

53/5/A/2012

WYROK

z dnia 29 maja 2012 r.

Sygn. akt SK 17/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 maja 2012 r., skargi konstytucyjnej Luby Wysoczańskiej-Zubal o zbadanie zgodności:

- 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 i ust. 4 w związku 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.), przez to że przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych, ich wysokości oraz przy przeliczaniu kapitału początkowego uzależniają uwzględnienie okresu składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy 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 zamykają 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, z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji powołanej w punkcie 1 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, ze zm.) wyłącznie do 31 grudnia 2001 r., gdy osoba ta spełnia pozostałe, wskazane w tym przepisie przesłanki, z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 czerwca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 643.

o r z e k a:

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, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 205, poz. 1365, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 118 i poz. 251) **w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji** (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 249, poz. 1828, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416 i Nr 216, poz. 1367) **w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Skarżąca Luba Wysoczańska-Zubal (dalej: skarżąca) w skardze konstytucyjnej z 16 sierpnia 2007 r., uzupełnionej pismem procesowym z 18 września 2007 r., wniosła o stwierdzenie niezgodności:

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.; dalej: u.e.r. z FUS) w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku 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.; dalej: ustawa o repatriacji), przez to że przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych, ich wysokości oraz przy przeliczaniu kapitału początkowego uzależniają uwzględnienie okresu składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS od przedłożenia przez wnioskodawcę pozytywnej decyzji o uznaniu go za repatrianta na podstawie art. 41 i art. 16 ustawy o repatriacji, uniemożliwiając tym samym podczas ustalania wskazanych wyżej świadczeń zaliczenie tych okresów jako składkowych przez sąd powszechny po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, jak również zamykają możliwość zaliczenia tych okresów jako składkowych w wypadku uchybienia dwunastomiesięcznemu terminowi złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, 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, ze zm.; dalej: ustawa o obywatelstwie polskim), wyłącznie do 31 grudnia 2001 r., choć osoba ta spełnia pozostałe,

wskazane w tym przepisie przesłanki, z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 15 czerwca 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Wałbrzychu ustalił kapitał początkowy skarżącej, odmawiając uwzględnienia okresu zatrudnienia w ZSRR od 1 października 1970 r. do 3 lipca 1991 r., ze względu na nieprzedstawienie decyzji o uznaniu skarżącej za repatrianta. Wyrokiem z 25 października 2005 r. (sygn. akt VII U 1016/05) Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Jeleniej Górze oddalił odwołanie wniesione od powyższej decyzji, wskazując, że skarżąca nie wykazała, że została uznana za repatrianta. Apelację wniesioną od powyższego orzeczenia Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu oddalił wyrokiem z 14 marca 2007 r. (sygn. akt III AUa 144/06). Wyrok ten został zaskarżony przez skarżącą skargą kasacyjną 16 lipca 2007 r. do Sądu Najwyższego.

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 16 sierpnia 2007 r. skarżąca wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 174 ust. 1 w związku z art. 174 ust. 2 pkt 1 w związku art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z 41 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 4 w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, przez to, że przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości, a także przy przeliczaniu kapitału początkowego uzależniają uwzględnienie okresu składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS od przedłożenia przez wnioskodawcę pozytywnej decyzji o uznaniu go za repatrianta na podstawie 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 zamykają możliwość zaliczenia tych okresów jako składkowych w wypadku uchybienia dwunastomiesięcznemu terminowi złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, w zakresie w jakim ogranicza możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, która przed wejściem w życie tej ustawy nabyła obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim, wyłącznie do 31 grudnia 2001 r., choć osoba ta spełnia pozostałe, wskazane w tym przepisie przesłanki, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem z 5 września 2007 r. Trybunał wezwał pełnomocnika skarżącej do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez m.in. określenie, w jaki sposób kwestionowany art. 41 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o repatriacji oraz art. 174 ust. 1 i art. 174 ust. 2 pkt 1 u.e.r. z FUS naruszają prawo do zabezpieczenia społecznego.

W piśmie procesowym z 19 września 2007 r. skarżąca wycofała skargę konstytucyjną co do stwierdzenia niezgodności art. 174 ust. 1 i art. 174 ust. 2 pkt 1 u.e.r. z FUS oraz art. 41 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o repatriacji z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Ponadto skarżąca sprecyzowała, że wnosi o stwierdzenie, że:

1) art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, przez to że przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości, a także przy przeliczaniu kapitału początkowego uzależniają uwzględnienie okresu składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS od przedłożenia przez wnioskodawcę pozytywnej decyzji o uznaniu go za repatrianta na podstawie 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 zamykają

możliwość zaliczenia tych okresów jako składkowych w wypadku uchybienia dwunastomiesięcznemu terminowi złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, która przed wejściem w życie tej ustawy nabyła obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim, wyłącznie do 31 grudnia 2001 r., choć osoba ta spełnia pozostałe, wskazane w tym przepisie przesłanki, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 10 grudnia 2007 r., Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie zbadania zgodności art. 174 ust. 1 i art. 174 ust. 2 pkt 1 u.e.r. z FUS oraz art. 41 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o repatriacji z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz zawiesił postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym.

W piśmie z 28 listopada 2008 r. skarżąca zawiadomiła o wydaniu przez Sąd Najwyższy 25 czerwca 2008 r. wyroku oddalającego skargę kasacyjną (sygn. akt II UK 324/07) oraz wniosła o podjęcie zawieszzonego postępowania.

W związku z ustaniem przyczyny zawieszenia postępowania Trybunał, na podstawie art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz art. 180 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), postanowił 16 kwietnia 2009 r. podjąć zawieszzone postępowanie.

1.2. Skarżąca wskazała, że na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS do okresów składkowych podlegających uwzględnieniu podczas obliczania kapitału początkowego zalicza się okresy zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Tymczasem podczas ustalenia kapitału początkowego ZUS odmówił skarżącej uwzględnienia okresów pracy w ZSRR od 1 października 1970 r. do 3 lipca 1991 r., argumentując, że przedłożone przez ubezpieczoną dokumenty nie stwierdzają, że została ona uznana za repatrianta. Zgodnie z art. 41 ust. 1 i 4 w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, osobie, której przed dniem wejścia w życie ustawy przyznano obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim podczas ustalania jej prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w Rzeczypospolitej Polskiej okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe, o ile osoba ta wylegitymuje się decyzją o uznaniu za repatrianta. Uzyskanie tej decyzji jest możliwe w razie kumulatywnego spełnienia następujących warunków:

1) złożenia w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji wniosku o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania;

2) posiadania w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelstwa ZSRR lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie;

3) posiadania polskiego pochodzenia.

W związku z tym skarżąca zauważyła, że podczas obliczania prawa do emerytury nie jest możliwe uwzględnienie okresów pracy za granicą osoby, która spełnia przesłanki wymienione w art. 41 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o repatriacji, jednak nie złożyła w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji wniosku o uznanie za repatrianta. Zdaniem skarżącej, obowiązujące przepisy dotyczące przeliczania kapitału początkowego

osobom, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, budzą uzasadnione wątpliwości w zakresie zagwarantowania minimalnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Ustawodawca uniemożliwił uwzględnienie pracy w ZSRR lub republikach powstałych po jego rozpadzie jako okresu składkowego osobom, które w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji nie złożyły wniosku o uznanie za repatrianta, a które gdyby złożyły ów wniosek, zostałyby uznane za repatrianta. Wyznaczenie sztywnego terminu złożenia wniosku o uznanie za repatrianta powoduje ograniczenie praw repatriantów, którzy nie legitymują się stosowną decyzją z powodu upływu 12 miesięcznego terminu i stawia ich w mniej korzystnej sytuacji niż osoby posiadające status repatrianta.

W ocenie skarżącej, uzależnianie uzyskania uprawnień emerytalnych i rentowych od złożenia stosownego wniosku w określonym terminie godzi w gwarantowane przez art. 67 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Skarżąca podkreśliła, że wprowadzenie jakiegokolwiek terminu uzyskania statusu repatrianta, w tym na potrzeby ubezpieczeń społecznych godzi w zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, ponieważ obywatele „nie mają 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”.

Zdaniem skarżącej, wprowadzając konieczność legitymowania się decyzją o uznaniu za repatrianta, ustawodawca przekreślił ferowaną w uchwale Trybunału z 21 czerwca 1995 r., w sprawie o sygn. W 16/94, ideę jak najpełniejszego przyznawania uprawnień osobom, które tylko z formalnych powodów nie mogły przybyć do Polski jako osoby legitymujące się wizą repatrianta (obawa przed prześladowaniem, trudności z uzyskaniem wizy repatriacyjnej w ZSRR lub powstałej po jego rozpadzie republice), a tym samym naruszył zasady ochrony praw nabytych i poprawnej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji oraz „zasadę umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie wyrażoną w preambule Konstytucji”.

Skarżąca wskazała, że repatrianci znajdują się w szczególnej sytuacji. Z reguły pozostawili na obczyźnie swój dom, rodzinę i majątek. Rzeczpospolita, decydując się na przyjęcie osób, które z różnych względów w przeszłości opuściły polskie ziemie, winna w maksymalnym stopniu zapewniać im pomoc, w tym prawo do zabezpieczenia społecznego. Ponadto zdaniem skarżącej, uzależnianie uwzględnienia okresu pracy za granicą jako okresu składkowego osobom, które uzyskały obywatelstwo polskie i spełniają merytoryczne warunki uznania za repatrianta (polskie pochodzenie, posiadanie w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP obywatelstwa ZSRR lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie), od legitymowania się przez nie decyzją uznającą za repatrianta jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Osoby takie są bowiem w sytuacji mniej korzystnej niż np. osoby, które nabyły obywatelstwo w trybie art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach z 1997 r.), oraz osoby, które nabyły obywatelstwo w wyniku urodzenia.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 8 maja 2009 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 września 2009 r. zajął w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w zakresie, w jakim uzależnia uwzględnienie okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych od przedłożenia pozytywnej decyzji o uznaniu za repatrianta, uzyskanej na zasadach określonych w art. 41 ust. 1 pkt 1 i 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. Ponadto Marszałek

Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, a w razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, o stwierdzenie, że art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim uzależnia możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta, stanowiącej przesłankę uwzględnienia okresów składkowych wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS, od złożenia wniosku w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Marszałek Sejmu zauważył, że polski system ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza od reformy w 1999 r., zakłada wyraźne powiązanie prawa do świadczeń oraz jego wymiaru z obciążającą ubezpieczonego składką. Do ustalenia praw do emerytury konieczne jest zatem wykazanie tzw. okresów składkowych, to jest okresów zatrudnienia, w których składka na ubezpieczenie społeczne została opłacona. Okresy zatrudnienia obywatela poza granicami kraju, za które nie była odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne, nie są uwzględniane jako okresy składkowe. Od tej zasady ustawodawca zdecydował się odstąpić, przewidując tzw. fikcyjne okresy składkowe, to jest okresy, które zostały uznane za składkowe, choć składka nie była opłacona. Takim fikcyjnym okresem składkowym jest okres, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS. To znaczy, że uzyskanie statusu repatrianta pozwala na objęcie osób, które nie były obywatelami Rzeczypospolitej, polskim systemem ubezpieczeń społecznych i tym samym wypłacanie im emerytury lub renty z FUS, mimo że nie współtworzyły tego funduszu.

3.2. System ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza w obecnym jego kształcie, zakłada partycypację w okresie aktywności zawodowej w tworzeniu funduszu, z którego będzie wypłacane późniejsze świadczenie. Obywatele, którzy uzyskali obywatelstwo w którymś momencie swojego życia zawodowego, są więc konstytucyjnie uprawnieni do świadczeń emerytalnych dopiero od momentu włączenia do systemu ubezpieczenia społecznego. Okres ponoszenia ciężarów na rzecz innego niż polski fundusz emerytalny, uczestniczenia w obcym systemie zabezpieczenia społecznego, pozostaje zatem neutralny dla polskich świadczeń emerytalnych (pomija się tutaj zagadnienie umów międzynarodowych nakazujących uwzględnienie okresów ubezpieczeniowych za granicą oraz kwestię koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach Unii Europejskiej). A zatem konstytucyjne prawo do emerytury nie obejmuje zatrudnienia za granicą osoby nie tylko nieobywatela, ale i obywatela, który nie ponosił kosztów uczestniczenia w systemie zabezpieczenia społecznego.

Konstytucja (art. 67) oraz jej preambuła nie nakazuje korzystniejszego traktowania repatriantów niż pozostałych obywateli, którzy nabyli obywatelstwo w inny sposób. Dopuszczalne jest jednak ustawowe zróżnicowanie sytuacji prawnej repatriantów wobec innych obywateli, które będzie wynikać ze specyfiki tej drogi uzyskania obywatelstwa. Uprawnienie repatrianta do uwzględnienia okresów zatrudnienia za granicą (jako okresów składkowych) stanowi zatem wyjątkowe (szczególne) uprawnienie, a wybór metody włączenia go w system ubezpieczenia społecznego przysługuje ustawodawcy.

3.3. Według Marszałka Sejmu, wyrażony w uchwale Trybunału w sprawie o sygn. W 16/94 pogląd stracił na aktualności. Po pierwsze, zgodnie z art. 239 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji: „Z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw tracą moc powszechnie obowiązującą”. Po drugie, wypowiedź Trybunału miała miejsce w innym kontekście normatywnym. Od wejścia w życie ustawy o repatriacji status repatrianta został uregulowany całościowo. Nie jest zatem dopuszczalne dokonanie rozszerzającej interpretacji art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS i pojęcia „uznania za repatrianta”. Ponadto wykładnia językowa, którą w roku 1995 zastosował

Trybunał, w aktualnym stanie prawnym powinna zostać zweryfikowana. Zarówno bowiem w art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS, jak i w art. 16, tytule rozdziału 3 oraz art. 41 ustawy o repatriacji występuje to samo pojęcie – „uznanie za repatrianta”. Zwłaszcza wobec brzmienia art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji nakazującej uwzględnienie jako okresów składkowych okresów zatrudnienia za granicą osoby uznanej za repatrianta w drodze decyzji, nie ma nawet możliwości różnego, wąskiego w ustawie o repatriacji, a szerokiego w u.e.r. z FUS, rozumienia tego pojęcia.

3.4. Określenie w przepisie przejściowym terminu uzyskania statusu repatrianta jest rozwiązaniem porządkującym stan prawny, a termin 12 miesięcy jest wystarczająco długi, aby móc dostosować się do zmienionej sytuacji prawnej. Bezzasadne jest przekonanie skarżącej o zwolnieniu jej z obowiązku znajomości i przestrzegania prawa.

3.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, Marszałek Sejmu zauważył, że skarżąca, ani w momencie wejścia w życie ustawy o repatriacji, ani w momencie upływu terminu złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, nie nabyła praw emerytalnych. Tymczasem tylko prawa podmiotowe lub ekspektatywy maksymalnie ukształtowane chroni art. 2 Konstytucji.

3.6. Co do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 67 w związku z art. 32 ust. 1 oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że grupa podmiotów podobnych, mających wspólną cechę relewantną – obywatelstwo, została właściwie określona. Porównanie sytuacji prawnej skarżącej z sytuacją obywateli przez nią wskazanych prowadzi do odwrotnego wniosku, niż wysuwany w skardze, ponieważ sytuacja prawna skarżącej, do momentu bezskutecznego upływu terminu złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, była korzystniejsza niż obywateli, którzy nabyli obywatelstwo przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Nie mieli oni bowiem możliwości uwzględnienia bezskładkowych okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, sytuacja prawna skarżącej zrównała się z sytuacją tych obywateli. Zarówno skarżącej, jak i pozostałym obywatelom nie można podczas obliczania wysokości świadczenia emerytalnego uwzględnić bezskładkowych okresów pracy za granicą jako okresów składkowych. Podobnie nie ma racji skarżąca, twierdząc, że obywatele, którzy uzyskali obywatelstwo na mocy ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., mają korzystniejszą niż ona sytuację prawną. Mechanizm korzystania z uprawnienia wykreowanego przez dawną ustawę o cudzoziemcach jest podobny, o ile w swej istocie nie identyczny.

3.7. Do ustawodawcy należy określenie warunków uzyskania statusu repatrianta. Ustawodawca, ustalając je, wyznaczył zarówno przesłanki merytoryczne, jak i formalne. Tylko łączne ich spełnienie prowadzi do uznania za repatrianta. Nie da się wykluczyć, że brak przesłanki formalnej prowadziłby do innego ustalenia przesłanek merytorycznych. Gdyby przyjąć argumentację skarżącej, oprócz „faktycznych” repatriantów, należałoby wyróżnić także grupę osób pochodzenia polskiego. Wobec tych ostatnich sytuacja skarżącej byłaby korzystniejsza, gdyż na podstawie własnych czynności mogła uzyskać status repatrianta, a osoby pochodzenia polskiego, jeśli nie były obywatelami ZSRR lub państw powstałych po jego rozpadzie, takiej możliwości nie miały. Także ten, kto jest pochodzenia polskiego i był obywatelem ZSRR lub państw powstałych po jego rozpadzie (np. Ukrainy), a nie był obywatelem polskim w dniu wejścia w życie ustawy o repatriacji, jest w gorszym położeniu prawnym. Osoby spełniające jedynie warunki merytoryczne uznania za repatrianta określone w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji oraz repatrianci nie mają relewantnej cechy wspólnej.

Różne ukształtowanie ich sytuacji prawnej nie narusza zatem konstytucyjnych zasad równości oraz sprawiedliwości społecznej.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 17 grudnia 2010 r. uznał, że art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, adresatami art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji były te osoby pochodzenia polskiego lub narodowości polskiej, które, podobnie jak skarżąca, w dniu wejścia w życie ustawy o repatriacji nie posiadały statusu repatrianta, ponieważ obywatelstwo polskie uzyskały na innej podstawie niż art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim i art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r.

4.2. Prokurator Generalny wskazał, że u.e.r. z FUS zreformowała polski system emerytalno-rentowy. W nowym systemie, odmiennie niż poprzednio, istnieje ściśle powiązanie prawa do świadczenia i jego wysokości ze składką opłacaną przez ubezpieczonego. W systemie tym zasadą jest, że okresem składkowym jest okres, za który składka została opłacona. Wyjątkowo ustawodawca przewidział zaliczanie niektórych okresów bezskładkowych jako okresów składkowych.

4.3. Konstytucja, gwarantując w art. 67 ust. 1 każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostawia ustawodawcy swobodę realizacji tego prawa, który może przyjąć rozwiązanie optymalne z punktu widzenia obywateli oraz gospodarki kraju. Swoboda ta nie jest, oczywiście, nieograniczona, nie może bowiem naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji legitymuje ustawodawcę również do realizowania określonej polityki społecznej, w której powinien uwzględniać inne wartości konstytucyjne, takie jak np. ochrona macierzyństwa i rodziny, czy też opieka nad weteranami walk o niepodległość. Ustawodawca może zatem z przyczyn uznanych za istotne z punktu widzenia interesu społecznego stwarzać warunki uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych również takiej grupie osób, które albo w ogóle nie współtworzyły FUS, albo z różnych powodów nie opłacały w pewnych okresach swojego życia składek. Do takiej grupy osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych, które przez cały okres lub część okresu swojej aktywności zawodowej nie współtworzyły FUS, należą repatrianci.

4.4. Prokurator Generalny wskazał, że umożliwienie repatriantom zaliczenia zatrudnienia za granicą do okresów składkowych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest niewątpliwie korzystniejszym ich potraktowaniem niż innych ubezpieczonych pracujących za granicą. Okres pracy za granicą (ubezpieczenia) obywateli polskich podlega bowiem uwzględnieniu podczas ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz ich wysokości jedynie wówczas, gdy stanowią tak umowy międzynarodowe (art. 8 u.e.r. z FUS) lub gdy jest to zatrudnienie za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych lub innych organach wymienionych w art. 8 ust. 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*). Włączenie repatriantów do powszechnego systemu emerytalno-rentowego, 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.

4.5. Ustawodawca jest uprawniony do uzależnienia nabycia określonego uprawnienia w systemie ubezpieczeń społecznych od uprzedniego rozstrzygnięcia przez inny organ kwestii statusu ubezpieczonego. W postępowaniu ubezpieczeniowym rozstrzygnięcie innego organu (województwa) o statusie jednostki jako repatrianta jest rozstrzygnięciem wstępnym, wymaganym dla uzyskania szczególnych uprawnień emerytalnych, korzystniejszych od ogólnych. Nie jest to rozwiązanie nowe w systemie ubezpieczeń społecznych. W taki sam sposób, jak osoby wyróżnione w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, potraktowani zostali wszyscy repatrianci i osoby uznane za repatrianta, a także kombatanci, którzy dla zaliczenia okresu działalności kombatanckiej jako okresu składkowego, muszą uzyskać wcześniej decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o uznaniu za kombatanta, a następnie przedstawić organowi emerytalnemu stosowne zaświadczenie o uzyskaniu takiego statusu.

4.6. Artykuł 41 ustawy o repatriacji jest przepisem przejściowym, którego celem było epizodyczne uregulowanie sytuacji osób pochodzenia polskiego, niemających na podstawie dotychczasowych przepisów statusu repatrianta. Umożliwiał im uzyskanie decyzji o uznaniu za repatrianta i następnie skorzystanie z prawa do zaliczenia okresu pracy w ZSRR do okresów składkowych. 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 ZSRR lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie oraz posiadania polskiego pochodzenia. Na gruncie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji kryteria te wyznaczają cechę relewantną. Każda z osób, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji na gruncie ubezpieczeń społecznych znajdowała się w takiej samej sytuacji – nie miała statusu repatrianta i z tego względu nie można było wobec niej stosować art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS. Dla wszystkich tych osób wprowadzone zostało jednakowe kryterium czasowe, ograniczające możliwość złożenia wniosku o uznanie za repatrianta – do 31 grudnia 2001 r.

4.7. Adresatami art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji są osoby, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów nie spełniały warunków uzyskania statusu repatrianta, mimo że ich sytuacja była zbliżona do sytuacji repatriantów. Nie spełniają one również warunków uznania za repatrianta przewidzianych w obecnie obowiązujących przepisach. Dla takiej grupy osób ustawodawca mógł wprowadzić ograniczenia w czasie ubiegania się o uznanie za repatrianta i – w konsekwencji – możliwości zaliczenia okresu pracy w ZSRR jako okresu składkowego, skoro dotychczas okres pracy tej grupy osób nie podlegał zaliczeniu jako składkowy na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS, a warunki uznania za repatrianta były łagodniejsze niż określone w dotychczasowym stanie prawnym.

4.8. Wyznaczenie terminu ubiegania się o uznanie za repatrianta wydaje się konstytucyjnie dopuszczalne, gdy w grę wchodzi potrzeba zapewnienia równowagi środków publicznych gromadzonych w FUS. System ubezpieczeń społecznych ma charakter powszechny, w którym każdemu obywatelowi, opłacającemu składkę nawet w minimalnej wysokości, przysługuje w zamian za nią świadczenie. Niezbędne jest zatem ustalenie liczby osób, które choć w przeszłości nie opłacały składek będą w przyszłości uprawnione do

korzystania z FUS. Gdy ustawodawca wyjątkowo dopuszcza określonej grupie osób zaliczenie do okresu składkowego uprzedniego okresu ich pracy za granicą, to planując środki na ten cel, może określić termin ubiegania się przez te osoby o uznanie za repatrianta. Taki warunek należy zatem uznać za racjonalnie uzasadniony.

4.9. Prokurator Generalny wskazał, że osób, o których mowa w art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., i adresatów art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji nie można zaliczyć do tej samej kategorii podmiotów. Adresatami art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. byli cudzoziemcy, którzy przybyli do Polski od 1 stycznia 1992 r. do 31 grudnia 1996 r. na podstawie uzyskanego przed przyjazdem zezwolenia na pobyt stały, przebywali tu nieprzerwanie, byli narodowości polskiej lub mieli pochodzenie polskie, a także mieli 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.

4.10. Ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia nowych, działających na przyszłość, unormowań dotyczących repatriacji, a także regulacji przejściowych, dotyczących uznania za repatrianta osób, które na podstawie dotychczasowych przepisów nie mogły uzyskać statusu repatrianta. Ustawa o repatriacji była ogłoszona 5 grudnia 2000 r. i weszła w życie 1 stycznia 2001 r., a więc została zachowana odpowiednia *vacatio legis*. Ponadto ustawodawca dla adresatów art. 41 ust. 1 tej ustawy przewidział dwunastomiesięczny termin dostosowania się do nowej sytuacji i złożenia wniosku o uznanie za repatrianta. Wprowadzając nowe regulacje, ustawodawca nie naruszył też praw osób, które na podstawie przepisów dotychczasowych uzyskały status repatrianta. Dlatego nie została naruszona zasada sprawiedliwości społecznej.

4.11. Prokurator Generalny zauważył również, że złożenie wniosku o uznanie za repatrianta w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji nie wymagało skomplikowanych i czasochłonnych czynności, a prawidłowe ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw jest wystarczające, by zapewnić obywatelom możliwości zapoznania się z aktualnie obowiązującym stanem prawnym.

II

Na rozprawę 29 maja 2012 r. stawili się pełnomocnik skarżącej, przedstawiciel Sejmu, oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie. Pełnomocnik skarżącej wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa na rzecz skarżącej kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych. Pozostali uczestnicy postępowania nie zgłosili wniosków formalnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Skarżąca w skardze konstytucyjnej z 16 sierpnia 2007 r., uzupełnionej pismem procesowym z 18 września 2007 r., wniosła o stwierdzenie niezgodności:

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.; dalej: u.e.r. z FUS) w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku 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.; dalej: ustawa o repatriacji), przez to że przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości, a także podczas przeliczania kapitału początkowego uzależniają uwzględnienie okresu składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS od przedłożenia przez wnioskodawcę pozytywnej decyzji o uznaniu go za repatrianta na podstawie art. 41 i art. 16 ustawy o repatriacji, uniemożliwiając tym samym podczas ustalania wskazanych wyżej świadczeń zaliczenie tych okresów jako składkowych przez sąd powszechny po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, jak również zamykają możliwość zaliczenia tych okresów jako składkowych w wypadku uchybienia dwunastomiesięcznemu terminowi złożenia wniosku o uznanie za repatrianta, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, 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, ze zm.; dalej: ustawa o obywatelstwie polskim), wyłącznie do 31 grudnia 2001 r., choć osoba ta spełnia pozostałe wskazane w tym przepisie przesłanki, z art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS okresem składkowym jest okres „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”.

Zaskarżone przepisy ustawy o repatriacji mają następujące brzmienie:

– art. 41 ust. 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”;

– art. 41 ust. 4: „Przepisy art. 16 ust. 2-4 stosuje się odpowiednio”;

– art. 16 ust. 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”.

1.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kontrola konstytucyjności ustaw opiera się na założeniu racjonalności ustawodawcy i domniemaniu zgodności badanych norm z Konstytucją. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero gdy ustawodawca wyjdzie poza granice swobody działania i naruszy określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6). Trybunał Konstytucyjny może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko w sytuacjach,

gdy badane unormowania ustawowe godzą w sposób oczywisty w inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne. Nie ma zaś podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych (zob. wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98).

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga skierowana do Trybunału Konstytucyjnego poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać: 1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone, 3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Wynikające z art. 47 ust. 1 ustawy o TK obowiązki wyznaczają rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopóki podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne.

W myśl art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją normy wyrażonej w art. 66 ustawy o TK jest więc zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej – przedmiot kontroli.

2.1. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia przez skargę wszystkich – wynikających z obowiązujących przepisów – warunków jej dopuszczalności. Trybunał w obecnym składzie podziela stanowisko, że na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK w sprawach z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

2.2. Zgodnie z art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK przedmiotem skargi konstytucyjnej może być akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach albo obowiązkach osoby wnoszącej skargę konstytucyjną. Kwestionowany w skardze przepis musi stanowić zatem normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego (por. orzeczenia TK: postanowienie z 5 stycznia 2001 r., sygn. Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91; wyrok z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73).

2.3. W niniejszej sprawie skarżąca jako przedmiot zaskarżenia wskazała art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji oraz art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji. Z uzasadnienia skargi i dołączonych do niej rozstrzygnięć wynika, że skarżąca wiąże naruszenie jej konstytucyjnych praw z wyrokiem z 14 marca 2007 r. (sygn. akt III AUa 144/06) Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu (dalej: Sądu Apelacyjnego) oddalającego apelację od wyroku z 25 października 2005 r. (sygn. akt VII U 1016/05) Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Jeleniej Górze, który oddalił odwołanie skarżącej na decyzję z 15 czerwca 2005 r. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddziału w Wałbrzychu (dalej: ZUS) odmawiającą uwzględnienia okresu zatrudnienia w ZSRR od 1 października 1970 r. do 3 lipca 1991 r., ze względu na nieprzedstawienie decyzji o uznaniu skarżącej za repatrianta.

2.4. Sądy orzekające w sprawie skarżącej ustaliły, że odmowa zaliczenia okresu zatrudnienia w ZSRR przez ZUS była konsekwencją złożenia po terminie wniosku o uznanie za repatrianta do właściwego wojewody. Skarżąca złożyła bowiem taki wniosek do Wojewody Dolnośląskiego 12 listopada 2004 r., a ten postanowieniem z 7 grudnia 2004 r. umorzył postępowanie w tej sprawie z powodu złożenia wniosku po terminie wyznaczonym w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji. Ani ZUS, ani też sądy orzekające w sprawie skarżącej nie rozstrzygały o uznaniu jej za repatrianta na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji. Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu oddalił apelację skarżącej od wyroku sądu pierwszej instancji nie dlatego, że skarżąca nie złożyła wniosku o uznanie za repatrianta w terminie wyznaczonym w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji, lecz z powodu nieprzedstawienia przez skarżącą decyzji wojewody o uznaniu jej za repatrianta, która była warunkiem zaliczenia jej okresu zatrudnienia w ZSRR jako okresu składkowego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS. Art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji nie był zatem samodzielną podstawą wyroku Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu, który skarżąca wskazała jako ostateczne orzeczenie w rozpatrywanej skardze, lecz przepisem współwyznaczającym tę podstawę jako przepis związkowy z art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS.

2.5. Choć skarżąca w pkt. 2 *petitum* skargi zaskarżyła art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, to nie przedstawiła zarzutów niekonstytucyjności art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o repatriacji. Przedstawione w skardze argumenty dotyczą przede wszystkim zarzutu niekonstytucyjności odmowy zaliczenia skarżącej okresu zatrudnienia w ZSRR jako okresu składkowego i w tym kontekście skarżąca upatruje niekonstytucyjność również art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji.

2.6. Wskazanie przez skarżącą wyroku Sądu Apelacyjnego jako ostatecznego orzeczenia oraz przedstawione w uzasadnieniu skargi zarzuty, które koncentrują się przede wszystkim na wykazaniu niezgodności z Konstytucją odmowy zaliczenia jej okresu zatrudnienia w ZSRR jako okresu składkowego wyznaczają przedmiot kontroli Trybunału w postępowaniu zainicjowanym rozpatrywaną skargą.

2.7. Konkludując, Trybunał stwierdza, że badaniu konstytucyjności w niniejszym postępowaniu może być poddany art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta.

W pozostałym zakresie Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z powodu uchybień formalnym warunkom dopuszczalności rozpoznania skargi (art. 79 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 ustawy o TK).

3. Wzorce kontroli.

3.1. Skarżąca jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów wskazała art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, uzależnienie uzyskania uprawnień emerytalnych i rentowych od złożenia stosownego wniosku w określonym terminie narusza gwarantowane przez art. 67 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego oraz godzi w zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, ponieważ obywatele „nie mają 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”. Ponadto ustawodawca, wprowadzając konieczność legitymowania się decyzją o uznaniu za repatrianta, przekreślił ideę jak najpełniejszego przyznawania uprawnień osobom, które tylko z formalnych powodów nie mogły przybyć do Polski jako osoby legitymujące się wizą repatrianta, a tym samym naruszył zasady ochrony praw nabytych i poprawnej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji oraz „zasadę umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie wyrażoną w preambule Konstytucji”.

W ocenie skarżącej, uzależnianie uwzględnienia okresu pracy za granicą jako okresu składkowego osób, które uzyskały obywatelstwo polskie i spełniają merytoryczne warunki uznania za repatrianta, od legitymowania się przez nie decyzją uznającą za repatrianta jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Osoby takie są bowiem w sytuacji mniej korzystnej niż np. osoby, które nabyły obywatelstwo w trybie art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach z 1997 r.), oraz osoby, które nabyły obywatelstwo w wyniku urodzenia.

Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna powinna zawierać – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – wskazanie, które z określonych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia (zob. wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114). Niespełnienie tego wymagania stanowi ujemną przesłankę procesową, skutkującą obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

Skarżąca wskazała m.in., że ustawodawca, stanowiąc zaskarżone przepisy, naruszył „zasadę umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie wyrażoną w preambule Konstytucji”.

Odnosząc się do tego wzorca, Trybunał stwierdza, że preambuła Konstytucji nie zawiera wskazanej przez skarżącą „zasady umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie”. W preambule Konstytucji mowa jest o tym, że „(...) złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie, (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (...)”. Skarżąca w żaden sposób nie uzasadniła jak z tej wypowiedzi wyprowadziła „zasadę umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie”. Skarżąca nie określiła też, jakie wolności lub prawa są wyrażone w powołanym przez nią fragmencie preambuły Konstytucji i w jaki sposób zostały one naruszone. Niedochowanie warunków formalnych, które musi spełniać skarga konstytucyjna, skutkuje umorzeniem postępowania. W związku z tym Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umarza postępowanie w zakresie badania zaskarżonych przepisów z preambułą Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Kontekst normatywny zaskarżonych przepisów.

4.1. Zaskarżony art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS stanowi, że okresem składkowym jest okres „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”. W takim brzmieniu przepis ten obowiązuje od dnia wejścia w życie u.e.r. z FUS, tj. od 1 stycznia 1999 r.

Przepis o takim samym brzmieniu, jak zaskarżony art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS, był też w ustawie 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.; dalej: ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent). Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e tej ustawy za okresy składkowe uważa się również przypadające przed dniem jej wejścia w życie okresy zatrudnienia za granicą osób po ukończeniu przez nie 15 lat życia, które w okresie zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, za które została opłaconą składka na ubezpieczenie społeczne albo za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli osoby te powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent weszła w życie 15 listopada 1991 r.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 17, poz. 81, ze zm.) § 2 ust. 3 stanowił, że „przy ustalaniu prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie uwzględnia się również okresy zatrudnienia za granicą osób, które w okresie tego zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów”. Również § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1968 r. w sprawie świadczeń rentowych dla repatriantów (Dz. U. Nr 38, poz. 271) nakazywała za repatrianta uważać „osobę, która powróciła do kraju po Wyzwoleniu i uznana została za repatrianta przez właściwy organ administracji państwowej”.

4.2. Dla ustalenia osobie repatriowanej do Polski prawa do emerytury lub renty oraz obliczania ich wysokości istotne znaczenie miało i ma nadal spełnienie łącznie dwóch przesłanek:

- 1) powrotu do Polski po 22 lipca 1944 r. i
- 2) uznania za repatrianta.

O ile pierwsza z wymienionych przesłanek nie budzi wątpliwości, to na tle drugiej ujawniły się liczne wątpliwości interpretacyjne w związku z kolejnymi przepisami zawierającymi definicję repatrianta oraz tryb uznania za repatrianta.

4.2.1. Ustawa o obywatelstwie polskim do 25 maja 2001 r. przewidywała, że osoby przybywające do Polski jako repatrianci nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa (art. 12 ust. 1). Ustawa ta zawierała także w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie art. 105 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., czyli do 26 grudnia 1997 r., definicję legalną repatrianta, zgodnie z którą repatriantem był cudzoziemiec narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie właściwego organu polskiego (art. 12 ust. 2). Ani w ustawie o obywatelstwie, ani też w innych aktach normatywnych nie było regulacji wskazującej, jaki organ jest właściwy do uznania za repatrianta.

4.2.2. Taki stan prawny skłonił Rzecznika Praw Obywatelskich do wystąpienia z wnioskiem do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na zagadnienie prawne: Czy do zakresu działania ZUS w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr

25, poz. 137, ze zm.; dalej: ustawa o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych) należy stwierdzenie statusu „repatrianta”, jeżeli warunkuje on zaliczenie okresu zatrudnienia za granicą w celu uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych (art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent) w sytuacji, gdy osoba zainteresowana otrzymała obywatelstwo polskie i spełnia wymagania określone w art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim.

Uchwałą z 26 stycznia 1994 r., sygn. akt II UZP 12/93 (OSNC nr 7-8/1994, poz. 141), Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów orzekł, że do zakresu działania ZUS w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych nie należy ocena, czy osoba zainteresowana jest repatriantem. Skoro repatriacja jest instytucją prawną związaną z obywatelstwem, stanowiąc jeden z tytułów nabycia obywatelstwa polskiego – ocena, czy osoba zainteresowana jest repatriantem, powinna odbywać się w trybie przewidzianym w ustawie o obywatelstwie polskim. Cudzoziemiec narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe i uzyskał na to osiedlenie zezwolenie właściwego organu polskiego, jest uprawniony do uzyskania od właściwego organu administracji rządowej – w trybie art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie – stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego na podstawie art. 12 tej ustawy. Organem takim jest wojewoda, jako organ administracji rządowej pierwszej instancji.

4.2.3. Po podjęciu uchwały w sprawie o sygn. akt II UZP 12/93 Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie, czy organem właściwym do wydania zaświadczenia o przybyciu przez określoną osobę do Polski jako repatriant lub dziecko repatrianta jest organ, w którego ewidencjach, rejestrach lub w innych danych znajdujących się w posiadaniu organu występują informacje świadczące: a) o przybyciu przez określoną osobę do Polski jako cudzoziemiec narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego z zamiarem osiedlenia się na stałe oraz b) o uzyskaniu zgody na takie osiedlenie się (zamieszkanie) ze strony odpowiedniego organu Państwa Polskiego, a w szczególności, czy owym organem jest wojewoda w związku z przysługującymi temu organowi kompetencjami do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 12 ust. 1-6 ustawy o obywatelstwie polskim w związku z art. 17 ust. 4 tej ostatniej ustawy oraz na podstawie art. 13 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30, ze zm.).

Trybunał w uchwale z 21 czerwca 1995 r., sygn. W 16/94 (OTK z 1995 r., poz. 24), ustalił, że: „Każdy 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”.

W uzasadnieniu Trybunał zauważył, że problemem pozostaje, czy osoba, która nabyła obywatelstwo polskie na innej drodze niż repatriacji, może ubiegać się o przyznanie statusu repatrianta, jeżeli spełnia materialnoprawne przesłanki uznania jej za repatrianta, a więc jest narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego. Jest to bardzo istotne w sprawach emerytalno-rentowych, ponieważ tylko repatriantom uwzględnia się okres zatrudnienia za granicą podczas obliczania okresu ubezpieczenia, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Powracająca do Polski osoba narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego nabywa obywatelstwo polskie nie tylko w trybie repatriacji, ale także w trybie decyzji wojewody o uznaniu za obywatela polskiego na wniosek osoby zainteresowanej (nieposiadającej żadnego obywatelstwa lub o nieokreślonym obywatelstwie, zamieszkującej w Polsce co najmniej pięć lat), a także w trybie decyzji Prezydenta o nadaniu obywatelstwa polskiego. A cudzoziemka, która wyszła za mąż za obywatela polskiego, może nabyć polskie

obywatelstwo także przez złożenie odpowiedniego oświadczenia przed wojewodą, który wydaje decyzję o przyjęciu oświadczenia.

Trybunał wskazał, że wykładnia językowa art. 2 ust. 2 lit. e ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent prowadzi do wniosku, iż za repatriantów „należy uważać także osoby, które nabyły obywatelstwo na innej drodze aniżeli repatriacji. 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”.

4.2.4. Rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie o sygn. W 16/94 zaakceptował Sąd Najwyższy, czego wyrazem jest choćby wyrok z 1 grudnia 2000 r., sygn. akt II UKN 227/00 (OSNP nr 14/2002, poz. 344), w którym orzekł, że: „repatriantem 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 (...) 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 (...)”

4.3. Od wejścia w życie ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., tj. 27 grudnia 1997 r., art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie uzyskał nowe brzmienie: „Repatriantem jest osoba, która przybyła do Polski na podstawie wizy repatriacyjnej. Tryb i zasady udzielania wizy repatriacyjnej określają przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739)”.

Zgodnie z art. 109 ust. 1-3 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r.:

„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.

W art. 109 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. ustawodawca postanowił, że: „osobie, 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”.

4.4. Istotną zmianę w zakresie uznania za repatrianta wprowadziła ustawa o repatriacji, która weszła w życie 1 stycznia 2001 r. W preambule tej ustawy ustawodawca

uznał, że: „powinnością Państwa Polskiego 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”.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o repatriacji „ustawa określa zasady nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, prawa repatrianta, a także zasady i tryb udzielania pomocy repatriantom i członkom ich rodzin”. Ustawodawca zdefiniował repatrianta jako osobę polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wiza wjazdowej krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe (art. 1 ust. 2), oraz utrzymał zasadę, że osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wiza wjazdowej krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4). Wiza wjazdowa krajowa w celu repatriacji może być wydana osobie polskiego pochodzenia (również jej dziecku), która przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kyrgyskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej (art. 9 ust. 1 i 2).

Zamieszczony w rozdziale 3 ustawy o repatriacji zatytułowanym „Uznanie za repatrianta”, art. 16 stanowi, że:

„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.

5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 oraz w art. 41 ust. 1 i 2, wzór wniosku o uznanie za repatrianta oraz wymagane dokumenty”.

Jednocześnie ustawodawca w art. 41 ustawy o repatriacji, zamieszczonym w przepisach przejściowych, unormował, że:

„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”.

4.5. Dokonując interpretacji przepisów ustawy o repatriacji, Sąd Najwyższy uznał, że: „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 tej ustawy” (uchwała z 9 maja 2007 r., sygn. akt I UZP 1/07, OSNP nr 21-22/2007, poz. 323 oraz uchwała z 11 grudnia 2008 r. w składzie siedmiu sędziów, sygn. akt I UZP 6/08, OSNP nr 9-10/2009, poz. 120).

W uzasadnieniu uchwały w sprawie I UZP 6/08, Sąd Najwyższy zauważył, że: „W ocenie składu powiększonego, ustawa o repatriacji, określająca organy właściwe do wydawania decyzji w przedmiocie uznania za repatrianta, stanowi ograniczenie dowodowe przewidziane w prawie materialnym, co ma ten skutek, że ustalając wszystkie fakty mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, sąd nie może wkraczać w kompetencje innego organu zastrzeżone ustawą i jest nimi wiązany. Regulacja ta nie nasuwa wątpliwości, stąd stanowisko wyrażone w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2007 r., I UZP 1/07, że «ani z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ani z ustawy o repatriacji nie można wyprowadzić uprawnienia organu rentowego do samodzielnego ustalania w stosunku do ubezpieczonego statusu repatrianta na potrzeby postępowania w sprawie o prawo do emerytury», jest w pełni trafne. Podobnie nie budzi wątpliwości interpretacyjnych regulacja zawarta w art. 41 ustawy o repatriacji, określając warunki niezbędne dla uznania za repatrianta osoby, która przed dniem wejścia w życie ustawy nabyła obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. Jednym z tych warunków było złożenie stosownego wniosku do właściwego organu w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”.

4.6. Powyższy rejestr przepisów regulujących uznanie za repatrianta w celu możliwości zaliczenia okresów zatrudnienia za granicą jako okresów składkowych prowadzi do następujących konkluzji:

– od 1968 r. ustawodawca stale decydował, że dla ustalenia prawa do emerytury i renty oraz obliczania ich wysokości istotne znaczenie ma spełnienie łącznie dwóch przesłanek: powrót do kraju po 22 lipca 1944 r. i uznanie za repatrianta;

– tryb uznania za repatrianta był zmieniany, a stanowione przepisy nasuwały w praktyce trudności interpretacyjne;

– ustawa o repatriacji istotnie zmieniła tryb uznania za repatrianta; uporządkowano jednocześnie w tym obszarze stan prawny;

– po wejściu w życie ustawy o repatriacji – zgodnie z uchwałami Sądu Najwyższego – podczas ustalania prawa do emerytury warunkiem niezbędnym uznania zatrudnienia za granicą za okres składkowy jest przedłożenie decyzji wojewody o uznaniu za repatrianta na podstawie art. 16 ust. 4 tej ustawy.

5. Kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Zakres kontroli.

5.1.1. W niniejszym postępowaniu Trybunał kontroluje zgodność art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta, z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

5.2. Kwestia prawa do zabezpieczenia społecznego.

5.2.1. Zdaniem skarżącej, uzależnienie uzyskania uprawnień emerytalnych i rentowych od złożenia stosownego wniosku w określonym terminie narusza gwarantowane przez art. 67 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego.

5.2.2. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdanie drugie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że ustawodawca zwykły ma prawo wytyczać podstawy systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego.

5.2.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego nie jest jednak nieograniczona (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

5.2.4. Ustawodawca nie dysponuje pełną swobodą ani podczas ustalania kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani podczas ustalania treści i wysokości świadczeń. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może bowiem naruszyć istoty tego prawa. Do istoty prawa do emerytury należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy.

Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu takiego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, by osoby te mogły zaspokoić co najmniej podstawowe potrzeby socjalne (zob. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

5.2.5. Swoboda ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego jest ograniczona nie tylko przez zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, ale również przez inne zasady, normy i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, odpowiednio długiej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa.

5.2.6. O jakości danego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy przede wszystkim wysokość średniego świadczenia emerytalnego, uwzględniającego wysokość średnich przychodów pracowniczych, a także zagwarantowanie mechanizmów zapewniających utrzymanie ekonomicznej realności wypłat emerytur w długiej, kilkupokoleniowej perspektywie czasowej (zob. też paragraf 11 *Ogólnego komentarza* z 4 lutego 2008 r. Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ do art. 9 do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), uznającego „prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne”, E/C.12/GC/19).

5.2.7. Trybunał stwierdza, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Gwarancje korzystania z konstytucyjnych praw socjalnych polegają na takim kształtowaniu rozwiązań ustawowych, które zapewnią będą dopuszczalne stanem budżetu optimum poszanowania tych praw. Jednocześnie, bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować zaspokajanie uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy zejść poniżej minimum, które wyznacza istota danego prawa (por. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

5.2.8. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi zatem podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

5.2.9. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z wyważeniem innych zasad, norm i wartości konstytucyjnych (zob. wyrok w sprawie o sygn. SK 15/06).

5.2.10. Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się opłacanie składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiąż między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw (zob. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, pkt III.3).

5.2.11. Przysługująca ustawodawcy swoboda kształtowania zabezpieczenia społecznego, wynikająca z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, legitymuje go do wyznaczenia w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia – opartego na zasadzie: świadczenie w zamian za składkę – warunków, umożliwiających uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych również pewnym grupom osób, które albo w ogóle nie współtworzyły FUS, albo z różnych powodów nie opłacały w pewnych okresach swojego życia składek na ubezpieczenie społeczne. Do takiej grupy osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych, które przez cały okres lub część okresu swojej aktywności zawodowej nie współtworzyły FUS, należą repatrianci. Osobie, która została uznana za repatrianta, okresy zatrudnienia za granicą będą bowiem zaliczone jako okresy składkowe, co ma wpływ na ustalenie prawa do emerytury i renty oraz wysokość tych świadczeń.

5.2.12. Trafnie zwracają uwagę Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, że zaliczenie osobom uznanym za repatrianta zatrudnienia za granicą do okresów składkowych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest korzystniejszym ich potraktowaniem niż obywateli polskich pracujących za granicą. Okres pracy za granicą (ubezpieczenia) obywateli polskich jest bowiem uwzględniany podczas ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz ich wysokości, jedynie jeśli stanowią tak umowy międzynarodowe (art. 8 u.e.r. z FUS) lub jeśli jest to zatrudnienie za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych lub innych organach wymienionych w art. 8 ust. 14 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych).

5.2.13. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika ani obowiązek korzystniejszego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego osób uznanych za repatriantów niż pozostałych osób, które nabyły obywatelstwo polskie w inny sposób, ani też prawo do zaliczenia okresów nieopłacania składek jako okresów składkowych przez sąd powszechny po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Ustawodawca w ramach swobody kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych jest legitymowany do uzależnienia nabycia prawa do emerytury od uprzedniego uzyskania przez zainteresowanego statusu repatrianta i przedstawienia dokumentu potwierdzającego uzyskanie takiego statusu. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o repatriacji, organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu za repatrianta jest wojewoda właściwy ze względu na zamierzone miejsce osiedlenia się osoby. W postępowaniu ubezpieczeniowym rozstrzygnięcie innego organu – wojewody jest rozstrzygnięciem wstępnym, wymaganym do uzyskania szczególnych uprawnień emerytalnych przez osoby uznane za repatriantów. Uznanie za repatrianta jest zatem koniecznym warunkiem, by ZUS uznał okresy zatrudnienia za granicą za okresy składkowe. W podobny sposób ustawodawca uregulował sytuację kombatantów, którzy by zaliczyć okres działalności kombatanckiej jako okres składkowy, muszą uzyskać wcześniej decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o uznaniu za kombatanta, a następnie przedstawić organowi emerytalnemu stosowne zaświadczenie o uzyskaniu takiego statusu (art. 117 ust. 4 u.e.r. z FUS).

5.2.14. Trybunał podziela pogląd Sądu Najwyższego, że: „decyzja wojewody, o której mowa w art. 16 ust. 2 ustawy o repatriacji, dotycząca osoby «o polskim pochodzeniu», jak i decyzja wydawana w trybie art. 41 tej ustawy w stosunku do osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy «nabyły obywatelstwo polskie», jest wiążąca tak dla organu rentowego jak i dla sądu (sąd jest nią związany jako decyzją administracyjną pochodzącą od właściwego organu, wydaną w przewidzianym trybie i na podstawie obowiązującego prawa), stanowiąc co prawda akt deklaratoryjny, ale konieczny i zawierający *sui generis* element konstytutywny, dopiero bowiem od chwili jej wydania, osoba ubiegająca się uzyskuje status repatrianta, z konsekwencjami (uprawnieniami) określonymi także w ustawie o emeryturach i rentach” (zob. cytowaną uchwałę Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. I UZP 6/08).

5.2.15. Trybunał stwierdza, że ustawodawca był legitymowany do uzależnienia nabycia prawa do emerytury przez osobę zainteresowaną od uprzedniego uznania za repatrianta oraz do określenia terminu, w jakim mogła ona złożyć wniosek o uznanie za repatrianta.

5.3. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

5.3.1. Skarżąca zarzuciła, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, ponieważ obywatele „nie mają 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”.

5.3.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wyklucza dokonywania zmian w systemie prawnym, ale sprzeciwia się dokonywaniu takich zmian w sposób zaskakujący dla adresatów norm prawnych, narażając ich na skutki prawne, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 107 oraz wyrok z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5). Trybunał zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Trybunał podtrzymuje te tezy w niniejszej sprawie.

5.3.3. Zgodnie z Konstytucją warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1). Ustawa o repatriacji została prawidłowo ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 5 grudnia 2000 r. i weszła w życie 1 stycznia 2001 r.

5.3.4. Polski system prawa, tak jak inne współczesne systemy prawa, opiera się na zasadzie *ignorantia iuris nocet*. Szczególnym przypadkiem tej zasady jest zasada *ignorantia iuris neminem excusat*. Zasady te przyjmuje się z konieczności socjotechnicznej, ponieważ uważa się, że bez nich systemy prawa nie byłyby w stanie pełnić swoich funkcji. Nie jest współcześnie możliwe, aby wymagać od kogokolwiek znajomości wszystkich norm prawnych, z których zbudowany jest system prawa, ze względu na to, że systemy te są bardzo rozbudowane. Niemniej jednak ten, kto nie zna prawa, znajduje się w gorszej sytuacji niż ten, kto je zna, ponieważ ponosi negatywne konsekwencje swojej niewiedzy. Aby uniknąć negatywnych konsekwencji nieznaności prawa, podmioty prawa muszą dołożyć należytych starań, by poznać obowiązujące normy prawne do nich adresowane. Jednocześnie zasadzie *ignorantia iuris nocet* towarzyszy wymaganie, by prawodawca zapewnił możliwość poznania prawa wszystkim zainteresowanym, przez co rozumie się nie tylko urzędowe ogłoszenie prawa, ale również zapewnienie dostępu do jego treści (zob. S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s. 335-348).

5.3.5. Biorąc pod uwagę jawność procesu ustawodawczego oraz niemal miesięczną *vacatio legis*, ustawa ta nie mogła być zaskoczeniem, a każdy adresat norm w niej zawartych

mógł się z nią zapoznać. Nieznajomość obowiązujących przepisów prawa nie usprawiedliwia zatem w najmniejszym stopniu żądań skarżącej, która miała możliwość zapoznania się z ustawą o repatriacji i dopełnienia warunku określonego w jej art. 41 ust. 1 pkt 1. Zarzut skarżącej tym bardziej jest bezpodstawny, że ustawodawca w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji wyznaczył aż 12-miesięczny termin, od dnia wejścia w życie tej ustawy, złożenia wniosku o uznanie za repatrianta do właściwego wojewody.

5.3.6. W granicach przysługującej swobody, ustawodawca był legitymowany do określenia przedziału czasowego, w jakim uprawnione osoby mogły złożyć wniosek o uznanie za repatrianta do właściwego wojewody. Art. 41 ustawy o repatriacji jest przepisem przejściowym, który stworzył możliwość uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta wszystkim tym osobom, które mogły być uznane za repatrianta, ale formalnie nie miały takiego statusu.

5.3.7. Stanowiąc art. 41 ustawy o repatriacji, ustawodawca stworzył możliwość uznania za repatrianta również osobom polskiego pochodzenia, które przed wejściem w życie ustawy nabyły obywatelstwo polskie na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim w innym trybie niż repatriacja. Ustawodawca umożliwił zatem osobom polskiego pochodzenia, które przed wejściem w życie ustawy nabyły obywatelstwo polskie na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim w innym trybie niż repatriacja, uzyskanie statusu repatrianta, a wraz z nim zaliczenia okresów zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego podczas ustalania prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych. Dążąc do uporządkowania sytuacji prawnej w zakresie praw repatriantów, ustawodawca wyznaczył 12-miesięczny termin złożenia wniosku o uznanie za repatrianta. Do kompetencji ustawodawcy należy bowiem nie tylko rozstrzygnięcie o terminie wejścia ustawy w życie, ale także o tym, do jakich (kiedy powstałych i kiedy zakończonych) stanów rzeczy, zdarzeń i stosunków mają być stosowane normy zawarte w ustawie. Biorąc pod uwagę długość tego terminu oraz całokształt regulacji ustawy o repatriacji, Trybunał stwierdza, że ustawodawca nie przekroczył wyznaczonych mu w Konstytucji granic swobody.

5.4. Kwestia ochrony praw nabytych.

5.4.1. Skarżąca zarzuciła również, że wprowadzenie w zaskarżonych przepisach konieczności legitymowania się decyzją o uznaniu za repatrianta przekreśla ideę jak najpełniejszego przyznawania uprawnień osobom, które tylko z formalnych powodów nie mogły przybyć do Polski jako osoby legitymujące się wizą repatrianta, a tym samym narusza zasadę ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5.4.2. Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika szereg zasad szczegółowych, do których należy m.in. zasada ochrony praw nabytych. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne.

5.4.3. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; czy wartościami konstytucyjnym,

w związku z którymi prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami będącymi podstawą zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających podstaw w założeniach obowiązującego w chwili orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I; wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 165; wyrok z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8 i wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15).

5.4.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, Trybunał stwierdza, że skarżąca nie nabyła praw emerytalnych ani w momencie wejścia w życie ustawy o repatriacji, ani w momencie upływu terminu złożenia wniosku o uznanie za repatrianta. Skarżącej nie przysługiwała wówczas również ekspektatywa maksymalnie ukształtowana praw emerytalnych.

5.4.5. Skarżąca, zarówno w dniu wejścia w życie ustawy o repatriacji, jak i w dniu upływu terminu wniesienia wniosku, znajdowała się w sytuacji nabywania prawa do świadczeń emerytalnych (pracowała w Polsce od roku 1991). Sytuację nabywania prawa do emerytury należy odróżnić od ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Ekspektatywy maksymalnie ukształtowane obejmują tylko takie oczekiwania prawne, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych powstają w szczególności w przypadku przyznania świadczeń emerytalnych decyzją właściwych organów i wiążą się one ze szczególnym charakterem stosunku ubezpieczeniowego. Odmienny charakter mają natomiast sytuacje prawne osób, które nie spełniają wszystkich przesłanek nabycia prawa do emerytury (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. K 5/99).

5.4.6. Skarżąca nabyła obywatelstwo polskie na mocy postanowienia Prezydenta RP z 27 listopada 1996 r. i przed wejściem w życie ustawy o repatriacji nie starała się o uznanie za repatrianta. Również po wejściu w życie ustawy o repatriacji skarżąca nie ubiegała się o uznanie za repatrianta, mimo że ustawodawca umożliwił jej to, tak jak innym osobom spełniającym warunki określone w art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o repatriacji, przewidując 12-miesięczny termin złożenia wniosku o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania.

5.4.7. Trybunał stwierdza, że ustawodawca nie naruszył zasady ochrony praw nabytych, uzależniając nabycie przez osobę zainteresowaną prawa do emerytury od uprzedniego uznania jej za repatrianta oraz do określenia terminu, w jakim osoba taka mogła złożyć wniosek o uznanie za repatrianta.

5.5. Kwestia zasad poprawnej legislacji.

5.5.1. Zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji, a także ochrony praw nabytych skarżąca wiąże z tym, że zaskarżony przepis pozostaje w sprzeczności z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. W 16/94.

5.5.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi zasadę dostatecznej

określoności przepisów, która wymaga od prawodawcy, by przepisy przez niego tworzone były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. np. wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05 OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

5.5.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji oraz ochrony praw nabytych przez zaprzeczenie uchwały TK w sprawie o sygn. W 16/94, Trybunał stwierdza, że wskazana uchwała straciła na aktualności. Po pierwsze, uchwała ta zapadła w odmiennym kontekście normatywnym, o czym była mowa w pkt 4 tej części uzasadnienia. Po drugie, zgodnie z art. 239 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw tracą moc powszechnie obowiązującą. Ustawa o repatriacji uregulowała całościowo instytucję uznania za repatrianta i obecnie nie jest możliwe oparcie interpretacji art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS na argumentach przedstawionych w uchwale TK w sprawie W 16/94.

5.5.4. Jasno wynika z art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, że okresem składkowym jest okres zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli powróciły one do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Decyzja o uznaniu za repatrianta danej osoby powoduje, że podczas ustalania jej prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w Polsce okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe (art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji). Dla osób, które – tak jak skarżąca – nabyły obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim przed wejściem w życie ustawy o repatriacji, ustawodawca przewidział możliwość uznania za repatrianta, jeżeli zainteresowany spełni 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) był 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 (art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji).

Wskazane przepisy są skonstruowane precyzyjnie i jasno oraz poprawnie pod względem językowym. Adresaci norm w nich wyrażonych bez trudu mogli się zorientować, jakie wymagania należy spełnić, by zostać uznanym za repatrianta i uzyskać związane z tym świadczenia emerytalne i rentowe.

5.5.5. Trybunał stwierdza, że art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta, nie narusza zasad poprawnej legislacji.

5.6. Kwestia zasady równości wobec prawa i zasady sprawiedliwości społecznej.

5.6.1. W ocenie skarżącej, uzależnianie uwzględnienia okresu pracy za granicą jako okresu składkowego osób, które uzyskały obywatelstwo polskie i spełniają merytoryczne warunki uznania za repatrianta, od legitymowania się przez nie decyzją o uznaniu za

repatrianta jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Osoby takie są bowiem w sytuacji mniej korzystnej niż np. osoby, które nabyły obywatelstwo w trybie art. 109 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., oraz osoby, które nabyły obywatelstwo w wyniku urodzenia.

5.6.2. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

5.6.3. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

5.6.4. W art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji ustawodawca wyodrębnił grupę osób, które mogły być uznane za repatrianta. I tak, za repatrianta mogła być uznana osoba: 1) która przed dniem wejścia w życie ustawy nabyła obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy o obywatelstwie polskim; 2) była w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem ZSRR lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie; 3) miała polskie pochodzenie oraz 4) złożyła w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosek o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania. Wszystkie osoby spełniające warunki materialne do ubiegania się o uznanie za repatrianta musiały zatem złożyć wniosek w określonym terminie.

Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu, który wskazał, że określenie w przepisie przejściowym terminu uzyskania decyzji o uznaniu za repatrianta było rozwiązaniem porządkującym stan prawny. Jednocześnie przewidziany przez ustawodawcę termin 12 miesięcy, od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji, złożenia wniosku o uznanie za repatrianta należy uznać za wystarczająco długi, aby każda zainteresowana osoba mogła dostosować się do zmienionej sytuacji prawnej.

5.6.6. Nie jest trafny, sformułowany przez skarżącą, zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej przez to, że ustawodawca unormował mniej korzystnie sytuację prawną 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, niż osób, które uzyskały obywatelstwo polskie na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., oraz osób, które nabyły obywatelstwo w wyniku urodzenia z rodziców będących obywatelami polskimi.

Osób, o których mowa w art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., i adresatów art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji nie można uznać za podmioty podobne. Adresatami art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. byli bowiem cudzoziemcy, którzy przybyli do kraju w okresie od 1 stycznia 1992 r. do 31 grudnia 1996 r. na podstawie uzyskanego przed

przyjazdem zezwolenia na pobyt stały, przebywali na terenie Polski nieprzerwanie, mieli narodowość polską lub polskie pochodzenie i na terenie kraju mieli 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 byli polskiego pochodzenia. Na marginesie można jednak zauważyć, że cudzoziemcom ubiegającym się o obywatelstwo polskie na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., podobnie jak osobom ubiegającym się o uznanie za repatrianta w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, możliwość złożenia stosownego wniosku została również ograniczona w czasie. Warunkiem uzyskania w tym trybie obywatelstwa polskiego i statusu repatrianta było bowiem złożenie wniosku w terminie do 31 grudnia 1998 r. (art. 109 ust. 1 *in fine* ustawy o cudzoziemcach z 1997 r.).

Z uwagi na sposób nabycia obywatelstwa i związane z tym konsekwencje prawne w zakresie zabezpieczenia społecznego nie są również podmiotami podobnymi osoby, które nabyły obywatelstwo polskie w wyniku urodzenia z rodziców będących obywatelami polskimi i adresaci art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji. Wbrew twierdzeniom skarżącej jej sytuacja do momentu upływu terminu złożenia wniosku o uznanie za repatrianta była korzystniejsza niż osób, które nabyły obywatelstwo polskie w wyniku urodzenia z rodziców będących obywatelami polskimi, ponieważ ich okres zatrudnienia za granicą mógł zostać zaliczony jako okres składkowy, tylko jeśli przewidywały to odpowiednie umowy międzynarodowe lub gdy było to zatrudnienie za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych lub innych organach wymienionych w art. 8 ust. 14 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Tymczasem skarżącej, tak jak i innym adresatom art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, okres zatrudnienia za granicą mógł zostać zaliczony jako okres składkowy, gdyby tylko w terminie złożyła wniosek o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania.

5.7. Konkluzja.

5.7.1. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 6 ust. 1 pkt 9 u.e.r. z FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.