



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.3.2022.ML

Warszawa, 27 kwietnia 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o orderach i odznaczeniach (druk nr 1919).

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

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rady Ministrów
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji
antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych
oraz ustawy o orderach i odznaczeniach (druk nr 1919)

I. Przedmiot proponowanej zmiany

Senacki projekt ustawy dotyczy wprowadzenia zmian w art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1255), zwanej dalej „ustawą o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych”, oraz w art. 15a ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 138 oraz z 2021 r. poz. 2490), zwanej dalej „ustawą o orderach i odznaczeniach”.

Projektowane zmiany w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych dotyczą zmiany definicji współpracy z organami bezpieczeństwa państwa polegającej na zmianie przesłanek umożliwiających uzyskanie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych oraz dokumentów znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej „IPN”. Analogiczne zmiany miałyby być wprowadzone w ustawie o orderach i odznaczeniach.

Projektowane zmiany w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych dotyczą również poszerzenia kręgu podmiotów, które mogłyby inicjować postępowanie w sprawie pośmiertnego potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych.

W projekcie ustawy zawarte są także regulacje, na podstawie których Prezes IPN przeprowadzałby z urzędu, na nowych zasadach, ponownie badanie dokumentów w celu sprawdzenia spełnienia warunków uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych lub nadania Krzyża Wolności i Solidarności oraz wydawałby decyzje w tych sprawach nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazują, że projektowana ustawa ma na celu wzmocnienie historycznego znaczenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Zdaniem wnioskodawców projektowane rozwiązania sprzyjają wzrostowi zaangażowania organizacji i instytucji krajowych, regionalnych i lokalnych w upamiętnianiu oraz promowaniu

dziedzictwa opozycji antykomunistycznej. W Ocenie Skutków Regulacji do przedmiotowego projektu ustawy przedstawiono, że projektowane zmiany spowodują marginalny wzrost wydatków z budżetu państwa. Jednocześnie wskazano, że nie można przyjąć wiarygodnego (udokumentowanego) wskaźnika, za pomocą którego udałooby się określić liczbę osób, które będą skłonne ubiegać się o potwierdzenie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych w oparciu o nowe przesłanki. Z tego powodu ocena wpływu projektowanej regulacji nie może przybrać postaci ilościowej.

II. Opinia o projekcie

Przepisami ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych zostały uregulowane zasady nabywania statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych oraz zasady potwierdzania tego statusu.

Status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych przysługuje osobie:

- która nie była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, chyba że przedłoży dowody, że przed dniem 31 lipca 1990 r., bez wiedzy przełożonych, czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce i
- co do której w archiwum IPN nie zachowały się dokumenty wytworzone przez nią lub przy jej udziale, w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa.

Przez dokumenty wytworzone przy udziale takiej osoby przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa rozumie się także pomoce ewidencyjne, takie jak dzienniki rejestracyjne, inwentarze archiwalne, karty ewidencyjne i Zintegrowany System Kartotek Operacyjnych organów bezpieczeństwa państwa, jeżeli potwierdzają fakt rejestracji jej w charakterze tajnego informatora lub pomocnika organów bezpieczeństwa państwa.

Status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych potwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, zwany dalej „Szefem UdSKiOR”, po stwierdzeniu przez Prezesa IPN, w drodze decyzji administracyjnej, że osoba ubiegająca się o przyznanie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych spełnia powyższe warunki.

Status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych jest potwierdzany na wniosek działacza opozycji antykomunistycznej, osoby represjonowanej z powodów politycznych, wdowy lub wdowca albo innego członka rodziny zmarłego działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych.

Przyjęcie w 2015 r. obowiązujących regulacji określających zasady nabycia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych jest związane z zapobieganiem potwierdzenia tego statusu w przypadku osób jego niegodnych. Celowi temu służy procedura, w której potwierdzenie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych następuje przez Szefa UdSKiOR dopiero po stwierdzeniu przez Prezesa IPN spełnienia wymaganych warunków przez osobę zainteresowaną.

W grudniu 2021 r. Prezes IPN przedstawił Senatowi RP negatywną opinię do tożsamego senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o orderach i odznaczeniach (druk nr 595).

W opinii tej Prezes IPN wskazał, że *„powyższa nowelizacja może prowadzić do całkowitej zmiany charakteru postępowania prowadzonego do tej pory przez IPN w sprawach o potwierdzenie statusu działacza opozycji antykomunistycznej oraz nadania odznaczenia Krzyż Wolności i Solidarności. Intencją ustawodawcy ustanawiającego kryteria art. 4 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych oraz art. 15a ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach było uniemożliwienie nabycia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych oraz nadania Krzyża Wolności i Solidarności osobom, które współdziałały z organami bezpieczeństwa państwa. Na potrzeby powyżej przywołanych ustaw przyjęto w tym celu formalne kryterium ustalania, czy tego rodzaju współdziałanie miało w danym przypadku miejsce, czy też nie, koncentrując się wyłącznie na wnioskach wynikających ze stanu zachowanej dokumentacji zgromadzonej w zasobie archiwalnym IPN. Zgodnie z powyższym Instytut ogranicza się więc do badania dokumentów i nie przeprowadza pełnego postępowania dowodowego uwzględniającego przesłuchanie świadków i opinie biegłych. Proponowana nowelizacja wydaje się wewnętrznie niespójna, gdyż nakazuje organowi badać na podstawie treści dokumentów znajdujących się w IPN fakt zaistnienia/braku współpracy określonej w art. 3a ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2021 r.*

poz. 1633). Tymczasem w rozumieniu tej ustawy współpracą jest świadoma i tajna współpraca z organami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa.”.

Prezes IPN wskazał ponadto, że „proponowana zmiana doprowadziłaby do sytuacji, w której Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie ustawy o działaczach opozycji i kodeksu postępowania administracyjnego wydając decyzję administracyjną orzekałby o tym samym fakcie co sąd lustracyjny w postępowaniu lustracyjnym, prowadzonym na podstawie ustawy lustracyjnej i kodeksu postępowania karnego. Nie ulega wątpliwości, że są to dwie zupełnie różne procedury (karna i administracyjna), kończące się różnymi rozstrzygnięciami (orzeczenie lustracyjne, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o wyroku i decyzja administracyjna), od których przysługują odmienne środki odwoławcze (...). Nie sposób połączyć wszystkich powyższych regulacji m. in. z uwagi na skutki, które wywołują.”.

Prezes IPN podkreślił, że „proponowane w projekcie zmiany będą wiązały się z przeprowadzeniem pełnego postępowania administracyjnego (bądź ew. włączenia takiego postępowania). Jest to więc zmiana zasadnicza, która doprowadzi również do znacznego wydłużenia procesu realizacji spraw, który obecnie polega wyłącznie na zbadaniu dokumentów znajdujących się w zasobie archiwalnym IPN. Mając na uwadze nałożony na Prezesa ustawowy obowiązek wydania decyzji administracyjnej w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku i proponowaną zmianę, by fakt współpracy z organami bezpieczeństwa państwa został stwierdzony na podstawie art. 3a ustawy lustracyjnej, czyni powyższy termin niemożliwym do dotrzymania.”.

Jeżeli chodzi o projektową zmianę dotyczącą poszerzenia kręgu podmiotów, które mogłyby inicjować postępowanie w sprawie pośmiertnego potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, to należy zauważyć, że na podstawie odrębnych regulacji prawnych przyznających uprawnienia z tytułu działania na rzecz niepodległości i suwerenności przez państwo lub podlegania różnym formom represji w okresie wojny i w okresie powojennym nadanie statusu następuje na wniosek osoby zainteresowanej. Odstępstwo od tej zasady występuje wyłącznie w przypadku działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych. W przypadku tej grupy społecznej o potwierdzenie statusu zmarłego działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych mogą występować pozostali po tych osobach wdowa, wdowiec lub inni członkowie rodziny.

Przyznanie prawa stowarzyszeniom, fundacjom, związkom zawodowym, stowarzyszeniom zawodowym lub twórczym bądź organizacjom pracodawców

do występowania o przyznanie zmarłym osobom statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych należy uznać za działania, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z różnych przyczyn z wolą osoby zmarłej, która wiedziała o możliwości przyznania jej tego statusu, ale nie wystąpiła o jego nadanie lub wolą członków rodzin pozostałych po tych osobach. Mogłoby to prowadzić do wystąpień wielu podmiotów wykorzystujących pamięć o takiej osobie dla realizacji własnych partykularnych celów. Dodatkowo mogłoby prowadzić do pozbawienia wdów, wdowców, członków rodzin możliwości występowania o nadanie osobie zmarłej statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Tym samym mogłoby prowadzić do wyeliminowania w tym zakresie woli członków rodziny przeciwnych takim działaniom.

Jeżeli chodzi o projektowane regulacje dotyczące ponownego badania określonych dokumentów w celu sprawdzenia spełnienia warunków do uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych lub nadania Krzyża Wolności i Solidarności, to należy zauważyć, że działania te mogłyby prowadzić do weryfikacji przyznanego statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych i z tego tytułu utraty przysługujących uprawnień. Wnioskodawcy projektu nie wskazują procedury na podstawie której mogłaby nastąpić utrata przyznaných już uprawnień.

Należy zauważyć, że zgodnie z danymi Szefa UdSKiOR w 2021 r. statusem działacza opozycji antykomunistycznej oraz osoby represjonowanej z powodów politycznych legitymowało się ponad 13,5 tysiąca osób.

Prezes IPN w przedstawionej Senatowi RP opinii wskazał, że *„dysponuje głównie danymi dotyczącymi osób represjonowanych w okresie stanu wojennego, która kształtuje się na poziomie około 30 tysięcy. W ocenie pionu historycznego IPN przypuszczalna liczba uprawnionych, którzy prowadzili działalność niepodległościową w latach 1956-1990 i/lub doznały represji, a w związku z tym podlegają wyżej przywołanej ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych zawiera się w przedziale 80-100 tysięcy osób.”*

Wnioskodawcy przedmiotowego projektu ustawy wykazują, że wprowadzone rozwiązania spowodują marginalny wzrost wydatków z budżetu państwa. Nie przedstawiają jednak szacunków dotyczących liczby osób, które na podstawie projektowanych regulacji uzyskałyby status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, a w związku z tym nie przedstawiają szacunków związanych z realizacją uprawnień, które przysługiwałyby tym osobom. Nie przedstawiają również

szacunków co do liczby osób, które mogłyby utracić status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych na podstawie projektowanych regulacji oraz szacunków w zakresie ponownego badania określonych dokumentów w celu sprawdzenia spełnienia warunków do uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych lub nadania Krzyża Wolności i Solidarności. Wobec czego nie ma możliwości oceny wpływu projektowanych rozwiązań na budżet państwa.

III. Wnioski

Mając powyższe na uwadze Rada Ministrów przedstawia negatywne stanowisko wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o orderach i odznaczeniach (druk nr 1919).