

ADAM BODNAR, ADAM PŁOSZKA

Konstytucyjne prawo równego dostępu do służby publicznej a instytucja podwójnego obywatelstwa

1. Wstęp

Konstytucja RP¹ w art. 60 gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Jest to jedno z nielicznych praw obywatelskich zagwarantowanych w konstytucyjnym katalogu praw i wolności jednostki, a więc praw zależnych od posiadania statusu obywatela RP. Co do zasady bowiem Konstytucja RP, inaczej niż Konstytucja PRL², oparta została na założeniu, zgodnie z którym prawa i wolności jednostki przysługują wszystkim jednostkom znajdującym się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej.

Sposób rozumienia zakresu podmiotowego tego prawa nie budził dotychczas większych kontrowersji, a co za tym idzie zainteresowania, ani w doktrynie, ani w praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej. Kontrowersje te sprowokowała „reforma”³ sądownictwa i prokuratury dokonana w latach 2016–2020. Jednym z aspektów tej „reformy”, który dotychczas nie spotkał

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

³ Ujęcie pojęcia „reforma” w cudzysłów wynika z krytycznej oceny wprowadzonych zmian w sądownictwie, których zasadniczym celem – w naszej ocenie – było podważenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Na temat poszczególnych etapów tej „reformy” por. S. Zabłocki, *Notatki...*, a także W. Sadurski, *Poland's... O konsekwencjach tej reformy* A. Begier *et al.*, *Obietnice...*

się z należytą uwagą ze strony nauki prawa, było uwarunkowanie przez ustawodawcę dostępu do służby publicznej w zawodzie prokuratora oraz sędziego od posiadania wyłącznie obywatelstwa RP.

Ten aspekt reformy sądownictwa stanowi dla nas punkt wyjścia do sformułowania pytania badawczego, czy wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu wyłączności obywatelstwa RP, a co za tym idzie pozbawienie osób posiadających podwójne czy też wielokrotne obywatelstwo dostępu do służby publicznej można uznać za zgodne z Konstytucją RP, a także wiążącym Polskę prawem międzynarodowym i europejskim. Odpowiedź na to pytanie, choć udzielona na kanwie wprowadzonych zmian dotyczących dostępu do zawodu sędziego (asesora sądowego) i prokuratora (asesora prokuratorskiego), ze względu na brzmienie art. 60 Konstytucji RP ma znaczenie dalece wykraczające poza dostęp do tych dwóch zawodów.

Dla potrzeb odpowiedzi na tak sformułowane pytanie badawcze w pierwszej kolejności w niniejszym artykule dokonujemy charakterystyki wprowadzonej zmiany w celu zrekonstruowania zasadniczych argumentów podnoszonych za wprowadzeniem wyłączności obywatelstwa jako warunku dostępu do zawodu sędziego i prokuratora (punkty 2–5). W dalszej kolejności (punkt 6) dokonujemy analizy skutków, jakie przyniosło wprowadzenie tej zmiany. Wreszcie zrekonstruowane wcześniej argumenty, jak i skutki uchwalonych regulacji prawnych (punkty 7–8), konfrontujemy z Konstytucją RP i wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, formułując w podsumowaniu (punkt 9) odpowiedź na pytanie badawcze.

2. Wprowadzenie wyłączności obywatelstwa RP w odniesieniu do prokuratorów

Jednym z pierwszych etapów szeroko pojętej „reformy” wymiaru sprawiedliwości dokonanej po 2015 r. były zmiany w zakresie ustroju i modelu prokuratury. Zasadniczym elementem zmian ustawodawczych przeprowadzonych w 2016 r. było odwrócenie wprowadzonego zaledwie kilka lat wcześniej rozdziału funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości⁴. Przyjęta została zupełnie nowa ustawa – Prawo o prokuraturze⁵,

⁴ Na temat „reformy” prokuratury por. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Stan oskarżenia...*

⁵ Ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2023, poz. 1360, tekst jedn. ze zm., dalej: pr. prok.

natomiast uchylona została wcześniej obowiązująca ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze⁶.

Prawo o prokuraturze, w interesującym nas zakresie, wprowadziło nieznaną ustawie o prokuraturze z 1985 r. wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego jako kryterium dostępu do zawodu prokuratora. Ustawodawca w art. 75 § 1 pkt 1 pr. prok. określił bowiem, że prokuratorem może zostać osoba, która: „posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich”. Jednocześnie art. 93 § 6 pr. prok. określił, że „[s]tosunek służbowy prokuratora wygasa z dniem utraty przez niego obywatelstwa polskiego lub uzyskania obywatelstwa innego państwa”. Co ciekawe, taki sam wymóg nie został określony w stosunku do asystentów prokuratora – w art. 176 § 1 pkt 1 pr. prok. nie wskazano wymogu „wyłączności” obywatelstwa.

Zmiana ta została skorelowana z art. 52 ustawy wprowadzającej Prawo o prokuraturze. Przepis ten stwierdzał: „Wymagań dotyczących zajmowania stanowiska prokuratora, określonych w art. 75 § 1 pkt 1 [pr. prok.] nie stosuje się do osoby zajmującej stanowisko prokuratora w dniu wejścia w życie [Prawo o prokuraturze]”. Oznacza to, że dotychczasowi prokuratorzy mogli zachować podwójne obywatelstwo, jeśli takowe posiadali. Przyjęte zaś przepisy miały zastosowanie na przyszłość do każdej nowej osoby, która starałaby się o status prokuratora.

Spodziewać należałoby się, że tak istotna – z perspektywy statusu prokuratora oraz praw obywatelskich – zmiana zostanie należycie uzasadniona przez projektodawcę ustawy. Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy milczy o tej zmianie⁷. Projekt tej ustawy stanowił przedłożenie poselskie. Z tego względu nie obejmowały go wymagania dotyczące prowadzonych konsultacji społecznych. Wprowadzenie wymogu wyłącznego obywatelstwa jako warunku dostępu do zawodu prokuratora nie wzbudziło większych wątpliwości na etapie prac legislacyjnych⁸. Wprawdzie podnoszony był przez ekspertów ds. legislacji argument potencjalnej niezgodności tego rozwiązania z Konstytucją RP, jednak przedstawiciele resortu sprawiedliwości uzasadniali potrzebę tej zmiany zasadniczo dwoma argumentami. Pierwszym – o charakterze systemowym – tj. stwierdzeniem, że regulacja ta stanowi *lex specialis*

⁶ Por. art. 74 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2016, poz. 178 ze zm.

⁷ Por. VIII kadencja, druk sejm. nr 162.

⁸ Por. zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z 29 stycznia 2016 r.

w stosunku do ogólnej regulacji przepisów prawa o obywatelstwie, a podobne rozwiązanie zostało przyjęte w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁹. Drugim – o charakterze aksjologicznym – poprzez wskazanie na zagrożenia związane z podwójną lojalnością osób, które będą pracowały jako prokuratorzy¹⁰.

3. Wprowadzenie wyłączności obywatelstwa RP w odniesieniu do sędziów

Znacznie większe kontrowersje niż zmiana statusu prokuratorów wzbudziła tożsama zmiana w zakresie statusu sędziów wprowadzona na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r.¹¹ Warto odnotować, że ustawa ta stanowiła element budzącej społeczne kontrowersje „reformy sądownictwa”¹². Została ona przyjęta w następstwie zawetowania przez Prezydenta RP wcześniejszej wersji ustawy o Sądzie Najwyższym¹³, zasadniczo z uwagi na przyznanie zbyt dużych, dyskrejonalnych uprawnień Prokuratorowi Generalnemu – Ministrowi Sprawiedliwości, ale także ze względu na tempo prac nad tą ustawą¹⁴. Sposób procedowania tej kompleksowej, ustrojowej ustawy, która została przekazana Prezydentowi do podpisu po zaledwie dziewięciu dniach od jej wpływu do Sejmu, stanowi zresztą dobitną egzemplifikację nieprawidłowości procesu legislacyjnego Sejmu VIII i Senatu IX kadencji¹⁵.

⁹ *Ibidem*, stanowisko Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz Bogdana Świączkowskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

¹⁰ *Ibidem*, wypowiedź Bogdana Świączkowskiego: „Z uwagi na to, że prokurator prowadzi czy nadzoruje, przede wszystkim prowadzi śledztwa dotyczące zdrady, szpiegostwa, gdyby była możliwość posiadania przez prokuratora podwójnego obywatelstwa i miałby on obywatelstwo państwa, którego obywatela dotyczy prowadzone przez niego postępowanie, to mogłaby zaistnieć taka sytuacja, że mogłaby się pojawić u tego prokuratora moralna, bym powiedział, nie tylko moralna czy etyczna dwuznaczność, bo musiałby postępować lojalnie, zgodnie z normami regulującymi kwestie obywatelstwa musiałby być lojalny wobec obu państw. Tak? Mówię to, nie ukrywam, także z uwagi na specyfikę dotyczącą Śląska i różnego rodzaju sytuacji związane ze sprawami obywatelstwa na terenie Górnego Śląska czy też Śląska Opolskiego. Zatem, jak sądzę, intencją Sejmu Rzeczypospolitej było wprowadzenie tego konkretnego zapisu. W naszym przekonaniu to w żadnym wypadku nie uchybia normom konstytucyjnym ani innym normom ustawowym”.

¹¹ Dz.U. 2023, poz. 1093, tekst jedn. ze zm., dalej: u.SN. Ustawa ta weszła w życie 3 kwietnia 2018 r.

¹² Por. D. Mazur, *Sędziowie...*

¹³ Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, VIII kadencja, druk sejm. nr 1727.

¹⁴ Prezydencki wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1789.

¹⁵ Por. szerzej: Fundacja Batorego, *Ustawa w 2 godziny...*

Ustawa „prezydencka”, ostatecznie uchwalona, ustanowiła kryteria, jakie musi spełniać kandydat do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. W interesującym nas zakresie określiła, że na ten urząd może być powołana osoba, która posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych (art. 30 § 1 pkt 1 u.SN). Tożsamej treści przepis kształtuje status ławnika Sądu Najwyższego (art. 59 § 3 pkt 1 u.SN). Wymóg posiadania wyłącznie polskiego obywatelstwa rzeczona ustawa nałożyła także na sędziów sądów wojskowych (art. 106 pkt 4 u.SN), oraz sędziów sądów powszechnych (art. 108 pkt 3 u.SN), a w konsekwencji także asesorów sądowych.

Ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła istotne rozwiązanie przejściowe, określając, że sędzia albo asesor sądowy, który w dniu wejścia w życie tej ustawy nie spełnia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, powinien w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy zrzec się obywatelstwa obcego państwa. W przypadku gdyby tego nie zrobił, jego stosunek służbowy jako sędziego albo asesora sądowego zostałby wygaszony z mocy prawa (art. 117 § 1 i 2 u.SN).

Wprowadzenie do porządku prawnego wyłącznego obywatelstwa RP jako kryterium dostępu do urzędu sędziego, a co za tym idzie wykluczenie ze służby sędziowskiej osób posiadających wielokrotne obywatelstwo, nie zostało przez wnioskodawcę – tj. Prezydenta Rzeczypospolitej – uzasadnione w wyczerpujący sposób. Uzasadnienie projektu prezydenckiej ustawy poprzestało jedynie na wskazaniu, że posiadanie podwójnego obywatelstwa stanowi nową i „dotychczas nieznaną” okoliczność skutkującą wygaszeniem stosunku służbowego sędziego¹⁶. Co ciekawe w świetle wcześniej wskazanych okoliczności dotyczących przyjęcia tej ustawy: w zakresie wprowadzenia ww. kryterium ustawa „prezydencka” w istocie skopiowała rozwiązania z zawetowanej wcześniej ustawy. Projekt zawetowanej ustawy nie zawierał przy tym nawet tak lapidarnego uzasadnienia, choć już na etapie jego (ekspresowego) procedowania podnoszono zarzuty dotyczące jego potencjalnej niezgodności z Konstytucją RP¹⁷.

Do zapowiedzi wprowadzenia kryterium wyłącznego obywatelstwa w pisemnej opinii krytycznie odniósł się Rzecznik Praw Obywatelskich. Argumentował on, że zakaz posiadania dodatkowego obywatelstwa innego

¹⁶ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, VIII kadencja, druk sejm. nr 2003, s. 16.

¹⁷ Por. opinia Sądu Najwyższego z 18 lipca 2017 r. do poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, VIII kadencja, druk sejm. nr 1727, s. 10.

państwa przez kandydatów na stanowisko sędziego, asesora czy ławnika albo osób już piastujących ten urząd jest niezgodny z konstytucyjnymi standardami wynikającymi z art. 32 i 60 Konstytucji RP. Ombudsman zakwestionował także zgodność z Konstytucją RP wspomnianego wyżej przepisu przejściowego – tj. art. 117 u.SN – wskazując na jego niezgodność z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Niezgodność tę Rzecznik dostrzegł w tym, że przepis ten pozwala złożyć z urzędu sędziów albo asesorów sądowych, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk. Co więcej, decyzja o złożeniu sędziego z urzędu następuje wyłącznie na skutek zrealizowania się ustawowo określonej przesłanki w postaci posiadania przez sędziego bądź asesora podwójnego obywatelstwa, choć w świetle Konstytucji RP jedynym uprawnionym organem do złożenia sędziego z urzędu jest sąd¹⁸.

W toku prac parlamentarnych podnoszono zarzut niezgodności tego rozwiązania z Konstytucją RP (w aspekcie równości, tj. w kontekście art. 32 Konstytucji RP), ustawą o obywatelstwie polskim¹⁹, i innymi wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi²⁰. Także w debacie publicznej rozwiązanie to krytykowali przedstawiciele mniejszości niemieckiej²¹.

Przedstawicielka Prezydenta w toku prac parlamentarnych uzasadniała tę zmianę, wskazując na argument o charakterze systemowym, tj. obowiązywanie takiego wymogu w kontekście prokuratorów i funkcjonariuszy służb specjalnych. Wskazywała także na argument o charakterze aksjologicznym, tj. że wprowadzenie tego wymogu stanowi podkreślenie więzi prawnej między sędzią a państwem²². Przedstawiciel większości w Senacie wskazał nadto

¹⁸ Por. opinie Rzecznika Praw Obywatelskich z 2 i 29 listopada 2017 r. do projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, VIII kadencja, druk sejm. nr 2003.

¹⁹ Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. 2023, poz. 1989, tekst jedn.

²⁰ Por. zapis stenograficzny przebiegu posiedzenia Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 30 listopada 2017 r., < <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=SPC-110> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

²¹ *Lider MN...*

²² Por. w szczególności wypowiedź Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Anny Surówiki-Pasek w trakcie 52. posiedzenia Senatu IX kadencji, której obszernie fragmenty warto tu przytoczyć: „Kolejna kwestia, która tutaj była podnoszona, dotyczy wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego jako warunku bycia sędzią Sądu Najwyższego. Obecnie w systemie prawnym obowiązuje kilka ustaw, które również wprowadzają ten wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, (...). Po co jest wprowadzany ten wymóg? Tak jak w przypadku wskazanych przeze mnie wcześniej osób pełniących różne funkcje publiczne, wymóg posiadania wyłącznie jednego obywatelstwa, obywatelstwa polskiego, w przypadku sędziów Sądu Najwyższego służy podkreśleniu tych więzi, które łączą sędziego z państwem polskim. Sędzia wydaje wyroki i wszystkie rozstrzygnięcia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku

na ryzyko związane z brakiem lojalności sędziów posiadających podwójne obywatelstwo względem państwa polskiego²³.

Bezpośrednio po uchwaleniu ustawy do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga sędziego, który – dotknięty zmianami wprowadzonymi przez ww. ustawę – zwrócił się z wnioskiem do RPO o ochronę swoich praw. W odpowiedzi na ten wniosek RPO skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie generalne²⁴, podnosząc wcześniejsze argumenty na rzecz niekonstytucyjności tego prawa. Ministerstwo Sprawiedliwości w odpowiedzi wskazało na *ratio legis* ustawy²⁵, przytaczając dotychczasowy argument, że wymóg wyłączności obywatelstwa ma zastosowanie do przedstawicieli wielu służb. Dodatkowo podniesiono, że wprowadzenie tej zmiany ma zabezpieczać lojalność wobec państwa polskiego. Jak stwierdził Minister Sprawiedliwości, „ograniczenie ryzyka działania na rzecz innego państwa przez osoby sprawujące funkcje publiczne wymusza bardziej rygorystyczne wymagania państwa wobec tych osób. Wprowadzone zmiany statuujące warunek posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego w odniesieniu do sędziów są uzasadnione, z uwagi na ustawowe zadania tej grupy zawodowej oraz fakt, że pełniona przez nich służba związana jest z wykonywaniem władzy publicznej oraz realizacją polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”²⁶.

osoby, która pełni tak ważny urząd i wydaje wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, ważne jest to ściśle powiązanie tym węzłem prawnym, jakim jest posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego. Dlatego też pan prezydent w swoim projekcie, który został 8 grudnia przyjęty przez Sejm, zaproponował, żeby sędziowie Sądu Najwyższego posiadali wyłącznie obywatelstwo polskie”; zob. < <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,497,2.html> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

²³ *Ibidem*, wypowiedź Senatora M. Seweryńskiego, przedstawiciela większości: „W mojej opinii może być – może być, czyli to jest hipoteza, że jest takie ryzyko – pewien konflikt lojalności w przypadku takiej osoby, która ma więcej niż jedno obywatelstwo. Bo wobec którego z tych krajów ona będzie lojalna albo bardziej lojalna, a wobec którego będzie trochę mniej lojalna? Jak ktoś wykonuje tak ważną funkcję, jak funkcja sędziego, to taki konflikt obywatelskości, poczucia obywatelskości, lojalności obywatelskiej to już nie jest tylko pewna rozterka wewnętrzna, bo ona może się uzewnętrznić poprzez określone akty władcze. Więc ja bym tego tak bardzo nie lekceważył”.

²⁴ Wystąpienie RPO z 15 lutego 2018 r., VII.561.8.2017.AJK, < <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20ows.%20obywatelstwa%20s%C4%99dzi%C3%B3w.pdf> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

²⁵ Co szczególnie interesujące: Ministerstwo Sprawiedliwości uzasadnienia tego nie rekonstruowało, opierając się na przebiegu prac parlamentarnych, ale przedstawiło jako własne.

²⁶ Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Łukasza Piebiaka z 18 czerwca 2018 r., DL-VI-053-4/18, na wystąpienie RPO, < https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20w%20sprawie%20obywatelstwa%20s%C4%99dzi%C3%B3w,%2018%20czerwca%202018%20r._0.pdf >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

4. Relatywizacja wymogu posiadania wyłącznego obywatelstwa RP przez sędziów

W przywoływanym wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na kilka, także proceduralnych, wątpliwości odnoszących się do art. 117 u.SN. Ministerstwo Sprawiedliwości wątpliwości uznało za „nieuzasadnione”. Tymczasem niecały miesiąc później, bo już w lipcu 2018 r., do Sejmu RP wpłynął projekt ustawy przewidujący nowelizację tego przepisu²⁷. Nowelizacja ta, przedłożona ponownie w trybie poselskim, została uchwalona po kilkunastu dniach od wpływu projektu ustawy do Sejmu²⁸. Na jej mocy zliberalizowano wymóg posiadania wyłącznego obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów sądowych. Jak wskazywano w uzasadnieniu ustawy, zmiany te zostały pomyślane w celu: „złagodzenia skutków wejścia w życie przepisów nakazujących sędziom posiadającym także obywatelstwo państwa obcego, zrzeczenia się go pod rygorem wygaśnięcia stosunku służbowego, dając sędziemu możliwość zachowania zajmowanego stanowiska sędziowskiego bez zrzeczenia się obywatelstwa państwa obcego”²⁹.

Nowelizacja ta przyznała kompetencje Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS) do dyskrecjonalnego i niepodlegającego kontroli sądowej decydowania o utrzymaniu przez sędziów stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa. W razie negatywnej decyzji KRS osoba wnioskująca, w terminie dwóch miesięcy od dnia wydania uchwały przez KRS, została zobowiązana do przedstawienia dokumentów potwierdzających podjęcie czynności zmierzających do zrzeczenia się obywatelstwa obcego państwa pod rygorem wygaszenia stosunku służbowego sędziego albo asesora sądowego z mocy prawa.

Dodatkowo, ustawodawca w drodze przedmiotowej nowelizacji (w art. 20) nałożył na sędziów obowiązek przedłożenia Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenia z zakresie tego, czy posiadają oni wyłącznie obywatelstwo polskie czy także obywatelstwo innego państwa. Przyczyną wprowadzenia tego obowiązku było oprostowanie przez środowiska sędziowskie wcześniejszego żądania złożenia tego typu oświadczeń z uwagi na brak postawy prawnej dla domagania się przez Ministerstwo takiej

²⁷ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 2731.

²⁸ Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 1443.

²⁹ Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 2731.

informacji³⁰. W trakcie prac nad tą nowelizacją Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało, że nie ma informacji, jakiej grupy sędziów dotyczy problem wyłącznego obywatelstwa, wskazując, że m.in. temu służy nowelizacja w zakresie wprowadzenia obowiązku podania danych o obywatelstwie³¹.

5. Utrwalenie zmian – wprowadzenie wyłączności obywatelstwa RP w odniesieniu do absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury

W toku procedowania nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadzanym zmianom sprzeciwiała się w szczególności mniejszość niemiecka, w tym jej reprezentant w Sejmie³². To właśnie poseł mniejszości niemieckiej – w drodze interpelacji poselskiej – krytykując wprowadzone zmiany, zwrócił uwagę na pominięty w pracach nad zmianami w sądownictwie status aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP). Ustawodawca nie wyposażył bowiem aplikantów KSSiP, w przeciwieństwie do sędziów i asesorów sądowych, w prawo do złożenia wniosku do KRS o wyrażenie zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa³³. W odpowiedzi na tę interpelację Ministerstwo Sprawiedliwości przywołało dotychczas podnoszone argumenty uzasadniające wyłączność obywatelstwa RP jako warunku dostępu do urzędu sędziego, nie odnosząc się do przedstawionego w interpelacji postulatu wyposażenia aplikantów KSSiP w prawo do złożenia wniosku o wyrażenie

³⁰ Por. stanowisko Stałego Prezydium Forum Współpracy Sędziów z 15 kwietnia 2018 r. w sprawie zobowiązania sędziów do składania oświadczeń dotyczących posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, < <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2204-stanowisko-stalego-prezydium-forum-wspolpracy-sedziow-z-dnia-15-04-2018-r-w-sprawie-zobowiazania-sedziow-do-skladania-oswiadczen-dotyczacych-posiadania-wylacznie-obywatelstwa-polskiego> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

³¹ Por. zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z 23 lipca 2018 r., < <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,7872,1.html> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

³² *Poseł Galla w starciu z Krystyną Pawłowicz. „Ja Polsce wstydu nie przynoszę”*, Gazeta Wyborcza, Wiadomości Opole, 6 grudnia 2017 r., < <https://opole.wyborcza.pl/opole/7,35086,22746222,posel-galla-w-starciu-z-krystyna-pawlowicz-ja-polsce-wstydu.html> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

³³ Interpelacja posła Ryszarda Galli nr 32282 do Ministra Sprawiedliwości w sprawie podwójnego obywatelstwa sędziów z 27 czerwca 2019 r., < <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Interpelacja-Tresc.xsp?key=BDRHEY&view=null> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa³⁴.

Postulat ten zmaterializował się jednak niecały rok później w drodze nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury³⁵. Ustawą z 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury³⁶, nałożono na egzaminowanych aplikantów sędziowskich i prokuratorskich, ubiegających się o stanowiska asesorskie, obowiązek przedstawienia oświadczeń co do posiadanego obywatelstwa, a w dalszej kolejności obowiązek posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego. Podobnie jak w przypadku sędziów, także egzaminowanym aplikantom sędziowskim przyznano prawo zwrócenia się do KRS z wnioskiem o wyrażenie zgody na posiadanie nie tylko polskiego obywatelstwa. Procedura została ukształtowana w analogiczny sposób do tej mającej zastosowanie w odniesieniu do sędziów (art. 3). Takie same prawo oraz procedurę ubiegania się o nie przewidziano w odniesieniu do aplikantów prokuratorskich, z tym że w ich przypadku uprawnienie do decydowania – zamiast Krajowej Radzie Sądownictwa – przyznano Prokuratorowi Generalnemu (art. 4).

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych zmian, także w pracach nad tą nowelizacją rozwiązaniu ograniczającemu dostęp do służby publicznej ze względu na posiadane podwójne obywatelstwo postawiono zarzuty niezgodności z Konstytucją RP. Projektodawcy, odpierając te zarzuty, poza dotychczas podnoszonymi argumentami, podali dodatkowe uzasadnienie o charakterze faktycznym. Wskazali mianowicie, że wcześniej wprowadzone regulacje prawne ustanawiające wyłączność obywatelstwa jako okoliczność warunkującą dostęp do urzędu sędziego pozostają w mocy od 1,5 roku. Są one objęte domniemaniem konstytucyjności, którego nikt nie zakwestionował skutecznie przed Trybunałem Konstytucyjnym³⁷. Projekt ten – z uwagi na fakt, że był projektem rządowym – podlegał opiniowaniu przez Radę Legislacyjną. Rada w swojej opinii – co interesujące – przyznała, że:

³⁴ Odpowiedź na interpelację nr 32282 w sprawie podwójnego obywatelstwa sędziów podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Łukasza Piebiaka z 18 lipca 2019 r., < <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BE8H9U&view=null> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

³⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, IX kadencja, druk sejm. nr 644.

³⁶ Dz.U. 2021, poz. 21.

³⁷ Por. zapis stenograficzny posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 36) z 15 października 2020 r., < <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/AECD7FF01E41929DC1258607003B7471/%24File/0065009.pdf> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

„art. 60 Konstytucji RP nie zawiera wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, jako warunku dostępu do służby publicznej”. W dalszej jednak kolejności Rada w swojej opinii stwierdziła, że jak każde konstytucyjne prawo, także prawo z art. 60 podlega ograniczeniom (na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a argumentami uzasadniającymi owo różnicowanie są m.in. obowiązek zachowania lojalności oraz konieczność „realizacji takich wartości konstytucyjnych, jak dążenie do tego, by osoby mające wykonywać w imieniu Państwa Polskiego szczególne funkcje władczo-jurysdykcyjne wykazywały w tym większym zakresie wierność Rzeczypospolitej Polskiej (wartość z art. 82 Konstytucji RP) oraz by, w przypadku sędziów i asesorów sądowych, mieli pełne warunki do bycia w pełni niezawisłymi (wartość z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)”³⁸.

6. Ocena skutków wprowadzonych regulacji

Reasumując, w wyniku zmian wprowadzonych na przestrzeni 2016–2020 r. ustawodawca najpierw pozbawił osoby posiadające obok obywatelstwa polskiego także obywatelstwo innego państwa dostępu do urzędu sędziego oraz prokuratora, a następnie dostęp ten znacznie ograniczył. Jednocześnie na żadnym etapie procesu legislacyjnego, który doprowadził do tego skutku, projektodawcy kolejnych ustaw nie dokonali rzetelnej oceny skutków proponowanych regulacji. Tym samym wprowadzanym zmianom nie towarzyszyło jasne określenie populacji obywateli polskich sprawujących wymiar sprawiedliwości lub aspirujących do niego, których projektowane zmiany będą dotyczyć. Jedyne w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o KSSiP projektodawca, argumentując na rzecz odstąpienia od wymogu posiadania wyłącznie polskiego obywatelstwa na etapie aplikowania do szkoły³⁹, stwierdził, że „posiadanie obywatelstwa innego państwa jest zjawiskiem dość częstym”.

W świetle powyższego twierdzenia warto zaznaczyć, że posiadanie przez obywateli RP podwójnego, czy szerzej wielokrotnego obywatelstwa, nie jest

³⁸ Opinia z 24 kwietnia 2020 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (UD 56) z 14 lutego 2020 r., <<https://www.gov.pl/web/radalegisacyjna/opinia-z-24-kwietnia-2020-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowej-szkole-sadownictwa-i-prokuratury-ud-56-z-dnia-14022020-r>>, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

³⁹ Co wynikało z faktu, że nawet przyjęcie na aplikację nie gwarantuje uzyskania w przyszłości statusu sędziego. Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, s. 8.

zjawiskiem ani wyjątkowym, ani tym bardziej nowym. Fenomen wielokrotnego obywatelstwa ma długą i ogólnoswiatową tradycję. Wynika on, co do zasady, z różnego sposobu kształtowania przez ustawodawstwa poszczególnych państw zasad nabywania obywatelstwa, w tym przede wszystkim ze względu na istnienie określonych więzi rodzinnych (*ius sanguinis*) czy też faktu urodzenia na terytorium państw, w których obowiązuje (*ius soli*). Na to nakładają się historyczne zmiany w zakresie granic poszczególnych państw oraz migracje ludności⁴⁰. Owe procesy, w polskim kontekście, doprowadziły do sytuacji, w której zgodnie z dostępnymi danymi ze spisu powszechnego z 2011 r. w Polsce osób z polskim i jednocześnie drugim obywatelstwem jest 327 tys., co stanowiło w tamtym czasie mniej niż 1% ogółu ludności⁴¹.

Podkreślić należy to wyraźnie, że skutkiem reformy z 2017 r. była sytuacja, w której sędziowie posiadający podwójne obywatelstwo, chcąc uzyskać lub zachować urząd sędziego zostali zobligowani do rezygnacji z obywatelstwa innego państwa. Poza incydentalnie nagłaśnianymi przez media przypadkami⁴² nie sposób ustalić, ilu dokładnie sędziów dokonało rezygnacji z obywatelstwa innego państwa, ew. przeszło w stan spoczynku lub zrezygnowało z kontynuacji kariery sędziowskiej i prokuratorskiej. Nie sposób także wykluczyć, że dodatkowym skutkiem tej regulacji było to, że niektórzy prawnicy wykonujący inne zawody prawnicze (adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika) zostali zmuszeni do podjęcia decyzji

⁴⁰ Por. szerzej: W. Czapski, *O przyjmowaniu...*, s. 25–49; A. Grajewski, *Blaski...*, s. 77–82.

⁴¹ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011...* Dane dotyczące wielokrotnych obywatelstw nie były gromadzone przy okazji ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. W spisie tym wymagane było podanie informacji tylko o jednym z posiadanych obywatelstw (formularz nie zawierał pytań o drugie i kolejne obywatelstwo). Respondenci w odpowiedzi na pytanie o obywatelstwo, w przypadku posiadania więcej niż jednego obywatelstwa, dysponowali następującą instrukcją:

1. Jeśli osoba ma obywatelstwo polskie i inne, należało wybrać „Polska”;
2. Jeżeli cudzoziemiec (osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego) ma:
 - a) kilka obywatelstw, w tym jedno jest obywatelstwem kraju należącego do Unii Europejskiej (UE) – należało wpisać nazwę kraju należącego do UE,
 - b) obywatelstwo kilku krajów UE – należało wpisać nazwę jednego z tych krajów (wybraną według uznania osoby spisywanej),
 - c) obywatelstwo kilku krajów nienależących do UE – należało wpisać nazwę jednego z tych krajów (wybraną według uznania osoby spisywanej).

Przedmiotową informację uzyskaliśmy od Głównego Urzędu Statystycznego w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych statystycznych dotyczących podwójnego obywatelstwa w dniu 11 marca 2024 r. (Znak pisma: GUS-DK02.601.698.2024.5 – niepublikowane).

⁴² Głośny był przypadek prof. Aleksandra Stępkowskiego kandydującego na urząd sędziego Sądu Najwyższego, który zrezygnował z obywatelstwa brytyjskiego. O okolicznościach jego powołania na urząd sędziego por. M. Pach, *Niedbalstwo...*

o rezygnacji z możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego oraz prokuratora, w sytuacji gdy chcieli zachować swoje podwójne obywatelstwo. Tym samym i tak trudna droga do urzędu sędziego, widzianego jako korona zawodów prawniczych, stała się dla części obywateli jeszcze trudniejsza, jeśli w ogóle możliwa⁴³.

Tym, co można w sposób jednoznaczny ustalić, jest liczba sędziów i asesorów sądowych, którzy posiadali podwójne obywatelstwo w połowie 2018 r. Sędziowie i asesory sądowi zostali bowiem zobligowani – na mocy art. 20 powoływanej już ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – do złożenia oświadczenia o posiadanych obywatelstwach innych państw w przeciągu miesiąca od wejścia tej nowelizacji w życie, co nastąpiło 10 sierpnia 2018 r. Jak wynika z informacji uzyskanych przez nas od Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej, oświadczenie o posiadaniu obywatelstwa także innego państwa złożyło jedynie dwóch asesorów i pięciu sędziów⁴⁴. Pomimo posiadania tej informacji Ministerstwo Sprawiedliwości – we wskazanej nowelizacji ustawy o KSSiP z 2020 r. – dalej utrzymywało zasadność i potrzebę tej regulacji zamykającej młodym osobom z podwójnym obywatelstwem drogę do kariery sędziowskiej lub prokuratorskiej.

W kontekście praktyki funkcjonowania diskutowanych regulacji warto jednak przypomnieć, że kontrowersyjny wymóg posiadania wyłącznego obywatelstwa został – po niecałym pół roku jego obowiązywania – złagodzony poprzez przyznanie KRS kompetencji do wydawania zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa. W celu ustalenia i oceny praktyki Krajowej Rady Sądownictwa w tym zakresie skierowany został wniosek o dostęp do informacji publicznej w zakresie informacji o ilości i treści rozstrzygnięć, jakie KRS w tym zakresie wydała w okresie od momentu przyznania jej tej kompetencji do 30 czerwca 2023 r.⁴⁵

Dla porządku odnotować należy, że podobny wniosek o dostęp do informacji publicznej został skierowany do Prokuratora Generalnego w kontekście jego kompetencji do wyrażania zgody na zajmowanie stanowiska asesora prokuratorskiego pomimo posiadania podwójnego obywatelstwa

⁴³ Na temat koncepcji urzędu sędziego jako korony zawodów prawniczych por. szerzej forum dyskusyjne (w szczególności glosy: Ireny Kamińskiej, Marka Celeja i Ewy Stryczyńskiej), opublikowane w „Kwartalniku Krajowej Rady Sądownictwa” 2008, nr 1.

⁴⁴ Odpowiedź na wniosek o dostęp do informacji publicznej z 1 września 2023 r., DKO-IV.082.20.2023, niepubl.

⁴⁵ Ta druga – końcowa – cezura wynikała tylko z momentu składania wniosku.

w celu ustalenia praktyki tego urzędu w tym zakresie. W odpowiedzi na ten wniosek Prokuratora Krajowa poinformowała, że został złożony jeden taki wniosek i w wyniku jego rozpatrzenia nie wydano odrębnego dokumentu w postaci uchwały, decyzji czy zarządzenia – co jak można wnioskować z tej odpowiedzi – oznaczało jego pozytywne rozpoznanie⁴⁶.

Z kolei z odpowiedzi nadesłanej przez Krajową Radę Sądownictwa⁴⁷ wynika, że skala sędziów/asesorów, która skierowała tego typu wnioski, nie była duża. W 2018 r. do KRS wpłynęły cztery wnioski o wyrażenie zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego albo asesorskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa⁴⁸. We wszystkich czterech Rada wyraziła zgodę. W 2019 r. nie wpłynęły żadne wnioski. W 2020 r. KRS podjęła jedną uchwałę w sprawie sprzeciwu wobec mianowania aplikanta aplikacji sędziowskiej na stanowisko asesora sądowego⁴⁹. W 2021 r. KRS podjęła dwie uchwały o wyrażeniu zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego albo asesorskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa, z czego jedna z tych uchwał dotyczyła osoby, wobec której w 2020 roku wyrażono sprzeciw⁵⁰. W 2022 r. KRS podjęła dwie uchwały o braku zgody na zajmowanie stanowiska asesorskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego

⁴⁶ Odpowiedź Prokuratury Krajowej na wniosek o dostęp do informacji publicznej z 18 sierpnia 2023 r., 1001-1.Ip.242.2023.

⁴⁷ Dla zachowania jasności wyводу posługujemy się w tym tekście konstytucyjnym pojęciem Krajowej Rady Sądownictwa w miejsce używanego w dyskursie publicznym pojęcia „neo Krajowa Rada Sądownictwa”. Niemniej zastrzegamy w tym miejscu, że kwestionujemy zgodność z Konstytucją RP sposobu ukształtowania składu KRS, do którego doszło na mocy ustawy z 8 grudnia 2017 r. Na temat konsekwencji tego sposobu wyboru sędziów por. szerzej: R. Piotrowski, *Ex iniuria...*, s. 282–305.

⁴⁸ Uchwała KRS nr 364/2018 z 19 września 2018 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa (dot. obywatelstwa USA); uchwała KRS nr 365/2018 z 19 września 2018 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa (dot. obywatelstwa libańskiego); uchwała KRS nr 471/2018 z 19 października 2018 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa (dot. obywatelstwa włoskiego); uchwała KRS nr 472/2018 z 19 października 2018 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa (dot. obywatelstwa RPA).

⁴⁹ Uchwała KRS nr 245/2020 z 31 stycznia 2020 r. w przedmiocie sprzeciwu wobec mianowania na stanowisko asesora sądowego (dot. obywatelstwa włoskiego).

⁵⁰ Uchwała KRS nr 114/2021 z 16 lutego 2021 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska asesora sądowego (dot. obywatelstwa USA); uchwała KRS nr 130/2021 z 16 lutego 2021 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska asesora sądowego (dot. obywatelstwa włoskiego).

państwa⁵¹, a następnie wobec tych samych osób dwie uchwały w przedmiocie przedstawienia wniosku o mianowanie egzaminowanego aplikanta aplikacji sędziowskiej na stanowisko asesora sądowego w związku ze zrzeczeniem się przez aplikantów podwójnego obywatelstwa⁵². Wreszcie do połowy 2023 r. KRS podjęła jedną uchwałę o zgodzie na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa innego państwa⁵³.

Analiza rzeczonych uchwał, uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej, pozwala na zidentyfikowanie, jakimi kryteriami kierowała się Krajowa Rada Sądownictwa, dokonując wykładni zawartych w ustawie przesłanek, tj. „okoliczności związane z nabyciem obywatelstwa oraz konsekwencje wynikające z jego zrzeczenia się”. Warto przy tym odnotować – co przyznano w odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej – że nie została przyjęta uchwała, w której Rada scharakteryzowałaby swój sposób rozumienia tych kryteriów.

Wśród kryteriów warunkujących pozytywne decyzje znajdowały się takie jak: nabycie obywatelstwa przez urodzenie (choć KRS wyraziła zgodę także w przypadku nabycia obywatelstwa przed osiągnięciem pełnoletniości przez naturalizację ojca); istnienie więzi rodzinnych w kraju danego obywatelstwa, której utrzymywanie w związku z porzuceniem danego obywatelstwa byłoby utrudnione; ściśle powiązanie życia prywatnego i zawodowego z Polską; postrzeganie zrzeczenia się obywatelstwa jako zerwania więzi rodzinnych i pamięci o przodkach; kosztowność i długotrwałość procedury zrzeczenia się obywatelstwa; negatywne konsekwencje zrzeczenia się obywatelstwa dla dziedziczenia i podróżowania w pandemii czy wreszcie ogólne określenie, że zrzeczenie się wywołuje negatywne skutki prawne i nie może być cofnięte. W przypadku jednej z pierwszych uchwał z 2018 r. dodatkowo było to uznanie, że do zrzeczenia się obywatelstwa państwa obcego doszło w terminie

⁵¹ Uchwała KRS nr 493/2022 z 21 czerwca 2022 r. w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska asesora sądowego pomimo posiadania obywatelstwa innego państwa (dot. obywatelstwa niemieckiego); uchwała KRS nr 494/2022 z 21 czerwca 2022 r. w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska asesora sądowego pomimo posiadania obywatelstwa innego państwa (dot. obywatelstwa niemieckiego).

⁵² Uchwała KRS nr 757/2022 z 28 lipca 2022 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o mianowanie egzaminowanego aplikanta aplikacji sędziowskiej na stanowisko asesora sądowego; uchwała KRS nr 608/2022 z 14 lipca 2022 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o mianowanie egzaminowanego aplikanta aplikacji sędziowskiej na stanowisko asesora sądowego.

⁵³ Uchwała KRS nr 114/2021 z 14 czerwca 2023 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska asesora sądowego pomimo posiadania obywatelstwa innego państwa (dot. obywatelstwa kanadyjskiego).

zakreślonym ustawą, choć zrzeczenie to – ze względów proceduralnych – nie wywarło skutków prawnych⁵⁴.

Wśród trzech negatywnych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa zwracają uwagę i skłaniają do krytyki dwie odnoszące się do egzaminowanych aplikantów sędziowskich posiadających obywatelstwo niemieckie⁵⁵. Trzecia negatywna uchwała, odnosząca się do osoby posiadającej obywatelstwo włoskie, zapadła bowiem zasadniczo ze względów formalnych – w sytuacji gdy aplikant nie miał możliwości prawnej wystąpienia o zgodę⁵⁶. Te dwie pozostałe uchwały zostały uzasadnione w sposób podobny, a mianowicie poprzez brak wykazania przez aplikantów „w sposób niebudzący wątpliwości, że zrzeczenie się drugiego obywatelstwa może wywołać nieodwracalne skutki prawne”⁵⁷, także w sytuacji gdy jedna z tych osób posiadała najbliższą rodzinę mieszkającą i pracującą w Niemczech⁵⁸. Pomijając istnienie więzi rodzinnych, które w innych przypadkach stanowiły podstawę do wyrażenia zgody, warto zwrócić uwagę, że przy tożsamym uzasadnieniu wniosku opartym na uzasadnieniu, że zrzeczenie się obywatelstwa nabytego przez urodzenie wywołuje negatywne skutki prawne i nie może być cofnięte, KRS wyraziła zgodę na zajmowanie stanowiska asesora sądowego pomimo posiadania obywatelstwa kanadyjskiego.

7. Ocena zgodności z Konstytucją RP wymogu wyłączności obywatelstwa RP sędziów i prokuratorów

Przyjętym regulacjom warunkującym co do zasady (z przyznaniem kompetencji do czynienia wyjątków od tej zasady KRS) dostęp do urzędu sędziego i prokuratora wyłącznym obywatelstwem RP już w toku procesu legislacyjnego zarzucano ich potencjalną niezgodność z Konstytucją RP. Tymczasem, pomimo upływu lat, ustawy te nie zostały zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym. Za wysoce prawdopodobne wytłumaczenie tego faktu należy uznać obserwowaną w ostatnich latach zmianę w zakresie pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego. Z organu niezależnego, realizującego konstytucyjne kompetencje kontroli zgodności prawa z ustawą

⁵⁴ Uchwała KRS nr 472/2018 z 19 października 2018 r.

⁵⁵ Wszystkie pozytywne uchwały odnosiły się bowiem do obywatelstw innych państw, por. przypisy 47–50, w których te obywatelstwa wskazano.

⁵⁶ Uchwała KRS nr 245/2020 z 31 stycznia 2020 r.

⁵⁷ Uchwała KRS nr 493/2022 z 21 czerwca 2022 r.

⁵⁸ Uchwała KRS nr 494/2022 z 21 czerwca 2022 r.

zasadniczą, Trybunał stał się *de facto* sojusznikiem rządu, legitymizującym wprowadzane zmiany⁵⁹. Z tego względu nie może dziwić, że podmioty posiadające legitymację uprawniającą je do zainicjowania kontroli konstytucyjności z tego uprawnienia nie korzystają. Niemniej z ogólnym zarzutem niezgodności tej regulacji z Konstytucją RP należy się zgodzić. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Przede wszystkim wymóg wyłącznego obywatelstwa jako warunku dostępu do urzędu sędziego i prokuratora narusza art. 60 Konstytucji RP. Przepis ten określa bowiem, że „[o]bywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Ministerstwo Sprawiedliwości, wielokrotnie broniące wskazanego rozwiązania ustawowego przed zarzutem niekonstytucyjności, zasadniczy nacisk kładło na argumentację odnoszącą się do drugiej części tego przepisu, tj. do „dostępu na jednakowych zasadach”. Upraszczając, Ministerstwo Sprawiedliwości argumentowało, że każdy obywatel posiada równy dostęp do zawodu sędziego lub prokuratora, a kryterium obywatelstwa nie ma charakteru dyskryminacyjnego, ma bowiem charakter relewantny. Co więcej, ustawodawca – zdaniem Ministra Sprawiedliwości – uprawniony ma być do formułowania warunków dodatkowych, równych dla wszystkich, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie określonych stanowisk, przy czym warunki te powinny być oparte na kryteriach obiektywnych⁶⁰.

Tymczasem problem konstytucyjny dotyczący regulacji ograniczających dostęp do służby publicznej dla osób posiadających podwójne obywatelstwo znajduje się w innym miejscu, a mianowicie w art. 60 *in principio*. Konstytucja RP, określając podmiot prawa dostępu do służby publicznej, nie zdefiniowała go za pomocą sformułowania „wyłącznie obywatel polski”, ani też nie sformułowała zakazu dostępu do służby publicznej dla osób z podwójnym obywatelstwem, ani tym bardziej zakazu posiadania podwójnego obywatelstwa. Warto w tym momencie zauważyć, że gdyby twórcy Konstytucji RP chcieli wykluczyć osoby posiadające podwójne obywatelstwo z dostępu do służby publicznej, mogliby to zapisać wprost w ustawie zasadniczej. Takie rozwiązanie, choć stosunkowo rzadko występujące i ograniczone do

⁵⁹ Teza ta została dowiedziona w: W. Sadurski, *Polish...*, s. 63–84; a następnie potwierdzona w: A. Płoszka, *It Never...*, s. 51–74. Por. także A. Bodnar, *Protection...*, s. 639–662.

⁶⁰ Por. cytowaną wyżej odpowiedź podsekretarza stanu Ministerstwa Sprawiedliwości Łukasza Piebiaka na wystąpienie RPO, w której powołano m.in. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

najważniejszych urzędów, takich jak urząd prezydenta⁶¹ czy członka parlamentu⁶², nie jest niczym nadzwyczajnym w konstytucjonalizmie europejskim⁶³ i światowym⁶⁴.

Taki sposób wykładni art. 60 Konstytucji RP znajduje swoje potwierdzenie w wypowiedziach doktryny prawa. Za utrwalony należy uznać podgląd, że osoby będące równocześnie obywatelami polskimi i obywatelami innych państw mają zagwarantowany dostęp do służby publicznej na takich samych zasadach jak osoby posiadające wyłącznie obywatelstwo RP⁶⁵. Pogląd ten był często wspierany odwołaniem do obowiązującej w polskim porządku prawnym zasady tzw. milczącej akceptacji dla posiadania przez obywateli RP drugiego czy nawet trzeciego obywatelstwa⁶⁶. Jak bowiem wynika z ustawy o obywatelstwie polskim, status wielokrotnego obywatelstwa nie zmusza do rezygnacji z obywatelstwa państwa obcego dla zachowania uprawnień wynikających z obywatelstwa polskiego⁶⁷. Wreszcie, o czym była już mowa

⁶¹ Por. art. 37 konstytucji Republiki Łotewskiej, <<https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>>, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

⁶² Por. art. 44(i) konstytucji Australii i jego interpretację dokonaną przez Sąd Najwyższy, o czym szerzej w: S. O'Brien, *Dual...*

⁶³ Por. par. 87–93 wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawie *Tănase przeciwko Mołdawii*, skarga nr 7/08, w którym podsumowano ograniczenia w zakresie biernego prawa wyborczego obowiązujące w państwach Rady Europy, wskazując m.in. że Azerbejdżan, Bułgaria, Litwa, Malta oraz Mołdawia pozbawiają osoby posiadające podwójne obywatelstwo biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu.

⁶⁴ Obok Łotwy i Australii także konstytucje: Jamajki, Bangladeszu, Malawi, Nigerii i Hongkongu wprowadzają ograniczenia w możliwości zajmowania określonych stanowisk przez osoby posiadające podwójne obywatelstwo, na co wskazuje P.J. Spiro, *Dual...*, s. 129.

⁶⁵ Tak M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 60, s. 1409.

⁶⁶ Do tego argumentu odwoływali się: Z. Witkowski, *Prawo...*, s. 190; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 60, s. 444. Na temat obywatelstwa oraz dostępu do służby publicznej por. także rozważania w książce: A. Bodnar, *Obywatelstwo...*, s. 249–250.

⁶⁷ Warto w tym miejscu przywołać *in extenso* fragment uzasadnienia projektu ustawy o obywatelstwie polskim, tłumaczący *ratio legis* tego rozwiązania: „Wyrażona w art. 3 projektu zasada wyłączności obywatelstwa polskiego wiąże się ściśle z problemem podwójnego (lub wielokrotnego) obywatelstwa, tworzy bowiem jasną dyrektywę kolizyjną w przypadku jego zaistnienia i pozwala na usuwanie jego niekorzystnych skutków. Projekt ustawy przyjmuje zasadę dopuszczalności wielości obywatelstw przy utrzymaniu bezwzględnego priorytetu obywatelstwa polskiego. Obywatel polski może posiadać równocześnie obywatelstwo polskie i obywatelstwo państwa obcego, ale nawet wówczas posiada wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki, jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, tj. nie może wobec władz polskich powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo obce lub na wynikające z niego prawa i obowiązki. Konsekwentnie, przy nabyciu obywatelstwa polskiego rezygnuje się z wymogu zwolnienia z posiadanego dotychczas obywatelstwa obcego, co oznacza, między innymi, iż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadając obywatelstwo polskie

wcześniej, takiego rozumienia zakresu podmiotowego prawa określonego w art. 60 Konstytucji RP nie kwestionowała Rada Legislacyjna.

Regulacje wprowadzające wymóg wyłącznego obywatelstwa RP w stosunku do sędziów i prokuratorów należy uznać także za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości w prawie. Dowieść tego można, odwołując się do wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tzw. testu równości. Test ten ma charakter trzypiętowej. W pierwszym etapie dokonywana jest ocena podobieństwa podmiotów porównywanych. W drugim dokonuje się identyfikacji kryterium różnicowania. W trzecim zaś dokonywana jest ocena dopuszczalności zróżnicowania z uwagi na kryterium relewantności, proporcjonalności oraz adekwatności aksjologicznej⁶⁸.

Stosując test równości do kryterium wyłączności obywatelstwa RP przyjętego przez ustawodawcę w stosunku do sędziów oraz prokuratorów, w odniesieniu do jego pierwszego etapu⁶⁹ można stwierdzić, że status prawny sędziów i prokuratorów jest porównywalny ze statusem innych osób wykonujących zawody mieszczące się w zakresie pojęcia konstytucyjnego „służba publiczna”. Zidentyfikowanie kryterium różnicowania – czyli dokonanie drugiego etapu testu równości – nie stanowi większego wyzwania. Jak bowiem uzasadniali to projektodawcy poszczególnych ustaw omówionych powyżej i broniące tych ustaw Ministerstwo Sprawiedliwości, proponowane zmiany były tłumaczone tym, że pełniona przez sędziów i prokuratorów służba publiczna związana jest z wykonywaniem władzy publicznej oraz realizacją polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, z czego wywodzony był wymóg szczególnej lojalności. Tak wskazane kryteria różnicowania budzą wątpliwości. Nie sposób bowiem uznać, że wykonywanie władzy publicznej czy realizacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego jest istotnym kryterium odróżniającym sędziów czy prokuratorów, będących adresatami tej regulacji, od osób wykonujących inne zawody związane z wykonywaniem

nie będzie uzależniony od woli organów innych państw” – uzasadnienie senackiego projektu ustawy o obywatelstwie polskim, VI kadencja, druk sejm. nr 1481.

⁶⁸ Kryteria te sformułowane zostały w orzeczeniu TK z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33, pkt III.2, a następnie były wielokrotnie powtarzane. Z nowszego orzecznictwa por. wyrok TK z 31 marca 2008 r., P 20/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 31, pkt III.4.1; wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15, pkt III.11.3; wyrok TK z 16 listopada 2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 102, pkt III.4.1; postanowienie TK z 1 grudnia 2010 r., TS 149/10, OTK-B 2011, nr 1, poz. 114.

⁶⁹ W zakresie sposobu dokonywania oceny podobieństwa podmiotów por. tytułem przykładu: wyrok TK z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK-A 2009, nr 2, poz. 10, pkt III.7.

władzy publicznej. Podobnie od każdego z urzędników można i należy wymagać lojalności.

Nawet gdyby przyjąć hipotetycznie, że powyższe kryterium zostało spełnione, tak w żadnym zakresie nie można tego powiedzieć o ostatnim z elementów testu równości, tj. ocenie dopuszczalności zróżnicowania z uwagi na kryteria relewantności, proporcjonalności oraz adekwatności aksjologicznej.

Zgodnie z pierwszym z tych kryteriów – relewantności – wprowadzane zróżnicowania muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony oraz nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Zgodnie z drugim z kryteriów – proporcjonalności – waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie trzecim i ostatnim kryterium jest istnienie konstytucyjnych argumentów przemawiających za zróżnicowaniem. Co do zasady każdorazowo argumentacja za zróżnicowaniem musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych⁷⁰.

Analizując dyskutowane w niniejszym tekście regulacje wprowadzające wymóg wyłącznego obywatelstwa przez pryzmat wskazanych kryteriów, wskazać należy, że już relewantność tej regulacji budzi wątpliwości. Nie sposób przypisać przymiotu racjonalności dyskutowanym regulacjom, zwłaszcza w perspektywie obowiązywania przez wiele lat kryteriów warunkujących dostęp do zawodu sędziego i prokuratora, które wymogu wyłącznego obywatelstwa nie zawierały. Projektodawcy, a w ślad za nimi Ministerstwo Sprawiedliwości, na żadnym etapie procesu legislacyjnego nie wykazali bowiem, by potrzeba wprowadzenia tego warunku wynikała ze stwierdzenia braków dotychczasowej regulacji. W szczególności nie wykazali, by kiedykolwiek sędziemu czy prokuratorowi udowodniono nielojalność wynikającą z posiadania wielokrotnego obywatelstwa. Wprowadzenie tego kryterium wyłącznie w stosunku do sędziów i prokuratorów należy uznać także za dowolne, w szczególności w świetle przyznania Krajowej Radzie Sądownictwa prawa do arbitralnego decydowania o możliwości utrzymania statusu sędziego pomimo posiadania obywatelstwa RP (i odpowiednio

⁷⁰ Orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.

Prokuratorowi Generalnemu w stosunku do asesorów prokuratorskich). W tym zakresie w argumentacji za tą zmianą pojawiały się odwołania do pracowników służb specjalnych. Pozostawiając na marginesie niezgodność tego wymogu z art. 60 Konstytucji RP, warto zauważyć, że wymogu takiego nie rozciągnięto na członków parlamentu mających dużo większy wpływ na obronność państwa niż sędziowie i prokuratorzy, pomimo że w toku postępowania legislacyjnego zwracano uwagę, że nawet wśród posłów popierających ustawę znajdowały się osoby posiadające podwójne obywatelstwo⁷¹. W tym kontekście nie sposób uznać, że wartość bezpieczeństwa państwa dostatecznie przemawia za zróżnicowaniem sytuacji prokuratorów i sędziów w stosunku do innych osób wykonujących służbę publiczną.

Nie sposób uznać także, że wymóg wyłączności obywatelstwa RP jako warunku dostępu do zawodu sędziego czy prokuratora spełnia kryterium proporcjonalności. W tym kontekście, a zwłaszcza w kontekście braku właściwego uzasadnienia potrzeby wprowadzenia tej zmiany, należy zauważyć, że istnieje kilka instytucji prawnych zabezpieczających instytucje państwa przed nielojalnością sędziego czy prokuratora, począwszy od przewidzianej przez procedury sądowe instytucji wyłączenia sędziego czy prokuratora, poprzez kontrolę instancyjną rozstrzygnięć sędziowskich czy kontrolę hierarchiczną rozstrzygnięć prokuratorskich, na ostatecznym środku, jakim jest odpowiedzialność karna za przestępstwo szpiegostwa, kończąc. Także w stosunku do przedstawicieli służb specjalnych, które były wskazywane jako te, co do których obowiązuje ten wymóg, istnieją bardziej proporcjonalne środki zapewniające lojalność względem instytucji państwa (w tym procedura certyfikacji dostępu do informacji niejawnych, możliwość stosowania kontroli operacyjnej w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa itp.).

Mając na uwadze powyższe argumenty, nie sposób uznać także, że regulacje wprowadzające wyłączność obywatelstwa RP jako warunek dostępu do zawodu sędziego i prokuratora, są zgodne z konstytucyjną (określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) zasadą proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnego prawa określonego w art. 60.

⁷¹ Por. zapis przebiegu posiedzenia Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 15 października 2020 r., < <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skrn=SPC-36> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

8. Wymóg wyłączności obywatelstwa z perspektywy wiążących Polskę standardów międzynarodowych

Przyjęcie wskazanej regulacji może budzić wątpliwości nie tylko z punktu widzenia Konstytucji RP, ale także z punktu widzenia wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych.

Dla diskutowanego zagadnienia szczególne znaczenie posiada Europejska konwencja o obywatelstwie, podpisana przez Polskę, choć dotychczas nie ratyfikowana⁷². Konwencja ta w art. 17 stanowi, że „Obywatele Państwa Strony posiadający także inne obywatelstwo, na terytorium tego Państwa Strony, w którym zamieszkują, mają takie same prawa i obowiązki jak inni obywatele tego Państwa Strony”. Zgodnie z raportem wyjaśniającym do Europejskiej konwencji o obywatelstwie, przepis art. 17 ust. 1 EKO zawiera zasadę, że osoby posiadające wielokrotne obywatelstwo powinny być równo traktowane w porównaniu z tymi, które posiadają pojedyncze obywatelstwo, np. w zakresie praw wyborczych, nabycia własności czy obowiązku obrony. Te prawa i obowiązki mogą być jedynie modyfikowane przez umowy międzynarodowe w ściśle określonych okolicznościach (np. w zakresie służby wojskowej, co jest zresztą określone w rozdziale VIII EKO)⁷³.

Pomimo że Polska nie ratyfikowała dotychczas Europejskiej konwencji o obywatelstwie⁷⁴, zgodnie z art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁷⁵ państwo jest obowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy podpisało traktat. Jako że przyjęte regulacje pozostają w sprzeczności z art. 17 EKO, tym samym zaprzeczają

⁷² Europejska konwencja o obywatelstwie, ETS nr 166, dalej: EKO. Konwencja weszła w życie 1 marca 2000 r. Polska podpisała Konwencję 29 kwietnia 1999 r., ale dotychczas jej nie ratyfikowała.

⁷³ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Strasbourg, 6 November 1997, < <https://rm.coe.int/16800ccde7> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

⁷⁴ Brak ratyfikacji w okresie następującym bezpośrednio po podpisaniu Konwencji został wyjaśniony w cytowanym wcześniej uzasadnieniu projektu ustawy o obywatelstwie, w którym wskazano, że: „W 1999 r. Polska podpisała również Europejską Konwencję o Obywatelstwie Rady Europy, przygotowaną przy znaczącym udziale przedstawicieli władz polskich, która jest pierwszą umową międzynarodową całościowo regulującą problematykę obywatelstwa. Jej ratyfikowanie przez Polskę zasadne będzie po uchwaleniu nowej ustawy o obywatelstwie polskim (obecnie wymagałoby zgłoszenia licznych zastrzeżeń), gdyż konwencja nakłada na państwa strony obowiązek wprowadzenia ułatwień w nabywaniu obywatelstwa dla pewnych kategorii cudzoziemców”.

⁷⁵ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439.

celowi tej konwencji, uznać należy, że stanowi to naruszenie art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁷⁶.

W drugiej kolejności warto zwrócić szczególną uwagę na powoływany już wyrok ETPC, w sprawie *Tănase przeciwko Mołdawii*. W sprawie tej Trybunał ocenił zgodność z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC⁷⁷, gwarantującym prawo do wolnych wyborów, przepisów pozbawiających biernego prawa wyborczego osoby posiadające wielokrotne obywatelstwo. Pomimo skomplikowanego kontekstu historycznego i politycznego w Mołdawii, skutkującego masową, choć trudną do jednoznacznego ustalenia, skalą osób posiadających podwójne obywatelstwo, ETPC uznał jednomyślnie, że taka regulacja narusza art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC. Zasadniczym powodem tej decyzji było uznanie legislacji mołdawskiej za nieproporcjonalną, w szczególności w świetle faktu, że władze publiczne nie przedstawiły w postępowaniu przed ETPC wyjaśnienia swoich obaw dotyczących lojalności podwójnych obywateli. Trybunał nie przekonały argumenty – zbliżone do tych podnoszonych w polskim kontekście – o konieczności przyjęcia tej legislacji ze względu na ochronę bezpieczeństwa państwa, jego suwerenności, ani tego, że regulacja ta nie broni dostępu do parlamentu, jako że wybrany parlamentarzysta może zrzec się obywatelstwa⁷⁸. Warto zauważyć, że Trybunał nie badał przedmiotowej sprawy z perspektywy zarzutu naruszenia art. 14 EKPC, który chroni przed dyskryminacją ze względu na przynależność państwową, niemniej nie sposób wykluczyć, że w polskim kontekście, pozbawiającym możliwości kwestionowania decyzji KRS o zgodzie na wykonywanie zawodu pomimo posiadania wielokrotnego obywatelstwa, taki zarzut w powiązaniu z zarzutem naruszenia art. 6 EKPC, gwarantującego prawo do sądu, (w zakresie dostępu do sądu) mógłby okazać się trafny.

Wreszcie, trzecim argumentem, który w tym miejscu warto jedynie zasygnalizować – jako że może być on przedmiotem odrębnej analizy – jest kwestia zgodności analizowanych regulacji z prawem UE, a zwłaszcza z instytucją obywatelstwa UE. Trudno bowiem podnosić ewentualne zarzuty braku lojalności w stosunku do osób, które są obywatelami innych państw

⁷⁶ Na naruszenie to zwróciła uwagę, w toku procedowania ustawy o Sądzie Najwyższym, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zob. szerzej OSCE/ODIHR Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017), s. 91–95, < <https://www.osce.org/files/f/documents/8/7/357621.pdf> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

⁷⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

⁷⁸ *Ibidem*, par. 164–180 wyroku.

członkowskich UE, a zatem są w konsekwencji obywatelami UE i z tego tytułu posiadają bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych w Polsce⁷⁹. Wprowadzone regulacje dotyczące wyłączności obywatelstwa stoją w sprzeczności z samą ideą integracji europejskiej opartej – jak stanowi chociażby preambuła do Karty praw podstawowych UE⁸⁰ – na tworzeniu między narodami europejskimi, a co za tym idzie ich obywatelami, coraz ściślej zwanego zwanego związku opartego na wspólnych wartościach. Warto zauważyć, że ta idea ostatnich lat przybrała bardzo konkretny wymiar w postaci organizacji w latach 2021–2022 konferencji w sprawie przyszłości Europy, w której to właśnie obywatelom UE stworzono możliwość współdecydowania o kierunku rozwoju integracji europejskiej.

9. Podsumowanie

Całość powyższych uwag należy uzupełnić jeszcze o kontekst wprowadzonych zmian. Bez tego kontekstu trudno bowiem zrozumieć działalność ustawodawcy, wspieraną przez przedstawicieli egzekutywy (Prezydenta Rzeczypospolitej i Ministra Sprawiedliwości), mając na uwadze, że w perspektywie komparatystycznej od lat obserwuje się coraz większą tolerancję i akceptację dla posiadania przez jednostki podwójnego obywatelstwa⁸¹, a o samym podwójnym obywatelstwie zaczyna się mówić jako o prawie człowieka⁸². Tym kontekstem jest zmiana ustroju RP, który w ostatnich lat ewoluował w kierunku autorytarnym⁸³. W naszej ocenie rzeczoną zamianę można i należy postrzegać także jako jedno z narzędzi, po które sięga populistyczna władza, które umożliwia wykreowanie w debacie publicznej wroga, przed którym władza publiczna chroni społeczeństwo. Na przestrzeni lat tym wrogiem byli uchodźcy, osoby LGBT+ czy kobiety⁸⁴. W tym przypadku są nimi osoby, zasadniczo sędziowie, bo to na nich przede wszystkim koncentrowała się uwaga i to pod ich adresem były formułowane zarzuty niełojalności,

⁷⁹ Co więcej, w tym kontekście warto zauważyć, że toczy się dyskusja na temat rozszerzenia tego uprawnienia także na obywateli innych państw, nie będących członkami Unii Europejskiej. Por. w tym zakresie: A. Bodnar, A. Płoszka, *Rozszerzenie...*, s. 66–74.

⁸⁰ Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 389.

⁸¹ M. Zdanowicz, *Wielokrotne...*, s. 138–167; D. Kochenov, *Double...*, s. 323–343.

⁸² P.J. Spiro, *Dual...*

⁸³ Por. szerzej: A. Bodnar, *System...*, s. 119–148; W. Sadurski, *Poland's...*; M. Wyrzykowski, *Experiencing...*; G. Halmi, *The Making...*; T. Drinóczi, A. Bień-Kacala, *Illiberal...*

⁸⁴ A. Bodnar, *Polish...*, s. 1059; A. Płoszka, *From Human Rights...*

posiadające podwójne obywatelstwo, a bardziej konkretnie osoby posiadające obok obywatelstwa polskiego także obywatelstwo niemieckie. Trafności tej tezy dowodzą odwołania w toku prac legislacyjnych do obaw o lojalność osób zamieszkujących na Śląsku Opolskim, jak i dyskryminacyjne uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odmawiające osobom posiadającym niemieckie obywatelstwo zgody na zajmowanie stanowiska sędziego pomimo posiadania tego obywatelstwa. Jak bowiem w inny sposób wytłumaczyć wysiłek instytucji państwa na rzecz wprowadzania tej regulacji, która, co warto podkreślić, dotyczy niewielkiej liczby osób zamieszkujących na terytorium RP. Jak zostało wskazane wyżej, populacja osób posiadających podwójne obywatelstwo wedle danych GUS wynosi około 1% wszystkich osób zamieszkujących w Polsce, z czego zaledwie niewielka część może wykonywać zawody prawnicze, w tym zawód sędziego i prokuratora. Tezę tę dodatkowo dowodzą działania Ministra Edukacji i Nauki prowadzące do zmniejszenia wymiaru nauczania języka niemieckiego, jako języka mniejszości narodowej, do jednej godziny tygodniowo z trzech dotychczasowych, przy jednoczesnym zachowaniu nauki języka pozostałych mniejszości w dotychczasowym wymiarze trzech godzin w tygodniu⁸⁵.

Reasumując i udzielając odpowiedzi na sformułowane we wprowadzeniu do niniejszego artykułu pytanie badawcze, wprowadzenia przez ustawodawcę wymogu wyłączności obywatelstwa RP, a co za tym idzie pozbawienia osób posiadających podwójne czy też wielokrotne obywatelstwo dostępu do służby publicznej w zawodzie sędziego lub prokuratora nie można uznać za zgodne z Konstytucją RP, a także wiążącym Polskę prawem międzynarodowym i europejskim. Konstytucja bowiem nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie dostępu do służby publicznej dla osób posiadających dodatkowe, inne niż polskie, obywatelstwo lub obywatelstwa. *De lege ferenda* scharakteryzowane w niniejszym artykule przepisy wprowadzające takie różnicowanie należałoby uchylić.

⁸⁵ Por. rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 4 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, Dz.U. 2022, poz. 276. Por. także wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie: < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-premier-mein-jez-niemiecki-ograniczenia-odpowiedz> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

Abstract

The constitutional right of access to the public service based on the principle of equality and the dual citizenship

The “Law and Justice” government in Poland in 2016–2020 conducted a controversial “judicial reform”. As a result, access to the profession of judge and prosecutor for people with dual citizenship was initially denied and eventually significantly restricted. In this piece, we analyze these legislative changes through the lens of their conformity with the Polish Constitution, in particular with the constitutional right of access to public service, as well as with Poland’s binding international law. We are also critically examining the arguments raised to justify these regulations and identifying the effects of their implementation. We argue that depriving people of multiple citizenship of access to the judge or prosecutor profession violates the Polish Constitution, as well as international law.

Keywords: dual citizenship, public service, Polish Constitution, judges, prosecutors

ADAM BODNAR  <https://orcid.org/0000-0001-5646-2456>

Doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu SWPS; profesor wizytujący na Uniwersytecie w Kolonii oraz *senior fellow* Instytutu Demokracji Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego w Budapeszcie; w latach 2015–2021 Rzecznik Praw Obywatelskich; od 2021 r. dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu SWPS w Polsce; od 2023 r. Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny; autor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa; laureat krajowych i międzynarodowych nagród za wkład w ochronę praworządności i praw człowieka; członek rad programowych i doradczych organizacji krajowych i międzynarodowych, w tym World Organization Against Torture, International IDEA, World Justice Project, Civil Liberties Union for Europe.

ADAM PŁOSZKA  <https://orcid.org/0000-0002-9116-7679>

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; w latach 2021–2022 *Max Weber fellow* w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim; autor publikacji naukowych z zakresu praw człowieka i prawa konstytucyjnego; członek Komisji Ekspertów ds. Bezdomności działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Rady Programowej Archiwum im. prof. Osiatyńskiego; laureat pierwszej nagrody w LIII Ogólnopolskim Konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie z dziedziny

nauk prawnych za pracę doktorską „Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej”. Poza karierą akademicką jest obecnie związany z Amnesty International.

Bibliografia

- Begier A., Cebula R., Małecki-Tepicht Ł., Plaskacz M., Wypych-Knieć A., Żółtak U., *Obietnice a rzeczywistość – statystyki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020)*, Warszawa 2021.
- Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
- Bodnar A., *Polish Road Toward an Illiberal State: Methods and Resistance*, „Indiana Law Journal” 2021, vol. 96, nr 4.
- Bodnar A., *Protection of Human Rights After the Constitutional Crisis in Poland*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” 2018, vol. 66.
- Bodnar A., *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle teorii konkurencyjnego autorytaryzmu*, w: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- Bodnar A., Płoszka A., *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9.
- Czapski W., *O przyjmowaniu na terytorium państwa osób mających podwójne obywatelstwo*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, vol. 32, z. 1.
- Drinóczi T., Bień-Kacała A., *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Routledge, 2021.
- Florczak-Wątor M., w: *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Fundacja Batorego, *Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa 2019.
- Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, Warszawa 2012.
- Grajewski A., *Blaski i cienie podwójnego obywatelstwa z polskiej perspektywy*, w: *Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej: materiały z konferencji „Prawo do posiadania obywatelstwa w Europie Środkowo-Wschodniej”, Jabłonna, 15–17 grudnia 1995*, Warszawa 1996.

- Halmi G., *The Making of "Illiberal Constitutionalism" With or Without a New Constitution: the Case of Hungary and Poland*, w: *Comparative Constitution Making*, eds. D. Landau, H. Lerner, Edward Elgar Publishing, 2019.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Stan oskarżenia. Prokuratura w latach 2016–2022*, Warszawa 2022, < <https://hfhr.pl/upload/2022/03/stan-oskarzenia-hfpc.pdf> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.
- Kochenov D., *Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance*, „European Law Journal” 2011, vol. 17, nr 3.
- Lider MN: *Prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym łamie prawa mniejszości!* Gazeta Wyborcza Opole, 29 września 2017 r., < <https://opole.wyborcza.pl/opole/7,35086,22444189,lider-mn-prezydencki-projekt-ustawy-o-sn-lamie-prawa-mniejszosci.html> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.
- Mazur D., *Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma” wymiaru sprawiedliwości*, w: *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- O’Brien S., *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, Background Paper Number 29, Canberra 1992, < https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/EV610/upload_binary/EV610.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22library/prspub/EV610%22 >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.
- Pach M., *Niedbalstwo, ale transparentne. Wiesław Johann przyznaje, że KRS nie sprawdziła, ile obywatelstw ma kandydat do SN*, konstytucyjny.pl, 24 października 2018 r., < <https://konstytucyjny.pl/maciej-pach-niedbalstwo-ale-transparentne-wieslaw-johann-przyznaje-ze-krs-nie-sprawdzila-ile-obywatelstw-ma-kandydat-do-sn/> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.
- Piotrowski R., *Ex iniuria iudex non oritur. Uwagi o ustrojowym znaczeniu tożsamości konstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa*, w: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- Płoszka A., *From Human Rights to Human Wrongs. How Local Government Can Negatively Influence the Situation of an Individual. The Case of Polish LGBT Ideology-Free Zones*, „The International Journal of Human Rights” 2023, vol. 27, nr 2.
- Płoszka A., *It Never Rains but it Pours: The Polish Constitutional Tribunal Declares the European Convention on Human Rights Unconstitutional*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2023, vol. 15.
- Posel Galla w starciu z Krystyną Pawłowicz. „Ja Polsce wstydu nie przynoszę”, Gazeta Wyborcza, Wiadomości Opole, 6 grudnia 2017 r., < <https://opole.wyborcza.pl/opole/7,35086,22746222,posel-galla-w-starciu-z-krystyna-pawlowicz-ja-polsce-wstydu.html> >, dostęp: 30 grudnia 2023 r.

- Sadurski W., *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019.
- Sadurski W., *Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2019, vol. 11.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Spiro P.J., *Dual Citizenship as Human Right*, „International Journal of Constitutional Law” 2010, vol. 8, nr 1.
- Witkowski Z., *Prawo dostępu do służby publicznej*, w: M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, t. 3, Kraków 2002.
- Wyrzykowski M., *Experiencing the Unimaginable: The Collapse of the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2019, vol. 11.
- Zabłocki S., *Notatki 2014–2020, czyli sześć lat tłusto-chudych*, Warszawa 2023.
- Zdanowicz M., *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001.