



Warszawa, dnia 17 grudnia 2010 r.



PG VIII TK 31/10

SK 17/09

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną L W -Z o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 oraz z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.), jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z Preambułą oraz w związku z art. 2 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, przez to, że przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych, ich wysokości oraz przy przeliczaniu kapitału początkowego uzależnia uwzględnienie okresu składkowego, wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, od przedłożenia przez wnioskodawcę pozytywnej decyzji o uznaniu go za repatrianta w oparciu o art. 41 i art. 16 ustawy o repatriacji, uniemożliwiając tym samym, przy ustalaniu wskazanych wyżej świadczeń, zaliczenie tych okresów jako składkowych przez sąd powszechny po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, jak również zamyka możliwość zaliczenia tych okresów jako składkowych w wypadku uchybienia dwunastomiesięcznemu terminowi do złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji;
- 2) art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta przez osobę, która przed wejściem w życie tej ustawy nabyła obywatelstwo polskie

na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353), wyłącznie do dnia 31 grudnia 2001 r., gdy osoba ta spełnia pozostałe, wskazane w tym przepisie, przesłanki, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z Preambułą oraz w związku z art. 2 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.) jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na niedopuszczalność orzekania.**

Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej L W -Z zarzuca niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zw. z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz w zw. z art.

16 ust. 4 ustawy o repatriacji, a także, samodzielnie, art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z czerwca 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w W ustalił kapitał początkowy L W -Z na dzień 1 stycznia 1999 r. Przy ustalaniu kapitału początkowego nie został uwzględniony okres zatrudnienia Wnioskodawczyni w byłym ZSRR od października 1970 r. do lipca 1991 r. Przedłożone organowi emerytalno-rentowemu dokumenty nie stwierdzały bowiem, że Skarżąca została uznana za repatrianta na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim albo że uznana została za obywatela polskiego na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach.

Sąd Okręgowy w J Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z października 2005 r., sygn. akt , oddalił odwołanie Skarżącej od wymienionej decyzji ZUS.

Sąd Apelacyjny w W , wyrokiem z marca 2007 r., sygn. akt III , oddalił apelację Skarżącej od wyroku Sądu pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że okres pracy L W -Z w byłym ZSRR nie może podlegać zaliczeniu jako okres składkowy przy ustalaniu kapitału początkowego, gdyż Skarżąca nie wykazała, że została uznana za repatrianta. Nie wystąpiła zatem okoliczność, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Sąd jednocześnie wskazał, że, zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, osoby, które, podobnie jak Skarżąca, nabyły obywatelstwo polskie przed dniem wejścia w życie tej ustawy, mogły zostać uznane za repatrianta, jeśli spełniły warunki określone tym przepisem. Jednym z warunków uzyskania pozytywnej decyzji w przedmiocie uznania za repatrianta było złożenie stosownego wniosku w terminie dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji, tj.

do dnia 31 grudnia 2001 r. Skarżąca zaś złożyła wniosek o uznanie za repatrianta dopiero w dniu 12 listopada 2004 r., a zatem po upływie rocznego terminu, określonego art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. Z tego powodu, postanowieniem Wojewody Dolnośląskiego z 31 grudnia 2004 r., postępowanie w sprawie uznania Skarżącej za repatrianta zostało umorzone.

Sąd Najwyższy, wyrokiem z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt I 15/08, oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Skarżącą od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Sąd Najwyższy podniósł, że skarga nie kwestionuje poprawności subsumcji podstawy prawnej wyroku w zakresie zastosowanego w nim porządku normatywnego, lecz jego nieodpowiedniość, wyłącznie z powodu określonej sprzeczności z Konstytucją.

Wobec tak skonstruowanych zarzutów skargi kasacyjnej, Sąd Najwyższy dokonał pogłębionej analizy regulacji prawnych, odnoszących się do problematyki zaliczania okresów zatrudnienia poza granicami kraju osób, które uzyskały status repatrianta, i stwierdził, że brak jest wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę prawną wyroku. Tym samym, niezasadna jest procesowa podstawa skargi kasacyjnej oraz zawarty w niej wniosek o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjną ocenę tych przepisów.

Zdaniem Skarżącej, ustalenie, w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, dwunastomiesięcznego terminu do złożenia wniosku o uznanie za repatrianta skutkuje tym, że osoby, które nie złożyły wniosku w wyznaczonym terminie i z tego powodu nie uzyskały decyzji o uznaniu za repatrianta, na gruncie zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) zostały potraktowane w sposób mniej korzystny niż osoby, które uzyskały pozytywną decyzję w tym przedmiocie. Niekorzystna sytuacja prawna pierwszej z wymienionych grup ubezpieczonych polega na tym, że okres ich zatrudnienia w byłym ZSRR lub w

republikach powstałych po jego rozpadzie nie jest traktowany jako okres składkowy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Taki kształt regulacji, dotyczących przeliczania kapitału początkowego osób, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, ingeruje w prawo Skarżącej do konstytucyjnie gwarantowanego minimalnego zakresu prawa od zabezpieczenia społecznego. Naruszenie istoty prawa, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, w ocenie Skarżącej, polega na tym, że ustawodawca zamknął możliwość zaliczenia okresu pracy w byłym ZSRR i republikach powstałych po jego rozpadzie jako okresu składkowego dla tej grupy osób, które wnioski o uznanie za repatrianta złożyły po upływie 12-miesięcznego terminu od dnia wejścia w życie ustawy.

Uzależnienie przez ustawodawcę zaliczenia okresów pracy w byłym ZSRR lub republikach powstałych po rozpadzie ZSRR do okresów składkowych od legitymowania się przez ubezpieczonego decyzją o uznaniu za repatrianta, wydaną w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, w ocenie Skarżącej, różnicuje sytuację prawną ubezpieczonych. Naruszenie nakazu równego traktowania w systemie ubezpieczenia społecznego wyraża się w tym, że osoby, które uzyskały obywatelstwo polskie i spełniają warunki dla uznania je za repatrianta, lecz nie legitymują się stosowną decyzją, znalazły się w sytuacji mniej korzystnej niż osoby, które obywatelstwo polskie nabyły na podstawie art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, którym, zdaniem Skarżącej, przysługują wszelkie prawa, jakie przepisy prawa wiążą z uzyskaniem obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji lub trybie uznania za repatrianta, jedynie na podstawie samego wjazdu do Polski.

Zdaniem L W -Z, wprowadzenie przez ustawodawcę terminu dla złożenia wniosku o uznanie za repatrianta dla uzyskania uprawnień emerytalnych godzi nie tylko w konstytucyjne prawo Skarżącej do zabezpieczenia społecznego i nakaz równego traktowania ubezpieczonych w

obrębie tego prawa, ale jest również niezgodne z zasadami wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, w tym sprawiedliwości społecznej oraz poprawnej legislacji.

Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej Skarżąca upatruje w tym, że obywatel nie ma obowiązku „śledzenia ustaw administracyjnych, a utrata uprawnienia do wyższego zabezpieczenia społecznego nie może być uzależniona od niespełnienia wymogu wprowadzonego na krótki okres ustawą o takim charakterze.”. Naruszenie drugiej z wymienionych zasad konstytucyjnych, tj. zasady poprawnej legislacji, polega zaś na tym, że ustawodawca, wyznaczając termin dla złożenia wniosku, zaprzeczył idei, wyrażonej przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 21 czerwca 1995 r., sygn. W. 16/94, jak najpełniejszego przyznawania uprawnień osobom, które tylko z formalnych powodów nie mogły przybyć do kraju jako osoby legitymujące się wizą repatriacyjną. Skarżąca podkreśla, że ustawodawca naruszył w ten sposób także, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozszanymi po świecie, wyrażoną w Preambule do Konstytucji.

Merytoryczne odniesienie się do przedstawionego przez Skarżącą problemu konstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań ustawowych poprzedzić należy ustaleniem przedmiotu zaskarżenia.

Zgodnie bowiem z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną można wnieść jedynie na przepis, który stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracyjnego o prawach lub wolnościach albo o obowiązkach konstytucyjnych podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Innymi słowy, warunkiem „posłużenia się skargą konstytucyjną – jako instrumentem ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego – jest to, by w ostatecznym orzeczeniu, które stało się przesłanką złożenia skargi konstytucyjnej, sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub o obowiązkach

skarżącego, czyniąc podstawą prawną swego rozstrzygnięcia kwestionowane przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego. W trybie skargi konstytucyjnej można dochodzić ochrony praw konstytucyjnych, których naruszenie jest wynikiem niekonstytucyjnej treści zaskarżonej regulacji” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2010 r. w sprawie o sygn. SK 21/08, OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 6, poz. 57].

W świetle art. 79 Konstytucji, wątpliwości budzi dopuszczalność samodzielnej kontroli, w trybie niniejszej skargi konstytucyjnej, art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, a w istocie – wobec wyznaczonego w pkt 2 petitum skargi zakresu jego kontroli – art. 41 ust. 1 pkt 1 tej ustawy w części, w jakiej przepis ten określa dwunastomiesięczny termin do złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, liczony od dnia wejścia w życie ustawy.

Naruszenie konstytucyjnych praw L W -Z wiąże z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W , dotyczącym ustalenia kapitału początkowego bez uwzględnienia okresu Jej zatrudnienia na terenie dawnego ZSRR jako okresu składkowego.

Z materiałów dołączonych do skargi konstytucyjnej wynika, że niezaliczenie owego okresu pracy Skarżącej jako okresu składkowego było konsekwencją uchybienia terminowi, wyznaczonemu w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, dla złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, co skutkowało umorzeniem przez Wojewodę Dolnośląskiego postępowania w przedmiocie uznania za repatrianta. Możliwość złożenia wniosku o uznanie za repatrianta dla osób, które obywatelstwo polskie uzyskały na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim, została bowiem ograniczona w czasie – do dnia 31 grudnia 2001 r. Skarżąca natomiast złożyła wniosek w listopadzie 2004 r.

L W -Z nie przedstawiła wprawdzie owego postanowienia Wojewody Dolnośląskiego, niemniej jednak uzasadnione jest stwierdzenie, że właśnie to postanowienie, umarzające postępowanie w sprawie Skarżącej (ostateczne rozstrzygnięcie, skutkujące nieuzyskaniem statusu

repatrianta), wydane zostało, m. in., na „samodzielnej” podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji.

Należy zauważyć, że z przyjętej obecnie w ustawie o emeryturach i rentach z FUS konstrukcji zaliczania okresu pracy w byłym ZSRR (okresu pracy za granicą) jako okresu składkowego w polskim systemie ubezpieczenia społecznego wynika, że owo zaliczenie uzależnione zostało od pozytywnego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez organ administracji – a mianowicie od uzyskania przez ubezpieczonego pozytywnej decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta. Uznanie ubezpieczonego za repatrianta nie należy natomiast do właściwości sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Zatem, przedmiotem postępowania przed sądami ubezpieczeń społecznych w sprawie Skarżącej nie tylko nie była, co oczywiste, ocena wymienionego postanowienia Wojewody Dolnośląskiego, ale nawet nie był nim sam problem, czy Skarżąca spełnia wymagania dla uznania za repatrianta, określone w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, w tym czy dochowany został termin dla złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, gdyż ta materia, jak już wyżej wskazano, przekazana została przez ustawodawcę do właściwości wojewody.

Sąd Apelacyjny w W oddalił apelację L W - Z od wyroku sądu pierwszej instancji nie dlatego, że Skarżąca uchybiła terminowi do złożenia wniosku, lecz wyłącznie z tego powodu, że nie przedstawiła dowodu w postaci pozytywnej decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta, która umożliwiłaby zaliczenie poprzedniego okresu zatrudnienia w byłym ZSRR jako okresu składkowego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji nie mógł zatem stanowić samodzielnej podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy Skarżącej z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji był natomiast stosowany przez Sąd w sprawie Skarżącej, na tle której wniesiona została skarga konstytucyjna, jedynie w powiązaniu z art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS – jako przepis współtworzący normę, z której wynika, że dla zaliczenia okresu pracy Skarżącej w dawnym ZSRR jako okresu składkowego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, podobnie jak dla innych osób, które do dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji nie uzyskały statusu repatrianta, a obywatelstwo polskie nabyły przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji, niezbędne jest przedłożenie pozytywnej decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta, uzyskanej uprzednio w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji.

Z tego też względu, postępowanie w zakresie kontroli art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, w zakresie, „w jakim ogranicza możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta wyłącznie do dnia 31 grudnia 2001 r.”, podlega, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Merytorycznie należy natomiast odnieść się do zarzutów sformułowanych przez Skarżącą pod adresem art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku ze wskazanymi w skardze przepisami ustawy o repatriacji.

Odniesienie się do tych zarzutów poprzedzić jednak należy przedstawieniem poprzednio obowiązującego stanu prawnego, dotyczącego sytuacji prawnej repatriantów w systemie zabezpieczenia społecznego. Dla oceny kwestionowanych przepisów znaczenie ma bowiem historyczny kontekst regulacji sytuacji prawnej repatriantów, którego omówienie, ze względu na to, że Skarżąca przybyła do kraju w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, na potrzeby niniejszego postępowania ograniczone zostało do okresu przypadającego po roku 1990.

Ustawą 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.), zwaną dalej ustawą rewaloryzacyjną, wprowadzona została regulacja, na podstawie której okresy pracy za granicą, przypadające przed dniem wejścia w życie tej ustawy, osób, które w okresie zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów, uwzględniane są jako okresy składkowe przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń (art. 2 ust. 2 lit. e tejże ustawy).

Zgodnie z brzmieniem obowiązującego w owym czasie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.), „osoby przybywające do Polski jako repatrianci nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa.”. Na mocy tego przepisu repatriacja była zatem tytułem uzyskania obywatelstwa polskiego.

Z kolei, art. 12 ust. 2 tej ustawy stanowił, że repatriantem, w jej rozumieniu, jest cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie właściwego organu polskiego.

Na tle wymienionych przepisów ustawy o obywatelstwie polskim w praktyce wyłonił się istotny problem, dotyczący wykładni pojęcia „repatriant” na gruncie prawa do zaopatrzenia emerytalno-rentowego, a mianowicie, czy w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit e ustawy rewaloryzacyjnej repatriantem jest wyłącznie osoba, o której mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, czy też, na gruncie ustawy rewaloryzacyjnej, pojęcie repatriant ma szersze znaczenie. W owym czasie wątpliwości nasuwało także i to, jaki organ jest właściwy do oceny, czy osoba zainteresowana posiada czy też nie status repatrianta dla celów zabezpieczenia społecznego.

Na temat drugiej z wymienionych kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 stycznia 1994 r., sygn. II UZP 12/93,

stwierdzając, że ocena, czy dana osoba jest repatriantem, nie należy do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (OSNC z 1994 r. Nr 7-8/141). Sąd Najwyższy podkreślił, że skoro repatriacja jest instytucją prawną związaną z obywatelstwem, stanowiąc jeden z tytułów nabycia obywatelstwa polskiego, to ocena, czy osoba zainteresowana jest repatriantem, powinna odbywać się w trybie przewidzianym ustawą o obywatelstwie polskim, czyli w trybie postępowania administracyjnego.

Jednocześnie Sąd Najwyższy dokonał wykładni art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, wskazując, że dla uznania osoby zainteresowanej za repatrianta warunkiem koniecznym nie jest spełnienie przez nią wszystkich wymagań, o jakich mowa w tym przepisie, w tym samym czasie. Zdaniem Sądu Najwyższego, dla uznania za repatrianta, zgoda władz polskich na osiedlenie się na stałe mogła nastąpić także po przybyciu do Polski.

Dla wykładni wskazanych wyżej przepisów ustawy rewaloryzacyjnej oraz ustawy o obywatelstwie polskim istotne znaczenie miała uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 1995 r. w sprawie o sygn. W 16/94 (OTK ZU z 1995 r. Nr 1, poz. 24).

W uchwale tej Trybunał Konstytucyjny, dokonując ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 218 § 1 k.p.a. w związku z art. 12 ust. 1 - 6 i z art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim oraz w związku z art. 13 ust. 1 - 3 ustawy o cudzoziemcach, stwierdził, że „[k]ażdy organ administracji państwowej, a w tym wojewoda, jest zobowiązany na podstawie art. 218 § 1 k.p.a. do wydania zaświadczenia stanowiącego potwierdzenie faktu przybycia danej osoby do Polski i okoliczności mających znaczenie dla uznania jej jako repatrianta lub dziecka repatrianta w rozumieniu właściwych przepisów, jeżeli fakty te wynikają z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestru lub z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że choć dla nabycia uprawnień przewidzianych w uchwale Rady Ministrów Nr 145 z 1957 r. w sprawie pomocy dla repatriantów niezbędne jest otrzymanie zgody właściwego organu na repatriację przed przybyciem do Polski, to nie do przyjęcia jest stanowisko, iż osoba, która takiej zgody nie otrzymała, nie może być później uznana za repatrianta w rozumieniu jakichkolwiek przepisów.

Trybunał Konstytucyjny wskazał jednocześnie, iż przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym, a zwłaszcza art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy rewaloryzacyjnej, nie wprowadzają wymagania nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, a jedynie powrotu do kraju i uznania za repatrianta. Wykładnia językowa art. 2 ust. 2 lit. e ustawy repatriacyjnej „wskazuje, że za repatriantów w jego rozumieniu należy uważać także osoby, które nabyły obywatelstwo na innej drodze aniżeli repatriacja. Zezwolenie na osiedlenie się na stałe cudzoziemcom wydaje wojewoda i on może na wniosek tego cudzoziemca, po upływie pięciu lat zamieszkania w Polsce, uznać go za obywatela polskiego bez względu na to, czy jest on pochodzenia lub narodowości polskiej. Cudzoziemcy, którzy na tej drodze nabyli obywatelstwo polskie, a są pochodzenia lub narodowości polskiej, występują na ogół o uznanie ich za repatriantów w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym. Problem ten dotyczy także cudzoziemców narodowości lub pochodzenia polskiego, którym obywatelstwo polskie nadał Prezydent Rzeczypospolitej.”.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w powołanej wyżej uchwale, znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, czego przykładem jest np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2000 r., sygn. akt II UKN 227/00, w którym Sąd uznał, że „[r]epatriantem w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. e 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.) jest także cudzoziemiec narodowości polskiej lub

pochodzenia polskiego, który powrócił do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i otrzymał zezwolenie właściwego organu na pobyt stały oraz uzyskał obywatelstwo polskie na innej podstawie niż określona w art. 12 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim” (OSNP z 2002 r. Nr 14, poz. 344).

Następnie, ustawą z dnia z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739 ze zm.), wprowadzone zostały zmiany w ustawie o obywatelstwie polskim, dotyczące repatriacji.

Z dniem 27 grudnia 1997 r., tj. z dniem wejścia w życie wskazanej ustawy o cudzoziemcach, art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim uzyskał nowe brzmienie, zgodnie z którym repatriantem była osoba, która przybyła do Polski na podstawie wizy repatriacyjnej, udzielonej w trybie i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach.

Wprowadzając zmiany do ustawy o obywatelstwie polskim, w omawianym zakresie, ustawodawca uregulował także kwestię polskiego obywatelstwa niektórych cudzoziemców przebywających w kraju na podstawie karty stałego pobytu. Przyznał bowiem prawo ubiegania się o uznanie za obywatela polskiego tym cudzoziemcom pochodzenia lub narodowości polskiej, którzy przybyli do Polski w okresie wskazanym ustawą, nie uzyskali dotychczas polskiego obywatelstwa i przebywali na terenie kraju na podstawie karty stałego pobytu w czasie określonym ustawą.

Zgodnie z art. 109 ust. 1 – 3 ustawy o cudzoziemcach:

„1. Cudzoziemiec, który przybył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 1 stycznia 1992 r. do dnia 31 grudnia 1996 r., na podstawie uzyskanego przed przyjazdem zezwolenia na pobyt stały wydanego na podstawie art. 13 ustawy, o której mowa w art. 112, i przebywa na nim nieprzerwanie, może w okresie do dnia 31 grudnia 1998 r. złożyć wniosek o uznanie go za obywatela polskiego.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.
3. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyda decyzję o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, jeżeli wnioskodawca spełnia łącznie następujące warunki:
 - 1) jest narodowości polskiej lub ma pochodzenie polskie,
 - 2) ma w Rzeczypospolitej Polskiej zapewnione mieszkanie i utrzymanie; w takim wypadku przepis art. 19 ust. 3 stosuje się odpowiednio,
 - 3) nie zachodzi w jego wypadku żadna z okoliczności określonych w art. 13 ust. 1 pkt 2-6.”.

Jednocześnie, w ustępie 7 art. 109 tej ustawy, ustawodawca zapewnił, że każdej „[o]sobie, która nabyła obywatelstwo polskie w trybie określonym w ust. 3, przysługują wszelkie uprawnienia, jakie przepisy prawa wiążą z uzyskaniem obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji lub uznaniem za repatrianta.”.

Z przedstawionych rozwiązań, wprowadzonych do art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim, wynika zatem, że, po dniu wejścia w życie ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., status repatrianta – istotny z punktu widzenia uprawnień emerytalnych – mogli uzyskać tylko ci cudzoziemcy pochodzenia lub narodowości polskiej, którzy powracali do kraju na podstawie wizy repatriacyjnej. W tym zakresie ustawa ta działała *pro futuro*.

Wprowadzone zostały równocześnie regulacje przejściowe, umożliwiające uzyskanie obywatelstwa polskiego i statusu repatrianta cudzoziemcom narodowości lub pochodzenia polskiego, przebywającym już na terenie kraju. Osoby te, spełniające wymagania określone w art. 109 ust. 1 – 3 ustawy, mogły uzyskać status repatrianta dla celów emerytalno-rentowych, pod warunkiem złożenia wniosku o uznanie za obywatela polskiego w terminie do dnia 31 grudnia 1998 r.

W świetle przedstawionych wyżej rozwiązań ustawowych, w stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji, uprawnienie do zaliczenia okresu pracy za granicą na podstawie art. 2 ust. 2 lit e ustawy rewaloryzacyjnej jako okresu składkowego przysługiwało osobom, które nabyły obywatelstwo polskie w trybie repatriacji (tj. na podstawie powojennych aktów przesiedleńczych, międzynarodowych umów repatriacyjnych i w trybie art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim) oraz osobom, które obywatelstwo polskie uzyskały na podstawie art. 109 ust. 1 - 3 ustawy o cudzoziemcach.

Jednocześnie, w okresie tym, Sąd Najwyższy konsekwentnie wyrażał stanowisko, że każdy cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe i uzyskał na takie osiedlenie się zezwolenie właściwego organu polskiego, jest repatriantem w rozumieniu art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim. W swym orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazywał także, iż sąd pracy i ubezpieczeń społecznych jest uprawniony do przeprowadzenia postępowania dowodowego dla ustalenia, czy osoba ubiegająca się o świadczenie emerytalno-rentowe spełnia warunki do uznania za repatrianta (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1994 r., sygn. akt II URN 46/94, OSNP z 1995 r. Nr 7, poz. 91).

Należy jednak zauważyć, że uznanie za repatrianta w postępowaniu przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych poprzedzone było postępowaniem dowodowym, mającym na celu ustalenie, czy osoba ubiegająca się o świadczenie wjechała do kraju z zamiarem repatriacji, czy też zamiar osiedlenia się w Polsce był jedynie konsekwencją innych, wcześniejszych zdarzeń.

Dla uznania za repatrianta w postępowaniu sądowym istotne znaczenie miało np. to, jaki okres upłynął między zwolnieniem z pracy w byłym ZSRR a uzyskaniem zgody tamtejszych i polskich władz na wjazd do Polski. Porównywanie takich dat miało znaczenie np. dla oceny, czy zamiarem była repatriacja, a małżeństwo środkiem do osiągnięcia tego celu, czy też celem było małżeństwo, a decyzja osiedlenia się w Polsce tylko jego rezultatem (*vide* –

wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2000 r., sygn. II UKN 127/00, OSNP z 2002 r. Nr 16, poz. 388).

Orzecznictwo Sądu Najwyższego, dotyczące omawianego zagadnienia, wskazuje zatem, że nie każda osoba pochodzenia lub narodowości polskiej, ubiegająca się o świadczenie z ubezpieczenia społecznego, mogła zostać uznana za repatrianta w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. Dla uznania osoby zainteresowanej za repatrianta niezbędne bowiem było wykazanie, na podstawie całokształtu okoliczności faktycznych, iż jej przyjazd do Polski nastąpił z zamiarem osiedlenia się na stałe.

Z dniem 1 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji.

Ustawa ta, określająca zasady nabycia obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji, prawa repatrianta, a także zasady i tryb udzielania pomocy repatriantom i członkom ich rodzin, stanowiła jednocześnie, w początkowym okresie obowiązywania, w art. 1 ust. 2, że repatriantem jest osoba polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizej repatriacyjnej (od dnia 1 lipca 2001 r. – wizej w celu repatriacji) z zamiarem osiedlenia się na stałe.

Jednocześnie, w art. 16 ust. 1 – 4 tej ustawy, uregulowana została instytucja uznania za repatrianta. Zgodnie z tym przepisem:

„1. Za repatrianta może być uznana osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest polskiego pochodzenia;
- 2) przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium, o którym mowa w art. 9;
- 3) nie zachodzą wobec niej okoliczności, o których mowa w art. 8;
- 4) przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w

związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi;

- 5) złoży wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej.
2. Organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, o której mowa w ust. 1, jest wojewoda właściwy ze względu na zamierzone miejsce osiedlenia się tej osoby.
3. Osoba, o której mowa w ust. 1, nabywa obywatelstwo polskie z dniem, w którym decyzja o uznaniu za repatrianta stała się ostateczna.
4. Decyzja o uznaniu za repatrianta osoby, o której mowa w ust. 1, powoduje, że przy ustalaniu prawa tej osoby do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w Rzeczypospolitej Polskiej okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe.”.

Ustawodawca, wprowadzając nowe uregulowania dotyczące repatriacji i uznania za repatrianta (*pro futuro*) oraz wskazując wojewodę jako organ właściwy do wydania decyzji o uznaniu za repatrianta, równocześnie, w przepisach przejściowych tej ustawy, rozszerzył krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania statusu repatrianta. W art. 41 tej ustawy zawarł bowiem regulację, umożliwiającą uzyskanie statusu repatrianta – uznanie za repatrianta – wszystkim osobom polskiego pochodzenia, które w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium kraju były obywatelami ZSRR lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie i przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji nabyły obywatelstwo polskie (ust. 1) lub przebywały na terenie kraju na podstawie zezwolenia na osiedlenie się (ust. 2).

Należy podkreślić, że przewidziane w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji materialne przesłanki uznania za repatrianta były bardziej liberalne niż te

formułowane w dotychczasowym orzecznictwie sądowym na tle poprzedniego stanu prawnego, do którego odwołuje się Skarżąca.

Dla uzyskania statusu repatrianta dla celów emerytalnych nie było już konieczne spełnienie warunku przyjazdu do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe. Warunkiem uznania za repatrianta było jedynie, aby osoba polskiego pochodzenia w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Polski była obywatelem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie.

Warunkiem uznania za repatrianta w trybie art. 41 ustawy o repatriacji było też złożenie przez osoby zainteresowane stosownego wniosku w terminie do dnia 31 grudnia 2001 r.

Zgodnie bowiem z art. 41 tejże ustawy:

„1. Osoba, która przed dniem wejścia w życie ustawy nabyła obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353), może być uznana za repatrianta, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) złoży w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosek o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania;
- 2) była w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie;
- 3) jest polskiego pochodzenia.

2. Za repatrianta może być również uznana osoba spełniająca łącznie następujące warunki:

- 1) złoży w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosek o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania;
 - 2) jest polskiego pochodzenia;
 - 3) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się;
 - 4) do 1991 r. zamieszkiwała na stałe, przez co najmniej 5 lat, na terytorium, o którym mowa w art. 9;
 - 5) nie zachodzą co do niej okoliczności, o których mowa w art. 8 ustawy.
3. Do nabycia obywatelstwa polskiego przez małoletniego pozostającego pod władzą rodzicielską osoby uznanej za repatrianta na podstawie ust. 2, stosuje się przepisy art. 7.
4. Przepisy art. 16 ust. 2 - 4 stosuje się odpowiednio.”.

Wypada również odnotować, że ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 475 ze zm.) uchylony został art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim, stanowiący dotychczas „posiłkową” podstawę uznawania za repatrianta w postępowaniu sądowym osób, które obywatelstwo polskie uzyskały z innego tytułu niż repatriacja, dla celów emerytalno-rentowych.

Analiza przedstawionych wyżej rozwiązań poprzedniego i aktualnego stanu prawnego wskazuje, że adresatami art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji były te osoby pochodzenia lub narodowości polskiej, które, podobnie jak Skarżąca, w dniu wejścia w życie ustawy o repatriacji nie posiadały statusu repatrianta, gdyż obywatelstwo polskie uzyskały na innej podstawie niż art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim i art. 109 stawy o cudzoziemcach z 1997 r.

Osoby te natomiast, w poprzednim stanie prawnym, wobec ówczesnego przychylnego orzecznictwa sądowego, mogły liczyć na zaliczenie okresów ich

pracy w byłym ZSRR do okresów składkowych w polskim systemie emerytalnym, ale tylko wówczas, gdy prowadzone postępowanie dowodowe wykazało, o czym była mowa wyżej, iż przyjechały do kraju z zamiarem repatriacji.

Nadmienić w tym miejscu wypada, że z materiałów dołączonych do skargi konstytucyjnej nie wynika, aby Skarżąca, w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, ubiegała się – dla celów emerytalnych – o uznanie za repatrianta w postępowaniu przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych lub ZUS bądź że uzyskała zaświadczenie o uznaniu za repatrianta.

Analizując stan prawny, odnoszący się do sytuacji repatriantów na gruncie zaopatrzenia emerytalno-rentowego, nie można pomijać tego, że z dniem 1 stycznia 1999 r. nastąpiła zasadnicza reforma systemu emerytalno-rentowego. Z tym też dniem weszła w życie ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Nowy system emerytalny, odmiennie niż poprzedni, oparty został na ścisłym powiązaniu prawa do świadczenia i jego wysokości ze składką opłacaną przez ubezpieczonego.

Ogólnie mówiąc, nowy system emerytalno-rentowy, zwłaszcza dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., odchodzi od elementów zaopatrzeniowych. W literaturze przedmiotu zauważa się, że w nowym systemie ubezpieczeń społecznych nastąpiło „zindywidualizowanie ochrony ubezpieczeniowej na starość, czego przejawem jest ściśle pojmowana zasada proporcjonalności składki i świadczenia, która wpływa na wymiar emerytury, uzależniając jej wysokość przede wszystkim od osobistego przebiegu ubezpieczenia (także takich przerw w ubezpieczeniu, jak np. choroba, brak pracy), oraz istotne ograniczenie solidarności wspólnoty ryzyka, czego konsekwencją jest brak możliwości podejmowania działań mających na celu dokonywanie wyrównania nierówności zarówno w zakresie przyczyniania się,

jak i korzystania ze wspólnego funduszu kompensacji (socjalny aspekt ubezpieczeń społecznych). W związku z tym wypowiedane są poglądy, że reforma emerytalna tak dalece zmieniła konstrukcję prawa do emerytury, iż nie mamy dziś do czynienia z ubezpieczeniem (czy szerzej zabezpieczeniem) społecznym, lecz zabezpieczeniem emerytalnym, czy nawet oszczędzaniem na starość w prywatnych OFE, które stanowią obowiązkową część systemu emerytalnego dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r.” (K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, wyd. II., ABC 2007 r., publikowany w systemie informatycznym LEX).

Oczywiście, w nowym systemie okres składkowy i jego długość, w tym możliwość zaliczania pewnych okresów jako składkowych, również mają znaczenie dla nabycia przez ubezpieczonych prawa do świadczeń oraz dla ich wysokości. Na przykład, dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. wysokość emerytury liczona jest według wskaźnika podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych (art. 53 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Z kolei, jak słusznie wskazuje Skarżąca, dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. długość okresów składkowych przed dniem wejścia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych ma znaczenie dla obliczenia wysokości kapitału początkowego (art. 173 i nast. ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

W nowym systemie emerytalno-rentowym zasadą jest, że okresem składkowym jest okres, za który składka została opłacona.

Ustawodawca utrzymał jednocześnie dotychczasową zasadę zaliczania niektórych okresów bezskładkowych jako okresów składkowych – tzw. fikcyjnych okresów składkowych. Do okresów tych zaliczony został także, podobnie jak poprzednio w art. 2 ust. 2 lit e ustawy rewaloryzacyjnej, okres zatrudnienia za granicą tych osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały

uznane za repatriantów (art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Wypada w tym miejscu odnotować, że wraz ze zmianą stanu prawnego po wejściu w życie ustawy o repatriacji straciła aktualność dotychczasowa sądowa wykładnia pojęcia „repatriant” dla celów ustalania prawa do świadczeń emerytalnych oraz ich wysokości, w tym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wskazują na to także Sądy pierwszej i drugiej instancji, orzekające w sprawie Skarżącej

Po wejściu w życie ustawy o repatriacji Sąd Najwyższy wyrażał stanowisko, że warunkiem niezbędnym dla uwzględnienia okresu składkowego, wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jest przedstawienie przez wnioskodawcę decyzji o uznaniu go za repatrianta na podstawie art. 16 ustawy o repatriacji (*vide* - uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt I UZP 1/07, OSNP z 2007 r. Nr 21-22, poz. 323 oraz z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. I UZP 6/08, OSNP 2009 r. Nr 9-10, poz. 120). Taką wykładnię art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przyjęły również sądy orzekające w sprawie Skarżącej.

Z treści skargi wynika, że Skarżąca nie kwestionuje samego wprowadzenia fikcyjnego okresu składkowego dla okresu pracy repatriantów na terenie byłego ZSRR w okresie, kiedy nie posiadali obywatelstwa polskiego, lecz to, że prawo do takiego zaliczenia dla osób, które uzyskały obywatelstwo polskie na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim w innym trybie niż tryb repatriacji, uzależnione zostało od uprzedniego uzyskania pozytywnej decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta, ubieganie się o którą zostało ograniczone w czasie.

W ocenie L W -Z , takie rozwiązanie ustawowe narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust.

1 Konstytucji, gdyż uniemożliwia ustalenie wysokości kapitału początkowego, a w konsekwencji świadczenia emerytalnego, z zaliczeniem okresów jej pracy w byłym ZSRR jako składkowych w postępowaniu sądowym. Naruszenie istoty tego konstytucyjnego prawa wynika również z niemożności zaliczenia tych okresów pracy jako składkowych w przypadku złożenia wniosku o uznanie za repatrianta po upływie terminu, określonego w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji.

Należy zatem zauważyć, że Konstytucja, gwarantując w art. 67 ust. 1 każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostawia ustawodawcy swobodę co do realizacji tego prawa konstytucyjnego. Oznacza to, że ustawodawca jest uprawniony do wyboru rozwiązań systemu emerytalnego, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju.

Swoboda ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego nie jest, oczywiście, nieograniczona. Regulacje takie nie mogą bowiem naruszać istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego. Tworząc system zabezpieczenia emerytalnego ustawodawca nie dysponuje więc pełną swobodą nie tylko przy ustalaniu kręgu uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalnych, ale także przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń.

Jeśli chodzi zaś o istotę prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, to – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2006 r. – „do istoty prawa do emerytury należy (...) zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. (...) Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób,

które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 15/06, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 11, poz. 170].

Prawo ustawodawcy do określenia zakresu zabezpieczenia społecznego obejmuje niewątpliwie uprawnienie do uzależnienia prawa jednostki do świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od spełnienia przez nią warunku jego współtworzenia. Swoboda ustawodawcy, w takim aspekcie, obejmuje więc również uprawnienie do wprowadzenia mechanizmów, uzależniających wysokość emerytury od wielkości środków wniesionych przez ubezpieczonego do Funduszu.

Przysługująca ustawodawcy swoboda kształtowania zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) oznacza również, iż w ramach utworzonego powszechnego systemu emerytalnego, opartego na zasadzie „świadczenie w zamian za składkę”, jest on uprawniony do wprowadzania pewnych odstępstw od wymienionej zasady. Innymi słowy, ustawodawca, w systemie służącym zapewnieniu środków finansowych osobom o obniżonej zdolności do pracy z powodu osiągnięcia określonego wieku biologicznego, może realizować również prowadzoną politykę społeczną i uwzględniać inne, niż wyrażona w art. 67 Konstytucji, wartości konstytucyjne, jak np. ochrona macierzyństwa i rodziny, czy też zapewniać opiekę weteranom walk o niepodległość (art. 19 Konstytucji).

Ustawodawca jest zatem uprawniony do stwarzania warunków, umożliwiających uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych, również pewnym grupom osób, które albo w ogóle nie współtworzyły Funduszu, albo z różnych powodów nie opłacały w pewnych okresach swojego życia składek na ubezpieczenie społeczne, z przyczyn uznanych za istotne z punktu widzenia interesu społecznego. Taka grupa osób, uprawnionych do emerytury, wyodrębniana jest przez ustawodawcę na podstawie kryterium realizowania określonych wartości.

Do takiej grupy osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które przez cały okres lub część okresu swojej aktywności zawodowej nie współtworzyły Funduszu, zaliczyć należy repatriantów. Osoby te bowiem w okresie, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, były cudzoziemcami, zatrudnionymi za granicą.

Umożliwienie repatriantom zaliczenia takiego okresu pracy do okresów składkowych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest niewątpliwie korzystniejszym ich potraktowaniem niż innych ubezpieczonych pracujących za granicą. Okres pracy za granicą (ubezpieczenia) dla obywateli polskich podlega bowiem uwzględnieniu przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz ich wysokości jedynie wówczas, gdy stanowią tak umowy międzynarodowe (art. 8 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) lub gdy jest to zatrudnienie za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych lub innych organach wymienionych w art. 8 pkt 14 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.). W polskim systemie zabezpieczenia społecznego, co do zasady, obowiązuje bowiem zasada terytorialności (*lex loci laboris*).

Takie korzystniejsze potraktowanie repatriantów znajduje niewątpliwie swoje uzasadnienie. Wynika ono wprost z treści preambuły od ustawy o repatriacji, stanowiącej, iż celem jej jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych nie mogli w Polsce nigdy się osiedlić. Z realizacją tego celu wiąże się też konieczność tworzenia warunków dla repatriantów do uzyskiwania środków finansowych na zaspokojenie potrzeb życiowych również po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Włączenie repatriantów do powszechnego systemu emerytalnego, opartego na zasadzie „świadczenie w zamian za składkę”, nie oznacza jednak, że

konstytucyjnie niedopuszczalne jest uzależnienie nabycia przez repatrianta prawa do emerytury oraz ustalenia jej wysokości z uwzględnieniem okresu pracy za granicą od uprzedniego uzyskania przez zainteresowanego statusu repatrianta i przedstawienia dokumentu potwierdzającego uzyskanie takiego statusu (decyzji wojewody).

Jak już wyżej wskazano, ustawodawcy przysługuje względna swoboda uregulowania systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Tak więc, w sytuacji ukształtowania prawa do emerytury i jej wysokości według reguły „świadczenie w zamian za składkę”, zachowanie istoty prawa do emerytury oznacza dla ustawodawcy obowiązek zapewnienia świadczeń wszystkim ubezpieczonym oraz obowiązek zapewnienia minimalnego poziomu świadczeń także tym osobom, które nawet w niewielkim stopniu współtworzyły fundusz emerytalny. A zatem, także wówczas, gdy długotrwałość okresu opłacania składek i ich wysokość nie gwarantują emerytury w wysokości zapewniającej środki niezbędne do życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania z powodu osiągnięcia określonego wieku biologicznego. Z tego też względu ustawodawca wprowadził instytucję najniższej emerytury (art. 85 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika natomiast prawo osób objętych ubezpieczeniem społecznym do zaliczania okresów nieopłacania składek jako okresów składkowych, i to wyłącznie w postępowaniu sądowym „po przeprowadzeniu postępowania dowodowego”.

Skoro bowiem ustawodawca uregulował system emerytalny jako system oparty na regule jego współfinansowania przez przyszłych emerytów, to nie można mówić, iż z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika prawo podmiotowe jednostki do ustalania prawa do emerytury lub jej wysokości z uwzględnieniem okresów nieopłacania składek.

Swoboda kształtowania systemu emerytalnego oznacza natomiast, iż ustawodawca jest uprawniony do uzależnienia nabycia określonego uprawnienia

w systemie ubezpieczeń społecznych, jak np. zaliczenie okresu nieopłacania składek jako składkowego, od uprzedniego rozstrzygnięcia przez inny organ kwestii zasadniczej dla uzyskania prawa, jaką jest status ubezpieczonego. Rozstrzygnięcie innego organu, w omawianym wypadku wojewody, o statusie jednostki jako repatrianta stanowi dla postępowania ubezpieczeniowego rozstrzygnięcie wstępne, wymagane dla uzyskania przez nią szczególnych uprawnień emerytalnych, korzystniejszych od ogólnych.

Należy przy tym zauważyć, że nie jest to nowe rozwiązanie w systemie ubezpieczeń społecznych. W taki sam sposób, jak osoby wyróżnione w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, potraktowani zostali w ustawie o repatriacji wszyscy repatrianci i osoby uznane za repatrianta. Ponadto także kombatanci, dla zaliczenia okresu działalności kombatanckiej jako okresu składkowego, muszą uzyskać wcześniej decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów o uznaniu za kombatanta, a następnie przedstawić organowi emerytalnemu stosowne zaświadczenie o uzyskaniu takiego statusu [art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 22 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.)].

Swoboda ustawodawcy regulowania systemu zabezpieczenia społecznego, w aspekcie zaliczania określonych okresów nieopłacania składek (niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu) jako okresów ubezpieczeniowych (składkowych lub bezskładkowych), oznacza zatem także, iż ustawodawca jest uprawniony nie tylko, np., do ustalenia długości okresów nieuczestniczenia w tworzeniu Funduszu, podlegających zaliczeniu do okresów ubezpieczeniowych, ale również do wskazania rodzaju dokumentów, potwierdzających określone okresy, dla uzyskania korzystniejszych uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego lub ich wysokości.

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika bowiem zakaz dla ustawodawcy wprowadzenia wymagania udokumentowania przez ubezpieczonego okresów ubezpieczeniowych.

Nadmienić przy tym należy, że obowiązujące obecnie przepisy wymagają, aby w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych ubezpieczony przedstawił np. świadectwa pracy, zaświadczenia pracodawcy lub innych organów.

Z tych względów, nałożonego na osoby ubiegające się o emeryturę z FUS obowiązku przedłożenia określonej dokumentacji, potwierdzającej uprzednie uzyskanie statusu repatrianta, nie można uznać za ingerencję ustawodawcy w istotę prawa do zaopatrzenia emerytalno-rentowego.

Zdaniem Skarżącej, art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w powiązaniu ze wskazanymi przepisami ustawy o repatriacji, prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej repatriantów na gruncie ubezpieczeń społecznych, gdyż osoby, które złożyły wniosek o uznanie za repatrianta w terminie określonym w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, uzyskały pozytywną decyzję wojewody i okres ich pracy w dawnym ZSRR podlega zaliczeniu jako okres składkowy. Natomiast te osoby, które nie złożyły wniosku lub złożyły go po upływie wskazanego terminu, nie mogą już zostać uznane za repatrianta, a tym samym okresy ich zatrudnienia w byłym ZSRR nie podlegają zaliczeniu do okresów składkowych.

Na tle przedstawionego wyżej orzecznictwa sądowego, trafnie wskazuje Skarżąca, iż okres pracy w byłym ZSRR tych osób, które nie uzyskały pozytywnej decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, nie podlega zaliczeniu jako okres składkowy. W tej grupie mieszczą się też osoby, które, mimo spełnienia pozostałych warunków określonych w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, nie złożyły w terminie wniosku.

Należy jednak zauważyć, że przepis art. 41 ustawy o repatriacji jest przepisem przejściowym, którego celem było – wobec zmiany stanu prawnego, dotyczącego repatriacji – epizodyczne uregulowanie sytuacji osób pochodzenia polskiego, które pod rządami dotychczasowych przepisów nie miały statusu repatrianta, poprzez umożliwienie im uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta i – przez to – skorzystania z prawa do zaliczenia okresu pracy w byłym ZSRR do okresów składkowych. Podobne stanowisko wyraził również Sąd Najwyższy w sprawie Skarżącej, stwierdzając, że „regulacja art. 41 miała charakter regulacji wyjątkowej, „chodziło o upodobnienie sytuacji prawnej osób niespełniających cech repatrianta do statusu repatrianta (...) o objęcie nową regulacją – przewidzianą w niej ochroną prawną – sytuacji, które nie tylko zaistniały wcześniej, przed wejściem w życie ustawy, ale ponadto ze specjalnych przyczyn niemieszczących się w definicji repatrianta. W takim systemowym kontekście należy ocenić określony w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy pierwszy z warunków rozszerzenia ochrony zasadniczo przewidzianej tylko dla repatriantów” (*chodzi o warunek terminu złożenia wniosku*).

Oceniając kwestionowane rozwiązanie w płaszczyźnie art. 32 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że ustawodawca, w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, wyodrębnił spośród osób, które uzyskały obywatelstwo polskie na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim, grupę uprawnionych do uzyskania statusu repatrianta na podstawie dwóch kryteriów: bycia w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie oraz posiadania polskiego pochodzenia (art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy). Na gruncie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji kryteria te wyznaczają cechę relewantną.

W świetle omówionego wyżej, poprzednio obowiązującego, stanu prawnego, dotyczącego statusu repatrianta, który osoba zainteresowana mogła uzyskać w trybie repatriacji (jako tytułu uzyskania obywatelstwa polskiego)

bądź uznania za repatrianta, można powiedzieć, że każda z osób, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, charakteryzujących się wskazaną cechą relewantną, przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji na gruncie ubezpieczeń społecznych znajdowała się w takiej samej sytuacji – nie posiadała statusu repatrianta i z tego względu nie miał wobec niej zastosowania art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji każda z tych osób została potraktowana przez ustawodawcę w taki sam sposób. Dla wszystkich osób, charakteryzujących się wymienioną cechą wspólną, wprowadzone zostało jednakowe kryterium czasowe, ograniczające możliwość złożenia wniosku o uznanie za repatrianta – termin do dnia 31 grudnia 2001 r.

W ocenie Skarżącej, wskazane kryterium doprowadziło do faktycznego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych.

Wprowadzenia owego ograniczenia w czasie możliwości uznania za repatrianta dla celów emerytalno-rentowych nie można jednak oceniać jako naruszające art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Jak już bowiem wyżej wskazano, ustawodawcy przysługuje swoboda kształtowania systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego. W ramach tej swobody ustawodawca jest również uprawniony do realizacji w systemie emerytalnym, opartym na zasadzie „świadczenie w zamian za składkę”, innych wartości konstytucyjnych, czemu ma służyć zapewnienie prawa do emerytury także tym osobom, które nie współtworzyły systemu, a zatem – korzystniejsze ich potraktowanie niż ogółu ubezpieczonych.

Adresatami przepisu art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji są jednak osoby, które, pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, nie spełniały warunków dla uzyskania statusu repatrianta, mimo że ich sytuacja była zbliżona do sytuacji repatriantów. Nie spełniają one również warunków przewidzianych w obecnie obowiązujących przepisach.

Dla takiej grupy osób ustawodawca mógł wprowadzić pewne ograniczenia w czasie ubiegania się o uznanie za repatrianta i - w konsekwencji - możliwości zaliczenia okresu pracy w byłym ZSRR jako okresu składkowego, skoro dotychczas okres tej pracy opisanej grupy osób nie podlegał zaliczeniu jako składkowy na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a warunki dla uznania za repatrianta były łagodniejsze niż określone w dotychczasowym stanie prawnym.

Ograniczenie w czasie możliwości ubiegania się o uznanie za repatrianta, przez opisaną grupę osób, wydaje się konstytucyjnie dopuszczalne. Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest potrzeba zapewnienia równowagi środków publicznych gromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

System ubezpieczeń społecznych jest bowiem systemem powszechnym, w którym każdemu obywatelowi, opłacającemu składkę nawet w minimalnej wysokości, przysługuje w zamian za nią świadczenie. W takim systemie istnieje zatem potrzeba zaplanowania środków nie tylko na bieżącą wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych, ale również na ich wypłatę w przyszłości.

Dla tak określonego celu niezbędne jest ustalenie liczby osób, które, mimo że w przeszłości nie opłacały składek, będą w przyszłości uprawnione do korzystania z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, oraz zaplanowanie wielkości środków, jakie są i będą w przyszłości potrzebne na wypłatę dla nich świadczeń emerytalnych.

W sytuacji, gdy ustawodawca wyjątkowo przyznał jednej z grup ubezpieczonych możliwość zaliczenia do okresu składkowego wcześniejszego okresu ich pracy za granicą, to dla zaplanowania wielkości środków, jakie będą wydatkowane na ten cel, mógł wprowadzić dla tych ubezpieczonych termin ubiegania się o uznanie za repatrianta.

Wprowadzone ograniczenie w czasie możliwości ubiegania się o status repatrianta przez osoby, które nie spełniały wymagań przepisów – dotyczących

repatriantów – zarówno poprzednio, jak i obecnie obowiązujących, należy zatem uznać za racjonalnie uzasadnione.

Tym samym, zasadne jest również faktyczne zróżnicowanie sytuacji osób spełniających wymagania art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o repatriacji w obrębie prawa do zabezpieczenia społecznego – w następstwie upływu terminu do złożenia wniosku o uznanie za repatrianta. Ponadto to zróżnicowanie jest następstwem zaniechania przez samych zainteresowanych realizacji ich ustawowego uprawnienia – jednakowego dla wszystkich tych zainteresowanych. Termin był przy tym realny, a dostęp do informacji – powszechny.

Nie można zatem zarzucić ustawodawcy, że – wprowadzając konstrukcję uzależniającą prawo osób, które pod rządami dotychczasowych przepisów nie miały statusu repatrianta, do zaliczenia okresu zatrudnienia w byłym ZSRR jako okresu składkowego od uprzedniego uzyskania decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta, wydanej na podstawie wniosku złożonego w terminie dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji – naruszył nakaz równego traktowania ubezpieczonych w systemie zabezpieczenia społecznego w obrębie wskazanej kategorii podmiotów podobnych.

Zakwestionowany przepis art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz z art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji jest zatem zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nie jest również trafny, sformułowany przez Skarżącą, zarzut naruszenia przez wskazane przepisy zasady równości przez to, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną osób, które uzyskały obywatelstwo polskie na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., oraz osób, które uzyskały polskie obywatelstwo na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim i spełniają wymagania określone w art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o repatriacji.

Należy bowiem zauważyć, że, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wymaga, aby podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną z punktu widzenia celów i założeń danej regulacji były traktowane w taki sam sposób [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie o sygn. K 7/01, OTK ZU(A) z 2003 r. Nr 3, poz. 19].

Osób, o których mowa w art. 109 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, i adresatów art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy, rozpoznając zarzuty kasacji podnoszone przez Skarżącą, nie można zaliczyć do tej samej kategorii podmiotów.

Adresatami art. 109 ustawy o cudzoziemcach byli bowiem cudzoziemcy, którzy przybyli do kraju w okresie od dnia 1 stycznia 1992 r. do dnia 31 grudnia 1996 r. na podstawie uzyskanego przed przyjazdem zezwolenia na pobyt stały, przebywali na terenie Polski nieprzerwanie, są narodowości polskiej lub mają polskie pochodzenie i na terenie kraju mają zapewnione mieszkanie oraz utrzymanie.

Adresatami art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji byli natomiast obywatele polscy, którzy w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się byli obywatelami ZSRR lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie i są polskiego pochodzenia.

Na marginesie można jednak zauważyć, że dla cudzoziemców, ubiegających się o obywatelstwo polskie na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., podobnie jak dla osób ubiegających się o uznanie za repatrianta w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, możliwość złożenia stosownego wniosku również została ograniczona w czasie. Warunkiem uzyskania w tym trybie obywatelstwa polskiego i statusu repatrianta było bowiem złożenie wniosku w terminie do dnia 31 grudnia 1998 r. (art. 109 ust. 1 *in fine* ustawy o cudzoziemcach).

Wprowadzając wymóg uzyskania, dla celów ubezpieczenia społecznego, wstępnego orzeczenia wojewody przez osoby, które, pod rządami poprzedniego stanu prawnego, nie posiadały statusu repatrianta, ustawodawca ograniczył w czasie możliwość ubiegania o uznanie za repatrianta, a tym samym wprowadził ograniczenie możliwości zaliczenia pracy w dawnym ZSRR lub republikach powstałych po jego rozpadzie do okresów składkowych, w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Zdaniem Skarżącej, taka konstrukcja, przyjęta w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz z art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, jest niezgodna z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do tego zarzutu, wypada zatem na wstępie odnotować, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że z art. 2 Konstytucji nie wynika dla ustawodawcy zakaz wprowadzania zmian regulacji prawnych. Trybunał Konstytucyjny formułował natomiast wymagania dla nowych rozwiązań prawnych wprowadzanych przez ustawodawcę.

I tak, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) wymaga, aby prawo było stanowione w taki sposób, by nie stawało się pułapką dla obywateli. Oznacza to, że nowe unormowania, przyjmowane przez ustawodawcę, nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do nowej sytuacji. Ponadto, prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym, powinien preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie o sygn. K 17/09, OTK ZU (A) z 2010 r. Nr 3, poz. 21].

Z kolei, z wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych wynika dla ustawodawcy zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym

w obrocie prawnym (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie o sygn. K 5/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 5, poz. 100).

Jednakże jednostka, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale nawet niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 1999 r., w sprawie o sygn. K 3/99, z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (OTK ZU z 1999 r. Nr 4, poz. 73).

Zakwestionowane przez Skarżącą przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z przepisami ustawy o repatriacji nie naruszają tak rozumianych zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

Ustawodawca był bowiem uprawniony do wprowadzenia nowych, działających na przyszłość, unormowań dotyczących repatriacji, a także regulacji przejściowych, dotyczących uznania za repatrianta osób, które pod rządami dotychczasowych przepisów nie mogły uzyskać statusu repatrianta.

Ustawa o repatriacji weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r., opublikowana zaś została w Dzienniku Ustaw z dnia 5 grudnia 2000 r. Zachowana zatem została odpowiednia *vacatio legis*. Ponadto, ustawodawca dla osób, o których mowa w art. 41 ust. 1 tej ustawy, przewidział dwunastomiesięczny termin na dostosowanie się do nowej sytuacji, umożliwiając podjęcie w tym czasie niezbędnych czynności dla złożenia wniosku o uznanie za repatrianta.

Wprowadzając nowe regulacje ustawodawca nie naruszył też praw osób, które pod rządami przepisów dotychczasowych uzyskały status repatrianta.

Z treści skargi konstytucyjnej, ani z dołączonych do niej dokumentów, nie wynika natomiast, aby Skarżąca w jakimkolwiek trybie uzyskała przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji status repatrianta. Na tle przedstawionej analizy stanu prawnego, jak się wydaje, można byłoby przypuszczać, że pod rządami poprzedniego stanu prawnego Skarżąca – wobec przychylnego orzecznictwa sądowego – mogłaby uzyskać pozytywny wyrok sądu ubezpieczeń społecznych, zaliczający okres jej pracy w dawnym ZSRR jako okres składkowy w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jeśli spełniała inne wymagania formułowane w dotychczasowym orzecznictwie sądowym.

Zmiana stanu prawnego spowodowała jednakże, iż to orzecznictwo sądowe straciło aktualność.

Zmiana linii orzeczniczej, w związku ze zmianą stanu prawnego, nie jest jednakże wystarczającym argumentem na obalenie domniemania konstytucyjności przyjętej w kwestionowanych przepisach konstrukcji zaliczania okresów pracy w dawnym ZSRR jako okresów składkowych dla repatriantów, w tym – argumentem przemawiającym za jej niezgodnością z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Zauważyć natomiast należy, że ustawodawca, wprowadzając nowe rozwiązania, dotyczące repatriacji i uznania za repatrianta, skonstruował przepis przejściowy o charakterze epizodycznym (art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji).

Z jego treści wynika, o czym była już mowa, że celem przyjętego rozwiązania było korzystne uregulowanie sytuacji prawnej osób, które, mimo podobieństwa ich sytuacji do sytuacji repatriantów, nie mogły pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów uzyskać statusu repatrianta. Ustawodawca, wprowadzając na okres przejściowy bardziej liberalne warunki uznania za repatrianta, umożliwił tym osobom uzyskanie takiego statusu dla celów ubezpieczenia emerytalnego.

Ograniczenie w czasie możliwości uzyskania statusu repatrianta dla wskazanej grupy osób, a tym samym możliwości zaliczenia okresu ich pracy w byłym ZSRR jako okresu składkowego, jak już wyżej wskazano, było racjonalnie uzasadnione.

Nie można więc podzielić poglądu Skarżącej, że naruszona została zasada sprawiedliwości społecznej. Zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) jest bowiem ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Zatem uznanie, iż wprowadzenie terminu znajduje racjonalne uzasadnienie, oznacza tym samym, że racjonalnie uzasadnione jest także faktyczne zróżnicowanie sytuacji osób, które złożyły stosowny wniosek, i osób, które takiego wniosku nie złożyły. W konsekwencji, przyjąć należy, iż nie została naruszona zasada sprawiedliwości społecznej.

Inną kwestię stanowi natomiast wyznaczona przez ustawodawcę długość terminu, w jakim można było ubiegać się o uznanie za repatrianta. Ustawowe regulacje, dotyczące długości terminów, powinny bowiem uwzględniać zakres i charakter czynności, jakie podmiot uprawniony powinien przedsięwziąć, aby móc skutecznie zrealizować przyznane mu uprawnienie.

L W -Z , kwestionując długość terminu wyznaczonego dla złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, zarzuty oparła na twierdzeniu, że jest to termin krótki. Skarżąca nie przedstawiła jednakże argumentacji na poparcie tego twierdzenia, co uniemożliwia szersze ustosunkowanie się do tego zarzutu.

Ogólnie natomiast stwierdzić należy, że złożenie przez ubezpieczonego wniosku o uznanie za repatrianta w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji nie wymagało podjęcia bardzo skomplikowanych i czasochłonnych czynności.

Dla zainicjowania postępowania w tej sprawie, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta (Dz. U. Nr 22, poz. 260 ze zm.), niezbędne było złożenie wniosku wraz z aktualną

fotografią oraz dołączenie wymienionych w rozporządzeniu dokumentów, tj. decyzji konsula o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia (w przypadku braku decyzji – dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie), poświadczonej urzędowo kopii ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo, skróconego odpisu aktu urodzenia, skróconego odpisu aktu małżeństwa lub innego dokumentu określającego stan cywilny, życiorysu, dokumentu potwierdzającego nabycie obywatelstwa polskiego lub jego poświadczonej kopii oraz dokumentu poświadczającego posiadanie, w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelstwa Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie.

Wydaje się, iż tego rodzaju dokumentacja już w dniu wejścia w życie ustawy o repatriacji powinna być w posiadaniu osób uprawnionych na podstawie art. 41 ust. 1 tej ustawy do złożenia wniosku o uznanie za repatrianta.

Nie można także podzielić poglądu Skarżącej, że kwestionowane rozwiązanie jest niekonstytucyjne, ponieważ „obywatele nie mają obowiązku śledzenia ustaw administracyjnych”.

Należy bowiem zauważyć, że, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie. Tak więc prawidłowe ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw – jako urzędowym organie informującym o obowiązującym w kraju stanie prawnym – jest wystarczające dla zapewnienia obywatelom możliwości zapoznania się z aktualnie obowiązującym stanem prawnym. A jak już wyżej wspomniano, takie rozwiązanie nie było nowym w polskim systemie prawnym, dotyczącym repatriantów. Możliwość uzyskania obywatelstwa polskiego i statusu repatrianta na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach z roku 1997 r. także była ograniczona w czasie. Również pod rządami obecnie obowiązującej ustawy o repatriacji możliwość uznania za repatrianta ograniczona została czasowo. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 5 tejże ustawy, warunkiem uznania jest złożenie

stosownego wniosku przez zainteresowanego w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej.

Z tych względów, zakwestionowanym przepisom nie można zarzucić naruszenia art. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych względów, art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz z art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jako wzorzec kontroli art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z przepisami ustawy o repatriacji Skarżąca wskazała także postanowienie Preambuły Konstytucji, stanowiące o złączeniu więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie.

Zarzut ten nie został jednakże przez Skarżącą uzasadniony.

W tym zakresie zatem skarga nie spełnia wymagań art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, co uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania w części obejmującej kontrolę zaskarżonych przepisów z postanowieniami Preambuły Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcą Prokuratora Generalnego