁶⁹ Zob. np. ID komentarza: 57709, 58330, 59818.

⁷⁰ Zob. np. ID komentarza: 58719, 59041, 59142, 69665, 88633.

⁷¹ Zob. np. ID komentarza: 57713, 58120, 58811, 59053, 64030.

⁷² Zob. np. ID komentarza: 57691.

⁷³ Zob. np. ID komentarza: 58894, 59531, 70953, 88080.

⁷⁴ Zob. np. ID komentarza: 61704, 86581, 87849.

⁷⁵ Zob. np. ID komentarza: 61541, 62555, 63059, 63815.

⁷⁶ Zob. np. ID komentarza: 61797, 89374, 89727, 89916.

⁷⁷ Zob. np. ID komentarza: 58232, 60526, 60970.

⁷⁸ Zob. np. ID komentarza: 59275.

⁷⁹ Zob. np. ID komentarza: 58232, 58465, 58884, 59822, 87909.

- wprowadzenie wymogu niekaralności⁸⁰,
- programy integracyjne⁸¹ obejmujące m.in. „inicjatywy społeczne umożliwiające bezpośrednie kontakty i współpracę z obywatelami Polski”⁸²,
- usprawnienie i przyspieszenie istniejących procedur⁸³,
- stworzenie szybszej ścieżki uzyskiwania obywatelstwa dla osób mających szczególny wkład do polskiej gospodarki⁸⁴ (w tym dla przedstawicieli zawodów strategicznych⁸⁵),
- sprawdzanie aktywności obywatelskiej cudzoziemców⁸⁶ oraz
- stosowanie indywidualnej oceny poziomu osiąganego przez cudzoziemców poziomu integracji⁸⁷.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Skutki gospodarcze projektu w największym stopniu oddziałują na rynek pracy. Wydłużenie wymaganego okresu pobytu z 3 do 10 lat przy ubieganiu się o obywatelstwo oznacza, że osoby planujące osiedlenie na stałe pozostaną dłużej w niepewności prawnej, bez pełni praw obywatelskich. Dłuższy okres niezbędny do pełnej integracji może zniechęcić część imigrantów do osiedlenia się w Polsce. W dłuższej perspektywie przełoży się to negatywnie na rynek pracy, zwłaszcza biorąc pod uwagę starzenie się polskiego społeczeństwa i niedobory pracowników w niektórych sektorach. Wskazane ryzyko zostało również szeroko zasygnalizowane w ramach konsultacji społecznych⁸⁸.

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec 2024 r. liczba cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce wyniosła 1 064,1 tys., co stanowiło 6,8% ogółu osób aktywnych zawodowo⁸⁹. Najwięcej cudzoziemców zatrudnionych było w takich sektorach jak: usługi administrowania i działalność wspierająca, przetwórstwo przemysłowe oraz transport i gospodarka magazynowa (według klasyfikacji PKD 2007)⁹⁰. Również w rolnictwie ich udział odgrywa istotną rolę w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania tego sektora.

Warto też zauważyć, że stopa bezrobocia w Polsce od dwóch lat utrzymuje się na stabilnym poziomie – we wrześniu 2025 r. wynosiła 5,6%⁹¹. Prognozy Narodowego Banku Polskiego wskazują na utrzymanie tego poziomu w kolejnych

⁸⁰ Zob. np. ID komentarza: 58232, 58733, 58747, 59750.

⁸¹ Zob. np. ID komentarza: 58232, 60296

⁸² Zob. np. ID komentarza: 59275.

⁸³ Zob. np. ID komentarza: 59216, 59593, 72517, 81830.

⁸⁴ Zob. np. ID komentarza: 58759, 74309.

⁸⁵ Zob. np. ID komentarza: 72517.

⁸⁶ Zob. np. ID komentarza: 58747, 59750, 59761, 59822, 59934.

⁸⁷ Zob. np. ID komentarza: 58436, 58775.

⁸⁸ ID komentarza np.: 13453, 13641, 14545, 17360, 17573.

⁸⁹ GUS, stan na 31 XII 2024 r., <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-grudniu-w-2024-r-15.25.html>.

⁹⁰ W przedstawionym zestawieniu nie ujęto właścicieli, współwłaścicieli i dzierżawców gospodarstw indywidualnych w rolnictwie (łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin), a także osób wykonujących umowy o dzieło i pomocników rolnika. Wynika to ze sposobu pozyskiwania danych statystycznych przez GUS.

⁹¹ GUS, https://ssgk.stat.gov.pl/Rynek_pracy.html.

latach⁹². W kontekście starzejącego się społeczeństwa i malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym, proponowana regulacja może prowadzić do trudności w pozyskiwaniu pracowników, szczególnie w sektorach wymagających pracy fizycznej.

Mniejsza liczba nowych imigrantów oznacza mniejszą podaż pracy, co przy rosnących potrzebach gospodarki może wywołać presję płacową i pogorszyć perspektywy wzrostu. Przedstawione skutki gospodarcze na rynku pracy nie wystąpią natychmiastowo. Jednak w dłuższej perspektywie niższy napływ nowych osób może ograniczyć elastyczność i innowacyjność rynku pracy. Co więcej, zmniejszenie napływu cudzoziemców oznacza utratę części potencjalnych specjalistów z zagranicy. Ten problem zgłoszony został w konsultacjach społecznych⁹³. Polska może stracić na konkurencyjności w przyciąganiu wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy przyczyniają się do innowacji i transferu technologii w gospodarce. Pewną grupą beneficjentów mogą być natomiast krajowi pracownicy i kandydaci do pracy. Mniejsza konkurencja ze strony imigrantów w poszukiwaniu miejsca pracy może bowiem sprzyjać wzrostowi wynagrodzeń w niektórych sektorach. Jednak efekt ten wiąże się z ryzykiem wzrostu presji inflacyjnej, jeśli podwyżki płac nie będą wsparte odpowiednim wzrostem produktywności.

Skutki gospodarcze projektu mogą również być odczuwane w obszarze inwestycji oraz zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej przez imigrantów. Cudzoziemcy pozbawieni perspektywy szybkiego uzyskania obywatelstwa mogą wstrzymywać się z długoterminowymi inwestycjami w Polsce. W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych wielokrotnie zwrócono na to uwagę⁹⁴. Dotyczy to zarówno inwestycji w nieruchomości (mieszkania, domy), jak i zakładania przedsiębiorstw czy rozwijania już istniejących podmiotów gospodarczych. Osoba niepewna swojego statusu przez dekadę może preferować utrzymanie mobilności (np. możliwość wyjazdu do innego kraju) zamiast lokowania kapitału na stałe w Polsce. Zatem poczucie niepewności prawnej może ograniczyć przedsiębiorczość imigrantów oraz ich udział w tworzeniu nowych miejsc pracy.

Projekt może mieć również wpływ na konsumentów i popyt wewnętrzny. Cudzoziemcy stanowią istotną grupę konsumentów – wynajmują mieszkania, kupują towary i usługi, płacą podatki (m.in. pośrednie). Jeśli część z nich zrezygnuje z pozostania w Polsce, to wydatki konsumpcyjne w gospodarce mogą być nieco niższe, zwłaszcza w dużych miastach, gdzie koncentruje się populacja imigrantów. Może to dotyczyć np. rynku najmu mieszkań. Mniejsza liczba osiedlających się cudzoziemców obniży popyt na najem, co może być odczuwalne negatywnie przez właścicieli nieruchomości oraz jednocześnie jako korzyść dla polskich konsumentów (np. stabilizacja lub spadek czynszów). Oprócz tego, spadek popytu na niektóre towary i usługi (szczególnie te ukierunkowane na społeczność cudzoziemską) oznacza mniejsze przychody dla przedsiębiorców działających w tych segmentach rynku.

⁹² Wyniki Komentarza Makroekonomicznej NBP Runda: czerwiec 2025 r., https://nbp.pl/wp-content/uploads/2025/06/2025Q2_SPFs.pdf.

⁹³ Zob. ID komentarza: 13930, 14278, 17478, 17593, 17775.

⁹⁴ Zob. ID komentarza: 14614, 17430, 17548, 17641, 17768.

Podsumowując należy stwierdzić, że część cudzoziemców zapewne dostosuje swoje plany i pozostanie w Polsce mimo dłuższej ścieżki do uzyskania obywatelstwa. Jednocześnie ogólny klimat inwestycyjny i imigracyjny ulegnie schłodzeniu. Projekt wywoła skutki w większości niekorzystne gospodarczo, przede wszystkim poprzez zmniejszenie dynamiki migracji zarobkowej i związanej z nią aktywności ekonomicznej.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt może wywoływać skutki dla budżetu państwa i 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 i opłaty skarbowej z tytułu przyjęcia przez wojewodę wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP. W tym kontekście należy wskazać, że mając na uwadze, że osoby składające wnioski do Prezydenta RP o nadanie obywatelstwa polskiego za pośrednictwem konsula były obowiązane do poniesienia opłaty konsularnej, z dniem 1 sierpnia 2025 r. wprowadzono obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej w przypadku analogicznych wniosków składanych w kraju za pośrednictwem wojewody⁹⁵ – w wysokości 1669 zł⁹⁶, podczas gdy 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) wynosi 360 EUR, czyli 1533,6 PLN (przyjęto kurs 1 EUR = 4,26 PLN⁹⁷).

Ocena powyższych skutków finansowych dla budżetu państwa uwzględnia następujące założenia dotyczące ostatnich dostępnych danych za 2024 r.:

- liczba wniosków o nadanie obywatelstwa polskiego – 6641⁹⁸ oraz liczba osób objętych tymi wnioskami – 8377⁹⁹,
- liczba decyzji o nadaniu obywatelstwa – 1254 oraz liczba cudzoziemców, którym Prezydent RP nadał obywatelstwo polskie – 1514¹⁰⁰.

Ponadto uwzględniono wysokość opłaty za przyjęcie wniosku w wysokości 1669 zł.

Na wstępie należy zauważyć, iż w analizowanym roku udział obywateli, którzy uzyskali obywatelstwo w relacji do liczby osób objętych złożonymi wnioskami

⁹⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 921).

⁹⁶ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych, Dz. U. 2025, poz. 76, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/oplaty-konsularne-18260179><https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/oplaty-konsularne-18260179>.

⁹⁷ Kurs walutowy EUR/PLN (średnio w okresie) przewidywany w 2026 r., Zob. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2024 – 2029 [w] *Ustawa budżetowa na rok 2026, Uzasadnienie* (druk sejmowy 1749), s. 22.

⁹⁸ Z tego przyjętych przez wojewodów zostało 6282.

⁹⁹ Otwarte Dane, Liczba wniosków w sprawie nadania obywatelstwa polskiego złożonych w 2024 roku, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2084,liczba-wnioskow-o-nadanie-obywatelstwa-polskiego/resource/65795/table>.

¹⁰⁰ Otwarte Dane, Liczba postanowień Prezydenta RP – nadanie obywatelstwa polskiego w 2024 roku <https://dane.gov.pl/pl/dataset/814,liczba-postanowien-prezydenta-rp-w-sprawach-o-nadanie-obywatelstwa-polskiego>.

o obywatelstwo wyniósł 18%, co oznacza iż 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 1 108 tys. zł (664 wnioski * 1669 zł),
- spadek o 20% może się wiązać ze zmniejszeniem wpływów o 2 216 tys. zł (1328 wniosków * 1669 zł),
- spadek o 30% może się wiązać ze zmniejszeniem wpływów o 3 325 tys. zł (1992 wnioski * 1669 zł).

Uwzględniając zatem powyższe wyliczenia potencjalne zmniejszenie dochodów w kolejnych latach, po wejściu w życie przedmiotowego projektu ustawy, można szacować w przedziale od 1,1 do 3,3 mln zł. W przypadku jednak rocznego spadku liczby wniosków powyżej 30% (przy założeniu podobnej bazowej liczby składanych wniosków) kwoty ubytków budżetowych mogą kształtować się powyżej 3 mln zł.

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 nie wpłynie na poziom obciążeń administracyjnych. Za prawdopodobne należy uznać, iż w okresie prac nad ustawą i bezpośrednio przed jej wejściem w życie zwiększy się liczba wniosków o uznanie za obywatela polskiego składanych w urzędach wojewódzkich. Istnieje również możliwość, że zarówno w czasie prac nad projektowaną regulacją, jak i w początkowym okresie jej obowiązywania, organizacje społeczne pomagające cudzoziemcom będą miały więcej pracy z uwagi na kierowane do nich zapytania o informację oraz prośby o pomoc.

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 trzech lat do dziesięciu 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.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa wywoła negatywne skutki społeczne. W pierwszej kolejności przyczyni się ona do osłabienia integracji imigrantów z polskim społeczeństwem. Ponadto innymi prawdopodobnymi skutkami proponowanych zmian będą zmniejszenie spójności społecznej, wzrost marginalizacji i dyskryminacji cudzoziemców, odpływ imigrantów i ogólne pogorszenie ich dobrostanu, a także spadek atrakcyjności Polski jako kraju przyjmującego.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywiera największy wpływ na rynek pracy. Dłuższy okres niezbędny do pełnej integracji może zniechęcić część migrantów do osiedlenia się w Polsce. Wobec starzejącego się społeczeństwa i malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym, może to prowadzić do trudności w pozyskiwaniu pracowników, szczególnie w sektorach wymagających pracy fizycznej. Istnieje również ryzyko utraty konkurencyjności w zakresie przyciągania wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy przyczyniają się do innowacji i transferu technologii w gospodarce. Jednocześnie mniejsza konkurencja na rynku pracy ze strony imigrantów może być korzystna dla krajowych pracowników w niektórych sektorach. Skutki gospodarcze projektu mogą również być odczuwane w obszarze inwestycji oraz zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej przez imigrantów. Poczucie niepewności prawnej może ograniczyć przedsiębiorczość migrantów oraz ich udział w tworzeniu nowych miejsc pracy. Ponadto projekt może również wpłynąć na konsumentów i popyt wewnętrzny. Wydatki konsumpcyjne mogą ulec nieznacznemu obniżeniu, a spadek popytu na niektóre towary i usługi oznacza mniejsze przychody dla przedsiębiorców.

4. Skutki finansowe: 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 relacji do 2024 roku), wynika, iż obniżenie liczby wniosków o 10-30% może wywołać ubytek w rocznych dochodach budżetowych pomiędzy 1,1 a 3,3 mln zł.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich UE i OECD zidentyfikowano 3 podstawowe modele uzyskiwania obywatelstwa przez cudzoziemców. Pierwszy (np. Belgia, Francja) wymaga 5-letniego legalnego pobytu bez względu na formę prawną, a decydujące znaczenie ma wykazanie integracji

społecznej, językowej i zawodowej. Drugi (większość analizowanych państw – np. Australię, Czechy, Hiszpania, Kanada, Niemcy) – wymaga połączenia długości okresu trwania legalnego pobytu czasowego oraz uzyskania prawa stałego pobytu; rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach różnią się w zakresie długości pobytu stałego wymaganego przed wnioskiem o naturalizację. W trzecim modelu (np. Litwa, Słowacja, USA) warunkiem złożenia wniosku o obywatelstwo jest udokumentowany odpowiednio długi pobyt stały, a wcześniejsze okresy legalnego pobytu czasowego, niezbędne do uzyskania prawa stałego pobytu, nie są wliczane do okresu naturalizacyjnego.

Autorzy:

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

Kaja Krawczyk, specjalistka 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, XI.1.2)

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

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

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

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/