



BMP-0790-1-14/2015/EW

Warszawa, dnia 29 grudnia 2015 roku

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 4 listopada 2015 roku (sygn. VII.533.5.2015.KM) w sprawie *braku kompleksowego uregulowania w polskich przepisach sytuacji prawnej osób nieposiadających żadnego obywatelstwa* uprzejmie przedstawiam co następuje.

Odnosząc się do podniesionego w wystąpieniu zagadnienia wprowadzenia do polskiego porządku prawnego procedury umożliwiającej bezpieczeństwa legalizację pobytu należy na wstępie zauważyć, że stosownie do art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.), cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa bezpieczeństwa są zatem traktowani jak obywatele innych krajów, co oznacza, że mają prawo do uzyskania zezwolenia pobytowego na zasadach wynikających ze wskazanej ustawy (od zezwolenia na pobyt czasowy po zezwolenie na pobyt stały).

Wymaga przy tym podkreślenia, że żaden z przepisów przywołanej ustawy nie wiąże podstawy do udzielenia zezwolenia na pobyt z posiadaniem obywatelstwa innego państwa. Ustawa *o cudzoziemcach* nie zamyka zatem apatrydom drogi do uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy. Należy bowiem wskazać, że pomimo iż art. 106 ust. 2 ustawy *o cudzoziemcach* nakłada na cudzoziemca składającego wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy obowiązek przedstawienia ważnego dokumentu podróży, przyjmuje się, że brak zadośćuczynienia temu obowiązkowi stanowi brak formalny wniosku, usuwalny w trybie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.). Obowiązek powyższy jest nadto łagodzony przez art. 106 ust. 3 ustawy *o cudzoziemcach*, zgodnie z którym w szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy cudzoziemiec nie posiada ważnego dokumentu podróży i nie ma możliwości jego uzyskania, może przedstawić inny dokument potwierdzający tożsamość. Analogiczne rozwiązania, charakteryzujące

się istnieniem obowiązku formalnego po stronie wnioskodawcy w postaci przedstawienia ważnego dokumentu podróży, łagodzonego alternatywnym wymogiem przedstawienia innego ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość, funkcjonują w postępowaniu w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały (art. 203 ust. 2 i 3 ustawy *o cudzoziemcach*) oraz w postępowaniu w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (art. 219 ust. 2 i 4 ustawy *o cudzoziemcach*).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na podstawy do wydania polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca, który zgodnie z art. 261 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach* w okresie swojej ważności potwierdza tożsamość cudzoziemca w czasie jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP). Zgodnie bowiem z art. 260 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 wskazanej ustawy, polski dokument tożsamości może być wydany cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium RP i nie posiada żadnego obywatelstwa, jeżeli przemawia za tym interes RP, przy jednoczesnym braku dokumentu podróży i niemożności otrzymania przez cudzoziemca innego dokumentu potwierdzającego tożsamość. Cudzoziemiec może posługiwać się ww. dokumentem w różnych sytuacjach życia codziennego oraz, co w świetle dotychczas przywołanych przepisów prawa jest szczególnie istotne, może on również traktować wskazany dokument jako substytut dokumentu podróży na etapie wszczynania postępowań, mających za swój przedmiot legalizację jego pobytu na terytorium RP (wskazanych powyżej).

Dodatkowo warto nadmienić, że wobec apatrydów, którzy – jak wskazano powyżej – w świetle przepisów prawa traktowani są jak obywatele innych krajów, zastosowanie mają również przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j.: Dz. U. 2012 r., poz. 680 z późn. zm.).

Kontynuując rozważania dotyczące wprowadzenia do polskiego porządku prawnego „odpowiedniej procedury umożliwiającej bezpieczeństwa legalizację pobytu” pragnę nadmienić, że ewentualne związanie podstawy do udzielenia zezwolenia pobytowego z samym faktem nieposiadania żadnego obywatelstwa stanowiłoby *novum* w polskim systemie prawnym. Należy bowiem wskazać, że w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy, podstawy jego udzielenia zostały związane z określonym celem, jaki cudzoziemiec zamierza realizować (np. zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, zezwolenie na pracę w celu kształcenia się na studiach), względnie ze szczególną sytuacją, w jakiej cudzoziemiec może się znajdować, z założenia o charakterze przejściowym, a nie trwałym (np. zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi). W związku z powyższym, w opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) ewentualna zmiana przepisów prawa uwzględniająca przedmiotowy postulat, wymagałaby pogłębionej analizy, w szczególności w kontekście takiego określenia podstawy udzielania zezwolenia na pobyt czasowy (względnie innego, nowego zezwolenia pobytowego), aby uniemożliwić ewentualne nadużycia związane m.in. ze stwarzaniem pozorów nieposiadania obywatelstwa dla celów zalegalizowania pobytu na terytorium Polski.

Odnosząc się z kolei do podniesionej przez Pana Rzecznika kwestii braku możliwości uzyskania przez apatrydów legalizujących swój pobyt w ramach postępowania o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu obywatelstwa polskiego, nawet po wieloletnim zamieszkiwaniu w Polsce, pragnę zwrócić uwagę, że podstawowym sposobem nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca jest jego nadanie przez Prezydenta RP. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o *obywatelstwie polskim* (Dz. U. z 2012 r., poz. 161 z późn. zm.) temu trybowi nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca przyznaje prymat w stosunku do pozostałych sposobów nabycia obywatelstwa, co wynika wprost z art. 35 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ww. ustawy o *obywatelstwie polskim*. Cudzoziemiec ubiegający się o nadanie obywatelstwa polskiego nie musi spełniać formalnych przesłanek, a Prezydent RP nie jest ograniczony w swoich konstytucyjnych kompetencjach żadnymi warunkami i może nadać obywatelstwo polskie każdemu cudzoziemcowi.

Przedstawiając powyższe pragnę zatem ponownie zauważyć, że w świetle obowiązujących przepisów prawa apatrydzi mają możliwość zalegalizowania pobytu na terytorium RP, a w dalszej perspektywie - uzyskania obywatelstwa polskiego w drodze uznania za obywatela polskiego, zgodnie z art. 30 ustawy o *obywatelstwie polskim*, albo nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP zgodnie z art. 18 wskazanej ustawy.

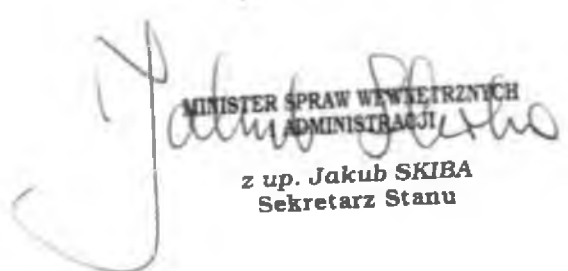
W nawiązaniu natomiast do kwestii wprowadzenia do polskiego porządku prawnego procedury identyfikacji osób nieposiadających obywatelstwa żadnego państwa należy wskazać, że ocenie zasadności i celowości przedmiotowego rozwiązania powinno towarzyszyć konkretne założenie co do jego zakresu i skutków. Przede wszystkim, wymaga rozstrzygnięcia czy identyfikacja osób nieposiadających obywatelstwa miałaby służyć przyznaniu określonego uprawnienia, i tym samym stanowić element innego postępowania (którego przedmiotem jest jego przyznanie), czy też ma to być postępowanie w przedmiocie ustalenia nieposiadania obywatelstwa żadnego państwa o skutkach *erga omnes*. Z uwagi na szczególną sytuację bezpaństwowców, jak również fakt, że źródło stanu nieposiadania żadnego obywatelstwa przez konkretną osobę mogą być bardzo zróżnicowane, ewentualne prace legislacyjne nad wprowadzeniem zmian w obowiązujących przepisach prawa, muszą być poprzedzone szczegółową analizą.

Przechodząc do kolejnego zagadnienia wskazanego w wystąpieniu Pana Rzecznika, tj. przystąpienia Polski do *Konwencji o statusie bezpaństwowców* przyjętej dnia 28 sierpnia 1954 r. oraz *Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości* uchwalonej dnia 30 sierpnia 1961 r. uprzejmie informuję, że - jak wskazano w przywołanym przez Pana Rzecznika piśmie z dnia 11 czerwca 2015 r. - po analizie materiałów zebranych w toku spotkań i konsultacji, Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji podczas posiedzenia w dniu 15 kwietnia 2014 r. przyjął rekomendację postulującą związanie się przez Polskę postanowieniami *Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości*.

Uprzejmie informuję, że trwające w MSWiA prace związane z procesem ratyfikacji przedmiotowej *Konwencji*, znajdują się obecnie na etapie kompletowania niezbędnej dokumentacji, prac translatorskich oraz analizy obowiązujących przepisów prawa dotyczących problematyki obywatelstwa, pod kątem zgłoszenia ewentualnych zastrzeżeń.

Z kolei w nawiązaniu do *Konwencji o statusie bezpaństwowców* pragnę poinformować, że wnioski w zakresie obowiązywania wskazanej konwencji w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, zostały zebrane w dokumencie o charakterze roboczym, będącym obecnie przedmiotem analizy w resorcie spraw wewnętrznych i administracji. Tym samym pragnę poinformować, że decyzja w przedmiocie prowadzenia dalszych prac pod kątem ewentualnej ratyfikacji *Konwencji* nie została jeszcze podjęta.

Z poważaniem


MINISTER SPRAW WNEĘTRZNYCH
ADMINISTRACJI
z up. Jakub SKIBA
Sekretarz Stanu