



KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna
08.02.2011
Wpł. Nr. dz. KU/114

Warszawa, dnia 2011-02-08 ..

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

DP-I-0231- 5/11/AK

PILNE

Pan
Piotr Zientarski

Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej

panowie Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 stycznia 2011 r. znak: BPS/KU-034/1067/22/11, w załączeniu uprzejmie przekazuję opinię dotyczącą senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o repatriacji (druk senacki nr 1067) oraz informację o skutkach finansowych wejścia w życie niniejszej ustawy.

Z poważaniem

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. Piotr STACHAŃCZYK
Podsekretarz Stanu

Opinia
w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o repatriacji
(druk senacki 1067)

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o repatriacji ma na celu przede wszystkim nowelizację przepisów z zakresu uznania za repatrianta (art. 16), jednorazowej pomocy finansowej udzielanej repatriantom po przyjeździe do Polski (art. 17 ust. 1) oraz pomocy finansowej udzielanej gminom zapraszającym repatriantów (art. 21).

1. W dniu wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 z późn. zm.), wprowadzone w art. 16 prawo do uznania za repatrianta ograniczone było do absolwentów wyższych uczelni państwowych, będących stypendystami strony polskiej. Nowelizacja z 2004 r. rozszerzyła krąg osób uprawnionych na wszystkich, którzy ukończyli w Polsce szkołę wyższą i spełniali przesłankę zamieszkania na terytorium objętym akcją repatriacyjną.

Oceniając przedłożony projekt nowelizacji ustawy o repatriacji należy wskazać, iż odstępienie od przesłanki określonej w art. 16 ust. 1 pkt 2 obowiązującej ustawy umożliwi osiedlenie się w Polsce i nabycie polskiego obywatelstwa szerszej niż dotychczas grupie młodych i przedsiębiorczych osób, które są absolwentami polskich szkół wyższych i które pragną realizować się zarówno zawodowo, jak i na gruncie życia prywatnego w Polsce (swoją zawodową i osobistą przyszłość wiążą z Polską). Stworzenie możliwości nabycia obywatelstwa polskiego w trybie uproszczonym cudzoziemcom polskiego pochodzenia, którzy uzyskali wyższe wykształcenie na polskich uczelniach, ułatwi podejmowanie świadomej decyzji osobom od wielu lat związanym z Polską i znającym polskie realia.

2. Nowelizacja art. 17, w zakresie jednorazowej pomocy finansowej, wypłacanej repatriantom po przybyciu do Polski, również jest zasadna. Wprowadzenie w art. 17 ust. 1 dodatkowego zapisu „na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji” jednoznacznie określi krąg osób uprawnionych do otrzymania powyższej pomocy. Dotychczas powstawały wątpliwości, czy pomocą tą powinni być również objęci uznani za repatrianta w trybie art. 16. W chwili uzyskania statusu repatrianta osoby te od wielu lat przebywały w Polsce, gdzie przenieśli swoje centrum życiowe. Ze względu na doraźny charakter tej pomocy, udzielanej w początkowym okresie po przybyciu repatrianta do Polski, wypłata powyższej pomocy osobom już zaadaptowanym w społeczeństwie nie znajduje uzasadnienia. Zasadnym jest

również doprecyzowanie warunku, jaki musi być spełniony, aby minister właściwy do spraw wewnętrznych mógł wydać decyzję w zakresie udzielenia jednorazowej pomocy finansowej – otrzymanie poświadczenia obywatelstwa polskiego od wojewody. Dotychczasowy 60-cio dniowy termin ustawowy, biegnący od chwili przekroczenia przez repatrianta granicy Rzeczypospolitej Polskiej, bardzo często nie mógł być dotrzymany, gdyż w procesie przyznania i wypłaty pomocy uczestniczy kilka organów (Urząd Stanu Cywilnego, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych, starosta).

W związku z tym, wprowadzenie nowego zapisu, który stanowi, że starosta zobowiązany jest do wypłaty pomocy w ciągu 30-u dni od dnia otrzymania prawomocnej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, pozwoli na wywiązywanie się z terminów ustawowych.

3. Nowelizacja art. 21 powinna korzystnie wpłynąć na zaangażowanie gmin w politykę repatriacyjną. Udział administracji samorządowej w akcji repatriacyjnej, w szczególności w zakresie zapewnienia repatriantom warunków do osiedlenia się w Polsce (mieszkanie, praca), jest dobrowolny. Intencją ustawodawcy było, aby przepisy ustawy umożliwiły nie tylko pokrycie kosztów poniesionych przez gminy w związku z zapewnieniem lokalu mieszkalnego, ale również dały jej możliwość wykorzystania części dotacji na zadania własne. Dziesięcioletnie doświadczenie w funkcjonowaniu ustawy o repatriacji wskazuje, że pomoc okazywana repatriantom przez samorządy nie ogranicza się wyłącznie do spraw lokalowych. W związku z tym, że administracja centralna nie dysponuje lokalami mieszkalnymi, które mogłyby przeznaczyć na potrzeby repatriantów, ani też nie ma takich instrumentów, którymi mogłyby zobowiązać samorządy do zapewnienia lokali mieszkalnych pochodzących z zasobów komunalnych (są to suwerenne decyzje gmin), ustawodawca wprowadził system dotacji celowych dla gmin. Jednakże system ten nie funkcjonuje w stopniu zapewniającym szybką repatriację osób dysponujących promesami wiz repatriacyjnych. Trudności z wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji spowodowały, że zainteresowanie gmin, wysokie w momencie wejścia w życie ustawy, zmalało i utrzymuje się na niezadawalającym poziomie.

Zmiana formy dofinansowania gmin zapraszających repatriantów powinna wpłynąć przede wszystkim na zwiększenie liczby zaproszeń dla osób oczekujących na wskazanie warunków do osiedlenia się w Polsce. Możliwość wykorzystania opłaty z budżetu państwa na zadania własne gmin powinna zachęcić je do zapraszania repatriantów. Objęcie systemem wsparcia finansowego również gmin, które do tej pory nie były nim objęte, tj. podejmujących uchwały

w zakresie zaproszenia wskazanych imiennie repatriantów, pozwoli skrócić okres oczekiwania na przydział warunków do osiedlenia się rodakom posiadającym przyrzeczenie wydania wize i pozwoli na zrealizowanie oczekiwań i marzeń o powrocie do ojczyzny. Znowelizowany system wsparcia finansowego dla gmin ułatwi wywiązanie się Państwa Polskiego z podjętych w ustawie o repatriacji zobowiązań wobec repatriantów.

4. Ustawa o repatriacji jako pierwsza zdefiniowała pojęcie „*polskiego pochodzenia*”, jednakże definicja ta została stworzona wyłącznie na potrzeby procedury repatriacyjnej i ogranicza się wyłącznie do postępowań określonych ustawą. Zasadnym byłoby wprowadzenie w ustawie o repatriacji takich zmian, które spowodują, że „*definicja polskiego pochodzenia*” stałaby się uniwersalna.

Do chwili obecnej brak jest przepisów ustawowych wypełniających normę konstytucyjną zawartą w art. 52 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którą „*osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe*”. Brak jest bowiem przepisów rangi ustawowej, które regulowałyby tryb i zasady stwierdzania polskiego pochodzenia osób ubiegających się o stały pobyt w Polsce. Potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania trybu stwierdzania polskiego pochodzenia dla celów wskazanych w art. 52 ust 5 Konstytucji sygnalizował także Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 27 maja 2003 r. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązujące regulacje ustawowe nie spełniają warunku konstytucyjnego do realizacji prawa wskazanego w art. 52 ust. 5. Ponadto Trybunał Konstytucyjny ustalił, że przyczyną naruszenia Konstytucji jest brak jednoznacznej ustawowej regulacji trybu stwierdzania pochodzenia osób, do których stosuje się art. 52 ust. 5 Konstytucji. Brak jest bowiem przepisów wykonawczych, na podstawie których można byłoby dokonywać „*stwierdzania polskiego pochodzenia*”.

Dokonana analiza porównawcza obowiązujących aktów prawnych, zawierających przepisy w zakresie przesłanek uznania polskiego pochodzenia, tj. ustawy o repatriacji i ustawy o Karcie Polaka, wykazuje zasadniczą różnicę celów, dla których zainteresowani obowiązani są wykazać swój związek z polskością, rozumianą jako deklaracja narodowości polskiej (względnie przynależność do Narodu Polskiego). Dlatego też wprowadzenie w ustawie o repatriacji ogólnej regulacji w zakresie stwierdzania polskiego pochodzenia i wypełnienie normy konstytucyjnej (art. 52 ust. 5) nie będzie kolidowało z przepisami zawartymi w ustawie o Karcie Polaka. Ustawa o repatriacji zawiera przepisy regulujące tryb i sposób stwierdzania polskiego pochodzenia w ramach postępowania prowadzonego przez konsula,

zakończonym wydaniem wizej wjazdowej w celu repatriacji (ew. promesy) i w konsekwencji nabyciem obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji. Natomiast ustawa o Karcie Polaka określa jedynie katalog warunków, które powinna spełniać osoba ubiegająca się o wydanie Karty Polaka. Badanie przesłanek „polskości”, określonych w tej ustawie, nie ma charakteru postępowania administracyjnego i nie prowadzi do stwierdzenia posiadania polskiego pochodzenia (art. 7), a jedynie do potwierdzenia przynależności do Narodu Polskiego (art. 3 ust. 1).

5. Szacuje się, że nowelizacja ustawy o repatriacji w zakresie art. 21 zwiększy wydatki z budżetu państwa na pomoc finansową dla gmin angażujących się w akcję repatriacyjną.

Obecnie dotacją objęte są tylko te gminy, które podejmują uchwały w zakresie zaproszenia niewskazanych imiennie repatriantów. Średnio w skali roku do ministra właściwego do spraw wewnętrznych wpływa ok. 20 ofert gmin z których korzysta ok. 100 osób. Każda z gmin otrzymuje dotację z budżetu państwa w wysokości ok. 160 tys. zł. Łączna kwota pomocy udzielanej gminom z tego tytułu w ciągu roku wynosi ok. 4 mln zł.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 21 pomoc finansowa ma być udzielana również gminom zapraszającym rodziny wskazane z nazwiska, co powinno zwiększyć liczbę wpływających zaproszeń. Również system dofinansowania gmin i możliwość wykorzystania pieniędzy na zadania własne powinien się przyczynić do wzrostu zainteresowania gmin repatriacją i do zwiększenia ilości zaproszeń. Szacuje się, że w przeciągu roku napłynie 150 zaproszeń (imiennych i niezmiennych), z których skorzysta ok. 600 osób. Ponieważ pomoc finansowa udzielana gminie stanowić ma kwotę 40 tys. zł. na repatrianta i każdego członka jego rodziny przewiduje się, że rocznie z budżetu państwa będzie na ten cel wydatkowana kwota 24 mln zł.

Znowelizowanie art. 21 wpłynie również na zwiększenie wydatków z budżetu państwa na wypłatę jednorazowej pomocy finansowej dla repatriantów, określonej w art. 17 ust. 1, która wynosi ok. 8 tys. zł. na osobę. Obecnie do Polski w ramach repatriacji przyjeżdża niespełna 200 osób rocznie (zaproszenia od gmin, rodzin oraz samodzielne zapewnienie warunków do osiedlenia). Przewiduje się, że zmiana sposobu finansowania i objęcie nim wszystkich gmin zapraszających zwiększy liczbę osób korzystających z zaproszeń gmin do ok. 600. Łącznie z osobami, które samodzielnie zapewnią sobie warunki do osiedlenia, liczbę przybywających repatriantów szacuje się na 650 osób rocznie. Objęcie pomocą finansową z art. 17 ust. 1 wszystkich osób będzie stanowić dla budżetu państwa koszt w wysokości 5 mln 200 tys. zł.

Łączne, roczne koszty ponoszone przez budżet państwa na realizację art. 17 ust. 1 i art. 21 stanowiąc będą kwotę ok. 30 mln zł.

Niezależnie od powyższego pozwolę sobie zauważyć, iż w budżecie na rok 2011 nie zostały zabezpieczone stosowne środki finansowe na pokrycie wydatków wynikających z wejścia w życie niniejszej ustawy, a ogólna sytuacja budżetu państwa nie pozwala domniemywać, iż takie środki uda się wygospodarować. Problem ten dotyczy także lat następnych.

6. W ocenie resortu spraw wewnętrznych i administracji proces repatriacji powinien zawierać się w określonych ramach czasowych. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest fakt, że repatriacja jest jedną z form nabycia obywatelstwa polskiego, a w polskim systemie prawnym kwestie związane z obywatelstwem polskim (nabywanie, utrata, zrzeczenie, uznanie) reguluje ustawa o obywatelstwie polskim. Odnosząc się do kwestii określenia terminu, do którego mogą być składane wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, ze względu na ewentualny termin przyjęcia i wejścia w życie projektowanej nowelizacji, powinien on być przesunięty na dzień 31.12.2015 r., tak, aby osoby zainteresowane powrotem do Polski, które dotychczas z różnych powodów nie ubiegały się o wize repatriacyjne, mogły świadomie podjąć decyzję o wszczęciu postępowania repatriacyjnego. Proponowany w projekcie termin 31.12.2012 r. wydaje się być zbyt krótki.

7. Proponowana zmiana w art. 30 ust. 2 jest jak najbardziej zasadna, gdyż uzupełnienie danych przetwarzanych w ewidencji osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji jest pożądane w celu uzyskania zgodności w zakresie danych zawartych w ustawie z danymi przetwarzanymi w systemie informatycznym. Nowelizacja tego zapisu ustawowego będzie pociągała za sobą konieczność znowelizowania aktu wykonawczego, wydanego na podstawie art. 36 ustawy o repatriacji.

8. W projekcie ustawy nowelizującej, w art. 1 pkt 7 dotyczącym art. 30 ust. 2 ustawy o repatriacji, wyrazy odnoszące się do „wizy wjazdowej w celu repatriacji” należy zastąpić wyrazami „wizy krajowej w celu repatriacji”.

9. Biorąc pod uwagę całość projektu ustawy o zmianie ustawy o repatriacji pozytywnie opiniuję przedłożony senacki projekt ustawy, z zastrzeżeniem wskazanych w pkt. 5 problemów związanych z finansowaniem proponowanych zmian.