

22.04.1993 r.

RPO/99771/92/III/318/JM

RPO/111956/92/III/318

Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna, Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych

w W a r s z a w i e

ul. Ogrodowa

W n i o s e k

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich /Dz.U. Nr 109, poz. 471 z 1991 r./ oraz art. 16 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym /Dz. U. Nr 26, poz. 153 z 1990 r. ze zm./

w n o s z ę

o podjęcie uchwały wyjaśniającej następujące zagadnienie prawne:

czy do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych /Dz.U. Nr 25, poz. 137 z 1989 r. ze zm./ należy stwierdzenie statusu "repatrianta", jeżeli warunkuje on zaliczenie okresu zatrudnienia za granicą w celu uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych /art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm./, w sytuacji, gdy osoba zainteresowana otrzymała obywatelstwo polskie i spełnia wymagania określone w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim /Dz. U. Nr 10, poz. 49/.

U z a s a d n i e n i e

Powyżej sformułowana wątpliwość prawna powstała na tle następującego stanu faktycznego:

Krystyna i Stanisław W., zamieszkali obecnie na stałe w Krakowie, przybyli w dniu 23 października 1972 r. do Polski z terenów, które w wyniku II wojny światowej znalazły się w sferze jurysdykcji ZSRR.

Stanisław W. posiada udokumentowane 23 lata pracy we Lwowie i 18 lat pracy w kraju, po przybyciu do Polski. Krystyna W. - 9,5 roku pracy we Lwowie i 15 lat pracy po przybyciu do Polski.

Z ukończeniem wieku emerytalnego zainteresowani mogliby uzyskać prawo do emerytury, gdyby organ rentowy zaliczył im do wymaganych ustawowo lat pracy uprawniających do tego świadczenia - okresy pracy za granicą.

Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin /Dz.U. Nr 40, poz. 287 ze zm./ Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia ustala okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą inne niż wymienione w ust. 1 tego artykułu, w tym również okresy zatrudnienia repatriantów, które uwzględnia się przy ustalaniu prawa do świadczeń określonych w ustawie oraz warunki i zasady udzielania świadczeń z tytułu tego zatrudnienia.

W oparciu o to upoważnienie wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia /Dz.U. Nr 17, poz. 81 ze zm./. Przepis ust. 3 tegoż rozporządzenia postanawiał, że przy ustalaniu prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie uwzględnia się również okresy zatrudnienia za granicą osób, które w okresie tego zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Analogiczne unormowanie zawiera art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e/ aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm./.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przy ustalaniu stażu pracy wymaganego dla nabycia uprawnień do emerytury Stanisława W. /Krystyna W. nie osiągnęła jeszcze wieku emerytalnego / , nie uwzględnił okresu zatrudnienia za granicą twierdząc, że nie pozostaje w zakresie jego kompetencji "uznanie statusu repatrianta". Jak wywodzi Prezes ZUS /pismo z dnia 1 sierpnia 1992 r. - SE-11-7200-4/92/ - "przepisy prawa określały instytucje uprawnione do uznania osoby przybywające do kraju za repatrianta. ZUS uprawnień takich nie uzyskał, a stwierdzenie, że osoba ubiegająca się o świadczenie posiada status repatrianta, opierał na dokumentach wystawianych przez osoby do tego uprawnione".

Prezes ZUS nadto powołał się na art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, twierdząc, że przybycie do Polski w charakterze repatrianta wywołuje ten skutek, iż obywatelstwo polskie nabywa się z mocy prawa. Ustalenie, że nabycie obywatelstwa polskiego nastąpiło w trybie art. 12 ust. 1 tej ustawy, byłoby zatem wystarczającym dowodem do uznania, iż małżeństwo Krystyna i Stanisław W. posiadają status repatriantów.

Stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych można byłoby uznać za trafne o tyle, o ile odnosi się ono do jednej z możliwych sytuacji powrotu osób narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego do kraju. Tymczasem jak wykazuje przykład zainteresowanych przybyli oni do kraju na innych aniżeli to bierze pod uwagę Zakład Ubezpieczeń Społecznych zasadach.

Obywatelstwo polskie bowiem zainteresowani uzyskali na podstawie decyzji Wojewody Krakowskiego z dnia 19 sierpnia 1991 r. /znak: S.O.II. 5031-5/91/. Uzupełnienia tej decyzji poprzez stwierdzenie, że zainteresowani są repatriantami tenże Wojewoda Krakowski odmówił kolejną decyzją z dnia 17 listopada 1992 r. /znak: S0 II - 5031-11/92/. W uzasadnieniu tej ostatniej decyzji zaznaczono, że "państwo W. nie starali się nigdy o przyjazd do Polski w charakterze repatriantów" i że - rozpatrując podanie zainteresowanych o przywrócenie obywatelstwa polskiego Wojewoda nie jest uprawniony do nadawania cudzoziemcom zamieszkałym na stałe w Polsce - statusu repatrianta. Zarzut, iż zainteresowani "nigdy nie starali się o przyjazd do Polski w charakterze repatriantów" wydaje się gołosłowny w świetle treści pisma zainteresowanych z dnia 27 kwietnia 1992 r. adresowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Niewzruszone stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, iż o statusie repatrianta decyduje wyłącznie zespół okoliczności wynikających z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim wymaga wykładni art. 12 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy.

Według ust. 1 tegoż artykułu osoby przybywające do Polski jako repatrianci, nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa. Użyte w tym przepisie wyrażenia ..."przybywające ..." "jako repatrianci"... sugerują pogląd, że status repatrianta mógł być w stosunku do tych osób już /z góry/ teoretycznie ustalony a swe praktyczne działanie rozpoczynał w dacie przekroczenia granicy polskiej.

Sytuacja odpowiadająca temu wnioskowi miała miejsce w początkowych latach po II wojnie światowej, gdy na mocy uzgodnień między państwowych przybywali do kraju Polacy zamieszkali dotychczas na terenach Rzeczypospolitej, które po wojnie objęte zostały jurysdykcją Z.S.R.R. Akcja taka miała miejsce w latach 1945-53 i 54 i polegała na zbiorowych przesiedleniach. Osoby przybywające wówczas do Polski w wyznaczonych punktach /urzędach repatriacyjnych/ otrzymywały tzw. "karty repatrianta". Analogiczna sytuacja miała miejsce na mocy umowy pomiędzy Polską a Z.S.R.R. w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z Z.S.R.R. osób narodowości polskiej /Dz.U. Nr 47, poz.222 - podpisanej w Moskwie w dniu 25 marca 1957 r./.

Umowy między państwowe tego typu, określające zasady repatriacji osób narodowości polskiej /lub pochodzenia polskiego/, mogą być również aktualnie zawierane i wówczas sytuacja prawna osób objętych taką umową odpowiadałaby treści art. 12 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, jeżeliby nie postanowiono inaczej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych za dowód repatriacyjny uznawał dotychczas: 1/kartę repatrianta lub zaświadczenie wydane przez Archiwum Akt Nowych - dla osób, które przybyły do kraju w ramach "repatriacji" w latach 1945-54 oraz 2/zaświadczenie wydane przez Departament Społeczno-Administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, osobom które przybyły do kraju po 1954 r.

Organizowane jednak na większą skalę urzędowe akcje repatriacyjne, zostały przynajmniej na razie zakończone, co nie

oznacza, iż osób narodowości polskiej powracających do kraju nie można uznawać za "repatriantów" w indywidualnych przypadkach /jak omawiana sprawa W . / .

Stosownie bowiem do art. 12 ust. 2 w/wymienionej ustawy - w rozumieniu tejże ustawy repatriantem jest cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie właściwego organu polskiego.

Ten z kolei przepis formułujący definicję "repatrianta", jak wykazuje jego konstrukcja, nie odnosi jej wyłącznie do ust. 1 i art. 12 ustawy, lecz poprzez użyte w nim określenie "w rozumieniu niniejszej ustawy"... odnosi tę definicję do każdego przypadku wynikającego z odpowiednich postanowień ustawy. Przybycie zatem do kraju osoby odpowiadającej warunkom przewidzianym w tym przepisie - niezależnie też od spełnienia innych wymagań ustawy, w postaci np. uzyskania obywatelstwa polskiego, którego nie nabywa się z mocy samego prawa, jak w sytuacji wynikającej z ust. 1 art. 12 ustawy odnoszącego się do urzędowo zorganizowanej akcji repatriacyjnej - winno skutkować przyjęcie przez organ rentowy statusu "repatrianta" warunkującego zaliczenie zatrudnienia za granicą na uprawnienia emerytalno-rentowe. Podjęcie tej czynności prawnej pozostaje w sferze obowiązków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wynikających z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Ten zapis ustawowy bez wątpienia ma na uwadze konieczność rozważenia przez Zakład ca-

łokształtu okoliczności związanych z ustaleniem uprawnień, a nie pewnego tylko ich fragmentu.

Jeżeli mając na uwadze ust. 1 art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim, o statusie repatrianta decyduje regulująca kwestię powrotu do ojczyzny osób podpadających pod to pojęcie umowa międzypaństwowa, to na tle ust. 2 art. 12 tejże ustawy, w indywidualnym przypadku o statusie repatrianta dla celów wynikających z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, winien decydować organ rentowy.

Praktyka wykazuje, że w analogicznej sytuacji, gdy zachodzi potrzeba ustosunkowania się do okresów pracy za granicą w celu stwierdzenia uprawnień np. do nagrody jubileuszowej, zakłady pracy we własnym zakresie podejmują ocenę statusu repatrianta. Praktyka taka była stosowana w okresie obowiązywania uchwały Nr 138 Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. /M. P. Nr 35, poz. 132/. Przepis § 6 uchwały postanawiał, że repatriantom wlicza się do okresu pracy uprawniającego do nagrody, okresy zatrudnienia za granicą, na zasadach i warunkach obowiązujących w kraju. Praktyka taka jest stosowana nadal na tle analogicznego zapisu /§ 6/ zawartego w aktualnie obowiązującym zarządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 13 grudnia 1989 r. /M.P. Nr 44, poz. 358/

Uzasadnione prawnie wątpliwości organu rentowego mogłyby powstawać w sytuacji, gdyby osoba zainteresowana ubiegała się o status repatrianta przed nabyciem obywatelstwa polskiego, a to z uwagi na treść art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, ponieważ wchodziłaby wówczas

w grę możliwość poglądu o nabyciu obywatelstwa polskiego z mocy prawa, co w konsekwencji mogłoby pozostawać w sprzeczności z przepisami o zapobieganiu powstawaniu podwójnego obywatelstwa np. konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa /podpisanej w Warszawie dnia 31 marca 1965 r. /Dz. U. Nr 4, poz. 19/.

Praktycznie, drogę do nabycia obywatelstwa polskiego w związku z postanowieniami wspomnianej konwencji, otwierają zaświadczenia wydawane przez placówki konsularne Federacji Rosyjskiej stwierdzające, iż osoba zainteresowana, zgodnie z rosyjskim ustawodawstwem o obywatelstwie nie jest obywatelem Federacji Rosyjskiej.

Taka sytuacja jednak w sprawie będącej przedmiotem niniejszego pytania prawnego nie ma miejsca, ponieważ małżeństwo W. posiada już obywatelstwo polskie, jak również spełnione są inne warunki niezbędne do formalnego stwierdzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych statusu repatriantów, tj. stałe miejsce zamieszkania w Polsce oraz polska narodowość /lub polskie pochodzenie/.

Według art. 13 ust. 2 i art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka - uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. - każdy człowiek ma prawo powrócić do swego kraju i do realizacji w jego interesie prawa do ubezpieczeń społecznych. Wobec tego, że przepisy w omówionym zakresie

nie przewidują, który z organów władzy ustala status repatrianta, obowiązkiem takim powinien być w przedmiocie uprawnień do ubezpieczenia społecznego, obarczony Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Prof. dr Tadeusz Zieliński

W załączeniu xerokopie:

- 1/ Pisma Prezesa ZUS
z LVIII.92 r. /SE-11-
7200-4/92/,
- 2/ Aktu uznania za obywateli
polskich z 19.VIII.91 r.
/S0.II 5031-5/91/,
- 3/ Decyzji Wojewody Krakowskiego
z 7.XI.92 r. odmawiającej uzna-
nia za repatriantów,
- 4/ Pisma K.i St.W.
do RPO z 27. IV. 92 r.
- 5/ Tłumaczenia z jęz.ukraińskiego
dokumentów potwierdzającego
narodowość polską z 9.IV.1960 r.