

**Zagadnienie uwzględniania repatriantom okresów pracy za granicą jako
okresów składkowych przy ustalaniu prawa do emerytury**

Diagnoza i propozycje zmian

Miłosz Węgrzyn

Wrocław 2019

Tezy raportu

- **Ustawa o repatriacji¹ przewiduje dwa tryby uzyskania statusu repatrianta (oraz uzyskania w drodze repatriacji obywatelstwa polskiego):**
 1. przybycie do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej wydanej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe (powszechniej stosowany, oparty o ustawową definicję repatrianta - art. 1 ust 2 w zw. z art. 4);
 2. na podstawie wydanej przez właściwego wojewodę decyzji w sprawie uznania za repatrianta (art. 16-16c).

- Według danych MSWiA, w latach 2011-2018 status repatrianta uzyskało 2525 osób, z czego aż 2327 osób uzyskało go przyjeżdżając do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej wydanej w celu repatriacji.

- **Art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych² umożliwia zaliczenie repatriantom okresów pracy za granicą jako okresów składkowych przy ustalaniu prawa do emerytury/renty.**

- Art. 16c ust. 2 ustawy o repatriacji określa wprost uprawnienie do zaliczenia repatriantom okresów pracy za granicą jako okresów składkowych na podstawie decyzji wojewody w sprawie uznania za repatrianta. Analogicznego przepisu nie wprowadzono odnośnie znacznie częściej stosowanego trybu uzyskania statusu repatrianta – na podstawie wizy repatriacyjnej.

- Powyższy stan rzeczy powoduje pojawienie się w decyzjach organów rentowych oraz orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżnych interpretacji w zakresie uprawnienia do zaliczenia okresów pracy za granicą jako okresów składkowych dla przeważającej grupy repatriantów, którzy uzyskali swój status na podstawie uzyskanej wizy repatriacyjnej.

Jako Fundacja stoimy na stanowisku, że uprawnienie to przysługuje niezależnie od zastosowanego trybu nabycia statusu repatrianta.

- W celu usunięcia poważnych wątpliwości interpretacyjnych, **rekomendowana jest zmiana ustawy o repatriacji**, polegająca na zmianie art. 16c ust. 2 tej ustawy w ten sposób, że uprawnienie do zaliczenia repatriantom okresów pracy za granicą jako okresów składkowych odnosić się będzie wprost do

¹ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 609 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 z późn. zm.).

obydwu trybów uzyskania statusu repatrianta (przyjazd do Polski na podstawie wizen repatriacyjnej, decyzja w sprawie uznania za repatrianta).

- Brak działań legislacyjnych w ww. zakresie **może spowodować** – w przypadku przyjęcia przez sądy odmiennej od powyższego stanowiska Fundacji linii orzeczniczej - **poważne konsekwencje dla co najmniej kilkuset repatriantów w średnim i starszym wieku, którzy uzyskali swój status na podstawie wizen repatriacyjnej** (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 4 ustawy o repatriacji). Bez zaliczenia okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych, ich zabezpieczenie emerytalne będzie niewielkie, niepozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Może być to istotnym czynnikiem zniechęcającym do powrotu do ojczyzny w ramach istniejących procedur repatriacyjnych.

1. Pojęcie repatrianta i tryby uzyskania statusu repatrianta na gruncie ustawy o repatriacji.

Podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce status repatriantów jest **ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji** (zwana dalej: „Ustawą” lub „ustawą o repatriacji”), która weszła w życie 1 stycznia 2001 r. Jej zakres przedmiotowy definiuje art. 1 ust. 1, zgodnie z którego brzmieniem *ustawa określa zasady nabycia obywatelstwa w drodze repatriacji, prawa repatriantów oraz tryb udzielania pomocy repatriantom i ich rodzinom*. Należy zauważyć, że u podstaw powstania ustawy – zgodnie z preambułą - leżała powinność niepodległego państwa polskiego, aby umożliwić repatriację Polakom, którzy pozostali na Wschodzie (szczególnie w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich), nie wyrzekając się polskości pomimo zsyłek, przymusowych deportacji i prześladowań narodowościowych, jakie dotykały ich oraz ich przodków³.

Z punktu widzenia tematyki raportu, najistotniejsze jest jednak wyjście od definicji repatrianta, a w dalszej kolejności możliwie syntetyczne przedstawienie trybów (procedur), umożliwiających uzyskanie tego statusu. **Definicję repatrianta** znajdujemy w art. 1 ust. 2 ustawy, który stanowi, że:

„repatriantem jest osoba, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizen krajowej wydanej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe.”

Przepis ten wyznacza jednocześnie przesłanki, których łączne spełnienie jest niezbędne do uzyskania statusu repatrianta według najczęściej stosowanej procedury. Przesłanki te są następujące:

- 1) wydanie przez konsula **wizen krajowej w celu repatriacji**, zwanej również dalej „wizą repatriacyjną” (może być ona wydana co do zasady osobie, która posiada decyzję w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia i przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnych Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu,

³ K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, Grudzień 2014, s. 25.

Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej (art. 9 ust. 1 ustawy).

- 2) przybycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - na podstawie wydanej wizej repatriacyjnej
- 3) celem przybycia do Rzeczypospolitej Polskiej jest zamiar osiedlenia się na jej terytorium na stałe – oznacza to konieczność udokumentowania przez repatrianta, że będzie miał zapewnione warunki do osiedlenia się (przedstawi dowody potwierdzające posiadanie lub zapewnienie lokalu i źródeł utrzymania w Polsce przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy) – art. 12 Ustawy.

Procedura uzyskania statusu repatrianta na podstawie wizej repatriacyjnej jest wyjątkowo długa i żmudna, trwająca często wiele lat, wymagająca przebrnięcia przez szereg czynności administracyjnych⁴. Należy przy tym pamiętać, że zasadniczym skutkiem, jaki niesie dla osoby repatriowanej ta procedura, jest nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa, z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ustawy).

Drugą procedurą, umożliwiającą uzyskanie statusu repatrianta i wynikające z niej uprawnienia, jest **decyzja w sprawie uznania za repatrianta**, opisana w rozdziale 3. ustawy (art. 16-16c), wydawana przez wojewodę właściwego ze względu na zamierzone miejsce osiedlenia wnioskodawcy. Do dnia 1 maja 2017 r., kiedy to na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw weszła w życie nowelizacja art. 16 ustawy o repatriacji, decyzja o uznaniu za repatrianta była wydawana wyłącznie po spełnieniu przesłanek określonych w art. 16 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem, 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 ust. 1 pkt 3 (terytorium obecnych Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej);*
- 3) *nie zachodzą wobec niej okoliczności, o których mowa w art. 10a (podstawy do odmowy wydania wizej krajowej w celu repatriacji);*
- 4) *przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 144 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub przysługującego jej w związku z odbywaniem studiów, prawa pobytu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 900);*
- 5) *złoży wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkoły wyższej.*

⁴ Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2014 r. wskazywał, że „Okres oczekiwania na osiedlenie się w Polsce w ramach repatriacji trwa nieraz nawet 10 lat”. Zob. *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 158/2014/P/13/020/KAP, s. 7.

Po wspomnianym 1 maja 2017 r., wprowadzono dwa dodatkowe katalogi przesłanek do uzyskania decyzji wojewody (art. 16 ust. 2 i ust. 2a), w tym jeden odnoszący się do małżonka repatrianta:

Art. 16.

2. Za repatrianta może być także 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 ust. 1 pkt 3;*
- 3) nie zachodzą wobec niej okoliczności, o których mowa w art. 10a;*
- 4) przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na osiedlenie się, lub prawa stałego pobytu;*
- 5) posiada w Rzeczypospolitej Polskiej źródło utrzymania oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego.*

2a. Za repatrianta może być uznana również osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) uzyskała zezwolenie na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako małżonek repatrianta;*
- 2) nie zachodzą wobec niej okoliczności, o których mowa w art. 10a;*
- 3) posiada w Rzeczypospolitej Polskiej źródło utrzymania oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego.*

Tryb uzyskania statusu repatrianta na podstawie decyzji wojewody, niezależnie od tego, który katalog przesłanek będzie miał zastosowanie w danym jednostkowym przypadku (art. 16 ust. 1, 2 lub 2a Ustawy) jest trybem alternatywnym do opisanego wyżej trybu uzyskania tego statusu na podstawie wize repatriacyjnej (art. 1 ust. 2 i art. 4 Ustawy). Przewidziany jest przede wszystkim dla osób polskiego pochodzenia, które już przebywają w Polsce jako cudzoziemcy⁵. Obywatelstwo polskie w tym trybie nabywa się z dniem wydania decyzji o uznaniu za repatrianta, jeżeli ta decyzja stała się ostateczna (art. 16c ust. 1 Ustawy).

Jak już wskazano, z dwóch procedur uzyskania statusu repatrianta, osoby pochodzenia polskiego przybywające do Polski z terenów dawnego ZSRR **zdecydowanie częściej wybierały procedurę wymagającą uzyskania wize krajowej wydanej w celu repatriacji**, co ilustruje poniższa tabela. Spośród 2525 osób, które uzyskały status repatrianta w latach 2011-2018, aż 2327 osób uzyskało go przyjeżdżając do Polski na podstawie wize repatriacyjnej. Co więcej, od kilku lat zauważalny jest wyraźny wzrost wydanych wiz – w roku 2018 procedurę repatriacyjną w ten sposób pozytywnie przeprowadziło ponad cztery razy więcej osób niż w 2014 roku. Natomiast ze ścieżki uzyskania statusu repatrianta na podstawie decyzji wojewody w latach 2011-2018 skorzystało ponad 10 razy mniej osób niż w przypadku wize repatriacyjnej (aczkolwiek rok 2018 przyniósł także bardzo gwałtowny wzrost zainteresowania – ponad 160 wydanych decyzji).

⁵ K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, op. cit., s. 35.

Z punktu widzenia dalszych rozważań, należy również wskazać, że uzyskanie statusu repatrianta na podstawie wizy krajowej wyklucza możliwość uzyskania decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta, i odwrotnie. Jest to zrozumiałe z uwagi na fakt, iż obydwa tryby są równoważne pod względem przyznanych repatriantom uprawnień i form pomocy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt. SA/Sz 1037/03⁶.

Rok	Wiza krajowa wydana w celu repatriacji (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 4 ustawy o repatriacji)	Decyzja z sprawie uznania za repatrianta (art. 16 ustawy o repatriacji)
2011	193	7
2012	123	12
2013	163	8
2014	165	3
2015	200	1
2016	239	2
2017	488	3
2018	756	162
RAZEM	2327	198

Tabela 1. Liczba osób, które uzyskały status repatrianta na podstawie ustawy o repatriacji w latach 2011-2018 (z podziałem na dwa tryby uzyskania tego statusu)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA przedstawionych w odpowiedzi na wniosek o informację publiczną z dnia 27.03.2019 r.

2. Prawo do zaliczenia repatriantom okresów pracy za granicą jako okresów składkowych przy ustalaniu prawa do emerytury

Spośród szeregu uprawnień przysługujących repatriantom, za jedno z istotniejszych należy uznać uprawnienie do zaliczenia okresów pracy za granicą (przede wszystkim w kraju z którego nastąpiła repatriacja) jako okresów składkowych, mające szczególne znaczenie przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty oraz ustalaniu ich

⁶ Sąd zważył, że „Przepisy (...) określają zasady nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, przewidując **dwa sposoby uzyskania statusu repatrianta**. Pierwszy polega na uzyskaniu obywatelstwa polskiego z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy przez osobę przybywającą do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej w celu repatriacji (art. 4 ustawy). W drugim przypadku osoba uznana za repatrianta nabywa obywatelstwo polskie z dniem, w którym decyzja o uznaniu za repatrianta stała się ostateczna (art. 16 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 4 ustawy)”. Ponadto, sąd zważył, że „przewidziane w ustawie formy pomocy dla repatriantów przysługują wszystkim osobom, które status taki uzyskały, **niezależnie od tego jaką drogą do tego doszło**” Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt. SA/Sz 1037/03, LEX 300545.

wysokości (w tym wysokości kapitału początkowego). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 9 z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: „ustawa emerytalna“), *okresami składkowymi są okresy zatrudnienia za granicą 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.* Przepis ten jest szczególnie ważny dla repatriantów w starszym wieku, którzy przed przyjazdem do Polski przepracowali wiele lat w kraju z którego byli repatriowani – bez zaliczenia tych okresów zatrudnienia nie mieliby w ogóle okresów składkowych do ustalenia kapitału początkowego (zob. art. 174 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej) i nie byłiby w stanie uzyskać w Polsce świadczeń emerytalnych na poziomie pozwalającym na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Ustawa emerytalna nie definiuje pojęcia repatrianta, należy zatem przyjąć, że przy wykładni przepisu art. 6 ust. 1 pkt 9 tej ustawy, właściwa jest definicja legalna repatrianta z art. 1 ust. 2 ustawy o repatriacji.

Ponieważ „uznanym za repatrianta” można zostać w oparciu o dwie opisane wyżej procedury z ustawy o repatriacji, zasadnym wydaje się przyjęcie stwierdzenia, że niezależnie od zastosowanej procedury, repatriantowi należy się prawo do zaliczenia okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych.

Innymi słowy, jako Fundacja stoimy na stanowisku, że zarówno przyjazd do Polski na podstawie wizy repatriacyjnej (art., 1 ust. 2 w zw. z art. 4 Ustawy), jak i uzyskania już w Polsce decyzji właściwego wojewody w sprawie uznania za repatrianta (art. 16-16c Ustawy) umożliwią wypełnienie przesłanki „uznania za repatrianta” z art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej, celem zaliczenia okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych.

Obecne brzmienie przepisów ustawy o repatriacji powoduje jednak, że powyższe stanowisko nie zawsze znajduje potwierdzenie w decyzjach organów rentowych i orzecznictwie sądów powszechnych. Do przyjmowania różnych interpretacji przez organy stosujące prawo, prowadzi przede wszystkim treść art. 16c ust 2 ustawy o repatriacji, stanowiącego, że *po wydaniu decyzji o uznaniu za repatrianta przy ustalaniu prawa osoby, o której mowa w art. 16 ust. 1, 2 lub 2a, do świadczeń emerytalnych i rentowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich wysokości okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe.* Należy zauważyć, że analogicznego przepisu nie wprowadzono odnośnie znacznie częściej stosowanego trybu uzyskania statusu repatrianta, czyli przyjazd do Polski na podstawie uzyskanej wizy repatriacyjnej. W związku z tym, kluczowe staje się następujące pytanie:

Czy w związku z przepisem art. 16c ust 2 ustawy o repatriacji i brakiem analogicznego przepisu odnośnie procedury uzyskania statusu repatrianta, o której mowa w art. 1 ust 2 w zw. z art. 4 ustawy o repatriacji, zasadne jest twierdzenie, że prawo do zaliczenia okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych, o którym stanowi art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej, przysługuje jedynie repatriantom, którzy uzyskali swój status na podstawie decyzji wojewody w sprawie uznania za repatrianta (art. 16a Ustawy)?

Odpowiadając na to pytanie, w tym miejscu trzeba zauważyć, że z trybu uzyskania statusu repatrianta na podstawie decyzji wojewody, w przeważającej mierze

korzystają studenci polskiego pochodzenia, którzy przyjechali do Polski na studia i postanowili pozostać w naszym kraju⁷. Co więcej, aż do wskazanej wyżej nowelizacji ustawy o repatriacji z 7 kwietnia 2017 r. (weszła w życie 1 maja 2017 r.), tryb ten był przewidziany wyłącznie dla osób po studiach, gdyż jednym z koniecznych warunków wydania decyzji było przedłożenie dyplomu ukończenia szkoły wyższej. Siłą rzeczy, osoby te nie pracowały przed przyjazdem do Polski za granicą, w swoim kraju macierzystym (ewentualnie, pracowały bardzo krótko), zatem adresowanie wyłącznie do nich przepisu uznającego okresy zatrudnienia jako okresy składkowe do stażu emerytalnego wydaje się być pozbawione logicznych podstaw. Z uprawnienia wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej korzystać chcą przede wszystkim osoby mające przed przyjazdem do Polski długi staż zatrudnienia, a osoby te – jak pokazują statystyki z pkt 1 Raportu – korzystają z trybu uzyskania statutu repatrianta na podstawie wydanej wizy repatriacyjnej. **W tym stanie rzeczy, przyjęcie założenia, że przepis art. 16c ust 2 ustawy o repatriacji zastrzega prawo z 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej tylko do wąskiej grupy repatriantów, którzy uzyskali swój status na podstawie decyzji wojewody, prowadziłoby do wniosku, że obecna ustawa o repatriacji pozbawia zdecydowaną większość repatriantów prawa do zaliczenia okresów – ich nierzadko ciężkiej – pracy za granicą jako okresów składkowych i tym samym prawa do godnych świadczeń emerytalnych w Polsce.** Trudno byłoby wtedy mówić o realizacji celu wskazanego w preambule ustawy, jakim jest zadośćuczynienie za *doznawane przez zesłańców krzywdy*.

O tym, że problem uznawalności repatriantom okresów składkowych z tytułu pracy za granicą nie jest problemem wymagowanym, świadczy wydany przez Instytut Wschodnich Inicjatyw raport z badań pt. „Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania”⁸. Jest to jeden z szerzej opisywanych w raporcie problemów – podnoszony jest głównie problem bardzo zróżnicowanego podejścia poszczególnych oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wynikającego z różnych interpretacji wyżej opisanych przepisów przez urzędników. Autorka wskazuje również, że repatrianci próbują dochodzić swoich praw w sądzie, co wiąże się z długotrwałymi procesami (w jednej z badanych gmin, repatriant wygrał sprawę w sądzie o uznanie okresów składkowych dopiero po 17 latach od osiedlenia się w Polsce!)⁹.

Na potwierdzenie trudności w interpretacji obecnych przepisów ustawy o repatriacji i ustawy emerytalnej odnośnie uznawania repatriantom okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych, można przywołać sprawę repatriantki z Kazachstanu - S. L. , w której sądy I i II instancji wydały kompletnie odmienne w swej treści orzeczenia:

1. S. L., decyzją Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Ałmaty z 17 października 2005 r., po rozpoznaniu wniosku z dnia 29 lipca 2005 r., została uznana za osobę polskiego pochodzenia.
2. Decyzją z dnia 27 marca 2007 r. S. L. wydano wizę wjazdową w celu repatriacji pod

⁷ E. Świdrowska, *Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań*, Instytut Wschodnich Inicjatyw, Kraków 2016, s. 27.

⁸ *Ibidem*, s. 86

⁹ *Ibidem*.

warunkiem przedstawienia dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie w Rzeczypospolitej Polskiej lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania. Po spełnieniu tych wymagań, w 2012 roku S. L. na podstawie wizy wjazdowej, przybyła do Polski w celu repatriacji.

3. Po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, dnia 13 października 2017 r. S. L. złożyła wniosek o emeryturę z wnioskiem o ustalenie kapitału początkowego z uwzględnieniem okresów pracy w Kazachstanie jako okresów składkowych. Decyzją z dnia 9 listopada 2017 r. organ rentowy (ZUS Oddział w Legnicy) odmówił ubezpieczonej ustalenia kapitału początkowego, ponieważ uznał, że nie udowodniła statusu repatrianta (a tym samym nie udowodniła okresów zatrudnienia przed 1 stycznia 1999 r.), gdyż nie przedłożyła decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta.
4. Od tej decyzji S.L. złożyła odwołanie do Sądu Okręgowego, wskazując, że posiada już status repatrianta na podstawie wizy repatriacyjnej. Wyrokiem z 15 maja 2018 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu oddalił odwołanie S. L. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Legnicy. W uzasadnieniu Sąd zważył, że *„status repatrianta uznawany jest w drodze decyzji wojewody wydanej w trybie art. 16 ust. 4¹⁰ ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest zaświadczenie wydane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2018 r., w którym wskazano, że wnioskodawczyni posiada status repatrianta i przysługują jej wszelkie uprawnienia z tym związane. Zatem brak było możliwości uwzględnienia wnioskowanych, spornych okresów ubezpieczenia dla potrzeb ustalenia kapitału początkowego”¹¹.*
5. S.L. złożyła apelację od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie m.in. prawa materialnego:
 - 1) art. 1 ust. 2 w zw. z art. 4 ustawy z 9 listopada 2000 r. o repatriacji przez ich niezastosowanie do ustalonego stanu faktycznego, co skutkowało błędnym przyjęciem, że ubezpieczonej nie przysługuje prawo do uwzględnienia okresów zatrudnienia na terenie Kazachskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (ZSRR) oraz Republiki Kazachstanu jako okresów składkowych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 174 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych celem ustalenia wysokości kapitału początkowego,
 - 2) art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej przez ego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wskazana w tym przepisie przesłanka uznania za repatrianta jest możliwa do spełnienia wyłącznie w wyniku uzyskania przez ubezpieczoną decyzji Wojewody w sprawie uznania za repatrianta, określonej w rozdziale 3 ustawy o repatriacji, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego przyjęcia, że ubezpieczonej nie przysługuje prawo do uwzględnienia okresów zatrudnienia na terenie Kazachskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (ZSRR) oraz Republiki Kazachstanu jako okresów składkowych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 174 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej celem ustalenia wysokości kapitału

¹⁰ Przed 1 maja 2017, przepis art. 16c ust. 2 ustawy o repatriacji w tożsamym brzmieniu znajdował się pod jednostką redakcyjną art. 16 ust. 4 tejże ustawy. Sąd w uzasadnieniu błędnie przywołał tę jednostkę redakcyjną, choć do podanego w sprawie stanu faktycznego powinien przywołać art. 16c ust. 2.

¹¹ Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15.05.2018 roku, sygn.. VIII U 1554/17.

- początkowego.
- 3) Ponadto apelująca zarzuciła naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy: art. 233 § 1 k.p.c., poprzez dokonanie przez Sąd dowolnej a nie swobodnej oceny dowodów skutkującej pominięciem dowodu mającego dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie, tj. zaświadczenia z 9 lutego 2018 r. wydanego przez Departament Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na okoliczność, że ubezpieczona posiada status repatrianta i przysługują jej wszelkie uprawnienia, jakie przepisy prawa wiążą z uzyskaniem obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji lub uznaniem za repatrianta, co w konsekwencji skutkowało na treść rozstrzygnięcia przez błędne przyjęcie, że ubezpieczonej nie przysługuje prawo do uwzględnienia okresów zatrudnienia na terenie Kazachskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (ZSRR) oraz Republiki Kazachstanu jako okresów składkowych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 174 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej celem ustalenia wysokości kapitału początkowego.
6. W oparciu o powyższe zarzuty apelująca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i poprzedzającej go decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Legnicy z 9.11.2017 r. o odmowie ustalenia kapitału początkowego poprzez uwzględnienie udokumentowanych okresów zatrudnienia ubezpieczonej na terenie Kazachskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (ZSRR) oraz Republiki Kazachstanu jako okresów składkowych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 174 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej oraz ustalenie dla ubezpieczonej wysokości kapitału początkowego z uwzględnieniem wyżej wskazanych okresów składkowych do 31.12.1998 r.
 7. Wyrokiem z dnia 6 listopada 2018 roku Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uwzględnił apelację S. L. - zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Legnicy z dnia 9 listopada 2017 roku w ten sposób, że zobowiązał stronę pozwaną, do ustalenia dla wnioskodawczyni S. L. kapitału początkowego z uwzględnieniem okresów składkowych do 31 grudnia 1998 roku.
 8. Sąd Apelacyjny uzasadnił swój wyrok następująco: *„Zarówno organ rentowy w spornej decyzji, jak i Sąd Okręgowy, wydając zaskarżony wyrok stwierdziły, że skoro wnioskodawczyni nie przedstawiła decyzji o uznaniu za repatrianta wydanej na podstawie przepisu art. 16 ust 4 ustawy z 9 listopada 2000 r. o repatriacji, to okresów zatrudnienia za granicą nie można zaliczyć do okresów składkowych zgodnie z art. 6 ust 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Sąd Apelacyjny nie podziela powyższego stanowiska. Należy zwrócić uwagę na to, że art. 16 ustawy o repatriacji dotyczy podmiotowo wyłącznie osób przybyłych do kraju na podstawie zezwolenia w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej, dlatego też art. 16 ust 1 pkt 5 zawiera termin w którym należy się zwrócić z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji o uznaniu za repatrianta – „w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej”. Przepis ten, ani w/w termin nie ma zastosowania do wnioskodawczyni. Powyższa okoliczność została również potwierdzona w decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 21 września 2018 r. odmawiającej uznania wnioskodawczyni za repatrianta, którą wnioskodawczyni przedłożyła w trakcie postępowania apelacyjnego. Stwierdzono w niej wyraźnie, że wnioskodawczyni nie jest podmiotem do którego adresowane są zapisy art. 16 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a. Natomiast art. 41 ust 1 ustawy o repatriacji, który jest przepisem przejściowym, przedmiotowo dotyczy tych repatriantów, którzy nabyli obywatelstwo polskie przed dniem 1 stycznia 2001 r., nie w trybie repatriacji lecz na podstawie aktu administracyjnego o nadaniu obywatelstwa polskiego po uprzednim zamieszkiwaniu w kraju. Wówczas decyzja administracyjna*

o uznaniu za repatrianta dotyczyła samego statusu repatrianta i związanych z tym uprawnień. Przez przewidzianą w tym przepisie instytucję „uznania za repatrianta” ustawodawca chciał uporządkować status wcześniejszych repatriantów, na co wskazuje krótki 12-miesięczny termin do złożenia wniosku o uznanie za repatrianta (do dnia 31 grudnia 2001 r.). (...) Zatem zarówno art. 16 ust 1-4 ustawy o repatriacji, jak i art. 41 tej ustawy, nie mają zastosowania w stanie faktycznym niniejszej sprawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wnioskodawczyni przedłożyła w toku postępowania przez Sądem Okręgowym dokument urzędowy potwierdzający przyznanie nadanego statusu repatrianta we wcześniej wydanych decyzjach i aktach administracyjnych wskazanych w tym zaświadczeniu. Zaświadczenie to, wypełnia zatem warunek ustawowy „uznania za repatrianta” przewidziany w treści art. 6 ust 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 4.12.2012 r. w sprawie III A Ua 842/12, trafnie zresztą powoływanym przez wnioskodawczynię w trakcie postępowania przed Sądem Okręgowym¹².

9. Na chwilę obecną, sprawa została obecnie skierowana do Sądu Najwyższego, po skardze kasacyjnej złożonej przez oddział ZUS, który w dalszym ciągu uważa, że ubezpieczonej S.L. nie powinny zostać zaliczone okresy zatrudnienia w Kazachstanie jako okresy składkowe.

W przedmiocie niniejszego raportu, warto poświęcić również krótkiej analizie uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2008 r., I UZP 6/08. Czytając wyłącznie jej tezę, można dojść do wniosku, że rację w wyżej opisanym sporze mają organ rentowy i sąd okręgowy, gdyż teza ta brzmi: „Przy ustalaniu prawa do emerytury warunkiem niezbędnym uwzględnienia 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) jest - po wejściu w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.) - przedstawienie przez wnioskodawcę decyzji o uznaniu go za repatrianta w oparciu o art. 16 ust. 4 tej ustawy”¹³. **Trzeba jednak wskazać wyraźnie, że teza ta dotyczy stanu faktycznego, w którym ubezpieczona uzyskała obywatelstwo polskie na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, obowiązującej przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tj. przed 1 stycznia 2001 r.).** Osoby takie mogły uzyskać status repatrianta na podstawie przepisu przejściowego ustawy o repatriacji - art. 41 ust. 1, zgodnie z którego brzmieniem osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy nabyły obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, mogły być uznane za repatrianta, jeżeli spełniły łącznie następujące warunki: 1) złożyły w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wnioski o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania; 2) były w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelami Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie; 3) są polskiego pochodzenia. Zgodnie z ust. 2. przywołanego przepisu, za repatrianta mogły być również uznane osoby spełniające łącznie następujące warunki: 1) złożyły w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wnioski o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania; 2) są polskiego pochodzenia; 3) przebywały na terytorium

¹² Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2018 r., sygn. III AUa 1068/18.

¹³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2008 r., I UZP 6/08.

Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się; 4) do 1991 r. zamieszkiwały na stałe, przez co najmniej 5 lat, na terytorium, o którym mowa w art. 9 ustawy; 5) nie zachodziły co do nich okoliczności, o których mowa w art. 8 ustawy. Mając powyższe na uwadze, w drodze uchwały 7 sędziów Sąd Najwyższy stwierdził, że osoby, które uzyskały obywatelstwo polskie na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim, w celu uzyskania statusu repatrianta musiały spełnić warunki wskazane w art. 41 ust 1 lub 2 ustawy o repatriacji. W sytuacji niespełnienia tych warunków, w szczególności wymogu złożenia w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji wniosku o uznanie za repatrianta do wojewody w trybie art. 16 tejże ustawy, nie mogły wnioskować o zaliczenie okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej¹⁴.

Orzeczenie to kładzie zupełnie inne światło na art. 16c ust. 2 ustawy o repatriacji (dawny art. 16 ust. 4), wskazując, dlaczego przepis ten pojawił się w ustawie o repatriacji pomimo obowiązywania art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej. Uzasadnieniem ma tutaj podłoże historyczne – pierwotnie, chodziło przede wszystkim o umożliwienie uzyskania (lub zachowania) uprawnień emerytalnych dla osób, które przyjechały do Polski przed wejściem w życie ustawy o repatriacji i spełniały kryteria, aby traktować ich jako repatriantów.

3. Rekomendowane propozycje zmian w ustawie z dnia o repatriacji

Przedstawiony w pkt 2 Raportu problem z jednoznacznym rozstrzygnięciem tematu uwzględniania repatriantom okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych przy ustalaniu prawa do emerytury, może wydawać się problemem błałym, patrząc wyłącznie przez pryzmat nielicznego orzecznictwa i poglądów doktryny. **Jednak z uwagi na fakt, że problem ten dotyczy repatriantów – grupy, która ze strony organów Rzeczypospolitej Polskiej wymaga szczególnej opieki i wsparcia, konieczne jest podjęcie szybkich i zdecydowanych działań na polu legislacyjnym, pozwalających repatriantom cieszyć się odpowiednim zabezpieczeniem emerytalnym, niezależnie od trybu, w jakim uzyskali swój status (wiza repatriacyjna, decyzja wojewody).**

W celu usunięcia poważnych wątpliwości interpretacyjnych odnośnie aktualnego brzmienia art. 16c ust. 2 ustawy o repatriacji, **rekomendowana jest zmiana tej ustawy, polegająca na zmianie art. 16c ust. 2 w ten sposób, że uprawnienie do zaliczenia repatriantom okresów pracy za granicą jako okresów składkowych odnosić się będzie wprost do obydwu trybów uzyskania statusu repatrianta (przyjazd do Polski na podstawie wizen repatriacyjnej oraz decyzja w sprawie uznania za repatrianta).** Ze względu na to, że rozdział 3 ustawy obejmuje swym przedmiotem decyzję w sprawie uznania za repatrianta, zasadnym jest przeniesienie zmienionego przepisu w inną część tego aktu prawnego, np. do rozdziału 4.

¹⁴ Podobny stan faktyczny legł u podstaw podjęcia wcześniej uchwały SN z dnia 9 maja 2007 r. sygn. I UZP 1/07.

Alternatywnie, można rozważyć zmianę ustawy o repatriacji, poprzez wykreślenie art. 16c ust. 2 i jednoczesną zmianę art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej, poprzez doprecyzowanie, że jako uznanie za repatrianta rozumiany jest zarówno przyjazd do RP na podstawie wizej krajowej wydanej w celu repatriacji (art. 1 ust 2 w zw. z art. 4 Ustawy), jak również decyzja wojewody w sprawie uznania za repatrianta (art. 16 i 16a Ustawy).

Brak działań legislacyjnych w ww. zakresie **może spowodować** – w przypadku przyjęcia przez sądy niekorzystnej linii orzeczniczej - **poważne konsekwencje dla co najmniej kilkuset repatriantów w średnim i starszym wieku, którzy uzyskali swój status na podstawie wizej repatriacyjnej** (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 4 ustawy o repatriacji). Bez zaliczenia okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych, ich zabezpieczenie emerytalne będzie niewielkie lub wręcz żadne, w stopniu całkowicie niewystarczającym na godne funkcjonowanie.

Od lat wskazuje się na liczne mankamenty systemu repatriacji. Naprawa systemu w tak istotnym obszarze jak zabezpieczenie społeczne (emerytalne i rentowe), będzie bardzo istotnym krokiem naprzód w celu naprawy tego stanu rzeczy.

4. Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw;
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji;
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;

Orzecznictwo:

- Uchwała SN z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn.. I UZP 6/08;
- Uchwała SN z dnia 9 maja 2007 r. sygn. I UZP 1/07;
- Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2018 r., sygn. III AUa 1068/18;
- Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 15.05.2018 roku, sygn.. VIII U 1554/17;
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. SA/Sz 1037/03;

Opracowania:

- K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian, Fundacja Republikańska, Grudzień 2014;
- Raport Najwyższej Izby Kontroli „Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, Informacja o wynikach kontroli”, nr ewid. 158/2014/P/13/020/KAP;
- E. Świdrowska, Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań, Instytut Wschodnich Inicjatyw, Kraków 2016;
- Dane MSWiA przedstawione w odpowiedzi na wniosek o informację publiczną z dnia 27.03.2019 r.