



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.35.2016

Warszawa, 12 kwietnia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 936).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rady Ministrów
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji
antekomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 936)

I. Proponowane rozwiązania.

Przedstawiony (druk sejmowy nr 936) senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw zakłada przyznanie nowych uprawnień działaczom opozycji antykomunistycznej oraz osobom represjonowanym z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji lub osoby represjonowanej.

Projekt przewiduje wprowadzenie szeregu zmian w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 693, z późn. zm.) oraz w innych aktach prawnych, na podstawie których działaczom opozycji mają zostać przyznane dodatkowe uprawnienia.

Proponowane zmiany obejmują m.in.:

- 1) zmianę definicji osoby represjonowanej przez poszerzenie kręgu osób o osoby represjonowane w okresie do 31 lipca 1990 r. oraz zaznaczenie, że represje mogły mieć charakter niejawni;
- 2) rozszerzenie kręgu świadczeniobiorców przez zniesienie kryterium dochodowego uprawniającego do pobierania świadczeń oraz przyznawanie świadczeń bezterminowo przy zachowaniu dotychczasowej wysokości świadczenia;
- 3) możliwość przyznania pomocy pieniężnej w formie pomocy okresowej na okres do 6 miesięcy (przy niezmiennych kryteriach dochodowych);
- 4) wprowadzenie ulgi w wysokości 51% na przejazdy w komunikacji krajowej środkami publicznego transportu zbiorowego;
- 5) podwójne uwzględnianie przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty okresów, w trakcie których osoba represjonowana przebywała w więzieniu, innym miejscu odosobnienia lub ośrodku odosobnienia za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce;

- 6) możliwość wystąpienia Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w szczególnie uzasadnionych przypadkach z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie osobie uprawnionej emerytury lub renty w szczególnym trybie;
- 7) obligatoryjne udzielanie pomocy osobom uprawnionym przez samorząd terytorialny (w zakresie udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych);
- 8) prawo do korzystania poza kolejnością przez działaczy opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowane ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz z usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach;
- 9) zmianę zasad działania wojewódzkich rad konsultacyjnych;
- 10) utworzenie przy Szefie Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych Rady do Spraw Działaczy Opozycji Antykomunistycznej oraz Osób Represjonowanych z Powodów Politycznych;
- 11) przyznawanie z urzędu (wraz z decyzją o przyznaniu statusu działacza opozycji) legitymacji i odznaki działacza;
- 12) zmianę definicji kombatanta przez poszerzenie kręgu kombatantów o żołnierzy pełniących służbę w polskich organizacjach podziemnych do października 1963 r.;
- 13) przekazanie wojewodom kompetencji w zakresie wykonywania działań zmierzających do integracji środowisk kombatanckich, należących dotychczas do samorządów i zarządów województw;
- 14) utworzenie przy wojewodach wojewódzkich rad kombatanckich;
- 15) zmianę zasad powoływania Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych przez rezygnację z obowiązku przeprowadzenia konkursu.

Projektodawcy zakładają, że efektem wprowadzenia powyższych rozwiązań będzie zwiększenie zakresu uprawnień i zagwarantowanie ich większej liczbie działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych.

Wejście w życie ustawy jest przewidziane na pierwszy dzień miesiąca następującego po miesiącu jej ogłoszenia.

II. Opinia o projekcie ustawy.

W obecnym stanie prawnym kwestię uprawnień przysługujących osobom angażującym się w działalność antykomunistyczną oraz które z powodów politycznych podlegały określonym represjom regulują przepisy ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej

oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Celem tej ustawy jest przyznanie szczególnego statusu osobom, które w latach 1956-1989 angażowały się w działalność antykomunistyczną oraz z powodów politycznych podlegały określonym represjom. Uchwalone przez ustawodawcę rozwiązania są wyrazem docenienia wyjątkowych zasług osób angażujących się, niejednokrotnie z narażeniem własnego życia, wolności, majątku lub praw pracowniczych, w działalność zmierzającą do odzyskania przez Polskę suwerenności.

Na mocy wskazanej ustawy osobom, w przypadku których Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych potwierdził status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, przysługują określone uprawnienia o charakterze pieniężnym i niepieniężnym. Osobom tym przysługuje między innymi prawo do świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej, przyznawanych w drodze decyzji administracyjnej przez Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, na wniosek osoby uprawnionej.

Zgodnie z art. 9 ustawy o działaczach opozycji... świadczenie pieniężne przyznaje się, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej nie przekracza kwoty odpowiadającej 120% najniższej emerytury, ogłaszanej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887, z późn. zm.) albo dochód na osobę w rodzinie osoby uprawnionej nie przekracza kwoty odpowiadającej 100% najniższej emerytury.

Kwota świadczenia pieniężnego wynosi obecnie 402,72 zł miesięcznie i ulega podwyższeniu przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji emerytur i rent – od miesiąca, w którym przeprowadzana jest waloryzacja. Świadczenie pieniężne jest przyznawane na okres 12 miesięcy. W przypadku osób, które ukończyły 67 lat, może być ono przyznane na okres do 60 miesięcy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – bezterminowo.

Zasady przyznawania pomocy pieniężnej reguluje art. 10 ustawy o działaczach opozycji... Pomoc ta może być przyznana osobom uprawnionym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej lub w związku z zaistnieniem zdarzeń losowych. Pomoc pieniężna może być również przyznana na częściowe pokrycie kosztów zakupu wózka inwalidzkiego, sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych, dostosowanie pomieszczeń mieszkalnych do rodzaju inwalidztwa oraz opłacanie pomocy pielęgnacyjnej. Pomoc ta jest przyznawana, jeżeli dochód samotnie gospodarującej osoby uprawnionej nie przekracza kwoty odpowiadającej 220% najniższej emerytury albo dochód na osobę w rodzinie osoby uprawnionej nie przekracza kwoty odpowiadającej 150% najniższej emerytury. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Szef Urzędu do Spraw Kombatantów

i Osób Represjonowanych może przyznać pomoc pieniężną na innych warunkach, niż przedstawione powyżej.

W zakresie uprawnień o charakterze niepieniężnym, przynależnych działaczom opozycji antykomunistycznej oraz osobom represjonowanym z powodów politycznych, należy wskazać prawo pierwszeństwa do środowiskowej opieki socjalnej, w tym w uzyskaniu miejsca w domu pomocy społecznej. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wskazane okresy świadczenia pracy po 1956 r. na rzecz nielegalnych organizacji politycznych i związków zawodowych, niewykonywania pracy na skutek represji politycznych, internowania oraz osadzenia w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia za działalność polityczną są uznawane za okresy składkowe, uwzględniane przez organy emerytalno-rentowe przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty i obliczaniu ich wysokości. Przyjęte rozwiązania mają na celu częściową rekompensatę niektórym ubezpieczonym ujemnych skutków prowadzonej przed 1989 r. działalności politycznej.

Niemniej jednak środowiska zrzeszające byłych działaczy opozycji oraz osoby represjonowane sygnalizują potrzebę zmiany obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych, wskazując, że przewidziane w ustawie formy wsparcia pozostają niewystarczające.

W opinii Rady Ministrów wniesiony przez Senat RP projekt wychodzi naprzeciw wielokrotnie zgłaszanym postulatom środowisk reprezentujących dawnych działaczy opozycji antykomunistycznej.

Szczególnie wart podkreślenia jest fakt, że choć projekt przyznaje działaczom opozycji kilka uprawnień przysługujących również kombatanom, to ci ostatni wciąż mogą cieszyć się dalej idącymi przywilejami. W ocenie Rady Ministrów jest to sytuacja optymalna, gdyż choć obu środowiskom przypisany jest konstytucyjny przymiot weteranów walk o niepodległość, to jednak warunki tej walki, grożące represje i nieustające zagrożenie życia powinny być przesłanką pewnego uprzywilejowania środowisk kombatanckich i osób represjonowanych, zwłaszcza tej części z nich, którą tworzą osoby poszkodowane na zdrowiu. Dlatego zaletą projektu senackiego – której brak było w niektórych innych propozycjach nowelizacji ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych – jest uwzględnienie tych okoliczności w proponowanych rozwiązaniach.

Wydaje się zasadnym dokonanie rewizji dotychczasowych zasad wsparcia środowisk opozycji antykomunistycznej, również dlatego, że skutki finansowe obecnie funkcjonujących rozwiązań okazały się niższe niż zakładano.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że przyjęcie nowych rozwiązań przewidzianych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw powinno zbiec się z przyjętymi przez parlament rozwiązaniami obniżającymi świadczenia emerytalno-rentowe dla byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Sejm uchwalając w dniu 16 grudnia 2016 r. ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270) przesądził, że Państwo Polskie pozbawiając przywilejów osoby ich niegodne, nie tylko przywraca sprawiedliwość, zrywając z sytuacją w której „kaci żyją dostatniej niż ich ofiary”, ale również przyznaje poszkodowanym przez aparat bezpieczeństwa PRL nowe przywileje, udzielając tym samym pomocy tym, którzy ponieśli szereg wyrzeczeń walcząc o wolną Polskę.

Zgodnie ze stanem na 28 lutego 2017 r. potwierdzony status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych posiadały 2294 osoby, spośród których świadczenie pieniężne pobierało jedynie 591 osób.

Liczba potencjalnych uprawnionych do statusu działacza opozycji mieści się w przedziale od kilkudziesięciu do stu tysięcy, z czego część wyemigrowała lub zmarła.

Autorzy „Encyklopedii Solidarności”, liczbę osób uprawnionych oceniają na ok. 30 tysięcy. Z szacunkami tymi w pewnym stopniu korespondują dotychczasowe doświadczenia Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, nabyte podczas realizacji przepisów ustawy o działaczach opozycji..., oraz Instytutu Pamięci Narodowej, związane z realizacją przepisów ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz. U. z 2015 r., poz. 475 ze zm.), w zakresie sporządzania wniosków o nadanie Krzyża Wolności i Solidarności, którego warunki przyznawania są zbliżone do warunków uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej.

IPN z kolei wskazuje na liczbę 60 tys. potencjalnych beneficjentów ustawy, co wg Prezesa Instytutu jest liczbą docelową, której osiągnięcie może nastąpić w perspektywie kilku czy nawet –mając na uwadze doświadczenia UdSKiOR, odpowiedzialnego za realizację innych podobnych ustaw – kilkunastu lat.

Miesięcznie rozpatrywanych jest ok. 130 wniosków o potwierdzenie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, z czego

pozytywna decyzja wydawana jest dla ok. 85% wnioskodawców. Z kolei IPN – od 2010 r. – przedstawił Prezydentowi RP niewiele ponad 4 tysiące wniosków o nadanie Krzyża Wolności i Solidarności. Wiarygodność tych danych wynika z procedury rozpoznawania wniosków o przyznanie statusu działacza opozycji lub osoby represjonowanej.

Każdy wnioskodawca musi przedstawić UdSKiOR decyzję Prezesa IPN, stwierdzającą, że wnioskodawca nie był funkcjonariuszem komunistycznego aparatu bezpieczeństwa oraz że w zasobach IPN nie zachowały się dokumenty świadczące o jego współpracy z aparatem bezpieczeństwa.

Wnioskodawca powinien przedstawić dowody potwierdzające fakt, iż prowadził określoną w ustawie o działaczach opozycji... działalność lub podlegał wskazanym w niej represjom. UdSKiOR prowadzi wnikliwe postępowanie dowodowe w tym zakresie, dążąc do tego by fakty, na które powołuje się wnioskodawca, były potwierdzone przede wszystkim stosownymi dokumentami (wyrokami sądów, orzeczeniami kolegiów, materiałami wytworzonymi w toku inwigilacji danej osoby przez Służbę Bezpieczeństwa, itp.). W sytuacji, gdy takowych brak, pracownicy UdSKiOR przesłuchują osobiście strony lub świadków w celu weryfikacji podawanych przez nich twierdzeń, odwiedzając ich w miejscu zamieszkania na obszarze całej Polski. UdSKiOR wykonuje również kwerendy naukowe w oparciu o liczną literaturę przedmiotu, a także zasięga opinii wyspecjalizowanych instytucji, w tym IPN.

Wydawane przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych decyzje, dzięki tak ścisłym rygorom, charakteryzują się przymiotem bardzo dużej wiarygodności, a co za tym idzie nie grozi wystąpienie sytuacji niekontrolowanego wzrostu liczby osób pobierających świadczenia z budżetu państwa.

Dlatego też jako szacunkową, realną liczbę osób mogących wystąpić o świadczenia, proponuje się przyjąć 60 tys. osób. Liczba ta, z uwagi na wiek osób zainteresowanych będzie systematycznie maleć.

Biorąc pod uwagę powyższe, koszt świadczeń pieniężnych wypłaconych tym osobom wyniósłby w pierwszym pełnym roku funkcjonowania nowych rozwiązań ok. 55,9 mln zł, by osiągnąć maksymalny pułap 237,1 mln zł w roku 2022. Od tej daty wydatki na świadczenia będą systematycznie maleć, co związane jest z przewidywaną śmiertelnością wśród świadczeniobiorców.

Należy także zauważyć, że w przypadku wejścia w życie ustawy od dnia 1 października br., ww. koszty będą odpowiednio niższe i nie powinny przekroczyć w 2017 r. kwoty 7,9 mln zł.

Odnosząc się do skutków finansowych zmian w zasadach przyznawania pomocy pieniężnej (jednorazowej lub okresowej), należy pamiętać, że wysokość tej pomocy dla konkretnej osoby jest pochodną wysokości ogółu środków przeznaczonych w budżecie na ten cel. Innymi słowy, po stronie wnioskodawcy nie występuje roszczenie o pomoc w konkretnej wysokości, gdyż po pierwsze sam fakt jej przyznawania ma charakter fakultatywny, a po drugie przepisy normują tylko jej maksymalną wysokość. Nowelizacja przepisów w zakresie zasad przyznawania pomocy pieniężnej nie będzie zatem skutkować automatycznym i obligatoryjnym wzrostem wydatków na ten cel, które w 2017 r. finansowane będą w ramach części budżetowej 83 – Rezerwy celowe, poz. 63.

Mając na uwadze zasady sprawiedliwości społecznej, pomocowy charakter świadczeń oraz konieczność zapewnienia niezbędnej pomocy najbardziej potrzebującym osobom, które niejednokrotnie nie z własnej winy, w sposób od nich niezależny, nie miały możliwości podjęcia zatrudnienia, a w konsekwencji wypracowania okresów wymaganych do przyznania prawa do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, Rada Ministrów wnosi o wprowadzenie rozwiązania, którego istotą byłoby pozostawienie progów dochodowych, wyższych niż obecnie, na poziomie umożliwiającym zwiększenie liczby potencjalnych świadczeniobiorców w stosunku do liczby obecnie uprawnionych. Rozwiązanie takie zapewniłoby także prawidłowość realizacji przepisów ustawy i zaplanowanie środków w odpowiedniej wysokości.

Dlatego też, w opinii Rady Ministrów, w przypadku świadczenia pieniężnego, wskazane byłoby skorelowanie progów dochodowych z wysokością progów stosowanych przy przyznawaniu pomocy pieniężnej, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej..., a co za tym idzie pozostawienie ich na poziomie 220% najniższej emerytury, w przypadku osoby samotnie gospodarującej i 150% najniższej emerytury, w przypadku dochodu na osobę w rodzinie osoby uprawnionej.

Szacuje się, że rozwiązanie to pozwoli zmniejszyć przewidywane wydatki z budżetu państwa z 55,9 mln zł (zgodnie z propozycją senatorów) do 42 mln zł w pierwszym roku stosowania nowych przepisów czy z 237 mln zł do 181 mln zł w roku 2022, kiedy wydatki z tytułu świadczeń osiągną maksymalny pułap. Przewiduje się że łączny koszt realizacji ustawy, zgodnie z przedłożeniem senatorów wyniesie w ciągu 10 lat 1,791 mld zł. Powyższa propozycja pozwoli zredukować tą kwotę do poziomu 1,387 mld zł.

W związku z propozycją utrzymania progów dochodowych modyfikacji wymaga także art. 1 pkt 5 projektowanej ustawy zmieniającej art. 9 ustawy o działaczach opozycji...

Zmieniany art. 9 ustawy o działaczach opozycji... wymaga dostosowania do zmian wynikających z propozycji utrzymania progów dochodowych i zmiany ich wysokości (ust. 1 pkt 1-2) oraz zmian wynikających z obniżenia od dnia 1 października br. wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (ust. 5).

Sugeruje się również by po 24 miesiącach pełnego stosowania powyższych rozwiązań, w czasie których podmioty odpowiedzialne za ich wykonywanie zgromadziłyby odpowiednią ilość danych, potrzebną do przeprowadzenia ewaluacji, rozwiązania te poddać ocenie, w oparciu o którą można by zaproponować kierunki ewentualnej modyfikacji systemu wsparcia dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych, także pod kątem ewentualnego całkowitego zniesienia ww. progów dochodowych.

Rozwiązaniem, które nie będzie generować dodatkowych kosztów dla budżetu państwa jest utworzenie wojewódzkich rad kombatanckich. Podstawowy koszt utworzenia wojewódzkich rad kombatanckich wynikał będzie ze zwrotu kosztów przejazdów na posiedzenia rady. W art. 2 pkt 4 projektowanej ustawy wskazano, że zwrot kosztów przejazdów dla członków wojewódzkich rad kombatanckich następuje z części budżetu państwa, której dysponentem jest Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Zadanie to będzie zatem realizowane w ramach dotychczasowego limitu środków UdSKiOR.

Analogiczna sytuacja występuje w przypadku obsługi wniosków i wypłaty świadczeń. UdSKiOR już obecnie realizuje te zadania, stąd brak będzie dodatkowych skutków dla sektora finansów publicznych.

Odnosząc się do kwestii podwójnego uwzględniania przy ustalaniu prawa do świadczeń długoterminowych okresów, w trakcie których osoba represjonowana przebywała w więzieniu lub innym ośrodku odosobnienia, to należy zauważyć, że uwzględnianie w podwójnym wymiarze ww. okresów nie będzie miało wpływu na wysokość przyznawanych świadczeń, a jedynie na ewentualne uzyskanie uprawnień do świadczeń w przypadku ubezpieczonych, którzy nie mieliby wystarczającej liczby okresów składkowych i nieskładkowych. Przy obecnym brzmieniu przepisów regulujących kwestię warunków uprawniających do emerytury można stwierdzić, że będą to przypadki jednostkowe powodujące minimalne lub nawet nie powodujące dodatkowych skutków dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Jednocześnie zapisy projektowanego art. 4 wymagają doprecyzowania w odniesieniu do służb mundurowych i wojska, ponieważ wskazane w nim okresy są uznawane za okresy składkowe na gruncie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jednak nie w każdym wypadku są zaliczane do wysługi emerytalnej.

W systemie zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz wojska okresy o których mowa w projektowanym art. 4 podlegają zaliczeniu jako okresy składkowe wyłącznie, jeżeli przypadają przed służbą. Nie podlegają zaś zaliczeniu do wysługi emerytalnej, jeżeli przypadają po zwolnieniu ze służby.

Dlatego proponuje się by wskazane wyżej okresy świadczenia pracy po 1956 r. na rzecz nielegalnych organizacji politycznych, internowania oraz osadzenia w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia za działalność polityczną, zaliczać do wysługi emerytalnej byłych funkcjonariuszy służb mundurowych i wojska, również jeżeli przypadają one po zwolnieniu ze służby, poprzez nowelizację odpowiednich przepisów (art. 14 ust. 1) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji... oraz (art. 14 ust.1) ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 1037 ze zm.).

W opinii Rady Ministrów wskazane jest także rozważenie możliwości przyznania działaczom opozycji antykomunistycznej oraz osobom represjonowanym z powodów politycznych prawa do ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych, bez wymaganego skierowania. Jeżeli, jak wnioskodawcy wskazali w uzasadnieniu projektu ustawy – uprawnienia do świadczeń zdrowotnych są wprowadzane na wzór uprawnień kombatanckich – to należy zauważyć, że nieuwzględnienie tego uprawnienia może prowadzić do sytuacji, w której środowiska opozycji antykomunistycznej będą się powoływać na nowe przepisy, choć te nie będą przewidywały dla tej grupy prawa do korzystania z ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych bez skierowania.

Niezależnie od powyższego, należy dostosować zmieniany art. 47c ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 5 pkt 2 projektowanej ustawy) do zmiany, jaka weszła w życie w dniu 1 stycznia br. – na podstawie art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2016 r., poz. 1860).

Proponuje się również dostosowanie brzmienia art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy o emeryturach i rentach z FUS do projektowanej treści art. 3 ustawy o działaczach opozycji... W obecnym stanie prawnym jako data kończąca okres represji z powodów politycznych wskazana jest data 4 czerwca 1989 r., natomiast projektowana zmiana definicji osoby represjonowanej z powodów politycznych, spowoduje objęcie nią osób represjonowanych od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Jednocześnie Rada Ministrów pozytywnie odnosi się do zaproponowanego w projekcie ustawy, rozszerzenia katalogu okresów uprawniających do zaliczania w podwójnym wymiarze, przy badaniu prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

o okresy świadczenia po 1956 r. pracy na rzecz nielegalnych organizacji politycznych, internowania oraz osadzenia w miejscach odosobnienia za działalność polityczną.

Negatywnie należy ocenić zmianę zaproponowaną w projektowanym art. 1 pkt 8, dotyczącą art. 13 ustawy o działaczach opozycji... Zmiana ta zakłada, że samorząd terytorialny udziela pomocy osobom uprawnionym w zakresie udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych. Obowiązujący obecnie przepis stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy we wskazanym wyżej zakresie.

Mając na uwadze, że w praktyce legislacyjnej często zdania wyrażone w trybie oznajmującym *de facto* wyrażają nakaz postępowania, może powstać wątpliwość czy opiniowany przepis nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wykonywania określonego w nim zadania. Ze względu na ogólny charakter projektowanego przepisu trudno jest też określić zakres obowiązków obciążających jednostki samorządu terytorialnego, które będą musiały być zrealizowane z ich środków finansowych. W sytuacjach gdy skala działań, które będą realizowane na rzecz osób uprawnionych będzie znacząca, może okazać się, że wysokość środków finansowych pozostających w dyspozycji samorządów będzie - bez wsparcia z budżetu państwa - niewystarczająca. Projektodawca nie przedstawił jednak szacunków kosztów realizacji tych zadań.

Uznanie obligatoryjnego, a nie fakultatywnego jak do tej pory charakteru przepisu mogłoby skutkować przyjęciem, że jednostka samorządu terytorialnego, w związku z wykonaniem nałożonych na nią zadań poniosła wydatki, które powinny być jej zrekompensowane z budżetu państwa, na zasadach określonych w art. 165-167 Konstytucji RP. Przedmiotowa regulacja nie zawiera takiej gwarancji. Projektowany przepis nie określa również zasad i trybu udzielania osobom uprawnionym niektórych świadczeń, np. mieszkaniowych, kulturalnych czy oświatowych.

Rada Ministrów negatywnie ocenia też propozycję zawartą w art. 1 pkt 7 senackiego projektu ustawy, który dotyczy wprowadzenia nowego przepisu – art. 12a, upoważniającego Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych do występowania, w imieniu osób upoważnionych, do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie świadczenia w trybie art. 82 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Istnieje obawa, że wprowadzenie wprost w ustawie o działaczach opozycji... zaproponowanego przepisu, może spowodować, że świadczenie przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów przestanie być traktowane jako świadczenie o szczególnym charakterze. Wątpliwości budzi fakt, że w imieniu działacza opozycyjnego występować do Premiera będzie

Szef UdSKiOR, co może rodzić wrażenie uprzywilejowania tych osób względem innych wnioskodawców. Taki tryb naruszałby uznaniowość i szczególny charakter świadczenia specjalnego, które mogłoby zacząć być postrzegane jako świadczenie powszechne, przyznawane niejako automatycznie.

Ponadto Rada Ministrów nie może ocenić pozytywnie propozycji wprowadzenia ulg na przejazdy środkami publicznej komunikacji zbiorowej dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych. Konieczność rekompensowania przewoźnikom autobusowym utraconych przychodów z tytułu honorowania wprowadzonych w projekcie ustawy ulg wymagać będzie odpowiedniego zabezpieczenia środków finansowych na ten cel, które z uwagi na brak danych są niemożliwe do oszacowania. Należy zauważyć, że wydatki na refundację ulg na przejazdy są z roku na rok coraz wyższe. Do czasu wypracowania kompleksowej polityki państwa w zakresie ulg na przejazdy, uszczelnienia systemu refundacji oraz nowelizacji ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm.), włączenie do katalogu osób uprawnionych kolejnej grupy – powinno zostać zawieszono.

Należy również rozważyć wprowadzenie zmian w przepisie dotyczącym *vacatio legis* projektowanych regulacji. Wydaje się, że proponowany okres jest zbyt krótki. Rada Ministrów rekomenduje skorelowanie wejścia w życie projektowanych przepisów z wejściem w życie ustawy obniżającej wiek emerytalny w Polsce, jak również tzw. ustawy dezubekizacyjnej i proponuje wskazanie dnia 1 października br. jako daty wejścia w życie projektowanej ustawy.

III. Wnioski.

Mając na uwadze przedstawioną ocenę projektowanych regulacji, Rada Ministrów rekomenduje podjęcie dalszych prac nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 936), w ramach których wprowadzone zostałyby wskazane wyżej zmiany.