



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA

Warszawa, dnia 25 czerwca 2019 r.

Druk nr 1035 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI RODZINY, POLITYKI SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego
(druk nr 1035)**

Marszałek Senatu w dniu 29 listopada 2018 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnych posiedzeniach w dniach 13 lutego oraz 25 czerwca 2019 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
(-) Antoni Szymański

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego

Art. 1. W ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 690 oraz z 2019 r. poz. 730, 752 i 992) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 pkt 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3) zasady przyznawania świadczenia pieniężnego, świadczenia dodatkowego i pomocy pieniężnej działaczom opozycji antykomunistycznej lub osobom represjonowanym z powodów politycznych oraz wdowom i wdowcom po działaczach opozycji antykomunistycznej lub osobach represjonowanych z powodów politycznych;

4) inne niż wymienione w pkt 2 i 3 uprawnienia działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych oraz wdowy i wdowca po działaczach opozycji antykomunistycznej lub osobach represjonowanych z powodów politycznych;”;

2) w art. 3 w pkt 3 lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) była pozbawiona możliwości wykonywania swojego zawodu, działalności gospodarczej lub rolniczej;”;

3) w art. 6 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wraz z wydaniem decyzji, o której mowa w art. 5 ust. 1, lub na wniosek wdowy lub wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, wydaje odpowiednio legitymację działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych lub legitymację wdowy lub wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych, zwaną dalej „legitymacją”.”;

- 4) w art. 7:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- „1. Prawo do świadczenia pieniężnego, świadczenia dodatkowego i pomocy pieniężnej przysługuje działaczowi opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, zwanym dalej „osobą uprawnioną”.”;
- b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
- „1a. Prawo do świadczenia pieniężnego przysługuje wdowie lub wdowcowi po osobie uprawnionej.”;
- 5) w art. 8 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- „1. Świadczenie pieniężne, świadczenie dodatkowe i pomoc pieniężną przyznaje, w drodze decyzji administracyjnej, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, na wniosek osoby uprawnionej albo wdowy lub wdowca po osobie uprawnionej.”;
- 6) w art. 9:
- a) w ust. 1 po wyrazach „Świadczenie pieniężne” dodaje się wyrazy „osobie uprawnionej”;
- b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a–1c w brzmieniu:
- „1a. Świadczenie pieniężne przyznaje się wdowie lub wdowcowi po osobie uprawnionej, jeżeli wdowa lub wdowiec jest inwalidą wojennym w rozumieniu ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 2193 oraz z 2019 r. poz. 39 i 752) lub pobiera emeryturę, rentę, uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne.
- 1b. Świadczenie pieniężne wdowie lub wdowcowi po osobie uprawnionej przyznaje się w wysokości połowy kwoty, o której mowa w ust. 1, miesięcznie.
- 1c. Świadczenie pieniężne wdowie lub wdowcowi po osobie uprawnionej nie przysługuje, jeżeli wdowa lub wdowiec pobierają inne świadczenie o charakterze pieniężnym, określone w ustawie, po osobie uprawnionej.”;
- c) w ust. 2 skreśla się wyrazy „, o której mowa w ust. 1,”;
- 7) po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a. 1. Świadczenie dodatkowe przyznaje się osobie represjonowanej w sposób, o którym mowa w art. 3 pkt 1, pkt 3 lit. c i d oraz pkt 4, o potwierdzonym statusie osoby represjonowanej, uprawnionej do emerytury lub renty.

2. Świadczenie dodatkowe przyznaje się w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty 10 zł oraz liczby pełnych miesięcy przez jaki osoba, o której mowa w ust. 1, była represjonowana lub z powodu represji nie miała możliwości podjęcia pracy, nie więcej jednak niż w wysokości połowy najniższej emerytury, ogłaszanej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 94 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 539, 730 i 752), zwanej dalej „najniższą emeryturą”, miesięcznie.”;

8) w art. 10 w ust. 4 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) dochód osoby samotnie gospodarującej nie przekracza kwoty odpowiadającej 220% najniższej emerytury;”;

9) po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu:

„Art. 12a. 1. Na wniosek osoby, która pokryła koszty pogrzebu, w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, działacza opozycji antykomunistycznej o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, wydaje znak nagrobny przeznaczony do umieszczenia na grobie ziemnym, grobie murowanym, katakumbach lub w kolumbarium, chyba że działacz opozycji antykomunistycznej złoży za życia przeciwne oświadczenie woli.

2. Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych za wydanie znaku nagrobego pobiera opłatę w wysokości nie większej niż 50 zł.

3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wzór i sposób wykonania, w tym użyte materiały, znaku nagrobego, biorąc pod uwagę ujednoczenie wzoru znaku ze wzorem odznaki honorowej oraz zapewnienie trwałości znaku;
- 2) wysokość opłaty za wydanie znaku nagrobego, biorąc pod uwagę koszty wykonania znaku oraz koszty przekazania znaku wnioskującemu;
- 3) tryb postępowania w sprawach wydania znaku nagrobego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawności postępowania i przeznaczenie znaku.

4. Opłatę za wydanie znaku nagrobnego przeznacza się na koszty związane z wykonaniem znaku oraz koszty przekazania znaku wnioskującemu.”;

10) art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. Samorząd terytorialny może udzielać pomocy osobom uprawnionym oraz wdowom lub wdowcom po osobach uprawnionych, w zakresie udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych.”;

11) art. 14 otrzymuje brzmienie:

„Art. 14. W wykonaniu obowiązków nałożonych ustawą Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych współdziała z Instytutem Pamięci Narodowej – Komisją Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W szczególności Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu udziela Szefowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych niezbędnych informacji oraz przekazuje niezbędne dokumenty.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2018 r. poz. 276 oraz z 2019 r. poz. 752) po art. 20⁴ dodaje się art. 20⁵ w brzmieniu:

„Art. 20⁵. 1. Na wniosek osoby, która pokryła koszty pogrzebu, w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych:

- 1) kombatanta w rozumieniu art. 1 lub
- 2) weterana walk o wolność i niepodległość Polski w rozumieniu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz. U. z 2018 r. poz. 2529)

– Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, wydaje znak nagrobny przeznaczony do umieszczenia na grobie ziemnym, grobie murowanym, katakumbach lub w kolumbarium, chyba że kombatant lub weteran, złoży za życia przeciwne oświadczenie woli.

2. Wnioskującym o wydanie znaku nagrobnego może być organizacja kombatancka, w której zmarły był zrzeszony, o ile nie sprzeciwi się temu członek rodziny w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo osoba, która pokryła koszty pogrzebu. Wnioskująca organizacja współdziała z Szefem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób

Represjonowanych udzielając mu niezbędnych informacji oraz przekazując niezbędne dokumenty.

3. Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych za wydanie znaku nagrobego pobiera opłatę w wysokości nie większej niż 50 zł.

4. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wzór i sposób wykonania, w tym użyte materiały, znaku nagrobego, uwzględniając konieczność ukazania we wzorze formacji wojskowej lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej, do których należał kombatant lub weteran, lub stowarzyszenia kombatanckiego, w którym był zrzeszony kombatant lub weteran, oraz zapewnienia trwałości znaku;
- 2) wzór i sposób wykonania, w tym użyte materiały, uniwersalnego znaku nagrobego, wspólnego dla wszystkich kombatantów lub weteranów, wobec których nie można przypisać udziału w jakiegokolwiek formacji wojskowej lub organizacji walczącej o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) wysokość opłaty za wydanie znaku nagrobego, biorąc pod uwagę koszty wykonania znaku oraz koszty przekazania znaku wnioskującemu;
- 4) tryb postępowania w sprawach wydania znaku nagrobego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawności postępowania i przeznaczenie znaku.

5. Opłatę za wydanie znaku nagrobego przeznacza się na koszty związane z wykonaniem znaku oraz koszty przekazania znaku wnioskującemu.

6. Koszty przekazania i wykonania znaku nagrobego ponad kwotę opłaty za wydanie znaku pokrywa Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

7. W realizacji obowiązku wydania znaku nagrobego Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych współdziała z Instytutem Pamięci Narodowej – Komisją Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W szczególności Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu udziela Szefowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych niezbędnych informacji oraz przekazuje niezbędne dokumenty.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt modyfikuje zasady przyznawania świadczeń z ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Zakłada przyznanie połowy świadczenia pieniężnego wdowom i wdowcom po wszystkich działaczach opozycji o potwierdzonym statusie, a także przyznanie świadczenia dodatkowego (dodatku) dla tych spośród opozycjonistów, którzy podlegali represjom uniemożliwiającym podjęcie pracy (wykonywania swojego zawodu, działalności gospodarczej lub rolniczej).

Projekt zakłada też szczególne uhonorowanie działaczy opozycji z ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, kombatantów z ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, a także weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, w rozumieniu ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, poprzez regulacje dotyczące pomocy państwa w umieszczaniu na grobach tych osób specjalnych znaków nagrobnych.

Celem projektu jest poprawa sytuacji materialnej rodziny działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Projekt koresponduje z ustawą o kombatantach, w której rodzina otrzymuje świadczenia po śmierci małżonka lub małżonki. Wynika to z faktu, że skutki represjonowania działacza lub opozycjonisty ponosiła cała rodzina. W szczególności okres pozostawania w więzieniu i internowaniu lub ukrywania się powodował istotne ograniczenie dochodów całej rodziny. Na pozostającego na wolności małżonka spadał ciężar wychowywania i utrzymania dzieci. Jeszcze gorsza sytuacja dotykała osoby, które wskutek represji państwa komunistycznego nie pracowały albo musiały przerwać prowadzenie działalności gospodarczej lub prowadzenie gospodarstwa rolnego. Zdarzały się sytuacje, w których również żona, mąż a nawet dzieci działaczy opozycji i represjonowanych objęte były działaniami opresyjnymi. Z tego m.in. wynikała konieczność opuszczenia kraju – w celu ucieczki przed represjami i zabezpieczenia bytu rodzinie.

W chwili obecnej świadczenie pieniężne w wysokości 426,58 zł przysługuje wyłącznie uprawnionemu (działaczowi opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych). Możliwe są też inne formy pomocy dla uprawnionego: pomoc pieniężna jednorazowa lub okresowa w związku z trudną sytuacją materialną lub zdrowotną

oraz skutek zaistnienia zdarzeń losowych, a także pomoc przyznawana przez samorząd (samorząd terytorialny może udzielać pomocy osobom uprawnionym w zakresie udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych). Z wymienionych form pomocy korzysta pośrednio także rodzina uprawnionego (osoby pozostające z nim w wspólnym gospodarstwie domowym). Sytuacja zmienia się na niekorzyść rodziny w przypadku śmierci uprawnionego, tym bardziej, że co do zasady, system ubezpieczeniowy w Polsce nie pozwala rodzinie w pełni korzystać z dotychczasowych uposażeń zmarłego (nie ma dziedziczenia emerytury zmarłego małżonka). Zatem pogarsza się sytuacja rodziny.

Świadczenia ujęte w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych uruchomiono w kilkadziesiąt lat od momentu zaistnienia represji. Zatem pomoc otrzymują osoby w podeszłym wieku. Skutkiem tego jest fakt, że na 10 450 osób, które skorzystały z ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych – już 261 zmarło, krótko ciesząc się z otrzymanej pomocy. Niewątpliwie tendencja ta będzie się nasilać w tempie ok. 10 procent odejść na rok.

Ustawa o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych częściowo rozwiązała krzywdy jakie wywołał system komunistyczny wobec osób, które podjęły się jego zwalczania lub trwały w oporze. Jednak skutki represji w dalszym ciągu przenoszą się na wielkość świadczeń emerytalnych lub rentowych. Szczególnie dotyka to osób pozbawionych wolności, ukrywających się przed represjami, zwolnionych dyscyplinarnie z pracy, niemogących wykonywać swojego zawodu, prowadzić działalności gospodarczej lub rolniczej. Także tych, którzy podjęli się działalności poza zatrudnieniem (opozycja, drukarze, inni techniczni działacze). Wprawdzie system emerytalny uwzględnia ten okres jako stażowy (w wymiarze podwójnym), a nawet wobec starego portfela jako składkowy (w wymiarze 100%), to jednak nadal osoby, dla których podstawą naliczania emerytury jest kapitał, otrzymują zmniejszoną emeryturę lub rentę. Stąd systemowe rozwiązania w tym zakresie należy uznać za krzywdzące istotną grupę osób represjonowanych. Projekt ustawy proponuje rekompensatę z tego tytułu, polegającą na zwiększeniu świadczenia pieniężnego o 10 zł za każdy okres poddawania represjom lub niemożności świadczenia pracy lub wykonywania działalności gospodarczej i działalności rolniczej, nie więcej jednak niż o wartość połowy najniższej emerytury ogłaszanej przez

Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Projekt ustawy wprowadza możliwość pomocy państwa w zakresie uwidaczniania na cmentarzach miejsc pochówku działaczy zasłużonych dla wolności i niepodległości państwa polskiego. Pomoc polegałaby na wydawaniu, na życzenie najbliższych zmarłemu, specjalnego znaku nagrobnego odwzorowującego odznakę honorową działacza opozycji antykomunistycznej albo ukazującego formację wojskową lub organizację walczącą o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej, do których należał kombatant lub weteran. Celem powyższej zmiany jest szczególne uhonorowanie działacza opozycji antykomunistycznej, kombatanta lub weterana i zachowanie jego czynu w pamięci potomnych, również po jego śmierci. Wpłyne to na szerzenie postaw patriotycznych oraz uzupełni edukację historyczną wśród młodzieży w kraju i zagranicą.

Historia zmagania w ostatnim 100-leciu niepodległości dowodzi, że skutek wolności i niepodległości został osiągnięty dzięki zmaganiom wielu Rodaków, którzy podjęli się heroicznej walki. Przykłady to legiony, ochotnicy w II wojnie światowej, żołnierze AK, opozycja antykomunistyczna, Solidarność. Zwykle miejsca pochówku, upamiętnione w sposób przyjęty w projekcie będą zaświadczać o ich losach, często przerwanych daniną życia lub niewoli. Dzisiejsza technika i możliwości państwa umożliwiają przeprowadzenie takich aktów – w sposób znacznie bardziej dostępny, niż indywidualne starania bliskich lub przyjaciół po zmarłych.

Od wnioskujących o wydanie znaku nagrobnego będzie pobierana opłata manipulacyjna niezbędna celem weryfikacji życzenia (wniosku), przeznaczona przede wszystkim na pokrycie kosztów wykonania znaku oraz kosztów przekazania znaku wnioskującemu. Montaż znaku nagrobnego odbywać się będzie na koszt i staraniem najbliższych. Należy pamiętać, że również gmina (samorząd terytorialny) może udzielić pomocy w przeprowadzeniu tej operacji.

Projekt ustawy rozszerza możliwość udzielania pomocy przez samorząd terytorialny również wobec wdów i wdowców po działaczach opozycji i osobach represjonowanych. Za rozszerzeniem art. 13 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych przemawia legitymacja samotności, powiązana z dojrzałym wiekiem wdowy lub wdowca.

Projekt ustawy przewiduje obowiązek współdziałania Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z Instytutem Pamięci Narodowej – Komisją Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w wykonaniu ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, a także ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

Niewątpliwie wszystkie proponowane rozwiązania wywołają dodatkowe koszty, przede wszystkim dla budżetu państwa. Będą to koszty wydawania znaku nagrobnego oraz koszty przyznawania świadczeń dla wdów i wdowców po działaczach opozycji antykomunistycznej oraz koszty dodatkowego świadczenia dla osób represjonowanych. Należy skonstatować, że od 3 lat, czyli czasu realizacji ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych wydatki nie przekroczyły założonej pierwotnie w budżecie kwoty 50 mln zł i były prawie w połowie zwracane do budżetu jako niewykorzystane. W ostatnim roku przewidziano 70 mln zł spodziewając się dużego wzrostu wniosków. Tymczasem do chwili obecnej wydatki wyniosły 32 mln zł z tytułu świadczenia pieniężnego oraz 3 mln zł tytułem pomocy pieniężnej. Ogółem od początku funkcjonowania ustawy wpłynęło 10400 wniosków uznanych, zaś w 2018 r. – 5051. Szczegółową analizę finansową zawiera Ocena Skutków Regulacji.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

Projekt ustawy przewiduje wydanie dwóch aktów wykonawczych na podstawie nowych upoważnień ustawowych – odpowiednio do ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Rozporządzenia uregulują szczegółową materię związaną z odzwierciedleniem na znakach nagrobnych działalności opozycyjnej i przynależności kombatanckiej, sposobu wykonania znaków, a także trybu postępowania w sprawie ich wydania oraz wysokości opłaty za ich wydanie. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego powinien wydać także nowe rozporządzenie na zmienionej podstawie prawnej – art. 6 ust. 4 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Założeniem wydawanego rozporządzenia powinno być zapewnienie pełnego

wykonania ustawy i uwzględnienie nowej legitymacji wdowy lub wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu:

Ustawa o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego

Przedstawiciel wnioskodawcy:

senator Jan Rulewski

Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:

Szymon Giderewicz, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9097

Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9097

Data sporządzenia: 27 czerwca 2019 r.

Źródło: inicjatywa ustawodawcza

Nr druku: 1035, 1035 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Wolność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej została odzyskana dzięki zmaganiom wielu obywateli, którzy podjęli się walki z okupantami. Działacze opozycji antykomunistycznej, osoby represjonowane z powodów politycznych, a także ich rodziny ponosiły skutki represjonowania, które przenoszą się również na wielkość pobieranych świadczeń emerytalnych i rentowych. W okresie pozostawania w więzieniu, internowaniu lub ukrywania się sytuacja materialna rodziny ulegała znacznemu pogorszeniu, ciężar wychowywania i utrzymania dzieci spadał na pozostającego na wolności małżonka. Zdarzały się przypadki, że również żona, mąż i dzieci objęte były represjami. Jednakże obecny system świadczeń dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych obejmuje wyłącznie uprawnioną osobę, nie ma dziedziczenia emerytury, dlatego w przypadku śmierci działacza opozycji antykomunistycznej czy osoby represjonowanej pogarsza się sytuacja materialna jego rodziny. Walka o niepodległość Polski kończyła się często utratą życia, jednakże zwykle miejsca pochówku tych osób nie zaświadczały o ich wkładzie w odzyskanie wolności i nie przyczyniają się do zachowania ich czynów w pamięci potomnych.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

W celu poprawy sytuacji materialnej osób represjonowanych, a także sytuacji materialnej rodzin uprawnionych do świadczeń działaczy opozycji antykomunistycznej oraz aby miejsca pochówków osób zasłużonych świadczyły potomnym o ich wkładzie w odzyskanie przez Polskę wolności i niepodległości rekomenduje się projekt: *ustawa o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*.

Projekt ustawy wprowadza zmiany w przepisach dwóch ustaw:

- *ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 690)*
- *ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2018 r. poz. 276)*.

W projekcie ustawy proponuje się następujące narzędzia interwencji:

- przyznanie świadczenia pieniężnego wdowom i wdowcom po działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych, o potwierdzonym statusie, w wysokości połowy kwoty świadczenia jakie przysługiwało zmarłemu. Świadczenie będzie przyznawał Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych jeżeli wdowa lub wdowiec jest inwalidą, pobiera emeryturę, rentę, uposażenie w stanie spoczynku, uposażenie rodzinne,
- przyznanie świadczenia dodatkowego osobom represjonowanym o potwierdzonym statusie, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty 10 zł oraz liczby pełnych miesięcy przez jaki były represjonowane lub z powodu represji nie miały możliwości podjęcia pracy, wysokość świadczenia nie może być wyższa niż połowa najniższej emerytury, ogłaszanej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- wprowadzenie możliwości udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy osobom uprawnionym (działaczom opozycji, osobom represjonowanym) oraz wdowom lub wdowcom po tych osobach, w zakresie: udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych,
- wprowadzenie możliwości podkreślenia miejsc pochówku działaczy zasłużonych dla wolności i niepodległości Polski specjalnym znakiem nagrobnym, który wydawałby Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, na wniosek członka rodziny, za wydanie znaku pobierana byłaby opłata w wysokości nie większej niż 50 zł;
 - minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób wykonania znaku nagrobnego, biorąc pod uwagę ujednoczenie wzoru znaku ze wzorem odznaki honorowej oraz zapewnienie trwałości znaku,
 - minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty, za wydanie znaku nagrobnego, biorąc pod uwagę koszty wykonania znaku oraz koszty przekazania znaku wnioskującemu.

Oczekuje się, że przedmiotowa ustawa przyczyni się do poprawy sytuacji materialnej uczestników opozycji antykomunistycznej, osób represjonowanych, a także ich rodzin oraz do zachowania w pamięci potomnych wkładu zmarłych działaczy i kombatantów w odzyskanie przez Polskę wolności i niepodległości.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Państwa kształtują prawo kombatanckie w zależności od własnych – często niepowtarzalnych – doświadczeń dziejowych, potrzeb środowisk kombatanckich i możliwości finansowych budżetu, często prawo to określają liczne ustawy:¹

- **Czechy.** Obowiązuje kilka ustaw regulujących status i uprawnienia weteranów wojen oraz ofiar represji. Najstarsza ustawa z 19 grudnia 1946 roku przyjęta została przede wszystkim z myślą o zdemobilizowanych żołnierzach. Przepisy te uzupełnia rozporządzenie Ministra Obrony nr 7/2000, przyznające kombatantom i ofiarom represji prawo do ograniczonej wysokości świadczeń finansowych na: leczenie sanatoryjne, pobyt na wczasach krajowych i zagranicznych oraz pobyt w zakładach opieki społecznej, w tym w Domach Kombatanta. Wspomniane uprawnienia przechodzą na pozostałych po poległych lub zmarłych kombatantach: współmałżonków, konkubentów, rodziców, dzieci i rodzeństwo (dziedziczy tylko jedna osoba). Zakres świadczeń przyznawanych beneficjentom prawa kombatanckiego rozszerzono ustawą w 2005 r. Na jej podstawie uczestnikom walki narodowowyzwoleńczej oraz niektórym ofiarom reżimu komunistycznego przyznany został stały dodatek do emerytury lub renty, jego wysokość wzrasta za każdy miesiąc zaliczony do uprawnień kombatanckich. Wdowom i wdowcom przysługuje połowa świadczenia kombatanckiego przyznanego zmarłemu weteranowi i ofierze represji.
- **Republika Litewska.** Niepodległa Litwa przyjęła szereg ustaw wprowadzających nową definicję działalności kombatanckiej. Beneficjentom litewskiego prawa kombatanckiego przysługują przede wszystkim tzw. emerytury państwowe, których wysokość uzależniona jest od kategorii uprawnionego, inwalidom przysługują w zróżnicowanej wysokości renty. Wdowom, wdowcom i dzieciom pozostałym po zmarłych kombatantach przysługują dodatkowo jednorazowe zapomogi. Zróżnicowane świadczenie, mające charakter jednorazowego odszkodowania, otrzymują rodziny pozostałe po poległych, zabitych, zmarłych w więzieniach lub zamordowanych (skazanych na karę śmierci) żołnierzach ochotnikach i członkach niezbrojnego ruchu oporu.
- **Republika Łotewska.** Niezależna Łotwa wypracowała model prawa kombatanckiego, którego podstawę stanowi ustawa z 25 kwietnia 1996 r. *o statusie uczestników narodowego ruchu oporu*, przyznająca specjalne uprawnienia uczestnikom walk o niepodległość państwa łotewskiego. Za kombatantów uznaje się osoby, które w latach 1940 - 1960:
 - ✓ brały udział w walkach zbrojnych lub prowadziły działalność konspiracyjną przeciwko wojskowym i cywilnym władzom okupacyjnym,
 - ✓ udzielały pomocy uczestnikom walk niepodległościowych, ryzykując utratę wolności i życia,
 - ✓ upowszechniały ideę niepodległej Łotwy, rozpowszechniały nielegalną prasę, a także występowały przeciwko okupacyjnemu reżimowi.Za uczestników narodowego ruchu oporu uznaje się na Łotwie także ofiary represji politycznych z lat 1940 - 1990. Do podstawowych uprawnień kombatanckich należą: bezpłatna opieka zdrowotna, ulgi w transporcie publicznym oraz zróżnicowane ulgi podatkowe.
- **Republika Estońska.** Kombatantom i osobom represjonowanym przysługują przede wszystkim w zróżnicowanej wysokości dodatki do rent i emerytur. W zakresie opieki zdrowotnej kombatanci i represjonowani mają prawo do ulg przy zakupie niektórych produktów medycznych, refundacji kosztów leków wydawanych na recepty oraz specjalistycznych usług lekarskich i rehabilitacyjnych. Na szczeblu lokalnym przedstawiciele obu grup korzystają niekiedy z przywilejów w środkach transportu publicznego i zwolnień od podatków gruntowych.
- **Republika Finlandii.** Obowiązuje rozwinięty model opieki państwa nad kombatantami, w tym znaczącą rolę odgrywają także władze lokalne. Przede wszystkim ustanawiają one własne przywileje kombatanckie i z własnych środków lub przekazanych z budżetu państwa finansują usługi zdrowotne dla kombatantów. Fińscy kombatanci posiadają prawo do różnego rodzaju świadczeń finansowych: emerytur kombatanckich i inwalidzkich, dodatków inwalidzkich, dodatków frontowych i nadzwyczajnych dodatków frontowych (wysokość uzależniona od dochodów poszczególnych kombatantów, ich sytuacji rodzinnej i kosztów życia w danej gminie). Wdowy i wdowcy pozostali po inwalidach wojennych otrzymują tzw. zasiłki emerytalne, będące rodzajem renty opiekuńczej.
- **Republika Francuska.** Nie ma ustaw mających charakter ogólny lub wiodący w dziedzinie prawa kombatanckiego. Status kombatantów i ofiar wojny reguluje blisko sto aktów prawnych. Weteranom przysługuje prawo zatrudnienia w służbie cywilnej i niektórych gałęziach przemysłu. Mają oni także możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Oprócz rent inwalidzkich francuscy kombatanci otrzymują stałe dodatki kombatanckie. Inwalidzi wojenni z uznanym 75 % stopniem inwalidztwa mogą także korzystać z bezpłatnej opieki medycznej oraz bezpłatnych pobytów w sanatoriach i domach wypoczynkowych. Ponadto

¹ Źródło: Na podstawie informacji zamieszczonej na stronie internetowej Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych; <http://archiwum.udskior.gov.pl/Prawo,kombatantow,za,granica,43.html#content>

posiadacze karty kombatanckiej mają także prawo do zasiłków, nieoprocentowanych pożyczek, bezpłatnych porad adwokatów i miejsc w domach opieki podlegających Narodowemu Urzędowi byłych Kombatantów. Mogą również korzystać z bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej, przyznawanych przez władze lokalne. Po śmierci uprawnionego wdowy, wdowcy, byli konkubenci i sieroty otrzymują renty jedynie w przypadku niskich dochodów własnych i mogą korzystać z pewnych przywilejów w zakresie opieki zdrowotnej. Państwo ponosi także koszty wystawienia grobowca poległego żołnierza i raz do roku pokrywa koszty wyjazdu na grób weterana. Osobom pozostałym po kombatantach i ofiarach wojny władze lokalne mogą także przyznawać prawo do bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej.

- **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.** Brak odrębnego ustawodawstwa nadającego specjalny status weteranom wojennym. Szczególne uprawnienia przyznaje się byłym uczestnikom walk zbrojnych na podstawie ogólnych przepisów o zaopatrzeniu emerytalno-rentowym. Żołnierzom, którzy doznali w trakcie walk trwałego uszczerbku na zdrowiu, przyznawane są renty inwalidów wojennych, wypłacane niezależnie od wypracowanej emerytury. Inwalidzie wojennemu przysługuje również zwrot kosztów przejazdów autobusem lub pociągiem, związany z leczeniem kontuzji wojennej. Natomiast zawodowi wojskowi otrzymują - z tytułu udziału w walkach - dodatki do pobieranych pensji, a po przejściu w stan spoczynku nabywają prawo do wyższych emerytur. Emerytom wojennym przysługują także bezpłatne leki wydawane na recepty, pierwszeństwo w badaniach i leczeniu w państwowych placówkach służby zdrowia, dofinansowanie kosztów np. leczenia dentystrycznego i okulistycznego oraz prawo do dodatku socjalnego. Członkom najbliższej rodziny zmarłego kombatanta przysługują tzw. renty pośmiertne.
- **USA.** Na cmentarzach administrowanych przez *U.S. Department of Veterans Affairs* przepisy prawa regulują jakie znaki nagrobne mogą być umieszczane na mogiłach poległych żołnierzy. Jednym z nich jest znak: *Southern Cross of Honor*. Prawo do jego wydania przysługuje wyłącznie *U.S. Department of Veterans Affairs*.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

| Grupa | Wielkość | Źródło danych | Oddziaływanie |
|---|---------------------------|--|--|
| działacze opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowane z powodów politycznych o potwierdzonym statusie | 10 839 | Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych | prawo do otrzymania świadczenia dodatkowego |
| rodziny zmarłych działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie | | | prawo do wystąpienia z wnioskiem o wydanie znaku nagrobnego |
| wdowy i wdowcy po działaczach opozycji antykomunistycznej, osobach represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie | | | prawo do otrzymania legitymacji i świadczenia pieniężnego |
| zmarłych kombatantów | co najmniej parę milionów | Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych | osoby które pokryły koszty pogrzebu albo stowarzyszenia kombatanckie będą miały prawo do wystąpienia z wnioskiem o wydanie znaku nagrobnego |
| Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych | | | <ul style="list-style-type: none"> • wydaje legitymację i przyznaje świadczenia pieniężnych wdowom, wdowcom, po zmarłych działaczach opozycji antykomunistycznej lub osobach represjonowanych, • przyznaje świadczenia dodatkowe działaczom opozycji antykomunistycznej lub osobom represjonowanym, • wydaje znaki nagrobne |
| Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu | | | udziela Szefowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych niezbędnych informacji oraz przekazuje niezbędne dokumenty w celu realizacji obowiązków nałożonych ustawą |
| minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego | | | obowiązek wydania rozporządzeń, w których zostanie określony wzór i sposób wykonania znaku nagrobnego oraz wysokość opłaty za jego wydanie |

| | | | |
|------------------------------------|--|--|--|
| stowarzyszenia kombatanckie | | | <ul style="list-style-type: none"> współdziałanie z Urzędem do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w realizacji obowiązku wydania znaku nagrobego prawo do wystąpienia z wnioskiem o wydanie znaku nagrobego |
| jednostki samorządu terytorialnego | | | możliwość udzielenia pomocy osobom uprawnionym oraz wdowom lub wdowcom po osobach uprawnionych, w zakresie udogodnień komunikacyjnych świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych |

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy został przesłany do konsultacji: Ministrowi Finansów, Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Szefowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Rzecznikowi Finansowemu, Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Zarządu Głównego Związku Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych, Prezesowi Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej, p.o. Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Zarządu Unii Metropolii Polskich, Prezesowi Zarządu Unii Miasteczek Polskich, Prezesowi Związku Miast Polskich, Przewodniczącemu Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP. Konsultacje trwały od 13 grudnia 2018 r. do 11 stycznia 2019 r.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapewnił, że docenia i uznaje za warte rozważania wszelkie inicjatywy, które służyć mają poprawie sytuacji kombatantów oraz ofiar represji wojennych i okresu powojennego, jak również byłych opozycjonistów i osób represjonowanych z powodów politycznych. Niemniej w ocenie resortu projektowana ustawa w obecnym kształcie zawiera rozwiązania nietrafne lub niedopracowane, stąd też bez istotnych zmian w jej treści nie jest możliwe wyrażenie poparcia dla tej inicjatywy.

Prezes Związku Inwalidów Wojennych RP pozytywnie ocenia samą ideę oznakowania grobów kombatanckich, jednakże nasuwają się pewne wątpliwości, w projekcie nie wskazano jak szeroko należy ujmować krąg rodzinny, co należy zrobić w sytuacji niejednolitego stanowiska rodziny, w przypadku braku bliskiej rodziny zaproponowano rozważać czy macierzyste stowarzyszenie kombatanckie zmarłego nie powinno mieć możliwości występowania o znak nagrobny, zwłaszcza na grobach weteranów sprzed 1945 r. W opinii wskazano na problem techniczny w określeniu wyglądu znaku nagrobego, gdyż pominięto sytuację osób podlegających represjom osadzonym w obozach lub łagrach, stwierdzono także, że nakładanie obowiązków na stowarzyszenia kombatanckie powinno zostać określone w ustawie, a nie w akcie wykonawczym. Odnosząc się do wprowadzenia świadczenia dodatkowego oraz objęcie uprawnieniami finansowymi wdowy i wdowców po działaczach opozycji antykomunistycznej lub osobach represjonowanych z powodów politycznych podkreślono, że podstawa wymiaru renty inwalidy wojennego ulega proporcjonalnemu obniżeniu w stosunku do innych świadczeń.

Minister Obrony Narodowej wyraził pogląd, że propozycje przedstawione w projekcie ustawy zasługują na uwagę i powinny być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, odniósł się także do zapisów, które wymagają doprecyzowania.

Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nie odnosząc się do merytorycznej zasadności wydania takiej ustawy stwierdza, że wątpliwości budzi zakres delegacji do wydania rozporządzenia. W opinii podnosi się, iż zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przepisy dotyczące zasad mają zawsze rangę ustawową i nie mogą być stanowione w akcie wykonawczym. Projektowana ustawa nie określa wspomnianych zasad, co powoduje powstanie wątpliwości natury konstytucyjnej, dotyczącej możliwości ich określenia w akcie wykonawczym, który musiałby wyeliminować luki w ustawie, regulując materię zastrzeżoną dla aktu rangi ustawy. Zaproponowano także w art. 20³ ust. 4 pkt 4 zastąpić wyrazy: „zasady współpracy...” wyrazami „zakres i tryb współdziałania...”.

Minister Finansów stwierdził, że proponowane rozwiązania będą wywoływać dodatkowe wydatki przede wszystkim dla budżetu państwa, dodał, że skutki finansowe wynikające z przedmiotowych rozwiązań nie zostały przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2019. W związku z tym uwzględniając stabilizującą regułę wydatkową, której celem jest zapewnienie długookresowej stabilności finansów publicznych wyrażono opinię, że w przedmiotowej sprawie stanowisko powinna zająć Rada Ministrów. Jednocześnie zgłoszone zostały uwagi do projektu ustawy oraz uzasadnienia: propozycja ustalenia maksymalnej miesięcznej wysokości świadczenia dodatkowego do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę jest zbyt wysoka w stosunku do pozostałych świadczeń, konieczność wprowadzenia zmian w innych przepisach w związku z wprowadzeniem prawa do świadczenia dodatkowego, wyraz „minister ds. kombatantów” zastąpić wyrazami „Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego”, konieczność oszacowania skutków dla jednostek samorządu terytorialnego, w związku z rozszerzeniem katalogu osób, którym samorząd terytorialny może udzielać pomocy w zakresie udogodnień.

Szef Urzędu Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych przedstawił dane, szacunki odnośnie do wielkości grup, których proponowane regulacje dotyczą (liczba działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie, liczba kombatantów oraz liczba żołnierzy wojsk innych państw, których groby można by oznaczyć polskim znakiem nagrobnym). Ponadto załączone zostało stanowisko do projektu ustawy, które przekazano Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Rada do Spraw Działaczy Opozycji Antykomunistycznej oraz Osób Represjonowanych z Powodów Politycznych przy Szeffie Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych nie wyraziła poparcia dla zaproponowanych zmian.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Internowanych i Represjonowanych wyraziło pogląd, że projektowane zmiany niestety żadną miarą nie wypełniają art. 19 Konstytucji RP, który zobowiązuje państwo polskie do zapewnienia godnego poziomu życia osobom, które przyczyniły się do uzyskania upragnionej wolności i niepodległości Polski oraz o wyjątkowym i specjalnym ich traktowaniu. Zdaniem Stowarzyszenia planowane zmiany nie są ani wyjątkowe, ani specjalne, nie zapewniają też godnego poziomu życia, w związku z tym Stowarzyszenie przedłożyło propozycje zmian.

Minister Zdrowia stwierdził, że projekt ustawy, jak i ocena skutków regulacji, pozostaje poza zakresem spraw należących do działu zdrowie i będących w zakresie właściwości ministra właściwego do spraw zdrowia.

Prezes Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu do zmian zaproponowanych w przedmiotowym projekcie nie zgłosił uwag, jednakże zaproponował zmianę, wykraczającą poza zakres projektowanej regulacji, polegającą na doprecyzowaniu przepisów określających przesłanki wyłączające możliwość uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie zgłosili uwag.

Uwagi obywatelskie zawierały propozycje świadczeń.

Po przeprowadzonych konsultacjach projekt poddano ponownej analizie. Wprowadzono korekty, które miały na celu doprecyzowanie i uporządkowanie przepisów ustawy. Jednocześnie zasadniczy kształt projektu, w zakresie związanym z materią objętą postulowanymi zmianami, nie uległ zasadniczym zmianom. Najistotniejsze nowe rozwiązania, w tej materii, dotyczyły zmniejszenia górnej granicy świadczenia dodatkowego (odniesienie się do połowy najniższej emerytury w miejsce minimalnego wynagrodzenia za pracę), umieszczania znaków nagrobnych na grobach weteranów w rozumieniu ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski oraz wskazania wśród wnioskujących o wydanie znaku nagrobnego organizacji kombatanckich. Uwzględniono również uwagę dotyczącą zakresu delegacji do wydania przepisów wykonawczych związanych z trybem postępowania przy wydaniu znaku nagrobnego i skreślono delegację do określenia w rozporządzeniu zasad współpracy pomiędzy organizacjami kombatanckimi a Szefem Urzędu do Spraw Kombatantów. Wobec sygnalizowanych trudności w ustaleniu jakie armie inne niż polska prowadziły swoje działania w celu odzyskania suwerenności i niepodległości Polski, zrezygnowano z umieszczania znaków nagrobnych na grobach żołnierzy państw obcych.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

| (ceny stałe z 2019 r.) | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] | | | | | | | | | | | Łącznie (0-10) |
|------------------------|---|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | |
| Dochody ogółem | | 30 | 25 | 10 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 100 |
| budżet państwa | | 30 | 25 | 10 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 100 |
| JST | | | | | | | | | | | | |
| pozostałe jednostki | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Wydatki ogółem | | 132 | 117 | 68 | 53 | 54 | 55 | 55 | 56 | 57 | 57 | 704 |
| budżet państwa | | 132 | 117 | 68 | 53 | 54 | 55 | 55 | 56 | 57 | 57 | 704 |
| JST | | | | | | | | | | | | |
| pozostałe jednostki | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Saldo ogółem | | -102 | -92 | -58 | -48 | -49 | -50 | -50 | -51 | -52 | -52 | -604 |
| budżet państwa | | -102 | -92 | -58 | -48 | -49 | -50 | -50 | -51 | -52 | -52 | -604 |
| JST | | | | | | | | | | | | |
| pozostałe jednostki | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Źródła finansowania | | | | | | | | | | | | |

Przedmiotowa ustawa z powodu nałożonych obowiązków wypłaty świadczeń pieniężnych, świadczeń dodatkowych oraz realizacji zadania polegającego na wydawaniu znaku nagrobego będzie powodować zwiększenie wydatków sektora finansów publicznych (budżetu państwa), przy stosunkowo niskim wpływie regulacji na dochody (opłata za wydanie znaku nagrobego) saldo ogółem sektora finansów publicznych jako wynik przedmiotowej regulacji będzie ujemne.

Szacuje się, że w okresie 10 lat obowiązywania projektowanej ustawy wydatki ogółem sektora finansów publicznych ulegną zwiększeniu prawdopodobnie o **ok. 704 mln zł.** Dochody ogółem szacuje się w kwocie **ok. 100 mln zł.** W rezultacie saldo ogółem sektora finansów publicznych prawdopodobnie wyniesie **ok. - 604 mln zł.**

W tabeli przedstawiającej wpływ regulacji na sektor finansów publicznych przedstawiono skutki, które podlegają zmianie w czasie z uwagi na wzrost w kolejnych latach obowiązywania regulacji liczby wdowców i wdów po działaczach opozycji antykomunistycznej, osobach represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie po osobach, a także z powodu rozkładu w czasie liczby wniosków o wydanie znaku nagrobego. Prawdopodobnie liczba wniosków o wydanie znaku nagrobego będzie największa w pierwszym roku obowiązywania ustawy, zakłada się wydanie przez Urząd 30% ogólnej ilości znaków nagrobnych, w drugim 25%, w trzecim 10%, w kolejnych siedmiu latach po 5%, łącznie 2 mln znaków.

Świadczenia pieniężne. Szacuje się, że skutki przyjęcia tego rozwiązania mogą wiązać się z koniecznością poniesienia wydatków z budżetu państwa w wysokości **ok. 62 mln zł w okresie 10 lat** obowiązywania regulacji. W pierwszym roku wydatki na świadczenia pieniężne mogą wynieść ok. 1,5 mln zł, w drugim prawdopodobnie wzrosną do ok. 2,9 mln zł. W kolejnych latach obowiązywania ustawy również należy oczekiwać wzrostu tych wydatków, gdyż będą one skorelowane przyrostem liczby wdów i wdowców po zmarłych uprawnionych osobach. W konsekwencji dziesiątym roku obowiązywania ustawy kwota wydatków na świadczenia pieniężne prawdopodobnie wyniesie ok. 9,4 mln zł.

Świadczenie dodatkowe. Kluczowym parametrem, który warunkuje wiarygodne oszacowanie skutków tego rozwiązania jest założenie odnośnie do przeciętnego okresu w którym osoby podlegały represji lub z powodu represji nie miały możliwości podjęcia pracy. Brak statystyki, która pokazywałaby skutki represji w takim ujęciu powoduje, że na potrzeby rachunku przyjęto założenie, że przeciętnie okres ten wynosił 24 miesiące. Uwzględniając liczbę działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie (10.839 osób), dane Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, szacuje się, że wydatki budżetu państwa z tego tytułu mogą kształtować się na poziomie **ok. 31 mln zł** w skali roku.

Znak nagrobny. Szacuje się, że minimalne skutki proponowanego rozwiązania w przypadku wydawania znaków tylko dla obywateli polskich mogą spowodować wzrost wydatków o ok. 330 mln zł. Jednakże należy dostrzegać ryzyko, że mogą wydatki te mogą być wyższe. Rachunek został sporządzony przy założeniu, że liczba wniosków o wydanie znaku nagrobego wyniesie ok. 2 mln. Parametr ten został przyjęty na najniższym poziomie wskazanym przez Urzędu Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, który stwierdził, że prawo do wystąpienia o wydanie znaku nagrobego będzie miało co najmniej parę milionów rodzin. Projekt ustawy zakłada, że Urząd Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych będzie uprawniony do poboru opłaty za wydanie znaku nagrobego w wysokości nie większej niż 50 zł. Oznacza, to że przy powyższych założeniach dochody z tego tytułu wynosiłyby ok. 100 mln zł.

Uwaga dodatkowa. Przedmiotowa regulacja będzie wiązała się z koniecznością wykonania dodatkowych zadań w związku z wydawaniem decyzji o wydanie znaku nagrobego. W związku ze wzrostem tych zadań może wystąpić konieczność zwiększenia zatrudnienia w Urzędzie Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Przedmiotowa ustawa wprowadza możliwość udzielania pomocy w zakresie udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych przez samorząd terytorialny wdowom lub wdowcom po osobach uprawnionych do świadczenia pieniężnego. Z uwagi, że przepis ten ma charakter fakultatywny, a także uwzględniając zasadę proporcjonalności, jako wytyczną przy sporządzaniu oceny skutków regulacji, nie szacuje się skutków dla jednostek samorządu terytorialnego.

Szczegółowy opis rachunku skutków został zamieszczony w załączniku do OSR.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

Skutki

| Czas w latach od wejścia w życie zmian | | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) |
|--|--|---|---|---|----|----|----|----------------|
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2019 r.) | duże przedsiębiorstwa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | 0 | 3 | 9 | 25 | 32 | 36 | 274 |
| W ujęciu niepieniężnym | duże przedsiębiorstwa | Przedmiotowa ustawa <u>nie będzie oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość</u> , w tym na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych zarówno dużych jak i klasyfikowanych do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. | | | | | | |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | | | | | | | |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | <p>Wprowadzenie świadczenia pieniężnego i świadczenia dodatkowego przyczynić się będzie do poprawy sytuacji materialnej działaczy opozycji antykomunistycznej, osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie i ich rodzin. Szacuje się, że w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji rodziny uzyskają wsparcie finansowe w wysokości ok. 374 mln zł.</p> <p>Wprowadzenie rozwiązania polegającego na wydawaniu znaku nagrobnego spowoduje, że osoba, która wystąpi o wydanie takiego znaku będzie musiała uiścić opłatę (nie wyższą niż 50 zł) oraz ponieść wydatki związane z trwałym umieszczeniem znaku na grobie. Szacuje się, że łączne wydatki z tytułu opłaty mogą wynosić ok. 100 mln zł (przy założeniu, że łącznie wydanych zostanie 2 mln znaków).</p> <p>W tabeli przedstawiono skutki dla rodziny jako saldo.</p> | | | | | | |

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak skutków.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

Omówienie wpływu

Brak wpływu

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektu będą miały zastosowanie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Opis metodologii, założeń, danych przyjętych w celu sporządzenia OSR.

Opis metodologii, założeń, danych przyjętych w celu sporządzenia OSR.

Świadczenia pieniężne. Szacuje się, że skutki przyjęcia tego rozwiązania mogą wiązać się z koniecznością poniesienia wydatków z budżetu państwa w wysokości **ok. 62 mln zł w okresie 10 lat** obowiązywania regulacji. W pierwszym roku wydatki te mogą wynieść ok. 1,5 mln zł, w drugim wzrosną do ok. 2,9 mln zł, aby w dziesiątym roku osiągną poziom ok. 9,4 mln zł. Wzrost wydatków w kolejnych latach obowiązywania ustawy będzie wynikał ze wzrostu liczby wdów i wdowców, po zmarłych uprawnionych osobach i skorelowany dodatnio z tą wielkością.

Rachunek został sporządzony przy następujących założeniach:

- liczba działaczy opozycji lub osób represjonowanych o potwierdzonym statusie na początku obowiązywania ustawy 10.839 osób, wielkość wskazana przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, przyjęto, że nie będzie ulegała zwiększeniu,
- udział osób żonaty, zamężnych w grupie osób powyżej 60 lat kształtuje się na poziomie 57%, wg danych GUS,
- ryzyko zgonu dla osób powyżej 60 lat przyjęto na poziomie 10%, obliczenia własne na podstawie danych GUS,
- ryzyko zgonu wdowy i wdowca, w pierwszym roku przyjęto na poziomie 4%, w kolejnych latach wzrasta, obliczenia własne na podstawie danych GUS, dla kobiet,
- obecną wysokość świadczenia przyjęto w kwocie 414,71 zł/m-c,
- proponowaną wysokość świadczenia, w relacji do obecnie obowiązującego, przyjęto wg założeń projektu tj. 50% wysokości obecnie obowiązującego świadczenia,
- rachunek przeprowadzono w cenach stałych, bez uwzględnienia zmiany wysokości świadczenia pieniężnego.

Tabela nr 1: Skutki rozwiązania polegającego na wprowadzeniu świadczenia pieniężnego.

| | jedn. | okres obowiązywania ustawy | | | | | | | | | | uwagi | |
|---|------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| | | 0 rok | 1 rok | 2 rok | 3 rok | 4 rok | 5 rok | 6 rok | 7 rok | 8 rok | 9 rok | | 10 rok |
| założenia | | | | | | | | | | | | | |
| liczba działaczy opozycji lub osób represjonowanych o potwierdzonym statusie | osób | 10 839 | | | | | | | | | | | Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych |
| udział osób żonaty, zamężnych w grupie osób powyżej 60 lat | % | 57% | | | | | | | | | | | GUS |
| obliczenia | | | | | | | | | | | | | |
| liczba działaczy opozycji lub osób represjonowanych o potwierdzonym statusie | osób | 6 178 | | | | | | | | | | | po uwzględnieniu stanu cywilnego (żonaty, zamężna) |
| założenia | | | | | | | | | | | | | |
| ryzyko zgonu | % | | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | szacunek dla osób powyżej 60 lat |
| obliczenia | | | | | | | | | | | | | |
| liczba wdów i wdowców po zmarłych w danym roku osobach uprawnionych | osób | | 618 | 618 | 618 | 618 | 618 | 618 | 618 | 618 | 618 | 618 | |
| liczba wdów i wdowców po zmarłych osobach uprawnionych, w układzie narastającym | osób | | 618 | 1 211 | 1 768 | 2 280 | 2 738 | 3 137 | 3 472 | 3 743 | 3 987 | 4 206 | |
| założenia | | | | | | | | | | | | | |
| ryzyko zgonu wdowy, wdowca | % | | 4% | 5% | 6% | 7% | 8% | 9% | 10% | 10% | 10% | 10% | szacunek dla kobiet powyżej 60 lat |
| obliczenia | | | | | | | | | | | | | |
| potencjalna liczba beneficjentów regulacji (wdów i wdowców) | osób | | 593 | 1 150 | 1 662 | 2 120 | 2 519 | 2 855 | 3 125 | 3 369 | 3 588 | 3 785 | |
| dane, przepisy projektowanej ustawy | | | | | | | | | | | | | |
| obecna wysokość świadczenia | zł/m-c | | 414,7 | 414,7 | 414,7 | 414,7 | 414,7 | 414,7 | 414,7 | 414,7 | 414,7 | 414,7 | |
| proponowana w ustawie wysokość świadczenia w relacji do obecnego świadczenia | % | | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | |
| obliczenia | | | | | | | | | | | | | |
| wysokość świadczenia dla wdowy, wdowca | zł/m-c | | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | |
| skutki regulacji (wzrost wydatków) | | | | | | | | | | | | | |
| szacunek wydatków z tytułu wypłaty świadczenia pieniężnego dla wdów i wdowców | mln zł/rok | | 1,5 | 2,9 | 4,1 | 5,3 | 6,3 | 7,1 | 7,8 | 8,4 | 8,9 | 9,4 | |

Świadczenie dodatkowe. Kluczowym parametrem, który warunkuje wiarygodne oszacowanie skutków tego rozwiązania jest założenie odnośnie do przeciętnego okresu w którym osoby podlegały represji lub z powodu represji nie miały możliwości podjęcia pracy. Brak statystyki, która pokazywałaby skutki represji w takim ujęciu powoduje, że na potrzeby rachunku przyjęto założenie, że okres ten przeciętnie wynosił 24 miesiące. Uwzględniając liczbę działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie (10.839 osób), dane Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, wydatki budżetu państwa mogą kształtować się na poziomie **ok. 31 mln zł w skali roku.**

Rachunek został sporządzony przy następujących założeniach:

- liczba działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych 10.839, wielkość wskazana przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, nie uwzględnia się ryzyka zgonu,
- wysokość świadczenia dodatkowego, 10 zł za każdy miesiąc represjonowania, wg projektu ustawy,
- okres represjonowania, 24 miesiące,
- rachunek przeprowadzono w cenach stałych.

Tabela nr 2: Skutki rozwiązania polegającego na wprowadzeniu świadczenia dodatkowego.

| | jedn. | wielkość | uwagi |
|--|----------------------|---------------------------------|--|
| założenia | | | |
| liczba działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z | osób | 10 839 | Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych |
| wysokość świadczenia dodatkowego | zł/m-c | 10 zł za każdy miesiąc represji | wg projektowanych przepisów |
| obliczenia | | | |
| okres represjonowania | m-c | 24 | założenie własne |
| wysokość świadczenia dodatkowego za każdy 1 miesiąc represji | zł/m-c | 10 | wg projektowanych przepisów |
| szacunek wysokości przeciętnego świadczenia dodatkowego | zł/m-c | 240 | |
| | zł/rok | 2 880 | |
| skutki regulacji (wzrost wydatków) | | | |
| wydatki na świadczenia dodatkowe | <u>mln zł</u> rok | 31 | |

Analiza wrażliwości.

Projekt ustawy zakłada, że wysokość świadczenia dodatkowego nie może przekroczyć połowy najniższej emerytury. Z komunikatu Prezesa ZUS wynika, że najniższa emerytura od 1 marca 2019 r. wynosi 1.100 zł. Oznacza to, że świadczenie dodatkowe nie może przekroczyć kwoty 550 zł. Przyjmując założenie, że w takiej wysokości wypłacane byłoby świadczenie dodatkowe, przy niezmienionej liczbie osób uprawnionych (10.839) wówczas wydatki wynosiłyby **ok. 72 mln na rok.** Jednakże taki scenariusz jest mało prawdopodobny.

Znak nagrobny. Szacuje się, że minimalne skutki proponowanego rozwiązania w przypadku wydawania znaków mogą spowodować wzrost wydatków o ok. 330 mln zł.

Rachunek został sporządzony przy następujących założeniach:

- **koszt znaku nagrobnego 50 zł**, na poziomie ceny tabliczki urnowej, natrumiennej (na podstawie cennika zakładów pogrzebowych),
- **koszt przesyłki znaku 15 zł** (Poczta Polska, cennik dla przesyłek krajowych),
- **koszt rozparzenia wniosku 100 zł.** Przyjęto, że rozpatrzenie wniosku zajmie przeciętnie 2 h, przy jednostkowym koszcie pracy 50 za godz.,
- **opłata za wydanie znaku nagrobnego 50 zł.**

Projekt ustawy zakłada, że Urząd Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych będzie uprawniony do poboru opłaty za wydanie znaku nagrobnego w wysokości nie większej niż 50 zł. Oznacza, to że przy powyższych założeniach dochody Urzędu z tego tytułu wynosiłyby ok. 100 mln zł.

Tabela nr 3: Skutki rozwiązania polegającego na wprowadzeniu specjalnego znaku nagrobnego.

| | jedn. | wielkość | uwaga |
|--|----------|-------------|--|
| założenia | | | |
| potencjalna liczba wniosków o wydanie znaku nagrobnego | sztuk | 2 000 000 | Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych |
| koszt znaku nagrobnego | zł/szt. | 50 | na poziomie ceny tabliczki urnowej, natrumiennej; oferowanych przez zakłady pogrzebowe |
| pracochłonność rozpatrzenia wniosku | godz. | 2 | |
| koszt pracy | zł/godz. | 50 | |
| koszt przesyłki znaku nagrobnego | zł/szt. | 15 | Poczta Polska, cennik, przesyłki krajowe |
| opłata za wydanie znaku | zł/szt. | 50 | wg projektu ustawy |
| skutki regulacji dla sektora finansów publicznych | | | |
| obliczenia | | | |
| dochody ogółem | mln zł | 100 | |
| wydatki ogółem | | 330 | |
| w tym: | | | |
| z tytułu wykonania znaków nagrobnych | mln zł | 100 | |
| dodatkowych zadań Urzędu | | 200 | |
| z tytułu dostarczenia znaków wnioskodawcy | | 30 | przesyłki, Poczta Polska |
| saldo ogółem | mln zł | -230 | |

Analiza wrażliwości.

Należy dostrzegać ryzyko, że wydatki mogą być wyższe. Rachunek skutków został sporządzony przy założeniu, że liczba wniosków o wydanie znaku nagrobnego wyniesie **ok. 2 mln**. Parametr ten został przyjęty na najniższym poziomie wskazanym przez Urząd Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, który stwierdził, że prawo do wystąpienia o wydanie znaku nagrobnego będzie miało co najmniej parę milionów rodzin.

Uwaga dodatkowa. Przedmiotowa regulacja będzie wiązała się z koniecznością wykonania dodatkowych zadań w związku z wydawaniem decyzji o wydanie znaku nagrobnego. Wydaje się, że ilość zadań będzie największa w pierwszym roku obowiązywania ustawy, zakłada się wydanie przez Urząd 30% znaków, w drugim 25% znaków, w trzecim 10%, w kolejnych siedmiu latach po 5%. W związku ze wzrostem liczby zadań prawdopodobnie wystąpi konieczność zwiększenia zatrudnienia.

.....

T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u

.....