

Stanowisko

Małopolskiej Rady Konsultacyjnej do spraw działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych

w przedmiocie projektu nowelizacji ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej (ustawa doa) i osób represjonowanych zawartego w druku sejmowym nr 1889.

1. Opinia ogólna

Małopolska Rada Konsultacyjna do spraw działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych popiera dokonanie nowelizacji ustawy według projektu poselskiego zawartego w druku 1889. W szczególności uważamy za celowe poszerzenie i zwiększenie pomocy materialnej (świadczenie solidarnościowe), nadanie pewnych uprawnień wdowom i wdowcom oraz rozwiązanie problemu jakim jest możliwość uzyskania uprawnień przez działaczy organizacji młodzieżowych, którzy w okresie stanu wojennego i po nim nie podlegali odpowiedzialności karnej z tytułu młodego wieku. Jednak w tej ostatniej kwestii proponujemy rozwiązanie, które w naszym przekonaniu jest bardziej precyzyjne od proponowanego. Wyklucza więc ryzyko nadmiernego poszerzenia interpretacji pojęcia *działalności antykomunistycznej*. Proponujemy też szereg mniejszych korekt.

2. Status wdowy lub wdowca, świadczenie solidarnościowe oraz wysokość świadczenia wyrównawczego i solidarnościowego.

W Art. 1 w pkt 1) projektu nowelizacji zmieniany jest art. 1 pkt. 3) i 4) ustawy doa, który **wprowadza świadczenie solidarnościowe** oraz pewne **świadczenia dla wdów i wdowców** po działaczach opozycji oraz osobach represjonowanych.

W art. 1 w pkt. 5), 7), 8) i pkt. 11) proponowane jest dodanie art. 5b i art. 9a oraz ust. 1a w art. 10 ustawy doa, które określają tryb przyznawania i uprawnienia **statusu wdowca lub wdowy** po działaczu opozycji lub osoby represjonowanej i związane z tym uprawnienia oraz zmiana w art. 13a ust. 2 (rozszerzenie uprawnień do ulg, nie jest jasne czemu pominięto ust.1 – komunikację miejską).

Propozycja ta zasługuje na poparcie - zakres uprawnień wdowy lub wdowca jest wyważony.

W art. 1 w pkt. 9) proponowane jest dodanie nowych art. 10j – 10r ustawy doa które wprowadzają świadczenie solidarnościowe dla osób posiadających status, które osiągnęły wiek emerytalny, ale nie mają żadnego źródła dochodu. Takie sytuacje są rzadkie, ale występują.

Rozwiązanie to wyrównuje sytuacje osób bez dochodu z tymi które otrzymują niską emeryturę lub rentę i na podstawie art. 10a ustawy do przysługuje im świadczenie wyrównawcze.

Wysokość obu świadczeń jest określona kwotowo i podlega waloryzacji na zasadach takich jak emerytury i jest ogłaszana w komunikacie Prezesa ZUS. Niestety waloryzacje emerytur przebiegają od dawna według minimalnych możliwości. Dlatego Rada proponuje powiązanie z kwotą, która jest regularnie waloryzowana według odrębnych przepisów – minimalnego wynagrodzenia. Nie jest to wielki przywilej, a zważywszy, że część uprawnionych pobiera emerytury nie uprawniające do świadczenia, nie powinno powodować kosztów trudnych do uniesienia przez budżet.

Zmiana zasługuje więc na poparcie, z tym, że proponujemy powiązanie zarówno nowego świadczenia solidarnościowego jak i istniejącego świadczenia wyrównawczego z kwotą minimalnego wynagrodzenia zamiast z kwotami liczbowo określonymi w istniejącym art. 10a ustawy do oraz w proponowanym art.10k ust.1. Tym samym zbędne będą przepisy o waloryzacji.

Tak więc proponujemy:

- w obowiązującym art. 10a ust.1 ustawy do słowa „niższej niż 3046.29 zł miesięcznie” zastąpić słowami „niższej od minimalnego wynagrodzenia miesięcznego za pracę ustalanego na podstawie ustawy z 10 października 2002 o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”,
- w obowiązującym art. 10a ustawy do skreślić ust. 4 i 5,
- proponowanemu w nowelizacji art. 10k ustawy do nadać brzmienie: „10k. Świadczenie solidarnościowe przyznawane jest w kwocie minimalnego wynagrodzenia miesięcznego za pracę ustalanego na podstawie ustawy z 10 października 2002 o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”,
- ust. 2 i 3 w takim przypadku zbędne.

Uważamy także, że mogą wystąpić szczególne przypadki osób, które nie osiągnęły wieku emerytalnego, nie mają renty, ale też nie mają szans na uzyskanie dochodów. W praktyce będą to osoby w wieku 55 lub więcej lat.

Proponujemy w nowym art. 10j:

- proponowaną w projekcie treść oznaczyć jako ust.1,
- dodać ust.2 w brzmieniu: „2. Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w szczególnych przypadkach może - po zasięgnięciu opinii rady konsultacyjnej do spraw działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych - przyznać świadczenie osobie, która osiągnęła wiek co najmniej 55 lat i równocześnie spełnia łącznie warunki wymienione w ust. 1 w pkt. 2) – 4).”

3. Problem osób niepełnoletnich – określenie zagrożenia jakie towarzyszyło działalności

W art. 1 pkt. 2) i 3) projektu nowelizacji w definicji działalności określonej w art. 2 a pośrednio w art. 3 ustawy doa będącej przesłanką nadania statusu, w miejsce **zagrożenia odpowiedzialnością karną** wprowadza się **zagrożenie represją** wymienioną w art. 3 ustawy doa (w jego nowej redakcji). Trzeba jednak zwrócić uwagę, że czyny zagrożone odpowiedzialnością karną były w miarę konkretnie określone w kodeksie karnym, dekrete o stanie wojennym itd. Natomiast różne represje były stosowane bez żadnego sformalizowanego określenia ich przyczyny wedle uznania różnych organów PRL zwłaszcza przez SB lub pod jej naciskiem. Represje były stosowane całkiem uznaniowo i trudno będzie stwierdzić w postępowaniu dotyczącym nadania statusu czy było to „regularne” zagrożenie czy też eksces władz. Jest to **ryzyko zdecydowanie nadmiernego poszerzenia zakresu działalności upoważniającej do nadania statusu**. O ile do represji doszło, to jest to konkretny fakt możliwy do stwierdzenia i ma wtedy zastosowanie status osoby represjonowanej. Jeżeli działalność nie spowodowała represji to konieczne jest jednak konkretne określenie jej rodzaju co ma miejsce w przypadku zagrożenia odpowiedzialnością karną. Funkcjonowanie w nielegalnych strukturach politycznych lub związkowych, kolportaż, druk czy organizowanie protestów, strajków i manifestacji są działaniami przekładającymi się na przepisy karne PRL (kk lub dekret) – jest więc ich konkretna definicja Natomiast bardzo trudno wyważyć, czy ogólna – jakże częsta - głośna krytyka ustroju lub np. sekretarza partii w zakładzie - były czy nie były zagrożone zwolnieniem z pracy. Czy ogólna manifestacja niezadowolenia – dość częsta – to działalność zagrożona represją? W pewnych szczególnych sytuacjach – nadgorliwości kierownictwa zakładu pracy, pracy w firmie szczególnie nadzorowanej itp. - tak. Czy stąd wpływa wniosek, że systematyczne narzekanie było zagrożone represją i uzasadnia nadanie statusu?

Natomiast **realnym problemem sygnalizowanym w uzasadnieniu nowelizacji i występującym w praktyce są pojawiające się w obecnym stanie prawnym wątpliwości:**

- **czy dana osoba prowadząc działalność musiała podlegać osobistemu zagrożeniu odpowiedzialnością karną, a więc zwłaszcza musiała mieć ukończone 17 lat w momencie prowadzenia działalności?**
- **czy też wystarcza, że co do zasady dana działalność podlegała odpowiedzialności karnej, choć akurat ta konkretna osoba ją prowadząca nie, bo nie miała ukończonych 17 lat?**

Pytania dotyczą w praktyce kwestii statusu działacza dla prowadzących działalność antykomunistyczną w Federacji Młodzieży Walczącej, Ruchu Młodzieży Niezależnej i innych niepodległościowych organizacjach młodzieżowych. Według autorów projektu rozwiązanie polegałoby na powiązaniu działalności niepodległościowej z różnymi represjami wskazanymi w art. 3 ustawy doa – m.in. relegowaniem ze szkoły, umieszczeniem w ośrodku poprawczym, dozorem kuratora itp. represjami z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Jednak lepszym rozwiązaniem tej kwestii - bez rozmywania charakteru działalności - byłaby pewna odmienna nowelizacja ustawy doa. W okresie istotnym dla sprawy obowiązywał **kodeks**

karny z roku 1970, gdzie kwestię zdolności wiekowej do odpowiedzialności karnej poświęcony był **art.9** (Obecnie jest to art. 10 kk z 1997 roku).

Art. 9. § 1. Na zasadach określonych w tym kodeksie odpowiada ten, kto dopuszcza się czynu zabronionego **po ukończeniu lat 17**.

§ 2. Nieletni, który **po ukończeniu lat 16** popełnia zbrodnię przeciwko życiu, zbrodnię zgwałcenia, rozboju lub zbrodnię **przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu** albo umyślnie powoduje ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia, może odpowiadać na zasadach określonych w tym kodeksie, jeżeli okoliczności sprawy oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy za tym przemawiają, a zwłaszcza gdy poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne.

§ 3. W stosunku do sprawcy, który popełnił występki **po ukończeniu lat 17, lecz przed ukończeniem lat 18**, sąd zamiast kary stosuje środki wychowawcze albo poprawcze przewidziane dla nieletnich, jeżeli okoliczności sprawy oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy za tym przemawiają.

Art. 2 ust. 1 ustawy doa **definiuje działacza opozycji:**

1. Działaczem opozycji antykomunistycznej jest osoba, która w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 4 czerwca 1989 r., łącznie przez co najmniej 12 miesięcy prowadziła, w ramach struktur zorganizowanych lub we współpracy z nimi, **zagrożoną odpowiedzialnością karną**, działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce.

Proponujemy rozwiązanie prostsze od zawartego w projekcie i nie zmieniające przedmiotu działalności kwalifikującej do statusu doa, a jednocześnie likwidujące wątpliwości co do niepełnoletnich, a mianowicie: **dodanie w obowiązującym art. 2 ustawy doa nowego ust. 1a:**

„1a. Dla oceny zagrożenia odpowiedzialnością karną działalności, o której mowa w ust. 1, nie bierze się pod uwagę określonej w prawie karnym zdolności do odpowiedzialności karnej wynikającej z wieku osoby prowadzącej tę działalność.”

4. Lepsza redakcja art. 3 – lista represji i ich przyczyn

Proponowana w projekcie treść art. 3 jest słuszna, gdyż znosi pewne niejasności dotyczące przyczyn represji, które uzasadniają nadanie statusu osoby represjonowanej. W brzmieniu obowiązującym dla niektórych rodzajów represji jako przyczyna istotna dla oceny przypadku wymienione jest uczestnictwo w wystąpieniach wolnościowych, a dla innych prowadzenie działalności na rzecz niepodległości i praw człowieka. Proponowana redakcja usuwa tę niejednoznaczność, która prawdopodobnie nie była intencją ustawodawcy. Związana z nowelizacją art. 2 i 3 jest określona w art. 1 pkt. 13 korekta art. 15 ust. 5.

5. Przesłanka negatywna a lustracja – kontrola sądowa

Uważamy, że wskazana byłaby ocena sytuacji faktycznej – na ile definicje z art. 4 w praktyce IPN zaostwiają kryteria w porównaniu z lustracją. Z jednej strony nie jest wskazane przesadne luzowanie kryteriów. Z drugiej trzeba wyjaśnić z IPN czy użyte w ustawie określenie „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.”, które zresztą zostały istotnie poszerzone w roku 2019 nie powodują sytuacji, że osoba upatrzona przez SB jako kandydat na TW albo uznana za pomocnika została zarejestrowana, była nękana próbami rekrutacji ale im nie uległa, a jednak mimo to pozostała w rejestrze.

Proponujemy wysłuchanie opinii IPN co do tego jaka sjest realnie skala liczbowa przypadków spornych i ewentualne wskazanie - także na gruncie praktyki - jakie kryterium zmniejszałoby ryzyko obu negatywnych zjawisk (a) skrzywdzenie osoby lub (b) zbyt łatwego rozgrzeszenia współpracy a także (c) wykluczyło ewidentną niejasność prawną.

W istniejącym stanie prawnym nie jest bowiem rozstrzygnięta kwestia w którym kierunku powinno iść domniemanie w przypadku wątpliwości, czego przykładem są tezy orzeczeń NSA.

Teza z Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2025 r. III OSK 2089/22. Postępowanie autolustracyjne, a postępowanie o potwierdzenie statusu działacza opozycji.

Osoba, co do której Prezes IPN odmówił wydania pozytywnej decyzji w przedmiocie spełniania warunków z art. 4 ustawy o działaczach opozycji, ma możliwość żądania zweryfikowania w innym trybie prawnym danych i informacji, dotyczących współdziałania z organami bezpieczeństwa, zawartych w dokumentacji zgromadzonej w archiwum IPN. I taką możliwość stwarza postępowanie autolustracyjne, przeprowadzane z inicjatywy zainteresowanej osoby przed właściwym sądem okręgowym na zasadach i w trybie uregulowanym w art. 20 ust. 5 tzw. ustawy lustracyjnej. Co istotne, przy badaniu tych przesłanek w postępowaniu lustracyjnym nie obowiązuje zamknięty katalog dowodowy, tak jak ma to miejsce na gruncie ustawy o działaczach opozycji, ograniczony wyłącznie do zasobów archiwalnych IPN. Brak jest zatem przeszkód do przeprowadzenia przez sąd powszechny również dowodu z innych dokumentów, jak też dowodu z zeznań świadków. **Zapadły w sprawie wyrok lustracyjny, stwierdzający niewspółpracowanie danej osoby z organami bezpieczeństwa winien być traktowany przez Prezesa IPN, przy ewentualnym ponownym orzekaniu w sprawie o potwierdzenie spełnienia warunków z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o działaczach opozycji jako równoznaczny w skutkach z brakiem w archiwum IPN dokumentów wskazanych w tym przepisie** i obligować organ do wydania decyzji potwierdzającej spełnianie ww. warunków. W konsekwencji, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej jest zobowiązany uwzględnić ocenę sądu lustracyjnego w sprawie o potwierdzenie spełnienia warunków z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o działaczach opozycji.

Teza z Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2024 r. III OSK 5149/21. Obowiązki organu w sprawie potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Postępowanie dowodowe w sprawie potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej

Przyznanie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych wiąże się z wieloma przywilejami określonymi w ustawie. Ustawodawca zatem założył, że status ten otrzymać mogą wyłącznie takie osoby co do których w archiwum IPN nie ma jakiegokolwiek śladu, czy nawet prawdopodobieństwa współpracy w charakterze tajnego informatora lub pomocnika organów bezpieczeństwa państwa. Stąd określenie w ustawie, że chodzi o dokumenty wytworzone "przez nią" (osobę) lub właśnie "przy jej udziale". Dlatego też w tym ostatnim pojęciu mieszczą się i dzienniki rejestracyjne, i kartoteki, i wszelkie pomoce ewidencyjne organów bezpieczeństwa państwa w których odnotowano fakt rejestracji danej osoby w charakterze tajnego współpracownika lub pomocnika.

W świetle takiej analizy można będzie ocenić faktyczny sens zmiany proponowanej w art. 1 pkt. 4) i 5) nowelizacji zmieniającej art. 5 i dodającej art. 5a w ustawie do a.

6. Inne

W art. 1 pkt. 12 dodawany jest w ustawie do a art. 13c dotyczący możliwości umieszczania znaku nagrobnego. **Propozycja zasługuje na poparcie.**

W art. 1 pkt. 14 nowelizacja proponuje **dodanie art. 16a** dotyczącego **publikacji listy osób którym nadano status**. Idea większej transparentności zasługuje na poparcie, gdyż celowe jest zmniejszenie możliwości nadużyć. Wiedza o tym, że nadanie statusu będzie publikowane zapewne powstrzymałoby niektórych kandydatów i osoby opiniujące do składania i opiniowania wniosków oczywiście niesłusznych. Jednak organicznie do statusów które będą nadane w przyszłości ogranicza sens tej regulacji. Z drugiej strony niejasne jest określenie dotyczące publikacji „miejsca zamieszkania”. **Publikacja adresu jest zbyt daleko idąca** – narusza prywatność. Dla transparentności bardziej użyteczne będzie podanie co, gdzie i kiedy robił zainteresowany przez co zasłużył na status, gdyż właśnie ta wiedza powala na identyfikację przez ówczesnych współpracowników w podziemiu. Aktualne miejsce zamieszkania jest z tego punktu widzenia obojętne. Jak już zaznaczono wątpliwości budzi też rezygnacja z opublikowania uprawnień już nadanych.

Proponujemy więc aby w nowym art. 16a:

- w ust. 1 usunąć słowa „od dnia wejścia w życie ustawy”,
- w ust. 2 zamiast słów „miejsce zamieszkania osoby” wstawić słowa „organizację, w której działała oraz okres tej działalności lub określenie represji jakiej podlegała osoba”.