



Opinia do ustawy o Karcie Polaka
(druk nr 520)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm w dniu 7 września b.r. ustawa określa zasady przyznawania i unieważniania Karty Polaka, uprawnienia osoby, której ją przyznano, oraz właściwość i tryb postępowania organów państwowych w tych sprawach. Jej celem jest, jak wskazano w uzasadnieniu projektu oraz w preambule ustawy, wzmocnienie więzi łączących Polaków na Wschodzie z Macierzą oraz wspieranie ich starań o utrzymanie języka polskiego i kultywowanie tradycji narodowej. Wskazano także, iż ustawa wykonuje przepis art. 6 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Przyznawana przez konsula Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego (art. 3 ust. 1 ustawy). Jej przyznanie nie oznacza jednak nabycia polskiego obywatelstwa ani stwierdzenia polskiego pochodzenia, nie jest ona także dokumentem uprawniającym do przekraczania granicy ani do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ustawy).

Zgodnie z art. 2 opiniowanej ustawy Karta Polaka może być przyznana wyłącznie osobie deklarującej przynależność do Narodu Polskiego posiadającej w dniu złożenia wniosku o jej przyznanie obywatelstwo Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Estonii, Gruzji, Kazachstanu, Kirgizji, Litwy, Łotwy, Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy albo Uzbekistanu, a nie posiadającej obywatelstwa polskiego ani zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Polski. Ustawa jest więc skierowana wyłącznie do Polaków zamieszkałych na Wschodzie w państwach byłego ZSRR. Jest to spowodowane, jak wyjaśniano w trakcie prac sejmowych, ich szczególnie trudną sytuacją materialną, faktem, iż w przeszłości podlegali szczególnie silnym procesom wynaradawiania oraz stanem prawnym w państwach zamieszkania polegającym na braku możliwości posiadania podwójnego obywatelstwa.

Osoba, której przyznano Kartę Polaka, może ubiegać się o zwolnienie z opłaty za wydanie wizy pobytowej długoterminowej uprawniającej do wielokrotnego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub refundację tej opłaty (art. 5 ustawy). Ma ona także prawo do

- 1) zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę,
- 2) podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy,
- 3) podejmowania i odbywania studiów, studiów doktoranckich oraz innych form kształcenia, a także uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych,
- 4) korzystania z form kształcenia określonych w przepisach o systemie oświaty,
- 5) korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, przewiduje zasady bardziej korzystne;
- 6) ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych,
- 7) bezpłatnego wstępu do muzeów państwowych.

Ustawa tworzy nowy organ administracji publicznej - Radę do Spraw Polaków na Wschodzie, której zadaniem będzie rozpatrywanie odwołań od decyzji konsula o odmowie przyznania i unieważnieniu Karty Polaka oraz prowadzenie centralnego rejestru przyznanych i unieważnionych Kart Polaka. Rada będzie także organem właściwym w sprawach wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji i postanowień.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa stanowi rezultat prac Sejmu nad projektem rządowym wniesionym 6 lipca b.r. (druk sejmowy nr 1957). Projekt załączony do sprawozdania sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą, różniący się od projektu rządowego jedynie drobnymi zmianami redakcyjnymi, został zmodyfikowany w wyniku przyjęcia zgłoszonych w drugim czytaniu poprawek. Najważniejsze z nich polegały na rozszerzeniu uprawnień osoby, której przyznano Kartę Polaka, o zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę oraz prawo podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Skrócono także okres *vacatio legis* z roku do 6 miesięcy.

III. Uwagi ogólne

1. Zastrzeżenia natury konstytucyjnej dotyczące naruszenia art. 32 oraz art. 52 ust. 5 Konstytucji zostały przedstawione w opinii prawnej "dotyczącej projektu ustawy Karta Polaka" Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 16 sierpnia 2007 r. sporządzonej przez eksperta ds. legislacji Jana Morwińskiego. Wszystkie uwagi zawarte w tej opinii zachowały aktualność także do uchwalonej ustawy.

Należy podzielić obawy, iż ustawa, której jednym z celów jest realizacja art. 6 ust. 2 Konstytucji - przewidującego udzielanie pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym, nie powinna ograniczać tej pomocy jedynie do Polaków na Wschodzie, ponieważ naraża się na zarzut naruszenia tego przepisu oraz zasady równości sformułowanej w art. 32 Konstytucji (mającej zastosowanie zarówno do obywateli polskich, jak i do cudzoziemców).

Należy zgodzić się z argumentem, iż przyznanie Karty Polaka jest w istocie stwierdzeniem polskiego pochodzenia opartym na podobnych przesłankach jak warunki stwierdzenia polskiego pochodzenia uregulowanego w art. 5 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. Powinno zatem rodzić skutki określone w art. 52 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym "Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe".

Nie sposób nie zgodzić się z wątpliwościami autora wspomnianej opinii związanymi z wprowadzeniem do systemu prawnego regulacji ustawowej, która nie koresponduje z obowiązującymi przepisami dotyczącymi Polaków zamieszkałych za granicą, a w szczególności ustawy o repatriacji.

2. W opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej odnoszącej się do projektu ustawy dołączonej do sprawozdania komisji sejmowej (druk sejmowy nr 2097) wskazano na bezpośrednią dyskryminację ze względu na obywatelstwo, która jest zakazana przez art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dyskryminacja polega na objęciu ustawą obywateli Litwy, Łotwy i Estonii, a pominięciu obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

3. Uzasadnienie projektu ustawy nie zawiera przesłanek konieczności powołania Rady do Spraw Polaków na Wschodzie - nowego kadencyjnego organu administracji publicznej, którego członkowie będą powoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Byłoby to

wskazane zważywszy na bardzo ograniczone kompetencje nowego organu. Wspomniano jedynie, iż "organem odwoławczym od decyzji konsula w sprawach wynikających ze stosowania przepisów ustawy powinien być jeden organ krajowy, gwarantujący zainteresowanym możliwość odwołania się do wyższej instancji oraz zapewniający jednolitość orzecznictwa". W tym kontekście należy stwierdzić, że z art. 17 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, iż organem odwoławczym od decyzji konsula jest minister właściwy dla spraw zagranicznych.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Art. 5 ustawy przewiduje prawo posiadacza Karty Polaka do ubiegania się o zwolnienie z opłaty za wydanie wizy pobytowej długoterminowej lub refundację tej opłaty. Powyższa regulacja budzi kilka zastrzeżeń

Nowelizacja ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach zawarta w ustawie z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej (podpisanej przez Prezydenta RP dnia 7 września b.r.), zniósła dotychczasowy podział wiz pobytowych na wizeny długoterminowe i krótkoterminowe. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą wizę pobytową wydawać się będzie jako wizę jednolitą lub krajową. Wiza pobytowa jednolita będzie uprawniała do wjazdu i nieprzerwanego pobytu na terytorium państw obszaru Schengen, wiza pobytowa krajowa natomiast - do wjazdu i nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z dużym prawdopodobieństwem, że znowelizowane przepisy ustawy o cudzoziemcach wejdą w życie wcześniej niż ustawa o Karcie Polaka, należy postulować odpowiednią poprawkę do opiniowanej ustawy.

Sformułowanie "ubiegać się o zwolnienie z opłaty (...) lub refundację tej opłaty" wskazuje, iż rozstrzygnięcie tej kwestii uzależnione jest od uznania organu uprawnionego do podjęcia decyzji w tym względzie, brak jest natomiast obiektywnych przesłanek, w oparciu o które decyzja ta mogłaby być wydana. Właściwszym rozwiązaniem wydaje się stworzenie normy, zgodnie z którą zwolnienie/refundacja następować będzie obligatoryjnie na wniosek posiadacza Karty Polaka, albo też wprowadzenie takiego zwolnienia bezpośrednio w ustawie.

Z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć to zwolnienie, należy rozważyć jego powiązanie nie tyle z wydaniem wizeny, ile w ogóle z przyjęciem i rozpatrzeniem przez konsula wniosku o jej wydanie. Objęłoby wówczas także decyzje odmowne. Wydane na podstawie

ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie opłat konsularnych używa takiej właśnie terminologii (opłatę wnosi się za "przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy").

Propozycja poprawki:

art. 5 otrzymuje brzmienie:

"Art. 5. Posiadacz Karty Polaka jest zwolniony z opłaty konsularnej za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy pobytowej krajowej.";

2. Przepis art. 6 ust. 1 pkt 1 wskazuje, iż posiadacz Karty Polaka "ma prawo do zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę". Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przepis ten powinien raczej mówić o prawie do wykonywania pracy bez zezwolenia.

Propozycja poprawki:

w art. 6 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia na pracę na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.);";

3. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy posiadacz Karty Polaka lub osoba, której stwierdzono pochodzenie polskie zgodnie z ustawą o repatriacji, korzysta z pierwszeństwa przy ubieganiu się o pomoc finansową udzielaną osobom fizycznym ze środków budżetu państwa lub budżetów samorządów terytorialnych przeznaczonych na wspieranie Polaków za granicą.

Nie wiadomo na czym miałyby polegać to pierwszeństwo oraz czy chodzi tu także o pomoc udzielaną za pośrednictwem organizacji pozarządowych działających w Polsce. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie przewiduje udzielania takiej pomocy finansowej osobom fizycznym z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Propozycja poprawki:

w art. 6 skreśla się ust. 2;

4. Analizując zwolnienie od opłat konsularnych z tytułu wykonywania przez konsula czynności związanych z wydaniem decyzji o przyznaniu Karty Polaka (art. 12 ust. 3 opiniowanej ustawy) należy rozważyć, czy biorąc pod uwagę cel tego zwolnienia, nie

powinno ono dotyczyć czynności wykonywanych przez konsula w związku z przyjęciem i rozpatrzeniem wniosku o przyznanie Karty Polaka. Objęłoby wówczas również decyzje o odmowie przyznania Karty Polaka.

Propozycja poprawki:

w art. 12 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Czynności wykonywane przez konsula w związku z przyjęciem i rozpatrzeniem wniosku o przyznanie Karty Polaka są wolne od opłat konsularnych.";

5. Przepis art. 13 ust. 6 ustawy umożliwia przyznanie Karty Polaka wnioskodawcy szczególnie zasłużonemu dla Rzeczypospolitej Polskiej bez konieczności przedstawienia odpowiednich dokumentów. Przepis ten ma charakter uznaniowy - pozostawia wyłącznie konsulowi ocenę co do uznania określonej osoby za "szczególnie zasłużoną" - i może stanowić podstawę do rozbieżnych interpretacji.

6. Zawarta w art. 30 opiniowanej ustawy nowelizacja ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie uwzględnia zmian wprowadzonych przez ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (podpisaną przez Prezydenta RP dnia 7 września b.r.).

Propozycja poprawki:

w art. 30 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) w art. 13a pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) o których mowa w art. 12 pkt 2-5 i 9 oraz w art. 12a".

Roman Kapeliński

Dyrektor Biura Legislacyjnego