

BEOS-2151/25

Warszawa, 1 grudnia 2025 r.

Do druku nr 1888

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.308.19.2025

Data wpływu 01. XII. 25r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim (druk sejmowy nr 1888)

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.

Uzasadniając rozwiązanie projektu, Wnioskodawcy wskazali w szczególności, że obowiązujące regulacje określają zbyt krótkie okresy wymagane do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. Zwrócili oni uwagę, że instytucja uznania za obywatela wyrasta z przesłanki istnienia trwałych, rzeczywistych związków cudzoziemca z państwem i społeczeństwem. Wytworzenie takich więzi, pozwalających na zintegrowanie ze wspólnotą państwową, wymaga zaś odpowiednio długiego czasu.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę art. 20 oraz art. 30 w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹ (art. 1 projektu).

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1989, ze zm., dalej: u.o.p.

W projekcie przewidziano, że wniosek o nadanie obywatelstwa polskiego, oprócz dotychczasowych wymogów, będzie zawierał także informację o niekaralności w kraju, którego cudzoziemiec posiada obywatelstwo. Dokument potwierdzający wymienioną informację powinien zostać dołączony do wniosku o nadanie obywatelstwa (zmieniany ust. 1 i ust. 4 w art. 20 u.o.p.).

Projektowana regulacja przewiduje także wydłużenie oznaczonych okresów wymaganych do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego (zmieniane pkt 1-3 i 7 w art. 30 ust. 1 u.o.p.). Zmiana ta dotyczy okresu nieprzerwanego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski:

1) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (UE) lub prawa stałego pobytu, w przypadku gdy cudzoziemiec posiada w Polsce stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wymagany okres wynosi co najmniej 3 lata, projekt zakłada jego wydłużenie do co najmniej 10 lat;

2) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu, w przypadku gdy cudzoziemiec pozostaje co najmniej od 6 lat w związku małżeńskim (obecnie – co najmniej od 3 lat) zawartym z obywatelem polskim lub nie posiada żadnego obywatelstwa. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wymagany okres wynosi co najmniej 2 lata, projekt zakłada jego wydłużenie do co najmniej 5 lat.

3) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy nadanego w Polsce. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wymagany okres wynosi co najmniej 2 lata, projekt zakłada jego wydłużenie do co najmniej 10 lat;

4) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wymagany okres wynosi co najmniej rok, projekt zakłada jego wydłużenie do co najmniej 5 lat.

W projekcie określono także, że za obywatela polskiego będzie uznany cudzoziemiec przebywający nieprzerwanie i legalnie na terytorium Polski co najmniej od 15 lat, jeżeli spełni on łącznie następujące warunki: 1) posiada zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawo stałego pobytu; 2) posiada w Polsce stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego, a także przez ostatnie 5 lat nie korzystał z zasiłków społecznych przyznanych przez pomoc społeczną, spełnia wymóg niekaralności i posiada pozytywną opinię właściwego miejscowo komendanta Policji z miejsca zamieszkania w ostatnich 10 latach (zmieniany ust. 1 pkt 6 w art. 30 u.o.p.). Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wymagany okres wynosi co najmniej 10 lat. Ponadto obowiązujące rozwiązanie nie zawiera przesłanki dotyczącej korzystania przez cudzoziemca z zasiłków społecznych, wymogów odnośnie do niekaralności i pozytywnej opinii komendanta Policji.

Nowelizacja przewiduje także, że cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego (z wyłączeniem małoletnich cudzoziemców, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 i 5 u.o.p.) będzie zobowiązany posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, na poziomie biegłości

językowej ustnej i pisemnej nie niższym niż C1 (zmieniany ust. 2 w art. 30 u.o.p.). W obowiązującym stanie prawnym wskazany przepis przewiduje wymóg biegłości językowej na poziomie co najmniej B1.

Proponowana ustawa wprowadza regulację, zgodnie z którą cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego (z wyłączeniem małoletnich cudzoziemców, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 i 5 u.o.p.) będzie zobowiązany do złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu na temat wiedzy o Rzeczypospolitej Polskiej – Państwowego Egzaminu Obywatelskiego (dodawany ust. 4 w art. 30 u.o.p.). Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy zakres i tryb organizowania oraz odbywania tego egzaminu, uwzględniając w szczególności wiedzę z zakresu ustroju Polski, jej systemu politycznego, praw obywatelskich, historii oraz kultury; 2) realizację wymogu wykazania się integracją ze społeczeństwem polskim, będącą podstawą opracowania zakresu egzaminu; 3) wzór zaświadczenia stwierdzającego zdanie egzaminu (dodawany ust. 5 w art. 30 u.o.p.).

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

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

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

Regulacje nabywania obywatelstwa w poszczególnych państwach UE i OECD są zróżnicowane. Obejmują różne tryby oraz podstawy prawne, w tym m.in. nabycie obywatelstwa z urodzenia, przez małżeństwo, reintegrację czy przywrócenie. W niniejszym zestawieniu, uwzględniono, co do zasady, podstawowe kwestie naturalizacji cudzoziemców, pomijając inne odrębne tryby nadania obywatelstwa stosowane w określonych szczególnych sytuacjach. W opracowaniu porównawczym ujęto w szczególności wymogi dotyczące długości pobytu, znajomości języka, egzaminów obywatelskich, kryteriów niekaralności oraz obowiązku samodzielności finansowej, które są kluczowymi elementami polityki naturalizacyjnej państw o rozwiniętych systemach migracyjnych. Wybór państw takich jak Belgia, Dania, Francja, Hiszpania, Litwa i Niemcy jest związany z przedstawieniem rozwiązań funkcjonujących zarówno w państwach od lat będących głównymi kierunkami migracji, jak i w państwach granicznych strefy Schengen, które mierzą się ze zmieniającymi się wyzwaniami migracyjnymi.

W Belgii naturalizacja jest możliwa w przypadku legalnego zamieszkania w tym państwie przez ostatnie 5 lat przed złożeniem wniosku o nadanie obywatelstwa;

udokumentowanej znajomości jednego z języków urzędowych w Belgii na poziomie A2 oraz integracji społecznej i ekonomicznej partycypacji. Dowodem integracji ekonomicznej jest potwierdzenie 468 dni pracy w Belgii w ciągu ostatnich 5 lat, a dla osób prowadzących działalność na własny rachunek – dowód opłacania składek przez 6 kwartałów². Otrzymanie obywatelstwa jest też możliwe w przypadku legalnego zamieszkania w Belgii przez ostatnie 10 lat przed złożeniem wniosku, znajomości jednego z języków urzędowych w Belgii i udowodnionego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Aktem prawnym określającym sposób nabycia, utraty i przywrócenia obywatelstwa jest Kodeks Obywatelstwa Belgijskiego – CNB³. Naturalizacja w Belgii ma charakter wyłącznie parlamentarny i odbywa się poprzez złożenie wniosku bezpośrednio do Izby Reprezentantów, która prowadzi całe postępowanie. Po weryfikacji formalnej Izba przekazuje akta do Prokuratora Króla – prokuratora przy sądzie pierwszej instancji, który sporządza obowiązkową opinię dotyczącą bezpieczeństwa państwa i karalności wnioskodawcy. Następnie sprawa trafia do parlamentarnej Komisji ds. Naturalizacji, która analizuje dokumenty i przedstawia Izbie rekomendację. Decyzję o nadaniu obywatelstwa podejmuje plenarne zgromadzenie Izby Reprezentantów poprzez głosowanie nad aktem naturalizacji.

W Danii naturalizacja cudzoziemców jest procesem ugruntowanym konstytucyjnie i regulowanym zarówno ustawą, jak i szczegółowymi instrukcjami ministerialnymi. Zgodnie z § 44 Konstytucji Królestwa Danii⁴, cudzoziemiec może nabyć obywatelstwo wyłącznie w wyniku przyjęcia przez Folketing ustawy naturalizacyjnej. Każde nadanie obywatelstwa wymaga uprzedniego ujęcia osoby w załączniku do ustawy naturalizacyjnej, przygotowywanej dwa razy w roku przez Ministerstwo Imigracji i Integracji. Materialne przesłanki naturalizacji są określone w ustawie o duńskim obywatelstwie⁵ i w okólniku naturalizacyjnym (*Cirkulæreskrivelse om naturalisation*), który jest cyklicznie aktualizowany w wyniku porozumienia międzypartyjnego. Najnowsze regulacje wynikają z okólników *Cirkulæreskrivelse nr 9461 af 17. juni 2021*⁶ i *Cirkulæreskrivelse nr 9432 af 11. april 2022*⁷. Kluczowym warunkiem naturalizacji jest długość pobytu. Ustawodawstwo duńskie wymaga nieprzerwanego legalnego pobytu trwającego co najmniej 9 lat, natomiast osoby posiadające status uchodźcy muszą wykazać 8 lat pobytu. Dodatkowo cudzoziemiec musi posiadać prawo stałego pobytu (*tidsubegrænset opholdstilladelse*) przez okres co najmniej 2 lat poprzedzających złożenie wniosku, przy czym uchodźcy podlegają krótszemu wymogowi określonemu jako 1 rok. Integralną część systemu duńskiego stanowi wymóg aktywności zawodowej. Okólnik naturalizacyjny precyzuje, że cudzoziemiec ubiegający się o obywatelstwo

² N. Firlej, *Nabywanie obywatelstwa – Belgia*, w: *Nabywanie obywatelstwa*, s. 23, Wydawnictwo Sejmowe 2023 r.

³ *Code de la nationalité belge*, 28 lipca 1984, z późn. zm., https://www.ejustice.just.fgov.be/cqi/loi/change_lq.pl?language=fr&la=F&cn=1984062835&table_name=loi [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 28 XI 2025 r.].

⁴ Konstytucja Królestwa Danii, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Dania_pol_010811.pdf.

⁵ *Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret*, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/1191>.

⁶ *Cirkulæreskrivelse om naturalisation*, CIS nr 9461 af 17/06/2021, <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9461>.

⁷ *Cirkulæreskrivelse nr 9432 af 11/04/2022*, <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9432>.

musi pozostawać w zatrudnieniu przez co najmniej 3 lata i 6 miesięcy w okresie ostatnich 4 lat, wliczając pracę najemną oraz prowadzenie działalności gospodarczej. Kandydat musi być również zatrudniony w chwili składania wniosku. W odniesieniu do samodzielności finansowej duńskie przepisy przewidują bezwzględny zakaz pobierania świadczeń socjalnych na podstawie ustawy o aktywnej polityce społecznej przez okres 4 lat poprzedzających wniosek. Wszelkie okresy wsparcia z pomocy społecznej przerywają bieg wymaganego okresu. Okólnik z 2022 r. doprecyzował zasady liczenia tych okresów oraz wskazał świadczenia, które nie mają charakteru dyskwalifikującego, m.in. świadczenia chorobowe czy kompensacyjne. Brak zadłużenia w stosunku do państwa, w tym w postaci m.in. obowiązku zwrotu określonych świadczeń socjalnych, pożyczek studenckich, kar za nieopłacenie przejazdów transportem publicznym w kwocie powyżej 3 000 DKK (400 EUR), nieopłaconych mandatów, opłat sądowych, podatków czy ceł jest również wymagany⁸. Regulacje duńskie określają również szeroki katalog przesłanek negatywnych. Osoby skazane na karę pozbawienia wolności – zarówno warunkową, jak i bezwarunkową – są bezwzględnie wyłączone z możliwości naturalizacji. Podobnie wykluczone są osoby skazane za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, poważne przestępstwa gospodarcze, przestępstwa seksualne oraz czyny o charakterze brutalnym. W przypadku popełnienia innych wykroczeń czy przestępstw możliwość nabycia obywatelstwa może zostać również odroczone w czasie, np. podleganie karze grzywny w wysokości powyżej 3 000 DKK (400 EUR) powoduje odroczenie możliwości uzyskania duńskiego obywatelstwa o 4 lata i 6 miesięcy⁹. Pozostałe kategorie czynów skutkują obowiązkiem zachowania karencji, której długość określono szczegółowo w okólniku. Co istotne, każdy kolejny czyn zabroniony powoduje rozpoczęcie okresu karencji od nowa. W zakresie integracji kulturowej i językowej Dania stosuje zarówno wymogi językowe, jak i test obywatelski. Cudzoziemiec musi wykazać opanowanie języka duńskiego na poziomie odpowiadającym *Dansk 3* (poziom B2), co jest potwierdzane zdaniem egzaminu językowego lub przedstawieniem odpowiedniego dyplomu. Egzamin obywatelski (*statsborgerskabsprøven*)¹⁰ obejmuje 45 pytań z zakresu ustroju, systemu politycznego, historii, kultury i życia społecznego, przy czym do zaliczenia konieczne jest udzielenie co najmniej 32 poprawnych odpowiedzi, w tym 4 na 5 dotyczących wartości. Test ten stanowi kluczowy element weryfikacji integracji i znajomości podstawowych wartości duńskiego społeczeństwa. Zwieńczeniem procedury naturalizacyjnej jest ceremonia obywatelska, podczas której wnioskodawca zobowiązany jest do złożenia deklaracji lojalności wobec Królestwa Danii, potwierdzając tym samym przestrzeganie konstytucji i zasad demokracji. Nieuczestniczenie w ceremonii skutkuje brakiem nabycia obywatelstwa.

We Francji podstawowy okres pobytu wymagany do naturalizacji wynosi pięć lat, a legalny pobyt może być do tego okresu zaliczony, o ile cudzoziemiec udowodni integrację społeczną i zawodową, znajomość języka francuskiego na poziomie B1

⁸ D. Adamiec, *Nabywanie obywatelstwa – Dania*, w: *Nabywanie obywatelstwa*, s. 49–53, Wydawnictwo Sejmowe 2023 r.

⁹ Ibidem.

¹⁰ <https://statsborgerskabsprove.com/>.

(od 1.01.2026 r. B2) oraz aktywność zawodową lub edukacyjną. Przepisy w zakresie nabycia obywatelstwa określone zostały przede wszystkim w następujących aktach prawnych: kodeks cywilny¹¹ i dekret nr 93-1362 z dnia 30 grudnia 1993 r. dotyczący deklaracji obywatelstwa, decyzji o naturalizacji, przywróceniu, utracie, utracie i cofnięciu obywatelstwa francuskiego¹². Wniosek o obywatelstwo składa się we właściwej miejscowo prefekturze, która prowadzi postępowanie administracyjne obejmujące weryfikację spełnienia ustawowych przesłanek. Wnioskodawca musi posiadać ważne prawo pobytu, wykazać asymilację ze społeczeństwem francuskim, obejmującą znajomość podstawowych zasad i wartości Republiki oraz wiedzę na temat historii, kultury i funkcjonowania społeczeństwa francuskiego. Od 1 stycznia 2026 r.¹³ poziom wiedzy z zakresu historii, kultury i społeczeństwa francuskiego będzie sprawdzany podczas egzaminu z wiedzy obywatelskiej¹⁴. Egzamin składa się z 40 pytań a próg zaliczenia wynosi 80%. Konieczne jest również udokumentowanie znajomości języka francuskiego na poziomie co najmniej B2 w mowie i piśmie oraz posiadanie stałego i wystarczającego dochodu, zapewniającego utrzymanie gospodarstwa domowego wnioskodawcy. Przepisy przewidują także przesłanki negatywne, w tym skazanie na co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności bez zawieszenia, skazanie za przestępstwa przeciwko podstawowym interesom narodu lub za przestępstwa terrorystyczne, a także wydalenie lub nakaz opuszczenia terytorium Francji. Postępowanie obejmuje rozmowę kwalifikacyjną, a decyzja administracyjna powinna zostać wydana w terminie do 18 miesięcy, skróconym do 12 miesięcy w przypadku cudzoziemców zamieszkujących we Francji od co najmniej 10 lat. Od decyzji odmownej przysługuje odwołanie do właściwego ministra w terminie dwóch miesięcy¹⁵.

W Hiszpanii art. 22 kodeksu cywilnego¹⁶ stanowi, że cudzoziemiec może uzyskać obywatelstwo po dziesięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu, (tymczasowego i stałego łącznie) z wyjątkiem określonych narodowości, dla których przewidziane są krótsze okresy. W hiszpańskim systemie nabywania obywatelstwa przez rezydencję zasadnicze znaczenie posiadają dwa filary: ocena integracji kandydata, oparta na egzaminach państwowych, oraz weryfikacja niekaralności i tzw. dobrej postawy obywatelskiej (*buena conducta cívica*). Dekret królewski 1004/2015 z dnia 6 listopada, zatwierdzający rozporządzenie regulujące procedurę nabywania obywatelstwa hiszpańskiego na podstawie miejsca zamieszkania¹⁷ wprowadza dwa obowiązkowe egzaminy organizowane przez Instytut Cervantesa: egzamin językowy DELE – co najmniej na poziomie A2 – oraz egzamin obywatelsko-

¹¹ *Code civil*, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006165459/>,

¹² *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*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000699753>.

¹³ Dekret nr 2025-648 z dnia 15 lipca 2025, <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000051900519>.

¹⁴ Rozporządzenie z dnia 10 października 2025 r. w sprawie programu, egzaminów i organizacji egzaminu obywatelskiego, <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000052381620>.

¹⁵ K. Groszkowska, *Nabywanie obywatelstwa – Francja*, w: *Nabywanie obywatelstwa*, s. 64, Wydawnictwo Sejmowe 2023 r.

¹⁶ *Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>.

¹⁷ *Real Decreto 1004/2015*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-12047>.

konstytucyjny CCSE (*Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España*), sprawdzający znajomość podstaw ustroju, zasad funkcjonowania państwa, praw i obowiązków obywatelskich oraz realiów społeczno-kulturowych. Wynik pozytywny obu egzaminów jest warunkiem koniecznym do kontynuowania postępowania naturalizacyjnego, a zwolnienia przysługują jedynie osobom pochodzącym z krajów hiszpańskojęzycznych (w przypadku DELE) oraz nielicznym kategoriom szczególnym. Drugim filarem postępowania jest weryfikacja „*buena conducta cívica*”, która w świetle art. 22 ust. 4 Kodeksu cywilnego obejmuje zarówno analizę niekaralności, jak i ogólnej postawy związanej z przestrzeganiem minimalnych zasad szacunku i solidarności wobec reszty społeczeństwa.

Na Litwie problematyka obywatelstwa została uregulowana w ustawie o obywatelstwie, która weszła w życie 1 kwietnia 2011 roku¹⁸. Naturalizacja w zwykłym trybie jest możliwa po dziesięciu latach stałego pobytu w chwili składania wniosku o przyznanie obywatelstwa i prawa do takiego pobytu w chwili podejmowania decyzji w tej sprawie. Ustawa wymaga także, aby kandydat wykazał stałe i legalne źródło dochodu, umożliwiające utrzymanie siebie i członków rodziny na Litwie, zgodnie z ogólnymi zasadami stabilizacji pobytu. Jednym z kluczowych warunków integracyjnych jest znajomość języka litewskiego, którą należy potwierdzić poprzez zdanie państwowego egzaminu językowego lub przedstawienie odpowiedniego dyplomu ukończenia szkoły z litewskim językiem nauczania. Ponadto ustawa przewiduje obowiązek zdania egzaminu z podstaw konstytucyjnych Republiki Litewskiej, obejmującego znajomość ustroju państwa, praw i obowiązków obywateli oraz zasad funkcjonowania instytucji publicznych. Kandydaci zwolnieni z egzaminu językowego (np. osoby starsze lub osoby z niepełnosprawnościami) mogą zostać zwolnieni również z części egzaminu z konstytucji. Ustawa wymaga także, aby osoba ubiegająca się o obywatelstwo posiadała nieposzlakowaną opinię, co oznacza brak wyroków skazujących za poważne przestępstwa oraz brak postępowań dotyczących przestępstw przeciwko Litwie, jej bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Nie uzyskają obywatelstwa osoby, które przed przybyciem na terytorium Litwy zostały w innym państwie prawomocnie skazane za umyślne przestępstwo uznawane w prawie litewskim za przestępstwo bardzo poważne, jak również osoby skazane za takie przestępstwo na Litwie, niezależnie od tego, czy skazanie uległo zatarciu. Naturalizacja ma charakter uznaniowy, a decyzja podejmowana jest przez Prezydenta Republiki Litewskiej na wniosek właściwych organów administracji.

W Niemczech kwestie związane z nabyciem obywatelstwa niemieckiego, w tym prawa do naturalizacji, reguluje zasadniczo konstytucja RFN¹⁹ oraz ustawa o obywatelstwie²⁰. Zgodnie z nowelizacją ustawy o obywatelstwie, która weszła w życie 27 czerwca 2024 r., podstawowy wymagany okres legalnego pobytu został skrócony z ośmiu do pięciu lat. Dotyczy to legalnych i zgodnych z prawem pobytów

¹⁸ *Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas*, XI-1196, tekst ustawy dostępny w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.387811/asr>.

¹⁹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Grundgesetz, GG), <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

²⁰ *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG), <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>.

na terytorium RFN. W chwili naturalizacji osoba ubiegająca się o niemieckie obywatelstwo musi mieć nieograniczone lub stałe prawo pobytu²¹. W 2025 r. zniesiono możliwość ubiegania się o obywatelstwo po zaledwie trzech latach w przypadku osób szczególnie dobrze zintegrowanych. Kluczowymi elementami proceduralnymi są: obowiązek wykazania odpowiedniej znajomości języka niemieckiego, zdanie testu obywatelskiego²² (*Einbürgerungstest*) oraz spełnienie warunków prawnych dotyczących niekaralności i samodzielności finansowej. W zakresie egzaminów integracyjnych Niemcy stosują dwa odrębne mechanizmy. Po pierwsze, kandydat musi wykazać znajomość języka niemieckiego co najmniej na poziomie B1, co wynika z § 10 ust. 1 pkt 6 StAG oraz przepisów dotyczących uznawania certyfikatów językowych. Poziom ten jest weryfikowany na podstawie certyfikatów uznawanych przez władze federalne lub dyplomów ukończenia niemieckiej szkoły. Po drugie, ustawa wymaga zdania testu obywatelskiego, który obejmuje 33 pytania dotyczące niemieckiego ustroju, historii, kultury i wartości konstytucyjnych. Kandydat musi odpowiedzieć poprawnie na co najmniej 17 pytań. Test jest jednolity w całym kraju, organizowany przez Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, a jego pozytywny wynik stanowi obligatoryjny element oceny integracji. W odniesieniu do niekaralności, § 10 ust. 1 pkt 5 StAG stanowi, że naturalizacja jest niedopuszczalna w razie posiadania wyroków skazujących, których liczba przekracza określony próg. Poważniejsze przestępstwa – zwłaszcza przeciwko bezpieczeństwu państwa, integralności cielesnej lub porządkowi publicznemu – prowadzą do odmowy naturalizacji. Administracja dokonuje w tym zakresie oceny opartej na danych z Federalnego Rejestru Karnego, a także informacjach policyjnych, z możliwością uwzględnienia charakteru i okoliczności czynu. Ponadto od kandydata wymagana jest samodzielność finansowa jako warunek naturalizacji, co wynika z § 10 ust. 1 pkt 3 StAG. Kandydat musi być w stanie utrzymywać siebie i swoją rodzinę bez korzystania z podstawowych świadczeń socjalnych (*Bürgergeld* lub *Sozialhilfe*), chyba że korzystanie ze świadczeń nie wynika z jego winy (np. niepełnosprawność, opieka nad dzieckiem, bezrobocie strukturalne). Organy państwa analizują stabilność zatrudnienia, wysokość dochodów i sytuację materialną wnioskodawcy, przy czym wymóg ten ma charakter bezwzględny w większości przypadków.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt przewiduje zaostrożenie warunków uznania cudzoziemca za obywatela polskiego oraz wprowadzenie nowych wymogów formalnych związanych z postępowaniem w tych sprawach. Nowelizacja obejmuje częściowo art. 20 u.o.p., określający elementy wniosku o nadanie obywatelstwa i art. 30 dotyczący uznania za obywatela polskiego.

²¹ Wyjątki przewidziano m.in. dla obywateli Konfederacji Szwajcarii (*Schweizerische Eidgenossenschaft*).

²² Rozporządzenie w sprawie testu na obywatelstwo – EinbTestV, <https://www.gesetze-im-internet.de/einbtestv/BJNR164900008.html>.

W zakresie nowelizacji art. 20 u.o.p. projekt rozszerza katalog informacji wymaganych we wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego o „informację o niekaralności w kraju, którego cudzoziemiec posiada obywatelstwo” (dodanie ust. 1 pkt 8a), a także odpowiednio modyfikuje treść ust. 4 pkt 1, poprzez włączenie tego nowego elementu do katalogu informacji, których potwierdzenie należy dołączyć w formie dokumentów. Zmiana ma charakter formalnoprawny i zmierza do uszczegółowienia zakresu danych objętych weryfikacją w toku postępowania o nadanie obywatelstwa, prowadzonego zgodnie z art. 21 u.o.p. Dodanie nowego punktu 8a stanowi więc doprecyzowanie obowiązku dowodowego wnioskodawcy i służy zapewnieniu organom właściwym w sprawie pełniejszych podstaw faktycznych do oceny wniosku.

W zakresie proponowanej zmiany art. 30 u.o.p. należy wskazać, że projektowana regulacja w sposób istotny modyfikuje zarówno materialne, jak i formalne przesłanki uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. Zmiana dotyczy w szczególności podwyższenia progów czasowych nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także wprowadzenia nowych, dodatkowych kryteriów o charakterze weryfikacyjno-integracyjnym. W obowiązującym stanie prawnym okresy te wynoszą odpowiednio 1, 2, 3 lub 10 lat, w zależności od podstawy pobytu oraz statusu cudzoziemca. Projekt przewiduje ich znaczne wydłużenie.

Jednocześnie w odniesieniu do kategorii cudzoziemców, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6, dodano nowe wymogi materialne: brak korzystania z pomocy społecznej przez okres 5 lat, niekaralność i uzyskanie pozytywnej opinii właściwego miejscowo komendanta Policji z ostatnich 10 lat.

Zmiany w art. 30 mają zatem charakter systemowy, ponieważ modyfikują generalne przesłanki uznania za obywatela polskiego określone w ustawie, przy jednoczesnym wprowadzeniu elementów ocennych, których treść i sposób stosowania nie zostały bliżej sprecyzowane. W szczególności brak ustawowego doprecyzowania kryteriów sporządzenia i znaczenia opinii Policji może rodzić wątpliwości interpretacyjne co do jej roli w procesie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego, a także co do możliwości weryfikacji lub zakwestionowania jej treści w toku postępowania administracyjnego. Projektowana nowelizacja rozszerza również katalog wymogów formalnych wobec cudzoziemca. W art. 30 ust. 2 ustawy podwyższono poziom wymaganej znajomości języka polskiego z B1 do C1 w zakresie ustnym i pisemnym, co wprowadza wymóg biegłości językowej właściwej dla użytkownika zaawansowanego. Wprowadzenie tego kryterium, podobnie jak nowego obowiązku przystąpienia do Państwowego Egzaminu Obywatelskiego (projektowany art. 30 ust. 4–5 u.o.p.), ma na celu podkreślenie znaczenia integracji kulturowej i społecznej w procesie nabywania obywatelstwa przez uznanie. Całość projektowanych zmian w art. 30 u.o.p. prowadzi do zmiany modelu uznania za obywatela polskiego.

Warto wskazać, że w toku konsultacji społecznych pojawiały się głosy o nieproporcjonalności projektowanych rozwiązań. Podnoszono także ryzyko

uznaniowości w zakresie opinii Policji, a także wątpliwości co do dostępności dowodów w postaci zaświadczenia o niekaralności²³.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁴. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu²⁵.

2.

Proponowane zmiany zaostrzają warunki uznania za obywatela polskiego, wkraczając 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. wyroki *Genovese p. Malcie*, 53124/09, 11.10.2011, par. 30; *Usmanov p. Rosji*, 43936/18, 22.12.2020, par. 53). Należy jednocześnie podkreślić, że orzecznictwo ETPC pozostawia szeroki zakres swobody w tej sferze Państwom-stronom EKPC, a przy zastosowaniu kryterium arbitralności bierze pod uwagę przede wszystkim gwarancje proceduralne. Orzecznictwo ETPC pozostawia szeroki zakres swobody w rozważanej sferze Państwom-stronom EKPC w zakresie określania warunków nabycia obywatelstwa.

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”.

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.

Na tle projektu nasuwają się następujące wątpliwości. Po pierwsze, okres 15 lat, przewidziany w nowelizowanym art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o obywatelstwie,

²³ Zob. ID komentarza: 60421.

²⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Michał Moskał i poseł Paweł Hreniak)*, opinia BEOS z 20 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2152/25.

²⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Michał Moskał i poseł Paweł Hreniak jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, , opinia BEOS z 20 X 2025 r., BEOS-WAPEiM-2153/25.*

może potencjalnie zostać uznany za arbitralnie długi. Po drugie, wątpliwości w niektórych sytuacjach może wywoływać uzależnienie uznania za obywatela od niekorzystania z zasiłków społecznych przyznanych przez pomoc społeczną. Po trzecie, pewne wątpliwości mogłoby w niektórych sytuacjach budzić jednorazowe znaczne wydłużenie przewidzianych w ustawie okresów warunkujących uznanie za obywatela polskiego.

Nie można całkowicie wykluczyć, że odmowa obywatelstwa – na podstawie nowo określonych warunków uznania za obywatela polskiego (w szczególnych, wyjątkowych okolicznościach faktycznych, w których wywoływałaby ona daleko idące negatywne skutki dla życia prywatnego jednostki) – zostałaby uznana za arbitralną lub dyskryminującą i z tego powodu za niezgodną z art. 8 EKPC. Biorąc pod uwagę szeroki margines oceny pozostawiony państwom-Stronom EKPC przez orzecznictwo ETPC, proponowane zmiany można jednak uznać za zasadniczo zgodne z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Projekt będzie oddziaływał 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)²⁶;
- 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 było obywatelami Ukrainy, zaś 90 141 – obywatelami Białorusi)²⁷;
- partnerów i rodziny osób ubiegających się o obywatelstwo, w tym w szczególności na ich dzieci;
- migrantów rozważających przyjazd i osiedlenie się w Polsce: liczebność niemożliwa do określenia;
- migrantów przebywających w Polsce lub rozważających przyjazd do Polski, którzy są karani lub nie mają możliwości uzyskania zaświadczenia o niekaralności – w tym także osoby, które są ofiarami prześladowań politycznych (byli więźniowie polityczni);

²⁶ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w poł. 2025 r.* (plik xlsx), <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne>.

²⁷ Ibidem.

2. 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”²⁸);
3. ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w zakresie opracowania i wydania aktu wykonawczego.

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)²⁹. 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.³⁰, zaś wnioski składane w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. stanowią jedynie około 23%³¹. 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 osób³². Szacunek ten nie uwzględnia oczywiście możliwego spadku lub wzrostu ilości tego rodzaju wniosków.

B. Wpływ na społeczeństwo

Dla zrozumienia wpływu opiniowanego projektu na społeczeństwo konieczne jest spojrzenie na migrację w kontekście szerszych przemian społecznych. W wyniku dużej skali emigracji Polaków i ujemnego przyrostu naturalnego ogólna liczba ludności Polski maleje³³. Jest to trend trwający od kilkunastu lat, dotyczący prawie wszystkich regionów Polski³⁴. Jednym z pomysłów na ograniczanie

²⁸ Zob. dokument (WSC-I.6122.3.109.2025) otrzymany od Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców (WSC) Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w odpowiedzi na mailowe zapytanie złożone przez pracowniczkę BEOS – Ewę Radomską.

²⁹ *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=.

³⁰ 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”.

³¹ Obliczone w oparciu o informacje zawarte w dokumencie WSC-I.6122.3.109.2025 (zob. przypis nr 28).

³² Oszacowanie wykonane w oparciu o następujące obliczenia: $16\,061 \times 23\% \times (21\,786 : 16\,061) = 5\,011$.

³³ Zróżnicowanie można dostrzec na poziomie lokalnym, obserwując rosnącą liczbę mieszkańców np. w największych miastach.

³⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2024 r.*, stan w dniu 31 grudnia, Warszawa 2025 r., s. 15. Kryzys demograficzny objawia się nie tylko depopulacją, ale również szybkim starzeniem się polskiego społeczeństwa, z którym wiąże się

negatywnych skutków tego zjawiska jest zwiększanie atrakcyjności Polski jako celu migracji zagranicznych. Wiąże się z tym wyzwanie integracji napływającej ludności ze społeczeństwem przyjmującym. To właśnie na tym polu oddziaływanie projektu na społeczeństwo będzie najsilniejsze.

Przed omówieniem możliwych skutków społecznych projektu warto wskazać, ile w rzeczywistości trwa obecnie uzyskanie polskiego obywatelstwa na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 u.o.p. 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 na wydanie określonych dokumentów lub decyzji wynosić może od 0,5 roku do 10,5 roku³⁵. Uwzględniając wskazany wyżej okres 3 lat oraz okres w jakim wojewoda wydaje decyzję o nadaniu obywatelstwa³⁶, realny czas, jaki upływa od przyjazdu cudzoziemca do Polski do momentu 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. 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.³⁷.

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 politycznym³⁸. 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 integracji³⁹.

W literaturze naukowej, jak i w debatach społeczno-politycznych dotyczących imigracji, wyróżnić można dwa przeciwstawne podejścia do znaczenia, jakie dla

dynamiczny wzrost obciążenia demograficznego. Struktura wieku Polaków pokazuje, że procesy te w najbliższych latach jedynie przyspieszą.

³⁵ 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.

³⁶ 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>.

³⁷ Zgodnie z tym przepisem, za obywatela polskiego uznaje się „cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie i legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat”.

³⁸ Definicja zaproponowana przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration*) – za K. Gołębiowską, *Polityka integracji imigrantów w Polsce. Długofalowa strategia czy działania a hoc?*, Poznań 2022, s. 24.

³⁹ A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 31.

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 integracji⁴⁰. Zwolennicy uznania przyznawania obywatelstwa cudzoziemcom za czynnik stymulujący integrację uważają, że należy dążyć do ustanawiania liberalnych przepisów 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.

Wyniki prowadzonych w ostatnich latach badań empirycznych przedstawiają liczne dowody i argumenty przemawiające na rzecz ujęcia uznającego przyznawanie obywatelstwa za „katalizator” integracji⁴¹. Szybsze otrzymanie obywatelstwa wpływa pozytywnie na ekonomiczny, społeczny i polityczny wymiar integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym.

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. Przejawia się to 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 lokalnymi⁴². Jednocześnie zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych w Niemczech, krótszy okres oczekiwania na naturalizację wpływa na odroczenie decyzji o założeniu rodziny. 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 ekonomicznego⁴³. Kapitał ten w sposób bezpośredni przekłada się na lepsze wyniki edukacyjne dzieci imigrantów⁴⁴. Badania przeprowadzone w Szwajcarii pokazują także, że imigranci, którzy wcześniej otrzymują obywatelstwo, w porównaniu z tymi, którzy otrzymują je później, częściej

⁴⁰ 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>.

⁴¹ 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>.

⁴² J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Catalyst or Crown*, op. cit., s. 268-269.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

głosują w wyborach, posiadają większą wiedzę na temat tego jak działają władze lokalne oraz biorą bardziej aktywny udział w życiu politycznym⁴⁵.

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 szkolnych⁴⁶ oraz w zakresie poziomu partycypacji politycznej⁴⁷ – a co za tym idzie, przyczynia się do poprawy sytuacji zmarginalizowanych imigrantów oraz do ogólnego wzrostu spójności społecznej⁴⁸.

Mając na względzie powyższe, najbardziej prawdopodobnym skutkiem projektu będzie obniżenie 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 imigrantów⁴⁹ oraz niski wynik Polski w Indeksie Polityki Integracji Migrantów (MIPEX)⁵⁰. 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 napotykają przeszkody w integracji⁵¹, a Polska ciągle zaliczana jest do grupy państw, w których stosowane jest podejście do integracji określane mianem „równości na papierze”⁵².

Dodatkowym utrudnieniem mogącym wpływać na wydłużenie czasu potrzebnego na uzyskanie obywatelstwa może być proponowany w projekcie Państwowy Egzamin Obywatelski (dotyczący wiedzy o Rzeczypospolitej Polskiej). Egzaminy tego typu są krytykowane ze względu na ich polityczny wymiar⁵³ oraz

⁴⁵ J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Naturalization fosters ...*, op. cit. s. 12654-12655.

⁴⁶ Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, op. cit., s. 10.

⁴⁷ J. Hainmueller, D. Hangartner, G. Pietrantuono, *Naturalization fosters ...*, op. cit. s. 12655.

⁴⁸ Ch. Gathmann, J. Garbers, *Citizenship and integration*, op. cit., s. 10.

⁴⁹ Zob. np. U. Karaś, A. Traczyk, *Między 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>.

⁵⁰ 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. Gołębowska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce*, op. cit., s. 211-212.

⁵¹ *Migrant Integration Policy Index 2025. Poland*, <https://www.mipex.eu/poland>.

⁵² Cechą wyróżniającą to podejście jest posiadanie przez imigrantów równych praw i długoterminowego bezpieczeństwa z jednoczesnym brakiem równych możliwości – K. Gołębowska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce*, op. cit., s. 214.

⁵³ Zob. A. Björk, *The Politics of Citizenship Tests Time, Integration and the Contingent Polity*, Jyväskylä 2011.

tworzenie wymogu, który w żaden sposób nie potwierdza integracji imigranta z aktualnym miejscem swojego zamieszkania⁵⁴.

Omawiając skutki społeczne opiniowanej regulacji należy zwrócić uwagę na art. 1 pkt 1) projektu, który ustanawia wymóg złożenia wraz z wnioskiem o nadanie obywatelstwa polskiego „informacji o niekaralności w kraju, którego cudzoziemiec posiada obywatelstwo”. Wymóg ten może wywołać negatywne skutki dla cudzoziemców ze względu na ewentualność, że państwa, których są obywatelami, nie będą wydawać im zaświadczenia o niekaralności. Istnieje realne ryzyko, że niedemokratyczne państwa będą w ten sposób kontynuować stosowanie represji politycznych wobec swoich obywateli przebywających jako migranci w Polsce. Jest to zagrożenie tym bardziej realne, że istotny odsetek migrantów w Polsce to obywatele Białorusi. Migracja z Białorusi wzrosła wskutek nasilenia się represyjnej polityki władz białoruskich wobec swoich obywateli po protestach społecznych w sierpniu 2020 r.⁵⁵. Nieokreślona liczba migrantów może być więc karana za udział w prodemokratycznych protestach⁵⁶. Na zagadnienie to zwrócono uwagę w ramach konsultacji społecznych projektu⁵⁷. Należy przy tym nadmienić, że nie ma tutaj prostej możliwości rozgraniczenia karalności za przestępstwa „kryminalne” i polityczne⁵⁸. Praktyką niedemokratycznych reżimów jest represjonowanie zaangażowanych politycznie osób poprzez stawianie zarzutów za tzw. pospolite przestępstwa. Może to być np. niszczenie mienia czy przestępstwa drogowe w związku z protestami czy wręcz zarzuty pozbawione związków z rzeczywistością.

Istotną kwestią, której projekt nie reguluje, pozostaje karalność za czyny zabronione za granicą, które nie stanowią przestępstwa w Polsce⁵⁹. Różnice te mogą mieć różne źródła, wynikające z traktowania jako przestępstwa czynów, które są całkowicie dopuszczalne w Polsce (np. bluźnierstwo⁶⁰). Często spotykane są także różnice o charakterze „technicznym” (np. inna dopuszczalna zawartość alkoholu we krwi osoby prowadzącej pojazd mechaniczny, inny próg wartości mienia w przypadku przestępstwa kradzieży, itd.), czy klasyfikacyjnym – odmienne rozgraniczanie przestępstw i wykroczeń.

⁵⁴ Wymogi takie jak praca czy prowadzenie działalności gospodarczej lub też kryteria związane z życiem osobistym i rodzinnym (małżeństwo, dzieci uczęszczające do lokalnej szkoły, itp.) mogą być uważane za lepszy wskaźnik związków imigranta z przyjmującym społeczeństwem – Zob. R. van Oers, E. Ersbøll, D. Kostakopoulou (red.), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Boston 2010.

⁵⁵ O. Chmiel, P. Kaźmierkiewicz, K. Sauka, A. Kulesa, *Migracje Białorusinów do Polski i Unii Europejskiej. Krajobraz po sierpniu 2020 r.*, https://case-research.eu/app/uploads/2024/06/id_plik6959.pdf.

⁵⁶ „Do skazania osoby na pobyt w kolonii karnej władzy wystarczają najmniejsze preteksty (np. zdjęcie na ulicy). W związku z tym potencjalnie kilkuset tysiącom Białorusinów może grozić więzienie.” – Ibidem, s. 33.

⁵⁷ ID komentarza: 60221: „Zaświadczenie o niekaralności to pułapka dla wielu uchodźców politycznych. Jeśli przyjmimy taką normę, ludzie nigdy nie będą mogli jej uzyskać. Na przykład w Białorusi toczy się wiele spraw politycznych, z powodu których po prostu nie będzie można złożyć dokumentów o nadanie obywatelstwa”.

⁵⁸ Zob. np. T. Kuczur, *Przestępstwo polityczne jako kategoria prawnokarna*, „Acta universitatis Lodziensis. Folia iuridica”, 92/2020.

⁵⁹ Zob. D. Zajac, *Odpowiedzialność karna za czyny popełnione za granicą*, Kraków/Warszawa 2017.

⁶⁰ Por. P. Mazur, *Spór wokół kryminalizacji bluźnierstwa (zarys problematyki)*, „Sensus Historiae. Studia interdyscyplinarne”, 47/2022, s. 227-241.

Wśród innych możliwych skutków społecznych projektowanej ustawy wskazać można trudności imigrantów w podejmowaniu decyzji życiowych dotyczących przyszłości; zawieranie małżeństw z obywatelami Polski z uwagi na chęć szybszego otrzymania polskiego obywatelstwa; 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.

Istotnym ryzykiem, które wiąże się z projektem jest ogólny spadek atrakcyjności Polski jako państwa przyjmującego. Stawianie migrantom bardziej restrykcyjnych wymogów związanych z przyjazdem czy możliwością trwałego związania się z krajem przyjmującym może prowadzić do podejmowania przez ewentualnych przyszłych migrantów odmiennych wyborów życiowych. A jak wspomniano wyżej, demografia Polski jest stabilizowana przez ciągły napływ nowych migrantów. Problem ten został poruszony w konsultacjach społecznych⁶².

Należy podkreślić, iż wystąpienie negatywnych skutków projektu uzależnione jest również 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. 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.

⁶¹ 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>.

⁶² „Projekt ustawy to gwóźdź do trumny Polski jako atrakcyjnego kraju. Proponowane warunki odstraszą utalentowanych ludzi, którzy mogliby przynieść Polsce korzyść, ale wybiorą inne państwa, gdzie warunki dla cudzoziemców są lepsze – i to im przyniosą pożytek (swoim umysłem, talentem i pieniędzmi).” – ID komentarza: 60224.

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/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

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożone zostały 4 353 komentarze, co pokazuje ponadprzeciętne zainteresowanie tymi zmianami. Zarówno w ocenie potrzeby ustawy, jak i poparcia dla zawartych w niej rozwiązań widać wyraźną polaryzację osób uczestniczących w konsultacjach. Odpowiadając na oba pytania ponad 95% osób wskazało odpowiedzi „zdecydowany brak zgody” lub „zdecydowana zgoda”, a jedynie poniżej 5% osób wskazywało odpowiedzi bardziej umiarkowane. Należy przy tym zaznaczyć, że „zdecydowana zgoda” wybrało około 60%, a opcję przeciwną około 40% respondentów.

Polaryzacja opinii wśród uczestników konsultacji społecznych może być uznana za przejaw tego, jak mocno zagadnienie to porusza opinię publiczną. Badania pokazują, że jest to istotna i niepokojąca kwestia dla polskiego społeczeństwa⁶⁷, coraz wyraźniej obecna także na płaszczyźnie dyskursu publicznego (politycznego, medialnego, eksperckiego)⁶⁸.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt może oddziaływać głównie na przedsiębiorców, w tym mikro, małych i średnich działających w sektorach, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba cudzoziemców, a także na przedsiębiorców zatrudniających te osoby „na czarno” lub w szarej strefie.

Według stanu na 2024 r. w Polsce działało łącznie 2 374 500 tys. przedsiębiorstw niefinansowych, w tym 2 307 800 tys. przedsiębiorstw zatrudniających do 9 osób (mikroprzedsiębiorstw)⁶⁹. W grupie mikroprzedsiębiorstw 77,5% stanowiły podmioty jednoosobowe (tj. bez dodatkowych pracowników)⁷⁰, zatem udział mikroprzedsiębiorstw zatrudniających co najmniej jedną dodatkową osobę można oszacować jako 22,5% zbiorowości mikroprzedsiębiorców, czyli około $2\,307\,800 \text{ tys.} \times 0,225 = 519\,255 \text{ tys.}$ mikropracodawców ($\approx 519\,300 \text{ tys.}$ podmiotów). Dane GUS wskazują, że w 2024 r. struktura przedsiębiorstw niefinansowych wg klas wielkości była następująca: mikroprzedsiębiorstwa (do 9 pracujących) stanowiły 97,2% ogółu; małe (10-49 pracujących) – 2,0%; średnie (50-249 pracujących) – 0,6%; duże (250 i więcej pracujących) – 0,2%.⁷¹ Na tej podstawie można obliczyć, że przybliżona liczba małych przedsiębiorstw wyniosła: $2\,374\,500 \times 2,0\% \approx 47\,500$, średnich przedsiębiorstw: $2\,374\,500 \times 0,6\% \approx 14\,200$, a dużych przedsiębiorstw: $2\,374\,500 \times 0,2\% \approx 4\,700$. W praktyce grupę małych,

⁶⁷ Zob. U. Karaś, A. Traczyk, *Między niepokojem a życzliwością. Polki i Polacy wobec migracji...*, op. cit.

⁶⁸ Zob. M. Smykała, *Polskie dyskursy o (i)migracji po 1989 roku. Fazy, charakterystyki, style – wybrane aspekty*, „Stylistyka” XXXII: 405-425, <https://doi.org/10.25167/Stylistyka32.2023.22>.

⁶⁹ *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2024 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe-wedlug-rodzajow-i-miejsc-prowadzenia-dzialalnosci-w-2024-r-32.6.html>.

⁷⁰ Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2024 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/dzialalnosc-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujacych-do-9-osob-w-2024-r-1,14.html>.

⁷¹ *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów*, op. cit.

średnich i dużych przedsiębiorstw stanowią głównie podmioty zatrudniające pracowników, zatem przyjąć można je jako pracodawców. Suma mikroprzedsiębiorstw zatrudniających ≥ 1 osobę oraz małych, średnich i dużych przedsiębiorstw kształtowała się na poziomie $\approx 585\,700$ podmiotów.

Zgodnie z raportem Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE) z 2024 r. wśród mikroprzedsiębiorstw (do 9 pracowników) 13% zadeklarowało, że zatrudniało cudzoziemców (w chwili dokonywania badań lub wcześniej). Wśród małych przedsiębiorstw odsetek ten wyniósł 34%, wśród średnich – 32%, natomiast w grupie dużych przedsiębiorstw – 41%⁷².

Kolejne badania PIE wydają się odzwierciedlać rosnącą rolę pracowników zagranicznych w polskiej gospodarce i stopniowe upowszechnianie się ich zatrudnienia nie tylko w dużych podmiotach, ale również w mikro i małych przedsiębiorstwach. Zgodnie z wynikami badań ankietowych przeprowadzonymi przez PIE w maju 2025 r.⁷³, wśród mikroprzedsiębiorstw (do 9 pracowników) 22% zadeklarowało zatrudnianie co najmniej jednego cudzoziemca. Wśród małych przedsiębiorstw odsetek ten wyniósł 35%, wśród średnich – 47%, natomiast w grupie dużych przedsiębiorstw – 50%.

Na podstawie danych z badań ankietowych z 2025 r. można spróbować obliczyć szacunkową liczbę przedsiębiorstw zatrudniających cudzoziemców. Zastosowano metodę ważonego uśrednienia, w której liczba przedsiębiorstw w danej kategorii wielkości została przemnożona przez odpowiadający jej odsetek zatrudniających cudzoziemców. Wynik obliczeń przedstawia się następująco: $519\,300 \times 0,22 + 47\,500 \times 0,35 + 14\,200 \times 0,47 + 4\,700 \times 0,50 = 139\,895$. Orientacyjnie można stwierdzić, że ok. 24% przedsiębiorców zatrudniających przynajmniej jednego pracownika zatrudniało cudzoziemców. Oznacza to, że co czwarte przedsiębiorstwo mogło korzystać z pracy osób pochodzących z innych państw. Należy podkreślić, że powyższe wyliczenia oparte są na wynikach badań ankietowych, a dane odnośnie do liczby przedsiębiorstw w danej kategorii wielkości dotyczą 2024 r., co oznacza, iż końcowy wynik może być obarczony nieusuwalnym marginesem błędu i ma charakter jedynie orientacyjny.

Brak jest dokładnych danych na temat liczby przedsiębiorców zatrudniających „na czarno” cudzoziemców, ani liczby cudzoziemców pracujących w Polsce w szarej strefie, ponieważ jest to trudne do precyzyjnego oszacowania ze względu na charakter tej działalności.

Wśród sektorów gospodarki, w których zatrudnienie cudzoziemców ma znaczny udział i stanowi istotny element funkcjonowania tych branż należy wymienić przede wszystkim: przemysł przetwórczy, transport i gospodarkę magazynową, budownictwo, działalność usługową związaną z zakwaterowaniem i gastronomią, a także sektor opieki oraz rolnictwo i leśnictwo. Zgodnie z przywołanym wyżej raportem PIE z 2024 r., przedsiębiorstwa, które miały doświadczenie z zatrudnieniem cudzoziemców działały w następujących sektorach: przetwórstwo

⁷² Polacy o cudzoziemcach na rynku pracy – fakty, mity, opinie, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2024 r., s. 36, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/06/Polacy-o-cudzoziemcach.pdf>.

⁷³ Ok. 1/3 ankietowanych firm zatrudnia cudzoziemców, <https://biznes.pap.pl/wiadomosci/gospodarka/ok-13-ankietowanych-firm-zatrudnia-cudzoziemcow-glownie-duze-i-srednie-firmy?>

przemysłowe (35%), budownictwo (36%), handel (20%), transport i gospodarka magazynowa (36%), zakwaterowanie i gastronomia (48%), informacja i komunikacja (19%), administrowanie i działalność wspierająca (16%) oraz inne usługi (15%)⁷⁴.

Z uwagi na strukturę rynku pracy i koncentrację cudzoziemców, projekt może w największym stopniu oddziaływać na przedsiębiorców działających w województwie mazowieckim i dolnośląskim. Województwo mazowieckie skupia najwięcej cudzoziemców (ok. 300 tys. osób)⁷⁵, a znaczne populacje obcokrajowców występują także na Dolnym Śląsku (101 tys. osób w 2023 r. z ważnymi dokumentami pobytowymi)⁷⁶.

Zmiana warunków uzyskania obywatelstwa może też wpływać na przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą jako cudzoziemcy. Obecnie ponad 83 tysiące cudzoziemców prowadzi w Polsce działalność gospodarczą i opłaca z tego tytułu składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne⁷⁷. Zaostrzenie wymogów językowych i państwowego egzaminu obywatelskiego może zwiększyć popyt na kursy języka polskiego i kursy przygotowujące do egzaminu obywatelskiego. W związku z tym projekt może oddziaływać również na podmioty gospodarcze prowadzące szkoły językowe i inne podmioty szkoleniowe, których liczba nie jest odrębnie raportowana w oficjalnych statystykach.

Ponad 1 mln cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce stanowi istotną część podaży pracy, szczególnie w branżach o chronicznych niedoborach kadrowych (budownictwo, przemysł przetwórczy, logistyka, opieka). Zaostrzenie warunków uznania cudzoziemca za obywatela polskiego może przyczynić się do wyjazdu z Polski jakiejś części tych osób. Wprowadzenie bardziej rygorystycznej ścieżki do uzyskania obywatelstwa nie ogranicza wprost możliwości legalnej pracy cudzoziemców. Natomiast może zmniejszyć atrakcyjność Polski jako kraju docelowego, zwłaszcza dla części wysoko wykwalifikowanych migrantów, dla których możliwość stosunkowo szybkiej naturalizacji jest istotnym elementem decyzji lokalizacyjnej. Dla tej grupy odsunięcie w czasie realnej perspektywy uzyskania obywatelstwa oznacza utrzymanie ograniczonej mobilności zawodowej, w tym opóźniony dostęp do części zawodów regulowanych, oraz brak możliwości skorzystania z tzw. premii obywatelstwa obejmującej wyższe wynagrodzenia, stabilniejsze formy zatrudnienia i większe szanse awansu. Wymóg posiadania biegłości językowej na poziomie C1 dla wysoko wykwalifikowanych pracowników wykonujących swoje obowiązki np. w języku angielskim nie przyniesie istotnych korzyści, natomiast będzie generować dla nich koszty przygotowania do egzaminu, dodatkowe obciążenie czasowe i może działać zniechęcająco. W konsekwencji część cudzoziemców może ocenić, że warunki oferowane przez inne państwa

⁷⁴ Polacy o cudzoziemcach na rynku pracy, op. cit.

⁷⁵ Cudzoziemcy na Mazowszu <https://www.przegladowocki.pl/artyku/3204%2Ccudzoziemcy-na-mazowszu?utm> oraz Cudzoziemcy na mazowieckim rynku pracy <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/cudzoziemcy-na-mazowieckim-ryнку-pracy?>

⁷⁶ Obcokrajowcy w województwie dolnośląskim, [https://irt.wroc.pl/pliki/Obcokrajowcy-w-województwie-dolnoslaskim-\(2024\)/index.html](https://irt.wroc.pl/pliki/Obcokrajowcy-w-województwie-dolnoslaskim-(2024)/index.html).

⁷⁷ Ilu cudzoziemców prowadzi działalność gospodarczą w Polsce, <https://zielonalinia.gov.pl/-/ilu-cudzoziemcow-prowadzi-dzialalnosc-gospodarcza-w-polsce?utm>.

członkowskie UE, w szczególności krótsze i bardziej przewidywalne ścieżki naturalizacji, są bardziej sprzyjające, co zwiększa prawdopodobieństwo ich wyjazdu z Polski.

W przypadku sektorów, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba cudzoziemców (budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, handel, transport i usługi), odpływ „rąk do pracy” może wywołać deficyt pracowników potrzebnych do pracy. Zgodnie z przywołanym wyżej raportem PIE z 2024 r., 70% przedsiębiorców zatrudniających cudzoziemców jako powód ich zatrudnienia podawało niedobór polskich pracowników na rynku pracy⁷⁸. Braki kadrowe w zawodach deficytowych mogą prowadzić do wzrostu bezrobocia strukturalnego, wynikającego z nieobsadzonych miejsc pracy, na które pracownicy krajowi nie będą kandydować ze względu na niskie płace i obciążające warunki. Przedsiębiorcy działający w takich sektorach być może będą musieli zmierzyć się z trudnościami w zapewnieniu prawidłowego procesu pracy oraz koniecznością poszukiwania pracowników i zatrudnienia ich za wyższą stawkę. Projekt może zatem w tych sektorach przyczynić się do podniesienia kosztów prowadzonej działalności gospodarczej ze względu na ewentualny wzrost zarobków pracowników.

Podaje się, że przykładowo obywatele Ukrainy pracujący w Polsce zarabiali w 2023 r. średnio ok. 6 000 zł brutto miesięcznie, podczas gdy średnie wynagrodzenie wszystkich pracujących Polaków wynosiło ok. 6 257 zł brutto miesięcznie⁷⁹. Zatem wynagrodzenia obywateli Ukrainy w Polsce mogły być średnio ok. 4% niższe niż wynagrodzenia Polaków⁸⁰. Mogło to wynikać z dyskryminacji płacowej, ale też z faktu, że obywatele Ukrainy wykonywali często prace proste i mniej płatne, których nie chcieli wykonywać Polacy⁸¹. Konieczność zatrudnienia pracowników za wyższą stawkę można też wywodzić z tego, że w Polsce nadal mamy do czynienia z rynkiem pracownika⁸². Co więcej, właśnie w tych sektorach, w których jest zatrudniana największa liczba cudzoziemców, brakuje najwięcej pracowników (m.in. przetwórstwo przemysłowe, handel, budownictwo, transport)⁸³. Zwiększenie poziomu deficytu pracowników w tych sektorach, może powodować większy popyt na pracowników i wzrost płac.

Nie ma możliwości precyzyjnego wyliczenia wielkości wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na ewentualne podniesienie wynagrodzeń pracowników w sektorach, w których zatrudniana jest stosunkowo

⁷⁸ Polacy o cudzoziemcach na rynku pracy, op. cit., s. 38.

⁷⁹ Salaries of Ukrainians in Poland: who gets paid how much every month <https://womanmagazine-npp.com/en/2023/03/28/salaries-of-ukrainians-in-poland-who-gets-paid-how-much-every-month/>.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Uchodźcy z Ukrainy na polskim rynku pracy: możliwości i przeszkody, Polski Instytut Ekonomiczny, grudzień 2023 r., s. 12-13, 21, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/01/Uchodzczy-z-Ukrainy-.pdf>.

⁸² Zeszyt metodologiczny Zapotrzebowanie rynku pracy na pracowników według zawodów, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-zapotrzebowanie-ryнку-pracy-na-pracownikow-według-zawodow,10,1.html>. Zob. też <https://www.rp.pl/rynek-pracy/art41058011-wraca-rynek-pracownika-zwolnienia-grupowe-luz-nie-takie-straszne> i <https://www.money.pl/gospodarka/wraca-rynek-pracownika-w-polsce-mimo-fali-zwolnien-grupowych-7066626356062752a.html>.

⁸³ Zapotrzebowanie rynku pracy na pracownika według zawodów w 2024 r., s. 2, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zapotrzebowanie-ryнку-pracy-na-pracownikow-według-zawodow-w-2024-roku,24,2.html>.

duża liczba cudzoziemców. Nie można bowiem przewidzieć, jaki ewentualnie procent cudzoziemców wyjedzie z Polski do innych państw.

Problem odpływu „rąk do pracy” z powodu wyjazdu cudzoziemców z Polski należy też rozważać w kontekście długoterminowych skutków dla rynku pracy, a w konsekwencji – dla gospodarki. Obecne dzieci cudzoziemców uczące się w polskich szkołach, za kilka lat mogą zasilić polski rynek pracy, ale tylko wtedy, jeśli rodziny te pozostaną w Polsce.

Odpływ cudzoziemców z polskiego rynku pracy może się wiązać dla wielu przedsiębiorstw z poważnymi konsekwencjami – od trudności w realizacji zamówień, przez spadek jakości usług, aż po konieczność ograniczenia działalności⁸⁴. Niedobór pracowników w niektórych sektorach może skutkować zmniejszeniem wolumenu produkcji oraz opóźnieniem świadczonych usług. Wyjazd wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców może prowadzić do spadku innowacyjności w sektorach wysokich technologii oraz wolniejszego tempa modernizacji gospodarki. Potencjalne negatywne skutki w zakresie niedoboru specjalistów i „ucieczki” najbardziej mobilnych kadr będą narastały dopiero w dłuższym okresie i mają charakter trudny do wiarygodnego oszacowania.

Również uczestnicy konsultacji społecznych dotyczących tego projektu podkreślali, że wydłużenie ścieżki do obywatelstwa zniechęci cudzoziemców do wiązania się z Polską, co skutkować będzie odpływem kapitału ludzkiego oraz pogłębieniem problemów wynikających z niedoboru „rąk do pracy”⁸⁵. Wielokrotnie zwracali uwagę na ryzyko wyjazdu wysoko wykwalifikowanych specjalistów, przedsiębiorców oraz pracowników kluczowych dla rynku pracy, co w ocenie komentujących może prowadzić do osłabienia konkurencyjności gospodarki, spadku innowacyjności i ograniczenia zdolności przedsiębiorstw do realizacji inwestycji⁸⁶.

Naturalizacja często ułatwia dostęp do części zawodów regulowanych, ale też do zamówień publicznych oraz zwiększa skłonność do podejmowania ryzyka gospodarczego (np. zakładanie spółek, inwestycje kapitałowe) ze względu na większe poczucie stabilności prawnej. Oddalenie perspektywy uzyskania obywatelstwa może ograniczyć liczbę przedsięwzięć inwestycyjnych cudzoziemców o charakterze długoterminowym (np. otwarcie fabryki, rozwój centrów usług wspólnych, projekty innowacyjne). Może też utrzymać część działalności w formach prawnych i sektorach o niższej skali i produktywności (handel detaliczny, gastronomia, proste usługi). Może również skłaniać część przedsiębiorców – cudzoziemców do zmiany państwa prowadzenia tej działalności, zwłaszcza w kontekście ewentualnych problemów ze znalezieniem pracowników lub podniesienia kosztów tej działalności ze względu na wzrost płac. Tymczasem aktywność zawodowa cudzoziemców, zwłaszcza obywateli Ukrainy, którzy stanowią najliczniejszą grupę pracujących cudzoziemców w Polsce, wpływa na rozwój

⁸⁴ Ok. 1/3 ankietowanych firm, *op. cit.*

⁸⁵ Np. ID komentarza: 62725, 61096, 90316, 63925, 63765, 73131, 60268.

⁸⁶ Np. ID komentarza: 90039, 60335, 64424, 61097, 81543, 73435.

przedsiębiorczości⁸⁷. W 2023 r. ponad 10% nowo zarejestrowanych działalności gospodarczych w Polsce zostało otwarte przez obywateli Ukrainy⁸⁸. W sumie w 2023 r. zostało zarejestrowanych przez ukraińskich przedsiębiorców 30 325 działalności gospodarczych. Obywatele Ukrainy w Polsce najczęściej prowadzili działalność gospodarczą w sektorze budowlanym (ok. 24%), informacji i komunikacji (ok. 18%) oraz w pozostałej działalności usługowej (ok. 14%)⁸⁹.

Również uczestnicy konsultacji społecznych dotyczących tego projektu często podnosili argument, że część obcokrajowców może zdecydować się na zamknięcie swoich przedsiębiorstw i przeniesienie działalności do innych państw UE, oferujących krótsze i bardziej przewidywalne procedury naturalizacyjne⁹⁰. Respondenci zwracali uwagę, że brak stabilności prawnej zniechęci cudzoziemców do inwestowania w Polsce, zwłaszcza w zakup mieszkań, rozwój firm⁹¹.

Warto zauważyć, że różne instytucje, takie jak np. UNCHR, OECD lub MFW⁹² dostrzegają pozytywny wpływ migrantów, w tym zwłaszcza z Ukrainy, na polską gospodarkę. Wskazuje się m.in. że imigranci zasypują lukę na rynku pracy, która wynika ze starzenia się ludności Polski, wypychają na bardziej produktywnie stanowiska rodzimych pracowników, są też konsumentami, którzy zwiększają popyt w kraju, a także cechują się wyższym poziomem przedsiębiorczości niż lokalna ludność. W konsekwencji wyjazd z Polski pewnej części cudzoziemców, nawet tych pracujących „na czarno”, może mieć negatywny wpływ na rozwój polskiej gospodarki. Szacuje się, że w 2023 r. udział uchodźców z Ukrainy w polskim produkcie krajowym brutto wyniósł od 0,7 do 1,1%⁹³.

Jeżeli (ze względu na ewentualny wzrost zarobków) wzrosną koszty prowadzonej działalności w sektorach, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba cudzoziemców, może to spowodować przerzucenie wzrostu tych kosztów na konsumenta poprzez podwyżkę cen produkowanych towarów lub świadczonych usług⁹⁴. Największe podmioty gospodarcze mogą w ograniczonym zakresie kompensować negatywne skutki odpływu pracowników poprzez automatyzację procesów lub relokację części działalności, co jednak pozostaje poza zasięgiem większości małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie niższa liczba migrantów będzie wpływać na obniżenie inflacji poprzez redukcję konsumpcji

⁸⁷ Ukraińcy na polskim rynku pracy. Ich obecność tak wpływa na gospodarkę, <https://www.biznesinfo.pl/ukraincy-na-polskim-ryнку-pracy-ich-obecnosc-tak-wplywa-na-gospodarke-ib-wks-300125>.

⁸⁸ Ukraińcy coraz chętniej zakładają firmy w Polsce, https://www.rp.pl/biznes/art39740191-ukraincy-coraz-chetniej-zakladaja-firmy-w-polsce?utm_source=chatgpt.com.

⁸⁹ P. Maciejewski, Co 10. Działalność gospodarczą w Polsce zakładają obywatele Ukrainy, <https://pracodawcagodnyzaufania.pl/co-10-dzialalnosc-gospodarcza-w-polsce-zakladaja-obywatele-ukrainy/>.

⁹⁰ Np. ID komentarza: 63688, 90875, 68450.

⁹¹ Np. ID komentarza: 64105, 91275, 73446.

⁹² Wspólny komunikat prasowy: UNHCR i Deloitte Polska, <https://www.unhcr.org/pl/15011-unhcr-deloitte.html>, Analysis of the impact of refugees from Ukraine, dz. cyt., Republic of Poland: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Poland Annex I, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/01/17/Republic-of-Poland-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-560997>.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ A. Majchrowska, Does the minimum wage affect inflation?, „Economista” 2022 r., nr 4, s. 417, <https://ekonomista.pte.pl/pdf-156331-85029?filename=Czy%20wynagrodzenie.pdf>.

i popytu na usługi oraz mieszkania. Zaostrzenie wymogów do uzyskania obywatelstwa może spowolnić przyrost liczby cudzoziemców osiągających pełną stabilność pobytową, co ograniczyć może bazę klientów zainteresowanych produktami długoterminowymi, w szczególności kredytami hipotecznymi. Cudzoziemcy pozostający bez obywatelstwa są dla instytucji finansowych obciążeni wyższym ryzykiem migracyjnym, co może utrudniać im dostęp do finansowania i obniżać ich skłonność do dokonywania większych zakupów. W konsekwencji możliwe jest osłabienie dynamiki konsumpcji prywatnej, a tym samym wolniejszy wzrost PKB. Potencjalnie wyższe koszty zatrudnienia mogą ograniczać zyski i zdolność inwestycyjną przedsiębiorców, co może pogorszyć konkurencyjność polskich podmiotów gospodarczych na rynkach zagranicznych. Ograniczenie inwestycji potencjalnie może osłabić wzrost gospodarczy i mieć negatywny wpływ na wzrost PKB.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Przedmiotowy projekt ustawy 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 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.:

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. 2025.76,

<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.

- 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.

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

Należy również wskazać, iż skutki finansowe dla budżetu państwa będą dodatkowo związane z propozycją wprowadzenia „Państwowego Egzaminu Obywatelskiego” na temat wiedzy o Rzeczypospolitej Polskiej. W projekcie nie wskazano jednak zasad organizacyjnych związanych z przeprowadzeniem przedmiotowego egzaminu. Jako punkt odniesienia można przyjąć zatem szacowane w 2015 roku przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego koszty powołania Państwowej Komisji do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego¹⁰¹. Wydatki budżetowe z tego tytułu określono w OSR do projektu rozporządzenia na około 300 tys. zł rocznie. Uwzględniając zatem powyższe szacunki, po ich urealnieniu i przy założeniu podobnej struktury organizacyjnej obydwu egzaminów, można przyjąć, iż poziom rocznych wydatków z tego tytułu może się kształtować od 300 do 500 tys. zł.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, skutki wydłużenia pobytu imigrantów mogą mieć wpływ na dochody i wydatki budżetów lokalnych,

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>.

¹⁰¹ Projekt rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie Państwowej Komisji do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego z dnia 15 września 2015 roku.

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 prowadzi do zwiększenia obciążeń administracyjnych zarówno po stronie organów prowadzących postępowanie, jak i wnioskodawców. Wprowadzenie obowiązku przedkładania informacji o niekaralności w kraju pochodzenia oraz opinii właściwego komendanta Policji wymaga dodatkowych czynności weryfikacyjnych i pozyskiwania informacji z innych organów, co może wydłużyć czas rozpatrywania spraw. Dodatkowe obciążenia wynikają również z wprowadzenia obowiązku potwierdzenia znajomości języka polskiego na poziomie C1 oraz złożenia Państwowego Egzaminu Obywatelskiego. Zmiany te zwiększają stopień sformalizowania procedury oraz koszty i czas niezbędny do jej przeprowadzenia, zarówno po stronie cudzoziemców, jak i administracji publicznej.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Projektowana regulacja prowadzi do zaostrzenia przesłanek materialnych uznania za obywatela polskiego oraz rozszerzenia zakresu wymaganej dokumentacji i weryfikacji. Nowe obowiązki formalne zwiększają ryzyko przedłużania postępowań i konieczności ich uzupełniania, co może wpływać na tempo i przewidywalność procedur. W rezultacie zmiany te wzmacniają uznaniowy charakter instytucji uznania za obywatela polskiego i mogą ograniczyć krąg osób spełniających warunki do jego uzyskania.

2. Projektowana regulacja co do zasady nie narusza EKPC, chociaż nie można wykluczyć zaistnienia szczególnych, wyjątkowych okoliczności faktycznych, w których zastosowanie proponowanych regulacji mogłoby wywoływać wątpliwości co ich zgodności z art. 8 EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja przyczyni się do osłabienia integracji imigrantów z polskim społeczeństwem. Prawdopodobnymi skutkami proponowanych zmian będą także: zmniejszenie spójności społecznej, wzrost marginalizacji i dyskryminacji cudzoziemców, odpływ imigrantów i ogólne pogorszenie ich dobrostanu, spadek atrakcyjności Polski jako kraju przyjmującego.

Projekt zawiera ponadto przepis, który może znacznie utrudnić ubieganie się o polskie obywatelstwo osobom prześladowanym za ich działalność polityczną przez niedemokratyczne reżimy.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja będzie szczególnie oddziaływać na sektory gospodarki silnie uzależnione od pracy cudzoziemców, takie jak: budownictwo, przemysł przetwórczy, transport i logistyka, gastronomia oraz sektor opieki.

Ograniczenie dostępności pracowników zagranicznych może pogłębić istniejące niedobory kadrowe, prowadząc do wzrostu kosztów pracy, opóźnień w realizacji inwestycji oraz spadku produktywności przedsiębiorstw. W efekcie możliwe jest spowolnienie wzrostu PKB, dotychczas wspieranego przez aktywność zawodową imigrantów, oraz zwiększenie presji inflacyjnej wynikającej z rosnących kosztów działalności.

Jednocześnie zmniejszenie stabilności regulacyjnej i wydłużenie okresu wymaganego do uzyskania obywatelstwa mogą ograniczyć skłonność cudzoziemców do podejmowania długoterminowych inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej. Wyjazd wysoko wykwalifikowanych specjalistów może dodatkowo obniżyć innowacyjność w sektorach wysokich technologii i spowolnić procesy modernizacyjne. W rezultacie zmiany te mogą osłabić konkurencyjność Polski na tle innych państw UE.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja 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. Ponadto propozycja wprowadzenia nowego rodzaju egzaminu (Państwowego Egzaminu Obywatelskiego) dla cudzoziemców może wpłynąć na dodatkowe wydatki ponoszone z budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister ds. wewnętrznych lub minister ds. nauki.

5. Rozwiązania zagraniczne: Regulacje nabywania obywatelstwa w poszczególnych państwach UE i OECD są zróżnicowane. Obejmują różne tryby i podstawy prawne, w tym m.in. nabycie obywatelstwa z urodzenia, przez małżeństwo, reintegrację czy przywrócenie. W Belgii naturalizacja jest możliwa w przypadku legalnego zamieszkania w tym państwie przez ostatnie 5 lat przed złożeniem wniosku o nadanie obywatelstwa; udokumentowanej znajomości jednego z języków urzędowych w Belgii na poziomie A2 oraz integracji społecznej i ekonomicznej partycypacji. W Danii kluczowym warunkiem naturalizacji jest długość pobytu. Ustawodawstwo duńskie wymaga nieprzerwanego legalnego pobytu trwającego co najmniej 9 lat, natomiast osoby posiadające status uchodźcy muszą wykazać 8 lat pobytu. Dodatkowo cudzoziemiec musi posiadać prawo stałego pobytu przez okres co najmniej 2 lat poprzedzających złożenie wniosku, przy czym uchodźcy podlegają krótszemu wymogowi określonemu jako 1 rok. We Francji 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 B2 oraz aktywność zawodową lub edukacyjną. W Hiszpanii cudzoziemiec może uzyskać obywatelstwo po 10 latach nieprzerwanego legalnego pobytu, (tymczasowego i stałego łącznie) z wyjątkiem określonych narodowości, dla których przewidziane są krótsze okresy. W hiszpańskim systemie nabywania obywatelstwa przez rezydencję zasadnicze znaczenie posiadają dwa filary: ocena integracji kandydata, oparta na egzaminach państwowych, oraz weryfikacja niekaralności i tzw. dobrej postawy obywatelskiej. Na Litwie naturalizacja w zwykłym trybie jest możliwa po 10 latach stałego pobytu w chwili składania wniosku o przyznanie obywatelstwa oraz prawa do takiego pobytu w chwili podejmowania decyzji w tej sprawie. Przepisy wymagają także, aby kandydat wykazał stałe i legalne źródło dochodu, umożliwiające utrzymanie siebie i członków rodziny na Litwie. Jednym z kluczowych warunków integracyjnych jest znajomość języka litewskiego. W Niemczech w chwili naturalizacji osoba ubiegająca się o niemieckie obywatelstwo musi mieć nieograniczone lub stałe prawo pobytu. Podstawowy wymagany okres legalnego pobytu wynosi 5 lat. Kluczowymi elementami proceduralnymi związanymi z uzyskaniem obywatelstwa niemieckiego są: obowiązek wykazania odpowiedniej znajomości języka niemieckiego, zdanie testu obywatelskiego oraz spełnienie warunków prawnych dotyczących niekaralności i samodzielności finansowej.

Autorzy:

Konrad Kuszel, 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, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamila Sobieraj, 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/