

TOMASZ JANIK
(Ambasada RP w Mińsku)

Zagadnienia prawno-administracyjne uzyskania statusu repatrianta w warunkach polskiego systemu prawnego obowiązującego od 1944 do 1997 roku

1. Rodowód i ogólna charakterystyka zjawiska repatriacji

Skomplikowana historia Polski i jej położenie geograficzne powodowały, że w okresie dwu ostatnich wieków jej terytorium stanowiło obszar niezwykle natężonych ruchów migracyjnych. Obok typowego zjawiska emigracji spowodowanej bądź względami politycznymi (prześladowanie przez władzę), bądź przymusem ekonomicznym (bieda i niedostatek w miejscu zamieszkania) specyficznymi dla dziejów Polski zjawiskami migracyjnymi w XX wieku były deportacja oraz repatriacja¹.

Definicje słownikowe pojęcia „repatriacja” odwołują się do łacińskiego rdzenia tego terminu, jakim jest słowo „patria” – ojczyzna oraz łacińskiego przedrostka „re”, który w złożeniach oznacza „na nowo, powtórnie, cofnięcie w miejscu, czasie do poprzedniej sytuacji”². Zatem zgodnie z najprostszym sposobem definiowania tego pojęcia chodzi o powrót do ojczyzny. W *Słowniku wyrazów obcych*³ repatriacja została zdefiniowana jako powrót repatriantów (jeńców, osób internowanych, przesiedlonych, uchodźców) do ojczyzny. Definicja słownikowa odwołuje się więc do dwu istotnych przesłanek – bycia mieszkańcem kraju (ojczyzny), do którego się wraca oraz przyczyn pobytu poza krajem (konflikt zbrojny, przesiedlenie).

W historii Polski masowe fale repatriacji następowały wraz z zakończeniem dwu wojen światowych. W latach 1918–1924, w okresie wytyczania granic niepodległego państwa polskiego po 123 latach niewoli, repatriowało się do Polski według różnych źródeł

¹ Szerzej N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 2000, s. 753 i nast.

² W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1994, s. 429.

³ *Ibidem*, s. 436.

od 1 265 000 do 4 127 000 osób⁴. Rozbieżności wynikają głównie z różnicy w przyjętych kryteriach stosowanych dla wyróżnienia tej grupy migrantów przez autorów badań statystycznych. W latach 1944–1948, kiedy to w wyniku zaprowadzania w Europie porządku pojałtańskiego przesunięto polskie granice zdecydowanie na Zachód, według oficjalnych danych przybyło do Polski około 2 066 000 osób, w tym 1 530 000 osób to dobrowolna repatriacja ludności polskiej z ZSRR (zwana ewakuacją), a 536 000 osób to powroty spoza ZSRR. Repatriacja stanowiła w tym okresie ponad 60% ogólnego napływu ludności do Polski⁵.

Upadek systemu komunistycznego, w szczególności rozwiązanie w 1991 roku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, skutkowało między innymi erupcją procesów migracyjnych w tej części świata. W Europie Środkowo-Wschodniej powstał szczególny problem migracji, jakim jest repatriacja osób pochodzenia bądź narodowości kraju macierzystego. W wypadku Polski problem ten był i jest wyjątkowo złożony. Składa się na niego wiele zaszczości historycznych sięgających jeszcze czasów zaborów państwa polskiego jak również czasu po zakończeniu II wojny światowej. Wpływ na sytuację mają również prowadzona przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich planowa sowietyzacja narodów zamieszkujących jego terytorium, w tym mniejszości polskiej, i związane z tym prześladowania etniczne, których elementem były masowe deportacje Polaków w okresie stalinizmu na stepy Kazachstanu⁶.

Wieloaspektowość zjawisk migracyjnych, które dotknęły ludność polską, spowodowana przez wyżej przytoczone wydarzenia polityczno-historyczne powoduje, że samo pojęcie „repatriacja” doznaje na gruncie polskim różnorodnych odchyłeń w stosunku do klasycznej definicji tego zjawiska. Mówienie więc o „repatriacji” Polaków z Kresów Wschodnich na terytorium Polski w latach 1944–1949 oraz 1955–1959 nie jest całkowicie adekwatne do charakteru tej migracji. To nie mieszkańcy Kresów Wschodnich opuścili swój kraj w wyniku działań wojennych, lecz raczej ich kraj Polska opuściła ich w wyniku nowego wytyczenia granic, które oddzieliły rodzinne strony Polaków od reszty państwa. Niemniej, jak zauważa M. Ruchniewicz,

Termin ten dość uparcie podtrzymywano zwłaszcza na określenie przesiedleń Polaków, które przeprowadzono w drugiej połowie lat 40. z terenów oddanych Związkowi Radzieckiemu. Dobrym przykładem jest tu praca J. Czerniakiewicza, która ukazała się w 1987 r. Jednak już kilkanaście lat wcześniej K. Kersten wyraźnie rozróżniała dwa typy migracji: repatriację i przesiedlenie, pisząc, że stosowanie wyłącznie tego pierwszego terminu „z punktu widzenia procesów historycznych [...] nie wydaje się uzasadnione. Mamy tu bowiem do czynienia z ruchami o zupełnie odmiennej genezie i różnym charakterze”⁷.

Podobnej natury trudności występują przy definiowaniu zjawiska tzw. trzeciej fali repatriacji. W zdecydowanej większości przypadków po 1991 roku przybyły do Polski

⁴ M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna Polski. Zarys ewolucji rozwiązań instytucjonalnych w latach 1918–1998*, Warszawa 1999, s. 5 (ekspertyza 188 Kancelarii Sejmu).

⁵ Szerzej *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. I, red. A. Patek, J. Rydel, J. Węc, Kraków 1997, s. 22.

⁶ Szerzej W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–1990*, Warszawa 1991, s. 199.

⁷ M. Ruchniewicz, *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1955–59*, Warszawa 2000, s. 11. Przywołane przez autorkę prace to: J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1944–1948*, Warszawa 1987 oraz K. Kersten, *Repatriacja ludności polskiej po II wojnie światowej (studium historyczne)*, Wrocław 1974.

osoby, urodzone już po II wojnie światowej i zamieszkałe od urodzenia na terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich bądź terytorium państwa powstałego na jego gruzach⁸. Przyjazd tych osób do Polski nie stanowi zatem „cofnięcia w miejscu lub czasie do poprzedniej sytuacji”. Stąd też w oficjalnym opisie zjawiska osiedleń Polaków w Polsce po roku 1991 mówi się o „repatriacji Polaków do historycznej Ojczyzny rozumianej jako Ojczyzna przodków”⁹. Natomiast ze środowisk akademickich wyszła propozycja określenia zjawiska mianem „impatriacji”, czyli „uojczyźniania”¹⁰.

W w dalszej części artykułu, przy pełnej świadomości wyżej opisanych wątpliwości, będę posługiwał się terminem „repatriacja” i „repatrianci”. Powodem tego jest zarówno wzgląd na utrwaloną już praktykę, ale przede wszystkim fakt, że terminem tym posługuje się język prawny, a w opracowaniu dokonuję opisu ewolucji rozwiązań administracyjno-prawnych w zakresie uzyskiwania statusu repatrianta.

2. Uzyskanie statusu repatrianta w latach 1944–1997

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „repatriacje powojenne można ująć jako trzy zasadnicze fale:

- pierwszą, która rozpoczęła się w 1944 roku i trwała do 1948 roku;
- drugą, w ramach której ludność polska i żydowska mogła przyjeżdżać do Polski w latach 1955–1959;
- trzecią, zapoczątkowaną demokratycznymi przemianami w naszym kraju w 1989 roku oraz rozwiązaniem Związku Radzieckiego w 1991 roku”¹¹.

Uznając zaproponowany podział za słuszny, postaram się w dalszej części opracowania scharakteryzować prawny aspekt uzyskiwania statusu repatrianta w okresie wyżej wymienionych trzech fal, przy czym ze względu na historyczny charakter pracy zakończę analizę na roku 1997, w którym to weszła w życie ustawa z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach¹². Zniosła ona obowiązujące dotychczas regulacje, charakteryzujące się opisowym definiowaniem zjawiska repatriacji i wprowadziła do obiegu prawnego współczesne pojęcie repatrianta, zdefiniowane formalnie.

2.1. Zagadnienia prawno-administracyjne uzyskania statusu repatrianta w latach 1944–1948 – tzw. pierwsza fala repatriacji

Pierwsza fala repatriacji rozpoczęta już w roku 1944, a więc jeszcze przed podpisaniem kapitulacji przez III Rzeszę, a zakończona w 1949 roku, czyli cztery lata po zakończeniu II wojny światowej, była w dziejach Polski najbardziej masowym, zorganizowanym

⁸ B. Kozłowski, *Raport dotyczący repatriacji polskich rodzin z Kazachstanu* [w:] Informacja MSWiA o stosowaniu ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach w zakresie repatriacji w 1998 r. Druk Sejmowy Nr 1044 z 2 kwietnia 1999 r.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ P. Hut, *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów w Polsce w latach 1992–2000*, Warszawa 2002, s. 8.

¹¹ *Ibidem*, s. 21.

¹² Dz.U. Nr 114 poz. 739.

zjawiskiem migracyjnym. Z terenów Kresów Wschodnich II Rzeczypospolitej Polskiej przesiedlono według oficjalnych statystyk 2 066 000 osób¹³. Prawną podstawę tej akcji stanowiły umowy międzynarodowe zawarte jeszcze w trakcie działań wojennych między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego (uznawanym na arenie międzynarodowej wyłącznie przez rząd ZSRR) a trzema republikami związkowymi: Białoruską SRR, Ukraińską SRR i Litewską SRR.

Umowami tymi były:

- 1) układ z 9 września 1944 roku pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski;
- 2) układ z 9 września 1944 roku pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski;
- 3) układ z 22 września 1944 roku pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski¹⁴.

Powyższe umowy ograniczały terytorialnie zakres repatriacji do terenów zachodniej Białorusi i Ukrainy oraz południowej Litwy. Ponadto obejmowały osoby, które w roku 1944 przebywały na tych terytoriach. Dodatkowo istotne znaczenie dla ustalenia adresatów tych umów, tj. osób, które mogły się repatriować do Polski, miał dekret Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 29 listopada 1939 roku o nabyciu obywatelstwa ZSRR przez mieszkańców zachodnich obwodów Białoruskiej i Ukraińskiej SRR¹⁵. Od tej daty władze ZSRR uważały mieszkańców tych terenów za obywateli radzieckich, stąd też powyższe umowy repatriacyjne jako kryteria określające adresatów tej regulacji, którzy mogli starać się o repatriację do Polski przyjęły:

- posiadanie polskiego obywatelstwa przed 17 września 1939 roku oraz
- bycie Polakiem lub Żydem.

Dlatego też kolejna umowa o repatriacji Polaków, zawarta już po zakończeniu wojny, 6 lipca 1945 roku pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich była umową o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR, i o ich ewakuacji do Polski, i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski, i o ich ewakuacji do ZSRR¹⁶.

Kryteria określające adresatów tej regulacji, którzy mogli starać się o repatriację do Polski uległy więc zasadniczej zmianie. Regulacja w dalszym ciągu adresowana była do Polaków i Żydów, ale nie odnosiła się już do obiektywnej przesłanki posiadania polskiego obywatelstwa przed 17 września 1939 roku, posługując się wyłącznie subiektywną

¹³ Szerzej *Najnowsza historia świata 1945–1995...*, s. 22.

¹⁴ W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 203 i nast.

¹⁵ *Ibidem*, s. 195.

¹⁶ *Ibidem*, s. 211.

przesłanką, jaką jest narodowość. Kreując przesłankę polskiej i żydowskiej narodowości, jako kwantyfikatora uprawniającego do repatriacji do Polski, regulacja ta pozostawiła do swobodnego uznania administracji¹⁷ sposób kwalifikowania osób uprawnionych do repatriacji. Pisząc o „swobodnym uznaniu”, czynię to z pełną świadomością, gdyż umowa ani nie precyzowała, co należy rozumieć przez pojęcie „narodowość polska” czy „narodowość żydowska”, ani nie określiła zasad, jak i trybu jej stwierdzenia. Można więc powiedzieć, że tę kluczową dla sprawy repatriacji kwestię pozostawiono swobodnemu uznaniu administracyjnemu – swobodnemu, gdyż nieregulowanemu w żaden sposób przez prawo, tym samym lokowanemu poza prawem¹⁸. W rzeczywistości o uznaniu zainteresowanego za osobę o polskiej narodowości decydowały mieszane komisje polsko-radzieckie realizujące postanowienia układów. W praktyce komisje te dla stwierdzenia polskiej narodowości przyjęły pewien zbiór dokumentów, stanowiących podstawę do przyznania danej osobie prawa opcji (zmiany obywatelstwa radzieckiego na polskie). Dokumentami tymi były polskie: paszport, karta mobilizacyjna, świadectwa i dyplomy szkolne, książeczki ubezpieczeniowe, akty stanu cywilnego. Były to więc dokumenty poświadczające fakt posiadania polskiego obywatelstwa, a nie narodowości polskiej. W konsekwencji procedurą repatriacyjną nie zostali objęci pozostali Polacy zamieszkujący na terytorium ZSRR, którzy nie posiadali obywatelstwa II Rzeczypospolitej. Ponadto zakres terytorialny dla repatriacji obejmował wyłącznie osoby zamieszkałe na tzw. Kresach Wschodnich II Rzeczypospolitej. „Polacy, którzy przed II wojną światową mieszkali w ZSRR (w tym deportowani w 1936 roku do Kazachskiej SSR) na Litwie, Łotwie, czy przyłączonej do ZSRR części Rumunii, nie uzyskali prawa powrotu do Polski. Ich potomkowie zyskali to prawo dopiero w III RP po 1989 roku”¹⁹.

Zgodnie z treścią wyżej wymienionych umów osoby, które przesiedlały się do Polski traciły obywatelstwo radzieckie i nabywały, a raczej należałoby powiedzieć odzyskiwały, obywatelstwo polskie. W wyniku przesiedlenia obywatelstwo polskie nabywali również członkowie rodzin repatriantów. Należy zauważyć, że obowiązująca wówczas ustawa o obywatelstwie polskim z 1920 roku²⁰ nie знаła takiego trybu nabycia obywatelstwa polskiego. „Ustawa ta nie kwalifikowała faktu repatriacji jako tytułu do nabycia obywatelstwa polskiego z mocy samego prawa, przewidywała natomiast w art. 3 ułatwiony i uproszczony tryb jego uzyskania przez powracających na stałe do Polski cudzoziemców polskiego pochodzenia – w drodze decyzji administracyjnej, tzw. aktu uznania za obywatela polskiego”²¹. Zainteresowany był zobowiązany do złożenia oświadczenia woli o nabyciu polskiego obywatelstwa oraz zrzeczenia się dotychczas posiadanego obywatelstwa obcego. Rozwiązanie to stanowiło skuteczne narzędzie przy dość niskiej liczbie napływających na teren Polski cudzoziemców deklarujących polskie

¹⁷ Określeniem tym posługiwano się w dawniejszym piśmiennictwie prawniczym zob. np. J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948. Nawet jednak przy korzystaniu z takiego określenia uznanie nie było w pełni swobodne. Obecnie rezygnuje się z tego dookreślenia, używając tylko pojęcia uznanie administracyjne czy władza dyskrecyjna.

¹⁸ Szerzej na temat uznania administracyjnego pisze m.in. Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecyjna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 76 i nast.

¹⁹ M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna...*, s. 10.

²⁰ Ustawa z 20 stycznia 1920 roku o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 7, poz. 44).

²¹ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 60.

pochodzenie. Natomiast w sytuacji masowości zjawiska, które nastąpiło po zakończeniu II wojny światowej, wyżej wymienione cztery umowy wprowadziły uproszczoną, wręcz automatyczną ścieżkę nabywania polskiego obywatelstwa przez sam fakt przesiedlenia się określonej kategorii osób na terytorium Polski. Rozwiązanie to wprowadziło do tradycji polskiego prawa, regulującego kwestię obywatelstwa, zasadę, zgodnie z którą repatriacja stanowi samoistny i bezpośredni, tj. z mocy samego prawa, tytuł dla uzyskania obywatelstwa polskiego. Po raz pierwszy nabycie obywatelstwa polskiego z mocy ustawy z tytułu repatriacji zostało unormowane w ustawie o obywatelstwie polskim z 1951 roku²². Zasadę tę powtórzyła kolejna ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 roku²³.

W związku z tym, że na gruncie prawa polskiego repatriacja utrwaliła się jako samoistny tytuł do nabycia obywatelstwa polskiego, to istotne dla dalszych rozważań jest przybliżenie samej instytucji „obywatelstwa”. Pojęcie „obywatelstwa” nie zostało zdefiniowane w polskim ustawodawstwie. Definicję tę podaje nauka prawa, która ewoluowała wraz ze zmianami polityczno-ustrojowymi Polski. Jak twierdzi E. Smoktunowicz,

W polskiej literaturze okresu międzywojennego ograniczano w zasadzie pojęcie obywatelstwa do przynależności osoby fizycznej do państwa lub podległości jej państwu²⁴. Definicje [...] w literaturze Polski Ludowej [...] określały obywatelstwo jako „Węzeł prawny łączący osobę fizyczną z państwem”. Oznacza to prawną przynależność danej osoby do danego państwa. Z przynależnością taką łączą się jak najściślej prawa, które państwo przyznaje swoim obywatelom i obowiązki, które na nich nakłada²⁵.

Sam Smoktunowicz definiuje

obywatelstwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako trwałe, oparte na zasadzie powszechnej równości i wolności członkostwo społeczeństwa zorganizowanego w państwo. Charakteryzuje się ono zespołem praw i obowiązków osoby fizycznej wobec państwa i jego organów, wobec społeczeństwa oraz wobec innych obywateli. Te prawa i obowiązki mają charakter dynamiczny, kształtują je nie tylko normy prawne, ale także zasady współżycia społecznego²⁶.

Obecnie dominuje w doktrynie pogląd zawężający pojęcie obywatelstwa do stosunków formalnoprawnych między osobą fizyczną a państwem. Przyjmuje się, że: „obywatelstwo jest to więź prawna (węzeł prawny) między jednostką (osobą fizyczną) a państwem, z której wynikają określone wzajemne uprawnienia i obowiązki tych podmiotów”²⁷. Takie rozumienie pojęcia „obywatelstwa” i „obywatela” wprowadziła ideologia rewolucji francuskiej z końca XVIII wieku, która przeciwstawiła dotychczasowej relacji „poddąństwa” charakteryzującej stosunki państwo–jednostka właśnie „obywatelstwo”, które z jednostki czyni nie tylko osobę zobowiązaną względem państwa, ale i uprawnioną²⁸.

²² Ustawa z 8 stycznia 1951 roku o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25).

²³ Ustawa z 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49).

²⁴ E. Smoktunowicz, *Obywatelstwo polskie* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 7.

²⁵ J. Machnowski, *Obywatelstwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 3–4.

²⁶ *Ibidem*, s. 8.

²⁷ M. Lewicki, *Prawo osobowe* [w:] *Materialne prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, wyd. II, Warszawa 2005, s. 21.

²⁸ Szerzej *ibidem*, s. 21–22.

7 października 1944 roku, w celu realizacji wyżej wymienionych umów został powołany Państwowy Urząd Repatriacyjny²⁹. Urząd ten, podlegający Prezydium PKWN, a od maja 1945 roku Ministerstwu Administracji Publicznej był odpowiedzialny za kierowanie ruchem ludności po zakończeniu II wojny światowej. Nie prowadził on jakichkolwiek postępowań administracyjnych, a jedynie dbał o organizację samej akcji osiedleńczej – organizował repatriację ludności z obszarów innych państw na terytorium państwa polskiego, regulował napływ repatriantów, zapewniał opiekę sanitarną oraz wyżywienie, dokonywał rozmieszczenia kolejnych transportów na terytorium Polski itp. Na czele Urzędu stał dyrektor, którego mianowała i zwalniała Rada Ministrów na wniosek Ministra Administracji Publicznej. Urząd ten został zlikwidowany na początku 1951 roku³⁰. Z formalnego punktu widzenia akcja repatriacyjna została zakończona, niemniej w powszechnym, społecznym odczuciu powinna była trwać nadal³¹.

2.2. Zagadnienia prawno-administracyjne uzyskania statusu repatrianta w latach 1955–1959 – tzw. druga fala repatriacji

Począwszy od 1949 roku masowa, powojenna repatriacja stopniowo wygasła. Ostatecznie została zakończona wraz z likwidacją w 1951 roku Państwowego Urzędu Repatriacyjnego. Niemniej repatriacja w mocno ograniczonej formie trwała nadal w ramach procesu łączenia rodzin. W latach 1951–1953 na podstawie „zaświadczeń na powrót członków rodzin z ZSRR do Polski”, wydawanych przez Prezydium Stołecznej Rady Narodowej w Warszawie, do Polski powróciło, w świetle niekompletnych danych, kilka tysięcy osób³².

Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju wypadków w zakresie repatriacji miała uchwalona w styczniu 1951 roku (przywoływana wcześniej) nowa ustawa o obywatelstwie polskim, która zastąpiła regulację z 1920 roku³³. Ustawa ta po raz pierwszy wprowadziła do obrotu prawnego pojęcie „repatriacji” oraz „repatrianta”. Zgodnie z jej przepisami repatriacja stanowiła samoistny tytuł do nabycia obywatelstwa polskiego, w dodatku z mocy samej ustawy. W art. 2 pkt 2 ustawa zawierała normę prawną, która rozstrzygała o uznaniu nabycia obywatelstwa polskiego z mocy prawa przez osoby, które przed wejściem w życie jej przepisów przybyły do Polski Ludowej jako repatrianci – „są obywatelami polskimi osoby, które przybyły do Polski Ludowej jako repatrianci”³⁴. Ponadto, zgodnie z art. 10 ustawy, obywatelstwo polskie z mocy prawa nabywały osoby: „przybywające do Polski jako repatrianci w trybie ustalonym przez właściwe władze”³⁵. Zasadniczą słabością tej regulacji był zarówno brak materialnoprawnej definicji rozumienia pojęć „repatriacja” i „repatriant”, jak i brak wskazania jakichkolwiek kryteriów dla zakwalifikowania osób do grupy repatriantów. Wprowadzając te nowe pojęcia do obrotu prawnego, ustawa kładła nacisk jedynie na określony, legalny sposób przybycia

²⁹ Dekret PKWN z 7 października 1944 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu Repatriacyjnego (Dz.U. z 1945 r. Nr 24 poz. 145).

³⁰ Dz.U. z 1951 r. Nr 18 poz. 141.

³¹ Szerzej M. Ruchniewicz, *Repatriacja ludności...*, s. 58.

³² *Ibidem*, s. 66.

³³ Ustawa z 20 stycznia 1920 roku o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 7 poz. 44).

³⁴ Art. 2 ust. 2 cyt. ustawy.

³⁵ Art. 10 ust. 3 cyt. ustawy.

do Polski Ludowej, którego tryb miały określić właściwe władze. Zatem po raz kolejny kwestię, kogo uznać za repatrianta, a komu odmówić przyznania tego statusu pozostawiono uznaniu administracyjnemu. „Określenie trybu repatriacji znajdowało się w gestii właściwych w sprawach obywatelstwa władz polskich, które mogły jednostronnie regulować warunki udzielania zezwoleń na przyjazd cudzoziemców do Polski”³⁶. Sytuacja ta przyznawała więc istotną rolę umowom międzynarodowym, zawieranim przez Polskę w sprawie repatriacji.

Wśród unormowań o charakterze prawnomiędzynarodowym, które wywarły decydujące znaczenie dla ustaleń w zakresie procedury repatriacyjnej, przesądzającej o przyznaniu statusu repatrianta, znajduje się podpisana w Moskwie umowa pomiędzy Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej³⁷. Umowa ta zakreślała krąg podmiotów, którym przysługiwało prawo do repatriacji do Polski, jak i ustalała tryb, w którym repatriacja miała być realizowana.

W tym miejscu warto wspomnieć o genezie tej umowy. Jak twierdzi M. Kurenda³⁸, przełomowym zdarzeniem, które przesądziło o kontynuacji repatriacji z terenów ZSRR było wystąpienie 23 lipca 1955 roku I Sekretarza Partii Bolesława Bieruta. Zwrócił się w nim z apelem do Polaków, którzy pozostali na Zachodzie, o powrót do kraju, obiecując przy tym możliwą pomoc. Dla jej realizacji został powołany Pełnomocnik Rządu do spraw Repatriacji. W ówczesnych realiach politycznych rzeczywistą intencją podjętej przez władze polskie akcji był zamiar skłonienia do powrotu emigracji powrześniowej i wykorzystania tego faktu w celach propagandowych. Ponadto celem akcji było doprowadzenie do osłabienia i rozłamu w środowisku emigracji polskiej na Zachodzie. Dla uzyskania pożądanego efektu rozwinięto na szeroką skalę akcję propagandową. Jej uwiarygodnieniem była ustawa amnestyjna z 27 kwietnia 1956 roku, której art. 7 stanowił, że: „[...] puszcza się w niepamięć i przebacza przestępstwa popełnione przez obywateli polskich lub byłych obywateli polskich, którzy powrócili lub powrócą do kraju w ramach repatriacji do dnia 22 lipca 1957 roku”³⁹.

Rozwinięta na dużą skalę akcja propagandowa nie przyniosła oczekiwanego rezultatu w postaci masowych powrotów Polaków z Zachodu do Polski. Odbiła się natomiast mocnym echem wśród polskich mieszkańców ZSRR, dokąd informacja dotarła za pośrednictwem radia. Rozbudzone nadzieje na powrót do ojczyzny spowodowały „zalew” Ambasady Polskiej w Moskwie przez listy zawierające prośbę o repatriację⁴⁰.

W tej sytuacji rząd polski podjął rozmowy ze stroną radziecką na temat wznowienia repatriacji Polaków, którzy nadal pozostawali na terytorium ZSRR. Efektem tych rozmów było podpisanie 25 marca 1957 roku wyżej wymienionej umowy. Po raz kolejny kwestia dalszej repatriacji Polaków z ZSRR została uregulowana w drodze umowy międzynarodowej. Zgodnie z jej treścią o repatriację do Polski mogły się starać osoby, które były narodowości polskiej oraz mogły się wylegitymować posiadaniem obywatelstwa polskiego w dniu 17 września 1939 roku. Umowa przyznawała prawo do repatriacji również dzieciom osób narodowości polskiej, które posiadały w dniu 17 września 1939 roku

³⁶ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 62.

³⁷ Dz.U. z 1957 r. Nr 47 poz. 222.

³⁸ M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna...*, s. 13.

³⁹ Dz.U. z 1956 r. Nr 11 poz. 57.

⁴⁰ Szerzej M. Ruchniewicz, *Repatriacja ludności...*, s. 69.

polskie obywatelstwo, urodzonym po tej dacie i niemającym na terenie ZSRR bliższych krewnych, lecz wyłącznie na terenie Polski lub, o których repatriację występowały władze polskie. Postanowienia umowy miały również zastosowanie do osób narodowości żydowskiej, które 17 września 1939 roku miały polskie obywatelstwo. Umowa postanawiała zarazem, że przyjmowanie zaświadczeń o zamiarze repatriowania się będzie trwało do 1 października 1958 roku, natomiast repatriacja osób, mających do niej prawo na podstawie niniejszej umowy zostanie zakończona 31 grudnia 1958 roku⁴¹.

Kluczowym zagadnieniem, pozostawionym do rozstrzygnięcia przez administrację, w szczególności przez powołanego jeszcze w 1955 roku Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji⁴² oraz ustanowionego przez wyżej wymienioną umowę Pełnomocnika Rządu PRL do spraw Repatriacji przy Ambasadzie PRL w Moskwie⁴³, a decydującym o nabyciu statusu repatrianta było określenie zasad i trybu procedury repatriacyjnej. Określony, legalny sposób przybycia do Polski Ludowej decydował – zgodnie z art. 10 obowiązującej wówczas ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku – o nabyciu bądź nie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji. Zgodnie z umową osoby repatriujące się do Polski przestawały być obywatelami radzieckimi z dniem opuszczenia Związku Radzieckiego i nabywały obywatelstwo polskie po przybyciu do Polski. Stąd też do istotnych elementów, decydujących o nabyciu statusu repatrianta należy zaliczyć:

- przybycie do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe oraz
- utratę obywatelstwa radzieckiego jeszcze przed przybyciem do Polski.

Centralnym organem odpowiedzialnym za zorganizowanie i przebieg repatriacji po stronie polskiej był Pełnomocnik Rządu do spraw Repatriacji. To jego instrukcje i pisma okólne oraz zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych ustanawiały tryb i zasady repatriacji. Podstawowe znaczenie dla przebiegu procedury repatriacyjnej miały: pismo okólne Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji z 15 października 1956 roku⁴⁴ oraz zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 27 kwietnia 1957 roku w sprawie kart repatriacyjnych⁴⁵.

Stosownie do wytycznych zawartych w wyżej wymienionych dokumentach za repatriantów uważano tylko te osoby przybywające z terytorium ZSRR będące polskiej lub żydowskiej narodowości, które posiadały:

- wystawione przez władze radzieckie zaświadczenie na wyjazd do PRL, bez wzmianki, która wskazywałaby, że okaziciel jest obywatelem ZSRR, tj. bez wzmianki „wydano *graždaninu/graždankie* SSSR”, lub
- paszport konsularny wystawiony przez polską placówkę konsularną⁴⁶.

Nie każde zatem przybycie osoby polskiej narodowości z terenu ZSRR skutkowało uzyskaniem statusu repatrianta i tym samym nabyciem polskiego obywatelstwa. Wyłącznie przybycie na podstawie wyżej wymienionych dokumentów skutkowało nabyciem obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji. Osoby, które przybywały z ZSRR na podstawie jakichkolwiek innych dowodów osobistych niż wyżej wymienione nie

⁴¹ Art. 11 cyt. umowy.

⁴² Uchwała Rady Ministrów Nr 739 z września 1955 r. [w:] M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna...*, s. 22.

⁴³ Art. 6 cyt. umowy.

⁴⁴ Pismo okólne Nr 6009/56 [w:] M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna...*, s. 17.

⁴⁵ Zarządzenie Nr 84 w sprawie kart repatriacyjnych [w:] M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna...*, s. 18.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 17.

były uznawane za repatriantów. Osobom tym, jako cudzoziemcom, wydawano karty stałego pobytu. O nabyciu statusu repatrianta decydował więc określony formalnie sposób przybycia określonej kategorii osób do Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

W myśl umowy, zgodę na wyjazd do Polski uzyskiwali również współmałżonek, dzieci oraz rodzice repatrianta, pozostający z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, nawet jeśli nie posiadali polskiej narodowości ani polskiego obywatelstwa w dniu 17 września 1939 roku. Osoby te zachowywały obywatelstwo radzieckie lub przestawały być obywatelami radzieckimi, w zależności od życzenia wyrażonego przez nich przy załatwianiu dokumentów wyjazdowych⁴⁷. Jeśli przy załatwianiu formalności wyjazdowych członkowie rodziny repatrianta złożyli oświadczenie o chęci wyjścia z obywatelstwa radzieckiego, tracili w ten sposób obywatelstwo radzieckie i nabywali zgodnie z art. 10 lit. b umowy obywatelstwo polskie. Nie było to jednak nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji.

W latach 1955–1959 repatriowało się do Polski ponad 257 000 osób, w tym 97% z ZSRR, w ogromnej większości posiadających obywatelstwo polskie przed 17 września 1939 r., a także członków ich rodzin⁴⁸.

W styczniu 1960 roku zlikwidowano Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji a wraz z nim przestał istnieć rozbudowany system prawny regulujący zasady akcji osiedleńczej, jak i pomocy przysługującej repatriantom ze strony państwa. Niedokończone sprawy przejął Samodzielny Referat do spraw Repatriacji zorganizowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁴⁹.

2.3. Zagadnienie uzyskania statusu repatrianta w latach 1962–1991

15 lutego 1962 roku została uchwalona nowa ustawa o obywatelstwie polskim⁵⁰, która w art. 12 wprowadziła nową definicję repatrianta. Zgodnie z jego pierwotnym brzmieniem, które obowiązywało do nowelizacji ustawy w 1997 roku⁵¹:

1. Osoby przybywające do Polski jako repatrianci nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa.
2. W rozumieniu niniejszej ustawy repatriantem jest cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie właściwego organu polskiego.
3. Przez repatriację nabywają obywatelstwo polskie również dzieci repatriantów pozostające pod ich władzą rodzicielską. Jednakże w przypadku, gdy repatriantem jest tylko jedno z rodziców, dziecko nabywa obywatelstwo polskie jedynie za zgodą drugiego z rodziców wyrażoną w odpowiednim oświadczeniu złożonym przed właściwym organem polskim.

⁴⁷ Art. 10 ust. 2 umowy w sprawie terminu i dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz.U. Nr 47 poz. 222).

⁴⁸ M. Latuch, *Repatriacja ludności polskiej w latach 1955–1960 na tle zewnętrznych ruchów wędrownych*, Warszawa 1994, s. 66.

⁴⁹ Za: M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna...*, s. XX.

⁵⁰ Dz.U. z 1962 r. Nr 10, poz. 49.

⁵¹ Nowelizacja wprowadzona przez ustawę z 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114 poz. 739).

4. Dzieci pozostające pod opieką nabywają obywatelstwo polskie przez repatriację, jeżeli dokonały jej za zgodą opiekuna wyrażoną w odpowiednim oświadczeniu złożonym przed właściwym organem polskim.
5. Nabycie obywatelstwa polskiego w myśl ust. 3 i 4 przez dziecko, które ukończyło szesnaście lat, może nastąpić jedynie za jego zgodą.
6. Osoba, która utraciła obywatelstwo polskie nabyte przez repatriację, nie może w tym trybie nabyć go ponownie.

Ustawa utrwaliła instytucję repatriacji jako samoistny tytuł do nabycia obywatelstwa polskiego. Jednocześnie zdefiniowała w sposób opisowy pojęcie repatrianta uzależniając uzyskanie tego statusu od kumulatywnego spełnienia kilku przesłanek. Brak którejkolwiek z nich skutkowało nieuzyskaniem statusu repatrianta. Przesłankami tymi były:

- posiadanie polskiej narodowości lub polskiego pochodzenia,
- przybycie do Polski,
- zamiar osiedlenia się na stałe,
- uzyskanie zezwolenia na osiedlenie się od właściwego organu polskiego.

Prawo do repatriacji przysługiwało zatem zamieszkałym poza granicami Polski cudzoziemcom, posiadającym polskie pochodzenie lub polską narodowość, którzy przybywali do kraju z zamiarem stałego osiedlenia się, uzyskując w tym celu zezwolenie właściwego organu polskiej administracji. Przyjęte rozwiązanie przestało być regulacją obejmującą masowe powroty Polaków do kraju, a stawało się szansą na uzyskiwanie statusu repatrianta przez osoby powracające do Polski w sposób indywidualny i nieorganizowany przez administrację.

Niestety ustawa, przyjmując tę wielopresłankową definicję repatrianta, nie określiła ani zasad, ani trybu, ani też właściwości organów państwa w sprawach repatriacji. Nie został określony organ właściwy do wydawania zezwolenia na stałe osiedlenie się w Polsce w ramach repatriacji, brak było również delegacji do wydania takich przepisów. Ponadto brak było zarówno w ustawie, jak i w obowiązującym systemie prawa definicji takich pojęć, jak „polska narodowość”, „polskie pochodzenie” czy też „osiedlenie się”. Tej niewątpliwiej luki prawnej o charakterze konstrukcyjnym, występującej wtedy, gdy „pomimo zakończonego procesu legislacyjnego nadal nie można ustalić norm regulujących określoną kwestię”⁵², nie mogła wypełnić wydana do ustawy instrukcja. Dokument ten przyjmował, że:

przez osobę narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego należy rozumieć taką osobę, która sama lub jej przodkowie przez używanie języka polskiego w domu lub rodzinie, przestrzegając zwyczajów i obyczajów polskich, przez wychowanie potomstwa w duchu polskim zaznaczyli w sposób niewątpliwy, że należą do narodowości polskiej lub poczuwają się do więzi z Polską⁵³.

Instrukcja definiowała pojęcie narodowości i pochodzenia polskiego przez odwołanie się do obiektywnie obserwowalnych zjawisk, jak znajomość i używanie polskiego

⁵² T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 91. Kwestią luk w prawie administracyjnym zajmował się również m.in. E. Smoktunowicz; zob. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1970, s. 31 i nast.

⁵³ Instrukcja w sprawach obywatelstwa, zarządzenie Nr 11 Dyrektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW z dnia 26 lipca 1962 r. [w:] E. Zarosa, *Ustawa o repatriacji z komentarzem*, Bydgoszcz 2003, s. 19.

języka, przestrzeganie polskich zwyczajów i obyczajów, w których wychowywane jest potomstwo. Napisana na potrzeby administracji instrukcja słusznie przyjęła obiektywne kryteria dla sprawdzianu polskiej narodowości, odrzucając praktycznie niemożliwe do zweryfikowania kryterium subiektywnej samoidentyfikacji osoby. Jednocześnie należy zauważyć, że instrukcja ta w dużym stopniu przejęła owe szerokie, obiektywne kryteria narodowości polskiej z przepisów wykonawczych do ustawy o obywatelstwie polskim z 1920 roku. Jak twierdzi M. Kurenda, „Fakt ten może stanowić dowód na trwałość kryteriów polskości w świadomości społecznej, mimo zmiany ustroju politycznego państwa”⁵⁴.

Procedura z zakresu repatriacji została oparta na tak zwanym „prawie powielaczowym”. W tym czasie, a także przez wiele następnych lat prawo to odgrywało znaczącą rolę. Jak twierdzi J. Jabłońska-Bonca, prawo powielaczowe stanowiło zbiór zaleceń i interpretacji zawieranych w okólnikach wydawanych przez różne organy, które faktycznie miały moc wiążącą, często mocniejszą niż przepisy prawa⁵⁵. Tworzyły je obok wyżej opisaney instrukcji MSW również instrukcje MSZ dla konsulów⁵⁶ oraz kolejne pisma okólne Dyrektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW. W rezultacie przyjęta przez Ministra Spraw Wewnętrznych praktyka stosowania przepisów art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim, ściśle egzekwująca wymóg łącznego spełniania przesłanek w chwili wjazdu osoby do Polski, stanowiła istotną przeszkodę dla uzyskania statusu repatrianta.

Dodatkowo 31 marca 1965 roku została podpisana w Warszawie między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich konwencja w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa⁵⁷. Od tej pory od potencjalnych repatriantów przyjeżdżających do Polski ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich wymagano spełniania jeszcze jednego warunku w postaci legitymowania się dokumentem państwa strony umowy poświadczającego brak przeszkód do zmiany obywatelstwa z radzieckiego na polskie. W praktyce oznaczało to pozostawienie decyzji o zezwoleniu na repatriację do Polski uznaniu władz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W tych okolicznościach uzyskanie obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji stało się w praktyce niemożliwe, a problem repatriacji w stosunkach dwustronnych między PRL a ZSRR przestał istnieć. Nie dotarłem do jakichkolwiek materiałów, które pozwalałyby oszacować liczbę osób, które w latach 1962–1991 uzyskały poświadczenie obywatelstwa polskiego uzyskanego w wyniku repatriacji. Jak pisze M. Kurenda, w odniesieniu do tego okresu możemy mówić wyłącznie o pojedynczych przypadkach uzyskania obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji ograniczających się właściwie do osób polskiej narodowości, przybywających do Polski w ramach łączenia z rodzinami, które repatriowały się wcześniej na podstawie umów międzynarodowych z lat 1944–1957. Praktycznie zapis art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 roku, traktujący o nabyciu obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji, pozostawał w latach 1962–1989 martwym przepisem.

⁵⁴ M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna...*, s. 26.

⁵⁵ Szerzej J. Jabłońska-Bonca, „Prawo powielaczowe”. *Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987.

⁵⁶ Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 7 listopada 1962 w sprawie załatwiania przez polskie urzędy konsularne spraw z zakresu obywatelstwa polskiego, pismo okólne, niepublikowane.

⁵⁷ Dz.U. z 1966 r. Nr 4 poz. 19.

3. Geneza współczesnej repatriacji oraz ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie sposobu uzyskania statusu repatrianta, obowiązujących do 27 grudnia 1997 r. – początek trzeciej fali repatriacji

3.1. Wprowadzenie

Opisane wyżej zagadnienie repatriacji dotyczyło w ogromnej większości osób – oraz członków ich rodzin – posiadających obywatelstwo polskie przed dniem 17 września 1939 r., tj. przed datą napaści Związku Radzieckiego na Polskę. Zasadniczymi aktami prawnymi, na których opierały się kolejne akcje repatriacyjne były umowy między państwowe, których realizację zabezpieczały specjalnie do tego celu powołane instytucje i urzędy centralne.

Po 1989 roku wobec przemian zachodzących w Polsce oraz po rozwiązaniu w 1991 roku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich wśród Polaków zamieszkałych na jego terytorium ponownie odżyło zainteresowanie możliwością powrotu do Polski. Do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak i innych centralnych organów państwa zaczęły napływać pierwsze prośby o umożliwienie powrotu do „kraju przodków”. Apele do władz w sprawie Polaków nadal zamieszkujących w miejscach zesłań i deportacji kierowały również organizacje polonijne działające na Zachodzie.

W tym czasie problem repatriacji wpisywał się w znacznie szerszą perspektywę konieczności nowego zdefiniowania stosunku Rzeczypospolitej Polskiej wobec Polonii i Polaków za granicą. Punktem wyjścia w tej sprawie stał się przyjęty 5 listopada 1991 roku w drodze uchwały Rady Ministrów dokument programowy pt.: „Cele i priorytety polityki Rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą”⁵⁸. Stanowił on o potrzebie utrzymywania i rozwijania wszechstronnych więzi Macierzy z Wychodźstwem, rozumianej jako zadanie ogólnonarodowe, realizowane zarówno przez jednostki administracji państwowej, jak i organizacje pozarządowe oraz kontakty rodzinne, środowiskowe i zawodowe⁵⁹. Jako zapowiedź dla repatriacji można potraktować zapis z tego dokumentu zapowiadający: „uwzględnienie, w sprawach reemigracji, kryterium narodowości polskiej lub polskiego pochodzenia (znajomość języka, kultury oraz tradycji polskiej)”. Dokument ten wytyczył kierunki działań administracji na najbliższe lata. Podmiotem powołanym mocą Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów⁶⁰ do analizy działań w tym zakresie była Międzyresortowa Komisja do Spraw Polonii i Polaków za Granicą. Z czasem w ramach tej Komisji powstał Zespół Roboczy do spraw Koordynacji działań urzędów, instytucji, inicjatyw lokalnych, świadczonych na rzecz Polaków w Kazachstanie.

⁵⁸ Uchwała Rady Ministrów w sprawie Cele i priorytety polityki Rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą, druk URM Nr 145 z 1991 roku.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 2 z 7 lutego 1994 r. w sprawie powołania Międzyresortowej Komisji do Spraw Polonii i Polaków za Granicą.

3.2. Regulacje prawne w zakresie uzyskania statusu repatrianta stosowane do dnia 27 grudnia 1997 roku

Na początku lat 90. ustawą regulującą kwestie związane z przepływem cudzoziemców oraz legalizacją ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej była ustawa z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach⁶¹. Wielokrotnie przeprowadzana jej nowelizacja, dostosowująca przepisy do bieżących potrzeb, spowodowała konieczność wydania w 1992 roku tekstu jednolitego⁶². Przepisy tej ustawy nie zawierały żadnych uregulowań w jakikolwiek sposób odnoszących się do kwestii repatriacji. Jedynym istniejącym wówczas w obrocie prawnym aktem traktującym w swej treści o repatriacji była opisana w poprzednim rozdziale ustawa z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim⁶³, której regulacja w tym zakresie była martwa.

W takich okolicznościach zainteresowani zaczęli na początku lat 90. żądać nadania lub poświadczenia posiadania „statusu repatrianta” od wojewodów i Ministra Spraw Wewnętrznych. Organy te, nie uważając się za właściwe do załatwienia sprawy, wydawały decyzje odmowne, które następnie były zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd w zasadzie podzielał argumentację organów administracji. W uzasadnieniu do wydanych wyroków oddalających skargę na odmowę przyznania statusu repatrianta Sąd wskazywał na konieczność łącznego spełniania przesłanek zawartych w ustawowej definicji repatrianta. Wyrażał on pogląd, że zarówno brak którejkolwiek z przesłanek, jak i kolejne ich wypełnianie wyłączają nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji⁶⁴.

W tej sytuacji niezbędne stało się dokonanie wykładni art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim w celu ustalenia, który organ państwa jest właściwy do udzielenia zezwolenia na stałe osiedlenie się Polsce w ramach repatriacji. Nieodzowne stało się również rozstrzygnięcie, czy zezwolenie takie może zostać udzielone wyłącznie przed przybyciem zainteresowanego do Polski czy również po jego przybyciu, a także określenie trybu nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji.

Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich sprawą zajął się Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu uchwały z 21 czerwca 1995 r.⁶⁵ Trybunał Konstytucyjny zawarł powszechnie obowiązującą wykładnię art. 218 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 12 ustawy z 10 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim i art. 13 ustawy z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach, w której stwierdził, że zezwolenie na stałe osiedlenie się w Polsce w ramach repatriacji wydaje właściwy miejscowo konsul Rzeczypospolitej Polskiej jeszcze przed przybyciem zainteresowanego do Polski.

⁶¹ Ustawa z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 15 poz. 77; Dz.U. z 1974 r. Nr 14 poz. 85; Dz.U. z 1977 r. Nr 11 poz. 45; Dz.U. z 1983 r. Nr 63 poz. 288; Dz.U. z 1991 r. Nr 2 poz. 5; Dz.U. z 1991 r. Nr 119 poz. 513).

⁶² Ustawa z 29 marca 1963 o cudzoziemcach (tekst jednolity Dz.U. z 1992 r. Nr 7 poz. 30).

⁶³ Dz.U. Nr 10 poz. 49 ze zmianami wprowadzonymi w roku 1975 (Dz.U. Nr 17 poz. 94) oraz w roku 1990 (Dz.U. Nr 34 poz. 198).

⁶⁴ Por. wyrok NSA z 14 lipca 1994 r., V S.A. 747/95; wyrok NSA z 13 grudnia 1995 r., V S.A. 345/95; wyrok NSA z 15 grudnia 1995 r., V S.A. 1002/95; wyrok NSA z 16 stycznia 1997 r., V S.A. 1910/97.

⁶⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 1995 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 218 § 1 k.p.a. w związku z art. 12 ust. 1–6 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w związku z art. 17 ust. 4 tej ustawy (Dz.U. Nr 78 poz. 397).

W odpowiedzi na nabrzmiewające zainteresowanie społeczne, mediów, jak i parlamentarzystów 10 października 1995 roku Rada Ministrów podjęła decyzję, w której zobowiązała Wiceprezesa Rady Ministrów – Aleksandra Łuczaka do opracowania zasad polityki repatriacyjnej państwa, jak i koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej związanych z osiedlaniem się w Polsce osób narodowości i pochodzenia polskiego. Jednocześnie Ministrowie Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych zostali zobowiązani do przeanalizowania prawnych aspektów repatriacji, należących do kompetencji tych resortów oraz zobligowani do przygotowania i przedstawienia Radzie Ministrów projektów konkretnych zmian prawa w tym zakresie.

Wynikiem prac powołanego w tym celu międzyresortowego zespołu ekspertów była koncepcja wypełnienia opisanej wyżej luki prawnej przez uregulowanie spraw repatriacji w rządowym projekcie ustawy o cudzoziemcach. W tym celu zespół opracował autopoprawkę do projektu ustawy znajdującego się już wówczas w Sejmie.

Jednocześnie, opierając się na wspomnianej wyżej uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 1995 r., międzyresortowy zespół przygotował projekt rozwiązań doraźnych, uwzględniających obowiązujący stan prawny. Został on opracowany w formie dokumentu *Zasady postępowania organów państwa w sprawach repatriantów*. Stanowił on merytoryczną podstawę do wydania 14 maja 1996 r. przez Radę Ministrów decyzji o przyjęciu zasad polityki państwa w sprawach repatriacji. Decyzja zakładała, że repatriacja będzie miała charakter indywidualny, będzie realizowana stopniowo i co roku limitowana przede wszystkim przez deklaracje gmin w zakresie możliwości przyjęcia repatriantów. Rada Ministrów założyła na rok 1996 limit 100 rodzin Polaków sprowadzonych do Polski. Zagadnienie repatriacji miało się stać elementem kompleksowej polityki migracyjnej państwa. Przyjęto również, że repatriacja będzie traktowana jako trwały element polityki państwa wobec Polonii. Osobą odpowiedzialną za realizację przyjętej uchwały został Wiceprezes Rady Ministrów Mirosław Pietrewicz.

Przyjmując za punkt wyjścia wyżej opisane stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego co do kompetencji konsula, Rada Ministrów postanowiła, że uzyskiwanie wizy na przyjazd repatriacyjny będzie się odbywało w drodze postępowania dwustopniowego. Pierwszym etapem byłoby uzyskanie przez cudzoziemca deklarującego swe polskie pochodzenie zgody na stały pobyt w Polsce (karta stałego pobytu), wydawanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych w trybie art. 13 ust. 2 ustawy z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach. Drugim etapem było uzyskanie przez tę osobę, zezwolenia na stałe osiedlenie się w Polsce w charakterze repatrianta, udzielanego przez konsula w formie wizej na przyjazd repatriacyjny. Jednocześnie Rada Ministrów zastrzegła, że przyjęte rozwiązanie, które ma pozwolić konsulom wydawać zgodę na osiedlenie się w Polsce w charakterze repatrianta, przy jednoczesnym zagwarantowaniu niezbędnego udziału organów krajowych w procesie decyzyjnym, ma charakter doraźny. Dalej decyzja zastrzegала, że: „karta stałego pobytu zostanie wydana, kiedy osoba zainteresowana repatriacją będzie miała zagwarantowane w Polsce zamieszkanie i możliwość podjęcia stałej pracy. Gwarancją taką jest zaproszenie z konkretnej gminy, która wspomniane warunki zapewni”. Jednocześnie decyzja jednoznacznie rozstrzygnęła, że: „Przybycie do Polski na podstawie wizej na przyjazd repatriacyjny oznaczać będzie uzyskanie obywatelstwa polskiego z mocy prawa”.

Decyzja Rady Ministrów zawierała wytyczne co do sposobu dowodzenia polskiego pochodzenia przez wnioskodawcę:

Osoba ubiegająca się o repatriację do Polski powinna przedstawić wiarygodne dokumenty. Na przykład co najmniej dwoje spośród jej wstępnych drugiego stopnia jest narodowości polskiej, posługuje się na co dzień językiem polskim lub zna język polski w stopniu wystarczającym do posługiwania się, pielęgnuje polską kulturę i tradycje, posiada w Polsce rodzinę, polsko brzmiące nazwisko i należy do organizacji polonijnych.

Mocą tej decyzji zostały zatem określone tryb i zasady repatriacji.

Cudzoziemiec deklarujący polskie pochodzenie występował w polskim urzędzie konsularnym z wnioskiem o zezwolenie na stały pobyt w trybie repatriacji.

Do wniosku były dołączane:

- dokumenty niezbędne do uzyskania karty pobytu,
- oświadczenie wnioskodawcy, że jest osobą polskiego pochodzenia lub polskiej narodowości, i że zamierza przybyć do Polski w celu osiedlenia się na stałe jako repatriant,
- specjalny wniosek o zezwolenie na repatriację – wiza na przyjazd repatriacyjny.

Dwa pierwsze dokumenty były przesyłane do Ministra Spraw Wewnętrznych, do którego kompetencji, zgodnie z ustawą o cudzoziemcach, należało wydanie zezwolenia na pobyt stały na terytorium Polski. Zezwolenie to otrzymywały osoby, które miały zagwarantowane warunki do zamieszkania oraz możliwość podjęcia stałej pracy lub uzyskanie innych źródeł dochodu. Gwarancje takie pochodziły od gmin. Gmina w tym czasie była jedyną samorządną jednostką administracji publicznej, posiadającą zarówno niezbędny majątek komunalny, jak i wyspecjalizowany aparat organizacyjny zajmujący się opieką socjalną, pozwalający w założeniu zapewnić trwałe warunki bytowe dla rodziny repatrianta. Zobowiązania gminy w tym zakresie miały charakter dobrowolny i były podejmowane w formie uchwały rady gminy, która w swej treści określała warunki do osiedlenia się rodziny repatrianta oraz wskazywała osoby do jej wykonania.

5 czerwca 1996 r. wiceprezes Rady Ministrów Mirosław Pietrewicz zwrócił się z pismym apelem do samorządów i wojewodów o poparcie dla rozpoczętej akcji repatriacyjnej. W piśmie tym przedstawił również szczegółowe założenia programu repatriacji przyjętego przez rząd, w tym określił kompetencje wojewody w zakresie stwierdzania posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji. Jednocześnie wskazał w tym piśmie Biuro Migracji i Uchodźstwa w MSZ jako właściwe do przesyłania ofert gmin dla repatriantów.

Samo wydanie wizen na przyjazd repatriacyjny stało się możliwe z chwilą wprowadzenia zmian do ciągle obowiązującej Instrukcji Konsularnej z 2 maja 1986 roku⁶⁶ Dyrektora Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych o trybie udzielania wiz przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne. Instrukcja ta oprócz wprowadzenia nowego symbolu wizen „nr 16 – przyjazd repatriacyjny” oraz wzoru wniosku o zezwolenie na repatriację, określiła szczegółowo tryb postępowania przed konsulem w sprawie. Z formalnego punktu widzenia wiza ta została

⁶⁶ Instrukcja Dyrektora Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych o trybie udzielania wiz przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne – archiwum Wydziału do spraw Repatriacji w MSW.

wprowadzona do obrotu prawnego mocą jedynie aktu prawa wewnętrznego o charakterze instrukcji ministerialnej. Rozwiązanie to nie miało żadnego oparcia w istniejącym wówczas powszechnie obowiązującym prawie materialnym. Ten zasadniczy brak powodował, że zakładano istnienie tego doraźnego rozwiązania do końca 1996 roku. Rozwiązaniem miało być wprowadzenie stosownych zmian bądź w ustawie o obywatelstwie polskim, bądź w ustawie o cudzoziemcach. W rzeczywistości tak stworzona procedura funkcjonowała o rok dłużej.

4. Zakończenie

Przedstawiony przeze mnie zarys ewolucji prawa regulującego kwestie repatriacji pozwala zauważyć, że czynnikiem decydującym o kształcie każdej z przedstawionych regulacji prawnych, jej zakresie, stosowanych trybach administracyjnych były intensywne zjawiska migracyjne wymuszające na administracji konieczność ich ujęcia w ramy prawne. Stąd pośpiech i doraźność, widoczne w ich tworzeniu, powodowały luki prawne, które wypełniała praktyka administracyjna. Ta doraźność w stosowaniu rozwiązań proceduralnych skończyła się z chwilą uchwalenia przez Sejm 25 czerwca 1997 r. nowej ustawy o cudzoziemcach⁶⁷, która weszła w życie 27 grudnia 1997 r. Ustawa ta zerwała z dotychczas stosowanym w polskim prawie opisowym definiowaniem zjawiska repatriacji i wprowadziła do obiegu prawnego czysto formalne definiowanie tego zagadnienia. Wprowadziła też pojęcie wize repatriacyjnej oraz ustaliła tryb i zasady jej wydawania. Za repatrianta jest uznawany wyłącznie ten cudzoziemiec, który przybył do Polski na podstawie wize repatriacyjnej. Mimo że przepisy w dalszym ciągu ewoluowały – ze względu na historyczny charakter pracy nie będę dalej ich omawiał – to jednak ta ustawa miała fundamentalne znaczenie w podejściu do zjawiska repatriacji. W jej efekcie po raz pierwszy zjawisko repatriacji zyskało trwałe i rzeczywiste podstawy prawne, powodując, że repatriacja nie jest już ograniczoną czasowo akcją przesiedleńową, regulowaną przez ustanawianymi *ad hoc* dla jej potrzeb przepisami prawa i z góry określonym terminem jej zakończenia, lecz stała się trwałym procesem regulowanym przez prawo, z którego w dalszym ciągu mogą korzystać osoby polskiego pochodzenia zamieszkałe na określonym obszarze byłego ZSRR.

⁶⁷ Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114 poz. 739).

The Issues of Legal and Administrative Status of a Repatriate under Conditions of the Polish Legal System in Force 1944–1997

Summary

Article is devoted to the issue return to the Polish Poles since the end of World War II after the turn of the time associated with the collapse of the Soviet Union. It is a description of the tests and methods of approach to this compelling phenomenon of migration that is repatriation, in the framework of administrative and legal solutions.