



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-160(5)/10

Warszawa, 31 stycznia 2011 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec obywatelskiego projektu ustawy

**- o powrocie do Rzeczypospolitej
Polskiej osób pochodzenia polskiego
deportowanych i zesłanych przez
władze Związku Socjalistycznych
Republik Radzieckich** (druk nr 3605).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej
osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych
przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich
(druk nr 3605)

1. Obywatelski projekt ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich został oparty, w części dotyczącej nabycia obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji, na aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 z późn. zm.). Jednocześnie projekt wprowadza dodatkowo rozbudowany system świadczeń społecznych dla repatriantów i członków ich rodzin. Mimo, iż projekt nie modyfikuje procedur nabycia obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji – zmiany, które proponują autorzy, w przypadku przyjęcia tego projektu, w zasadniczy sposób wpłynęłyby na zmianę charakteru akcji repatriacyjnej.

Podstawowa zmiana dotyczy zakresu podmiotowego. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami wnioski o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji mogą składać osoby polskiego pochodzenia zamieszkałe przed dniem 1 stycznia 2001 r. w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz w Republice Armenii, Republice Azerbejdżańskiej i Republice Gruzji. Projektodawcy odeszli od precyzyjnego określenia adresatów ustawy, nadając uprawnienie do uczestniczenia w akcji repatriacyjnej wszystkim osobom polskiego pochodzenia i ich zstępny, które zostały zesłane lub deportowane przez władze radzieckie „w ramach stalinowskich represji” - (art. 9 ust. 1) – bez względu na miejsce zsyłki i deportacji oraz aktualne miejsce zamieszkania.

Brak definicji pojęcia: „zesłanie lub deportacja przez władze ZSRR w ramach stalinowskich represji” oznacza, że grupa osób uprawnionych do otrzymania wizy krajowej w celu repatriacji staje się trudna do określenia. Nieznane są bowiem kryteria, którymi miałoby się kierować konsulowie dla uznania, czy wnioskodawca spełnia przesłankę zsyłki lub deportacji przez władze radzieckie w ramach stalinowskich represji oraz katalog dowodów, które miałyby taką okoliczność potwierdzać. Tym samym, objęcie repatriacją osób określonych w art. 9 ust. 1 spowodowałoby, iż o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji mogłaby aplikować trudna do określenia liczba osób, co z kolei wiąże się z niemożnością przewidzenia skutków wprowadzenia projektu w życie.

Dodatkowo projektowana ustawa miałaby umożliwić nabycie obywatelstwa polskiego małżonkom repatriantów, nieposiadającym polskiego pochodzenia – zarówno tym, którzy będą ubiegali się o przesiedlenie do Polski wraz z rodziną na podstawie projektowanej ustawy (art. 7 ust. 4), jak i tym, którzy już przesiedlili się do Polski na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o repatriacji, o ile zawarli związek małżeński z repatriantem przed dniem uzyskania przez niego wizy krajowej w celu repatriacji i złożą do właściwego miejscowo wojewody wniosek w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 14 ust. 2). Regulacja taka spowodowałaby nieuzasadnione wprowadzenie podziału w jednej grupie społecznej jaką są cudzoziemcy i ich zróżnicowanie, względem prawa. Tym samym w trybie repatriacyjnym nabywałyby obywatelstwo polskie nie tylko osoby polskiego pochodzenia, które podlegały represjom oraz ich zstępni, ale także cudzoziemcy, którzy nie posiadają żadnych związków z polskością.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na możliwość nadużywania przez cudzoziemców tej możliwości poprzez zawieranie związków małżeńskich z osobami ubiegającymi się o repatriację. Warto w tym miejscu wspomnieć o systemie jakim objęci są małżonkowie repatriantów w Niemczech, czy Finlandii, gdzie nabywają oni prawo do obywatelstwa danego państwa dopiero po długotrwałym i złożonym okresie adaptacyjnym, kiedy ich asymilacja ze społeczeństwem nie budzi wątpliwości, a zamiar pozostania na stałe jest trwały.

Repatriacja, zgodnie z intencjami twórców obywatelskiego projektu ustawy, będzie formą nabycia obywatelstwa polskiego w trybie uprzywilejowanym. Należy wskazać, iż autorzy nie wyjaśniają w przekonujący sposób, dlaczego ta forma nabycia obywatelstwa polskiego miałaby być ograniczona tylko do osób (lub ich potomków), które doświadczyły jednej z form represji ze strony władz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W związku z brakiem jasnych kryteriów, podmiotami do których są adresowane przepisy projektowanej ustawy stają się także osoby nie posiadające obywatelstwa polskiego, które nie zamieszkują obecnie na terytorium byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, a były poddane stalinowskim represjom. Tym samym, mogą to być także obywatele państw Unii Europejskiej, Kanady, Argentyny czy Australii. Przyjęcie nieostrych ram czasowych i kryteriów podmiotowych oraz przedmiotowych powoduje, że w polskim systemie prawnym powstanie trwała, równoległa do regulowanej w ustawie o obywatelstwie polskim, możliwość nabycia tego obywatelstwa.

Zgodnie z projektowaną ustawą osoba spełniająca przesłankę dotyczącą represji ze strony władz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (bezpośrednio lub będąc potomkiem osoby represjonowanej) – bez względu na miejsce zamieszkania w dniu składania wniosku – oraz spełniająca przesłanki polskiego pochodzenia, określone w art. 5, będzie mogła złożyć, we właściwej miejscowo placówce dyplomatycznej Rzeczypospolitej Polskiej,

wniosek o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji.

Konsul będzie organem właściwym do:

- zbadania materiału dowodowego załączonego do wniosku i do wydania decyzji stwierdzającej posiadanie polskiego pochodzenia przez wnioskodawcę i osoby objęte wnioskiem (art. 5 ust. 4),
- wydania osobie, która nie będzie posiadała zapewnionego w Polsce lokalu mieszkalnego decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji (art. 10 ust. 1),
- wydania wizy krajowej w celu repatriacji lub wizy krajowej dla małżonka repatrianta, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 13 ust. 1) oraz po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie organem właściwym do:

- wydania zgody na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji lub przyrzeczenia jej wydania, po uprzednim zaopiniowaniu wniosku o wizę przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Wywiadu oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej (art. 13 ust. 2),
- uchylecia decyzji konsula o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji, jeżeli ustali istnienie podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 10),
- wydania decyzji administracyjnej w zakresie zapewnienia repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny, którzy nie posiadają zagwarantowanego lokalu mieszkalnego, lokalu mieszkalnego na okres nie krótszy niż 24 miesiące, w terminie do 24 miesięcy od dnia wydania decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji (art. 18) oraz przekazania jej do właściwego miejscowo konsula,
- przyznania oraz ustalenia wysokości jednorazowej pomocy finansowej, należnej repatriantom po przybyciu do Rzeczypospolitej Polskiej (art. 15 ust. 6).

Przepisy projektowanej ustawy będą obejmowały swoim zakresem podmiotowym i przedmiotowym zarówno osoby, które na podstawie jej przepisów będą składały wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, jak też osoby, które posiadają już przyrzeczenie wydania takiej wizy, wydane na podstawie przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o repatriacji (osób tych jest około 2 600).

Należy podkreślić, że nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji będzie równoznaczne z nabyciem obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz

wszelkich przywilejów z tym związanych (m.in. nieograniczone ruchem wizowym przekraczanie granic państw członkowskich Unii Europejskiej) nie tylko dla samych repatriantów, ale również dla ich małżonków nie posiadających polskiego pochodzenia.

2. Projekt odchodzi od definicji warunków do osiedlenia, gdyż obowiązek zapewnienia lokalu mieszkalnego repatriantom nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 11 ust. 2 pkt 1 i art. 18 ust. 1) przez okres 24 miesiące, fakultatywnie zakładając możliwość zapewnienia takiego lokalu przez gminy oraz osoby fizyczne – obywateli polskich.

Wymóg posiadania źródeł utrzymania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zastępuje się świadczeniami pieniężnymi, które będą wypłacane przez starostę w okresie do 36 miesięcy w wysokości 1175 zł miesięcznie na osobę (art. 29 ust. 1). Nie przewidziano jednak szczegółowych uregulowań, co do tego świadczenia - w tym nie określono, czy może być z niego potrącana składka na ubezpieczenie zdrowotne, uprawniająca do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zakres bezpośredniej pomocy finansowej dla jednej osoby wynosiłby około 52 000 zł, z czego:

- 6 400 zł – zasiłek na zagospodarowanie (art. 15 ust. 1 pkt 2),
- 3 200 zł – zasiłek szkolny (art. 15 ust. 1 pkt 3),
- 42 300 zł – świadczenie pieniężne w kwocie 1 175 zł wypłacane przez starostę przez okres 36 miesięcy (art. 29 ust. 1).

Dodatkowo repatrianci mogliby skorzystać z innych form pomocy, której wysokość można oszacować następująco:

- 1 750 zł – koszt kursu języka polskiego i adaptacji w społeczeństwie polskim (art. 16 ust. 2),
- 38 400 zł – koszt aktywizacji zawodowej (rozdział 6),
- ok. 300 000 zł (dla rodziny) – koszt pomocy mieszkaniowej w wysokości i na warunkach dotacji udzielanych gminom (art. 15 ust. 2),
- 4 688 – koszt pomocy na remont lub adaptację lokalu mieszkalnego (art. 15 ust. 3).

Biorąc pod uwagę wszystkie ww. formy pomocy finansowej, jakie będą przysługiwały repatriantowi - całkowity koszt na jedną osobę może wynieść około 270 000 zł.

Projekt przewiduje więc objęcie opieką społeczną repatriantów – obywateli polskich w stopniu i sposób niedostępny dla tych, którzy obywatelstwo polskie nabyli w drodze urodzenia, nadania i dotychczas obowiązujących przepisów o repatriacji.

3. Podobnie jak w przypadku obowiązującej ustawy o repatriacji, w trakcie prac nad tym projektem nie wzięto pod uwagę liczebności adresatów nowych przepisów, przyjmując jako założenie, że możliwość repatriacji jest zadośćuczynieniem za krzywdy doznane przez osoby polskiego pochodzenia, które po rewolucji w Rosji nie przybyły do Polski lub po II Wojnie Światowej pozostały na kresach. Optymistycznie założono czas trwania „zintensyfikowanej” akcji repatriacyjnej na 3-5 lat (z uzasadnienia do projektu ustawy).

Koszty wskazane w uzasadnieniu do projektu, tj. 100 mln zł rocznie zostały zaniżone, gdyż biorąc pod uwagę samą tylko liczbę osób aktualnie posiadających promesy wydania wizy w celu repatriacji (ok. 2 600 osób), należałoby zarezerwować w budżecie państwa kwotę 716 mln zł na wypłatę świadczeń gwarantowanych repatriantom przez projektowaną ustawę.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 projektowanej ustawy koszty te musiałyby zostać poniesione przez budżet państwa w przeciągu 2 lat od dnia jej wejścia w życie. Należy podkreślić, że przedstawiony szacunek nie obejmuje kosztów, które budżet państwa będzie musiał ponieść z tytułu zapewnienia repatriantom przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lokalu mieszkalnego na okres nie krótszy niż 24 miesiące.

Wobec braku wskazania terminu zakończenia akcji repatriacyjnej należy zakładać, że zakres świadczeń, które mają być zapewnione repatriantom spowoduje systematyczny wzrost zainteresowania repatriacją wśród osób, które posiadały obywatelstwo byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, co z kolei będzie powodowało znaczne obciążenie dla budżetu państwa w bliżej nieokreślonym czasie. Bardzo szczodry system pomocy finansowej, nieadekwatny do sytuacji w krajach byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich będzie skłaniał do nadużyć procedury repatriacyjnej.

4. Autorzy projektu nie uwzględnili dziesięcioletnich doświadczeń realizacji ustawy o repatriacji. Przyjęli natomiast, że wobec niewielkiego zainteresowania akcją repatriacyjną ze strony gmin (które posiadają lokale mieszkalne), mieszkania powinien gwarantować minister właściwy do spraw wewnętrznych. Tak skonstruowane przepisy dotyczące gwarancji lokalowych nie będą mogły być zastosowane w praktyce, gdyż minister właściwy do spraw wewnętrznych jest dysponentem, a nie właścicielem, jedynie 468 lokali mieszkalnych będących własnością Skarbu Państwa, zasiedlanych na podstawie odrębnych przepisów.

W przypadku uchwalenia przedmiotowej regulacji minister właściwy do spraw wewnętrznych byłby zmuszony do pozyskiwania lokali mieszkalnych dla repatriantów. Konieczność zapewnienia lokali mieszkalnych nielicznej grupie (kilka rodzin) uchodźców z Iraku w 2007 r., niosła ze sobą ogromne trudności, co spowodowało rozłożenie całego procesu w długim okresie czasu.

Przepisy projektowanej ustawy nałożą na ministra właściwego od spraw wewnętrznych nowe zadania, co będzie wiązało się z koniecznością utworzenia i uruchomienia systemu pozyskiwania lokali mieszkalnych gwarantowanych repatriantom. Dla realizacji tego zadania niezbędnym stanie się powołanie odrębnego aparatu urzędniczego, odpowiedzialnego za sprawy prawne (formalne pozyskiwanie mieszkań, wnioski, porozumienia, umowy), finansowe (opłaty za wynajem, koszty eksploatacyjne, koszty remontów, wyposażenia) i techniczne (pomoc w zasiedleniu lokalu, transport). System, służący realizacji zadań ustawowych, będzie generował dalsze koszty dla budżetu państwa. Powstanie konieczność zwiększenia zasobu kadrowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdyż przewidywany w projektowanej ustawie zakres zadań, jak też założone nasilenie akcji repatriacyjnej, nie będzie mógł być skutecznie i terminowo realizowany przez obecny 5-cio osobowy zespół pracowników zajmujących się procedurą repatriacji. Koniecznym będzie zatrudnienie kolejnych urzędników (dodatkowe koszty), co w świetle zaplanowanych redukcji etatów w administracji wydaje się niemożliwe.

5. Projektowana regulacja zakłada, że obecna opieka państwa nad repatriantami jest niewystarczająca, dlatego koszty repatriacji powinien w większym niż dotychczas stopniu ponieść budżet państwa.

W ocenie Rządu należy jednak rozważyć, czy celem ewentualnych zmian obowiązujących przepisów jest wzrost liczby obywateli Rzeczypospolitej Polskiej nabywających obywatelstwo w trybie repatriacji i otrzymujących z tego tytułu świadczenia czy raczej, wobec niekorzystnych tendencji demograficznych wzrost liczby osób polskiego pochodzenia przybywających do Polski w celu osiedlenia się.

Zwiększenie liczby osób polskiego pochodzenia osiedlających się w Polsce wymaga realizacji dyspozycji art. 52 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którą osoby polskiego pochodzenia mogą osiedlić się w Polsce na stałe.

W ocenie Rządu w pierwszej kolejności należy uporządkować przepisy dotyczące sposobu stwierdzania polskiego pochodzenia i rozszerzyć wynikające z tego tytułu uprawnienia na wszystkich cudzoziemców polskiego pochodzenia bez względu na miejsce zamieszkania.

Projekt założeń do ustawy kompleksowo regulującej status i uprawnienia cudzoziemców polskiego pochodzenia został opracowany w ramach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą. W toku prac nad założeniami do takiej regulacji stwierdzono bowiem, że zwolnieni z obowiązku uzyskiwania zezwoleń na pracę cudzoziemcy polskiego pochodzenia, którzy podejmą legalną pracę i zawrą umowy najmu nie

potrzebują rozbudowanej pomocy w formie świadczeń, aby rozpocząć życie w Polsce. Przyjęcie tego rozwiązania nie obciąży w sposób bezpośredni budżetu państwa i systemu ubezpieczeń społecznych. Nie wymusi również podejmowania wątpliwych przedsięwzięć legislacyjnych. Odejście od wymogu posiadania przez repatriantów warunków do osiedlenia się i nieproporcjonalne rozbudowanie form wsparcia dla tej grupy obywateli polskich będzie niewątpliwie prowadzić do nadużyć, gdyż świadczenia wypłacane repatriantom będą wyższe niż średnia płaca na Ukrainie lub Białorusi.

6. Nie znajduje również uzasadnienia zawarta w projekcie propozycja powołania nowego organu w postaci Rady do Spraw Repatriantów (wzorem Rady do Spraw Polaków na Wschodzie), której funkcjonowanie będzie generowało dodatkowe koszty ponoszone przez państwo.

7. Projekt ustawy ponadto jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym zasad wydawania wiz Schengen określonym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz.U. UE L Nr 243, poz. 1). Proponowane w projekcie przesłanki wydania i odmowy wydania wiz Schengen (art. 8, art. 9, art. 11) są bowiem nieznanne wyżej wskazanemu Wspólnotowemu Kodeksowi Wizowemu.

8. Część przepisów w projekcie ustawy pozostaje w sprzeczności względem siebie, m.in.: pojęcie repatrianta w odniesieniu do małżonka repatrianta nie posiadającego polskiego pochodzenia oraz właściwość organów ze względu na prowadzone ewidencje i rejestry.

9. Z uwagi na powyższe Rząd negatywnie opiniuje przedłożony obywatelski projekt ustawy. Analiza projektu ustawy pod kątem zasad techniki legislacyjnej wykazuje wiele nieścisłości, braków (brak definicji, uszczegółowień) i sprzeczności, do których Rząd szczegółowo odniesie się w toku ewentualnych dalszych prac legislacyjnych.