

BEOS-2052/25

Warszawa, 26 listopada 2025 r.

Do druku nr 1889

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.300.18.2025
Data wpływu 27.11.2025

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach
represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1889)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problemy, które zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, dotyczą przepisów oraz stosowania ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych¹.

Wnioskodawcy wskazują, że niektóre przepisy ustawy d.o.a.o.r. budzą wątpliwości interpretacyjne, których nierozstrzygnięcie wskutek ingerencji ustawodawcy może skutkować niemożnością uzyskania uprawnień przewidzianych tą ustawą przez osoby zasłużone dla niepodległości Polski. Jako przykład wskazują kwestię osób prowadzących działalność niepodległościową przed ukończeniem 17. roku życia. Działalność takich osób, ze względu na ich wiek, nie mogła być zagrożona odpowiedzialnością karną, nie mogą one zatem uzyskać statusu działacza opozycji, gdyż ten jest związany właśnie „z prowadzeniem działalności zagrożonej odpowiedzialnością karną”. Tymczasem osoby takie były zagrożone innymi represjami jak np. umieszczeniem w domu poprawczym czy relegowaniem ze szkoły.

Wnioskodawcy wskazują także, że obowiązujące przepisy ustawy d.o.a.o.r. nie obejmują pewnych grup społecznych, które powinny być beneficjentami tej ustawy ze względu na zasadę równego traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji. Taką grupą społeczną są wdowy i wdowcy po osobach

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 906, dalej: ustawa d.o.a.o.r.

zaangażowanych w działalność niepodległościową w latach 1956-1989, którzy nie posiadają takich uprawnień, jakie posiadają wdowy i wdowcy po osobach zaangażowanych w działalność niepodległościową w latach 1939-1956. Obecnie zakres uprawnień wdowy albo wdowca po osobie zasłużonej dla niepodległości Polski uzależniony jest zatem od okresu prowadzenia działalności niepodległościowej przez zmarłego współmałżonka.

Wnioskodawcy podnoszą, że obowiązujące przepisy poza zakresem ustawy d.o.a.o.r. pozostawiają osoby, które powinny być nią objęte ze względu na aksjologię tej ustawy, gdyż podejmowane przez nie działania miały bezsprzecznie charakter działań na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości, a doznane wskutek tego represje miały bez wątpienia charakter represji politycznych. Dotyczy to np. osób relegowanych z uczelni – jeśli fakt ten nastąpił wskutek udziału w wystąpieniu wolnościowym, osoba taka uzyska status osoby represjonowanej, jeśli jednak fakt ten był skutkiem prowadzenia systematycznej działalności niepodległościowej – status osoby represjonowanej z powodów politycznych nie przysługuje.

Wnioskodawcy wskazują także, że przepisy ustawy d.o.a.o.r. w jej obecnym brzmieniu uniemożliwiają nabycie statusu działacza opozycji antykomunistycznej przez osobę, w przypadku której w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: IPN) zachowały się dokumenty uznawane jako wytworzone przez nią w ramach czynności wykonywanych w charakterze tajnego informatora komunistycznych służb bezpieczeństwa, chociaż do nawiązania realnej współpracy z tymi służbami w ogóle nie doszło.

Zdaniem Wnioskodawców ustanowiony ustawą d.o.a.o.r. system wsparcia osób zasłużonych dla niepodległości Polski, będących w wieku emerytalnym, faworyzuje osoby pobierające świadczenia z tzw. nowego systemu emerytalnego, opartego o zasadę zdefiniowanej składki. Dzięki temu ci z nich, którzy opłacali składki na ubezpieczenie emerytalne np. zaledwie przez pół roku, po przejściu na emeryturę otrzymają dopłatę do swoich emerytur w postaci dodatku wyrównawczego do kwoty 3603,35 zł. Z kolei osoby, które są w tzw. starym systemie emerytalnym i zapłaciły składkę ubezpieczeniową za znacznie dłuższe okresy niż owe pół roku, ale krótsze niż 20 lat (mężczyźni) lub 15 lat (kobiety) w ogóle nie otrzymają emerytury, a zatem nie otrzymują też dodatku wyrównawczego rekompensującego im niskie świadczenia emerytalne.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie w art. 1 przewidziane są zmiany ustawy d.o.a.o.r. Ponadto w projekcie zawarte są zmiany ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² (art. 2 projektu) oraz ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia³ (art. 3 projektu).

Zmiana art. 2 ust. 1 ustawy d.o.a.o.r. rozszerza zakres działalności, której prowadzenie uprawniałoby do uzyskania statusu działacza opozycji

² Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 620.

antykomunistycznej (dalej: działacza opozycji). Nie dotyczyłoby to wyłącznie działalności zagrożonej odpowiedzialnością karną, ale także innymi represjami, w tym stosowanymi wobec osób młodocianych (art. 1 pkt 2 projektu).

W projekcie przewidziane jest nadanie nowego brzmienia art. 3 ustawy d.o.a.o.r. (art. 1 pkt 3 projektu), w którym określono, kto może być uznany za osobę represjonowaną z powodów politycznych (dalej: osobę represjonowaną). W wyniku tej zmiany represje doznane wskutek podejmowania działań na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości będą podstawą uzyskania statusu osoby represjonowanej niezależnie od tego, czy działaniem tym był udział w pojedynczym wystąpieniu wolnościowym czy systematyczna działalność niepodległościowa. Obecnie przepisy ustawy różnicują te sytuacje.

Projekt przewiduje dodanie w ustawie d.o.a.o.r. art. 5a (art. 1 pkt 5 projektu), zgodnie z którymi osoba, której Prezes Instytutu Pamięci⁴ odmówił potwierdzenia spełniania warunków, o których mowa w art. 4 ustawy d.o.a.o.r., będzie mogła złożyć oświadczenie, że w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa ani nie była współpracownikiem w rozumieniu art. 3a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów⁵ (dalej: oświadczenie). Wzór oświadczenia ma zostać określony w załączniku do ustawy. Oświadczenie ma być badane przez prokuratora oddziałowego biura lustracyjnego IPN. W przypadku stwierdzenia nieprawdziwości oświadczenia zainteresowany będzie mógł wystąpić o wszczęcie postępowania lustracyjnego przed sądem. W związku z tym statusu działacza opozycji lub osoby represjonowanej Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: Szef UdSKiOR) będzie mógł potwierdzić także po uznaniu przez prokuratora oddziałowego biura lustracyjnego IPN lub sąd oświadczenia zainteresowanego za prawdziwe (art. 1 pkt 4 projektu).

Projekt wprowadza możliwość przyznania statusu wdowy lub wdowca po działaczu opozycji lub osobie represjonowanej (art. 1 pkt 5 projektu – dodawany art. 5b). Status taki będzie przyznawany decyzją administracyjną Szefa UdSKiOR na wniosek zainteresowanej osoby. Wdowie lub wdowcowi przysługiwać będzie zaświadczenie, uprawniające do korzystania z uprawnień przewidzianych w ustawie. Wdowy i wdowcy po działaczach opozycji i osobach represjonowanych, pobierający świadczenia emerytalno-rentowe, będą uprawnieni do dodatku kompensacyjnego oraz ryczałtu energetycznego (art. 1 pkt 7 – dodawany art. 9a). Osobom takim, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, zdrowotnej lub życiowej, będzie też mogła zostać przyznana jednorazowa pomoc pieniężna (art. 1 pkt 8 projektu – dodawany ust. 1a w art. 10). Wdowom i wdowcom po działaczach opozycji antykomunistycznej i osobach represjonowanych ma także przysługiwać prawo do 51% ulgi w przejazdach środkami publicznego transportu krajowego (art. 1 pkt 11 projektu).

Zmiana w art. 6 ustawy d.o.a.o.r. (art. 1 pkt 6 projektu) ma umożliwiać wydanie legitymacji działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej także w formie elektronicznej w aplikacji mObywatel (art. 1 pkt 6 projektu).

⁴ Prezes Instytutu Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1632.

W projekcie przewidziane jest wprowadzenie świadczenia solidarnościowego finansowanego z budżetu państwa (art 1 pkt 9 projektu – dodawane art. 10j-10r). Prawo do świadczenia solidarnościowego ma przysługiwać osobie uprawnionej, tj. działaczowi opozycji lub osobie represjonowanej o potwierdzonym statusie, która: 1) osiągnęła wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn; 2) ma okres składkowy lub nieskładkowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynoszący co najmniej 1 miesiąc; 3) nie ma ustalonego prawa lub nie pobiera emerytury, renty inwalidzkiej, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej lub renty albo emerytury zagranicznej; 4) nie pozostaje w stosunku pracy, nie prowadzi działalności gospodarczej lub działalności rolniczej. Postępowanie w sprawie świadczenia solidarnościowego wszczynane ma być na wniosek osoby zainteresowanej. Decyzje w sprawie świadczenia solidarnościowego ma wydawać Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Świadczenie solidarnościowe ma być przyznawane w kwocie 3603,35 zł miesięcznie i ma podlegać waloryzacji. ZUS ma być uprawniony do pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do przyznawania, ustania prawa do świadczenia solidarnościowego i wypłacania tego świadczenia.

Zgodnie z dodawanym art. 13c Szef UdSKiOR, na wniosek członka rodziny zmarłej osoby uprawnionej, będzie wydawał znak nagrobny przeznaczony do umieszczenia na grobie zmarłego działacza lub osoby represjonowanej. Wzór znaku miałby określić minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w drodze rozporządzenia (art. 1 pkt 12 projektu).

Zgodnie z dodawanym art. 16a Szef UdSKiOR ma prowadzić i publikować w Biuletynie Informacji Publicznej listę osób, którym od dnia wejścia w życie ustawy potwierdzono status działacza lub osoby represjonowanej. Lista ma zawierać imiona, nazwiska, miejsce zamieszkania i datę decyzji o potwierdzeniu statusu działacza lub osoby represjonowanej (art. 1 pkt 14 projektu).

Zmiana w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 2 projektu) ma na celu objęcie zwolnieniem podatkowym ryczałtu energetycznego oraz dodatku kompensacyjnego.

Zmiana w ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (art. 3 projektu) ma na celu zaliczenie okresów działalności opozycyjnej i okresów represji do okresów uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych.

Ponadto w projekcie przewidziane są przepisy przejściowe i dostosowującej. W art. 4 projektu przewidziano możliwość ponownego złożenia oświadczenia przez osoby, którym wcześniej IPN odmówił potwierdzenia spełnienia warunków, o których mowa w art. 4 ustawy d.o.a.o.r. Zgodnie z art. 5 projektu do postępowań w sprawach o potwierdzenie statusu działacza opozycji lub osoby represjonowanej, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, zastosowanie mają mieć przepisy ustawy d.o.a.o.r. w brzmieniu nadanym nowelizacją. Zgodnie z art. 6 projektu dla ustalenia prawa do rekompensaty, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych ⁶, dziennikarzy świadczących pracę na rzecz

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1696.

czasopism lub redakcji radiowych nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do czerwca 1989 r., w których zamieszczane treści zmierzały do odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka, uważać się będzie za pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 12 projektu (przepisów dotyczących znaków nagrobnych), które mają wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie rozważali rozwiązań alternatywnych, gdyż rozwiązanie zidentyfikowanych problemów może nastąpić wyłącznie w wyniku zmian ustawowych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Projekt ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, zrównanie statusu osób uprawnionych w zależności od tego, w których latach prowadzona była działalność, a także objęcie nią dodatkowych grup ze względu na zasadę równego traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji. Ze względu na charakter projektowanej zmiany nie ma konieczności dokonania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosownymi w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W projekcie przewidziano modyfikację dwustopniowej procedury odnoszącej się do przyznania osobie wnioskującej statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Kwestię tę ma regulować zmieniony art. 5 ustawy d.o.a.o.r. oraz nowy art. 5a tej ustawy określający tryb postępowania po uprawomocnieniu się decyzji Prezesa Instytutu Pamięci w przedmiocie odmowy potwierdzenia spełnienia warunków wskazanych w art. 4 ustawy. Projektowana w tym zakresie regulacja budzi wątpliwości w zakresie rzetelnego procesu i równego traktowania. Szczegółowa analiza przedmiotowej kwestii została zawarta w opinii Sądu Najwyższego dotyczącej projektu⁷. W opinii tej odniesiono się do art. 45 Konstytucji, gwarantującego każdemu prawo do sądu, na które składa się w szczególności prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, zasady

⁷ Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Piotr Adamowicz i poseł Joanna Frydrych) (druk sejmowy nr 1889) z 5 XI 2025 r. (BSA II.021.74.2025).

demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) w kontekście prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy zgodnie z zasadą sprawiedliwości proceduralnej oraz zasady równości wynikającą z art. 32 Konstytucji. W opinii Sądu Najwyższego w świetle zasady równości i sprawiedliwości proceduralnej wątpliwości budzą uprawnienia prokuratora w zakresie procedury dotyczącej oświadczenia składanego przez osobę ubiegającą się o nadanie statusu działacza opozycji antykomunistycznej, ponieważ kwestia ta należy do wyłącznej kompetencji sądu lustracyjnego i brak określenia formy, w jakiej miałyby być wydawane rozstrzygnięcia o uznaniu oświadczenia lustracyjnego za prawdziwe lub nieprawdziwe. Wątpliwości SN w zakresie realizacji prawa do rzetelnego procesu i zasady swobodnej oceny dowodów budzi również projektowana regulacja przewidująca, że zarówno w postępowaniu prowadzonym przez prokuratora jak i postępowaniu przed sądem lustracyjnym niedopuszczalne miałyby być przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka, który był funkcjonariuszem organów bezpieczeństwa państwa, co nie odpowiada specyfice spraw lustracyjnych. Ponadto w opinii SN, „niewątpliwym nadużyciem jest także przyjmowanie generalnego domniemania nierzetelności czy też fałszywości tych dokumentów”.

W projekcie zaproponowano regulację przewidującą, że status wdowy lub wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych przyznaje się osobie posiadającej obywatelstwo polskie. Należy wskazać, że wprowadzenie tego warunku ma charakter dyskryminujący ze względu na kryterium obywatelstwa wobec współmałżonków nieposiadających polskiego obywatelstwa. Takie kryterium nie znajduje również uzasadnienia w kontekście celu przedmiotowej regulacji.

W projekcie określono warunki wymagane do uzyskania świadczenia solidarnościowego, które ma być świadczeniem odpowiadającym świadczeniu wyrównawczemu, przysługującemu osobie uprawnionej pobierającej emeryturę lub rentę inwalidzką albo rentę z tytułu niezdolności do pracy albo rentę rodzinną w kwocie niższej niż określona w ustawie. Jest ono przewidziane dla osób, którym świadczenie emerytalne jest wyliczane w systemie zdefiniowanego świadczenia. Jednym z warunków przyznania świadczenia solidarnościowego jest posiadanie okresu składkowego lub nieskładkowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸ wynoszącego co najmniej 1 miesiąc. Powyższa regulacja oznacza, że świadczenie to mogłaby otrzymać osoba, która w całym okresie życia nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu ani nie opłacała ani jednej składki ubezpieczeniowej, ponieważ do nabycia tego świadczenia wystarczy wykazanie 1 miesiąca okresów nieskładkowych. W porównaniu do obecnej regulacji dotyczącej świadczenia wyrównawczego jest ona bardziej korzystna, ponieważ świadczenie wyrównawcze mogą otrzymać tylko osoby, które otrzymują świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, co oprócz otrzymujących rentę rodzinną oznacza, że podlegały obowiązkowi ubezpieczenia. Kolejnym warunkiem uzyskania świadczenia solidarnościowego jest niepozostawanie w stosunku pracy, nieprowadzenie działalności gospodarczej lub działalności rolniczej. Powyższa

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, ze zm.

propozycja oznacza, że osoby uprawnione do świadczenia solidarnościowego będą mogły bez ograniczeń uzyskiwać dochody z tytułu umowy zlecenia i umowy o dzieło. Ponadto należy wskazać, że takich ograniczeń w zakresie prowadzenia dodatkowej aktywności nie przewidziano w stosunku do osób pobierających świadczenie wyrównawcze. Kolejnym warunkiem wskazanym w odniesieniu do świadczenia solidarnościowego jest brak ustalonego prawa lub niepobieranie emerytury, renty inwalidzkiej, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej lub renty albo emerytury zagranicznej. Uwzględniając że jednym z warunków uzyskania świadczenia solidarnościowego jest osiągnięcie wieku emerytalnego, należy wskazać, że w tym wieku nie jest możliwe pobieranie renty z tytułu niezdolności do pracy. W związku z powyższym wydaje się, że określenie warunków nabycia prawa do świadczenia solidarnościowego wymaga dokonania szczegółowej analizy w kontekście systemu ubezpieczeń społecznych. Ponadto powinno się uwzględnić również relację tego świadczenia do świadczenia wspierającego.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁰.

2.

Opiniowany projekt wkracza w pewnym zakresie w materie normowane przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Z jednej strony przyznaje prawa do świadczeń objęte ochroną przez art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1. Z drugiej strony przewiduje publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych list osób uprawnionych, co stanowi ingerencję w prawo do ochrony życia prywatnego (art. 8 EKPC). Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości co do ich zgodności z EKPC.

Z kolei zakaz przeprowadzenia – w postępowaniu lustracyjnym – dowodu z zeznań świadka, który był funkcjonariuszem organów bezpieczeństwa państwa, wkracza w sferę objętą regulacją art. 6 EKPC (prawo do sądu – sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy). Wprowadzone rozwiązanie może w praktyce utrudnić dochodzenie roszczeń przez niektóre osoby, jednak wydaje się mieścić w granicach wyznaczonych przez zasady sprawiedliwej procedury.

⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Piotr Adamowicz i poseł Joanna Frydrych)*, opinia BEOS z 21 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2048/25.

¹⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Piotr Adamowicz i poseł Joanna Frydrych) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 21 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2049/25.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. działacze opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowane z powodów politycznych (obecnie to ok. 15 600 osób), w szczególności:

- osoby dotychczas niemogące ubiegać się o status działacza antykomunistycznego ze względu na brak możliwości udokumentowania prowadzonej (w ramach struktur zorganizowanych lub we współpracy z nimi) działalności zagrożonej odpowiedzialnością karną w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 4 czerwca 1989 r., łącznie przez co najmniej 12 miesięcy na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce (do 100 osób)¹¹;
- osoby dotychczas niemogące ubiegać się o status osoby represjonowanej z powodów politycznych, wobec których orzeczono zastosowanie środków poprawczych lub wychowawczych za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce w okresie od 1 stycznia 1956 r. do 31 lipca 1990 r. (kilkadziesiąt osób, w innych źródłach do 100 osób)¹²;
- działacze opozycji antykomunistycznej (głównie urodzeni przed 1 stycznia 1949 r.), którzy nie wypracowali wymaganego minimalnego stażu pracy (15 lat dla kobiet i 20 dla mężczyzn) i którzy – choć osiągnęli wiek emerytalny – nie otrzymują świadczenia wyrównawczego i będą uprawnieni do świadczenia solidarnościowego na podstawie projektowanych przepisów ¹³ (ok. 120 osób¹⁴). Osoby te uzyskają możliwość otrzymywania nowego świadczenia solidarnościowego w wysokości 3 603,35 zł, wypłacanego przez ZUS.
- dziennikarze świadczący pracę na rzecz czasopism lub redakcji radiowych nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do czerwca 1989 r., w których zamieszczane treści zmierzały do odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka, uznani na podstawie nowelizowanej ustawy za pracowników zatrudnionych w

¹¹ Informacja na temat liczebności podmiotów została pozyskana w trakcie rozmowy telefonicznej z UdSKIOR w dn. 6 listopada 2025 r. Przedstawione dane mają charakter szacunkowy, a ostateczne liczby beneficjentów mogą być niższe niż wskazane.

¹² Na podstawie Opinii Rady Ministrów wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych” (druk senacki nr 316) wskazano szacunkową liczbę 100 takich osób.

¹² <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13839/druk/316-do-druku.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 XI 2025 r.].

¹³ Osoba uprawniona, która łącznie spełnia następujące warunki:

- a) osiągnęła wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn;
- b) ma okres składkowy lub nieskładkowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynoszący co najmniej 1 miesiąc;
- c) nie ma ustalonego prawa lub nie pobiera emerytury, renty inwalidzkiej, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej lub renty albo emerytury zagranicznej;
- d) nie pozostaje w stosunku pracy, nie prowadzi działalności gospodarczej lub działalności rolniczej.

¹⁴ Na podstawie danych zawartych w DSR, potwierdzonych przez UdSKIOR.

szczególnym charakterze, decyzją administracyjną Szefa UdSKIOR (do 100 osób);

- osoby, które dotychczas nie uzyskały potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Szefa UdSKIOR, jednak na podstawie nowych przepisów ich oświadczenia¹⁵ zostaną uznane przez prokuratora oddziałowego biura lustracyjnego IPN lub sąd za prawdziwe (liczbę takich osób trudno oszacować, zależy ona od wyników przyszłych postępowań prokuratorskich i orzecznictwa sądów);
- osoby, które na podstawie nowych przepisów będą mogły wliczyć okresy niektórych represji i okresy świadczenia pracy na rzecz organizacji niepodległościowych do okresów, od których zależy wysokość i okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych (kilkadziesiąt osób);

2. wdowy/wdowcy po działaczach i osobach represjonowanych (szacunek: ok. 9 200 obecnie; realnie do ok. 5 000 w ≥5 lat) jako zyskujący status wdowy lub wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych, a także prawo do dodatku kompensacyjnego i ryczałtu energetycznego (312,71 zł i 52,23 zł), ulgi 51% w transporcie, a także jednorazowej lub okresowej pomocy pieniężnej udzielanej przez UdSKIOR ;

3. rodziny zmarłych osób uprawnionych jako osoby mające prawo do otrzymania znaku nagrobnego przeznaczonego do umieszczenia na grobie zmarłego działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych (rodziny co najmniej 15 600 osób).

4. UdSKIOR (1 organ) jako podmiot prowadzący postępowania i podejmujący decyzje statusowe, w tym zaangażowany w potwierdzanie statusu osób uprawnionych, publikujący rejestr osób uprawnionych w BIP, wydający legitymacje (także w mObywatel), znaki nagrobne, udzielający pomocy materialnej i niematerialnej beneficjentom ustawy, w tym wdowom i wdowcom po działaczach opozycji antykomunistycznej lub osobach represjonowanych z powodów politycznych;

5. IPN – Prezes Instytutu Pamięci i oddziałowe biura lustracyjne (1 organ centralny i sieć oddziałów) – jako podmiot zaangażowany w badanie oświadczeń lustracyjnych i podejmujący decyzje dotyczące statusu działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych;

6. ZUS (1 instytucja) – podejmujący decyzje w sprawie wypłaty świadczenia solidarnościowego, przetwarzający dane beneficjentów ustawy;

7. sądy powszechne (377 sądów) jako podmioty, do których kierowane są odwołania od decyzji ZUS w przypadku uznania oświadczenia za nieprawdziwe; jako podmioty prowadzące postępowania w tej sprawie na wniosek wdów i wdowców;

8. wojewódzkie rady konsultacyjne do spraw działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych jako podmioty przekazujące prokuratorowi oddziałowego biura lustracyjnego posiadane

¹⁵ Osoby, którym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy Prezes Instytutu Pamięci prawomocnie odmówił potwierdzenia spełniania warunków, o których mowa w art. 4 ustawy zmienianej w art. 1, mogą złożyć oświadczenie, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1.

informacje mogące mieć znaczenie przy badaniu zgodności oświadczenia wskazanego w projektowanej ustawie;

9. minister właściwy ds. informatyzacji (1 organ) odpowiedzialny za wdrożenie legitymacji w aplikacji mObywatel;

10. Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Sprawiedliwości oraz minister właściwy do spraw zagranicznych, a także podległe lub podporządkowane im lub nadzorowane przez nich organy i jednostki organizacyjne; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu jako podmioty zaangażowane w proces badania oświadczenia lustracyjnego;

11. minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego jako podmiot określający w drodze rozporządzenia wzór znaku nagrobego;

12. przewoźnicy publicznego transportu zbiorowego (b.d.) obsługujący szerszą grupę uprawnionych do ulgi 51%.

B) Wpływ na społeczeństwo

Proponowane zmiany przyczynią się do wzmocnienia poczucia sprawiedliwości i równego traktowania rodzin osób zasłużonych w stosunku do innych grup objętych opieką UdSKIOR, poprzez uwzględnienie w ustawie nielicznych przypadków osób, które ze względu na stosowane rozwiązania prawne¹⁶ nie mogły uzyskać statusu lub świadczeń należnych działaczom opozycji antykomunistycznej oraz osobom represjonowanym z powodów politycznych¹⁷ pomimo swoich zasług.

W ustawie uwzględniono także sytuację wdów i wdowców po działaczach opozycji antykomunistycznej. Przyznanie im nowych uprawnień wzorowanych na rozwiązaniach dotyczących wdów i wdowców po osobach zaangażowanych w działalność niepodległościową w latach 1939-1956 poszerzy możliwości ich wsparcia materialnego. Jednocześnie podkreślić należy, że uzyskane uprawnienia mogą być punktem wyjścia do wysuwania postulatów całkowitego zrównania statusu tych osób ze statusem wdów i wdowców po kombatantach. Przykładowo, w projektowanych przepisach nie uwzględniono sytuacji osób, które nie mają obywatelstwa polskiego, posiadają jednak Kartę Polaka, uwzględnianą w przypadku przyznawania uprawnień należnych wdowom i wdowcom po kombatantach. Zwrócić też należy uwagę, że uprawnień wdowy lub wdowca osoby uprawnionej nie będą mogły realizować osoby, które nie mają polskiego obywatelstwa, pomimo że np. mogą mieszkać w Polsce.

Projektowane zmiany mogą stać się też podstawą do wysuwania postulatów uzyskania podobnych uprawnień przez kolejne grupy, np. wdowy i wdowców po weteranach.

Odrębną kwestią jest stworzenie nowej ścieżki uzyskiwania statusu działacza opozycji antykomunistycznej. Wprowadzenie dwustopniowego, rozszerzonego postępowania w IPN dla określenia, czy osoba ubiegająca się o status działacza opozycji antykomunistycznej była tajnym współpracownikiem uwzględnić ma

¹⁶ Np. działacze opozycji antykomunistycznej (głównie urodzeni przed 1 stycznia 1949 r.), którzy nie wypracowali wymaganego minimalnego stażu pracy (15 lat dla kobiet i 20 dla mężczyzn) i którzy pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego nie otrzymują świadczenia wyrównawczego.

¹⁷ Np. dziennikarze świadczący pracę na rzecz czasopism lub redakcji radiowych nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do czerwca 1989 r.

sytuację osób, w przypadku których w archiwach IPN 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 i którym Prezes Instytutu Pamięci Narodowej decyzją odmówi potwierdzenia spełniania warunków ustawy. Osoba taka będzie mogła złożyć oświadczenie, że niezależnie od złożonych podpisów nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa. Prawdziwość złożonego oświadczenia będzie badana przez oddziałowe biuro lustracyjne IPN-KŚZPNP. Rozpoczęcie postępowania będzie związane z powiadomieniem o nim właściwej wojewódzkiej Rady ds. Działaczy Opozycji Antykomunistycznej oraz Szefa UdSKIOR. Podmioty te będą mogły przekazać swoje stanowisko w sprawie. Zmiana ma pozwolić na uwzględnienie nie tylko kryterium formalnego, co w praktyce oznaczało dokonanie oceny wyłącznie na podstawie stanu zachowanej dokumentacji w archiwach, ale też określenie, czy doszło do rzeczywistego nawiązania współpracy w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. W efekcie status działaczy uzyskać będą mogły także te osoby, które np. zostały wprowadzone w błąd, podpisały zobowiązanie do współpracy, ale jej nie podjęły, a nawet o swoich kontaktach z aparatem bezpieczeństwa poinformowały współpracowników w podziemiu. Mając na uwadze specyfikę działań organów bezpieczeństwa w okresie PRL, uznanie takich sytuacji wydaje się być uzasadnione, tak etycznie, jak i moralnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że zmiana ta może nie spotkać się ze zrozumieniem szerszych kręgów społeczeństwa, o czym świadczą wypowiedzi przedstawione w ramach konsultacji społecznych¹⁸.

Uzasadnione wydaje się proponowane usunięcie rozróżnienia pomiędzy represjami wynikającymi z udziału w wystąpieniu wolnościowym i z prowadzenia systematycznej działalności niepodległościowej (art. 1 pkt 3), pozwalające na uwzględnienie różnych form działalności na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce w okresie od 1 stycznia 1956 r. do 31 lipca 1990 r.

Przedstawiane propozycje są odpowiedzią na wątpliwości interpretacyjne, a także zarzuty dotyczące kształtowania przepisów uniemożliwiających potwierdzanie statusu działacza opozycji osobom na to zasługującym. Zmiana pozwoli więc na uwzględnienie też sytuacji nietypowych, ale uzasadnionych.

Projekt w art. 4 zrównuje w uprawnieniach do dochodzenia rekompensaty dziennikarzy prasy podziemnej i redakcji podziemnego radia z dziennikarzami radia i prasy „oficjalnej”. Dzięki temu okresy świadczenia pracy dziennikarskiej na rzecz czasopism drugiego obiegu mają być traktowane jako praca o szczególnym charakterze. Rozwiązanie to traktować należy jako zrównanie praw tej grupy pracowników i beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego.

Jako realizację postulatu sprawiedliwości społecznej należy ocenić możliwość uwzględnienia sytuacji osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Osoby te, by móc uzyskać ekwiwalent dodatku wyrównawczego nie będą musiały wykazać, że pracowały minimum 15 lub 20 lat, do czego nie są zobowiązane osoby młodsze.

¹⁸ ID ankiety: 88748.

Działacze opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowane politycznie, którzy tracą pracę, będą mogli wliczyć okresy niektórych represji i okresy świadczenia pracy na rzecz organizacji niepodległościowych do okresów, od których zależy wysokość i okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Uznanie tych okresów represji i pracy za okresy składkowe może mieć wpływ na sytuację materialną szczególnie tych osób, które przez dłuższy czas pracowały wyłącznie dla organizacji niepodległościowych lub doznawały represji.

Proponowane regulacje pozwolą zaangażować w proces konsultacji przedstawicieli wojewódzkich rad konsultacyjnych z całej Polski, co umożliwi usprawnienie przepływu informacji do środowisk lokalnych oraz zaangażowanie w konsultacje jak najszerszej reprezentacji osób, których ustawa bezpośrednio dotyczy.

Projektowane działania pozwolą wzmocnić pamięć o wydarzeniach sprzed 1989 r. i wiedzę o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych dzięki znakom nagrobnym, a także zwiększyć transparentność działań UdSKIOR poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu listy osób, którym od dnia wejścia w życie ustawy potwierdzono status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Jednocześnie przyjęcie takiego rozwiązania może okazać się dużym wyzwaniem dla ochrony danych tych osób przed nadużyciami, co wiąże się z publikacją informacji dotyczących miejsca zamieszkania osób mających status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych.

Można się także spodziewać, że podobnych do zaproponowanych rozwiązań (takich jak np. możliwość otrzymania znaku nagrobnego) oczekiwać będą rodziny kombatantów czy np. weteranów.

C) Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projektu przesłano 65 ankiet. Autorzy trzech z nich przedstawili się jako reprezentujący stanowisko podmiotu innego niż osoba fizyczna. Zamieszczone komentarze wskazywały, że kluczowe dla komentujących pozostają kwestie nadawania statusu działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych. Podkreślano również, że istnieje ryzyko pominięcia przez ustawodawcę: osób działających w mniej znanych lub nieformalnych strukturach opozycyjnych – np. działacze lokalni, którzy nie należeli do dużych organizacji (jak „Solidarność”), a mimo to ponosili konsekwencje swojej działalności; osób nieposiadających pełnej dokumentacji swojej działalności opozycyjnej – często z przyczyn historycznych (zniszczone akta, brak świadków, represje w małych miejscowościach)¹⁹. Zwracano też uwagę, że osoby, wobec których władze PRL stosowały represje pośrednie (np. zawodowe, edukacyjne), mogą nie zostać uznane za „represjonowane w rozumieniu ustawy”, podobnie jak osoby wykonujące zawody inne niż dziennikarz²⁰.

W przesłanych wypowiedziach podkreślano potrzebę sprawiedliwego uregulowania sytuacji tych osób, zadośćuczynienia za poniesione krzywdy

¹⁹ Np. ID ankiety: 59695.

²⁰ Np. ID ankiety: 88537.

i zapewnienia im godnych warunków życia²¹. Część komentujących wyrażała poparcie dla proponowanych zmian, uznając je za krok w kierunku naprawy dawnych niesprawiedliwości²². Inni natomiast krytykowali projekt, wskazując na niejasności w przepisach, brak spójności prawnej, ryzyko wykluczenia niektórych grup i problemy związane z podziałem środowiska²³. Pojawiały się także opinie dotyczące potrzeby doprecyzowania definicji działacza opozycji oraz zasad weryfikacji statusu, jak również uwagi o konsekwencjach finansowych i społecznych nowelizacji.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji.

Projekt nie powoduje zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby istotne informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawcy projekt pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa. Ich wysokość ma być uzależniona od liczby osób, które zgodnie z przewidzianymi w projekcie zmianami (zob. pkt II opinii) uzyskają uprawnienia działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych oraz pozostałych po nich wdów i wdowców, a także wymiaru wypłacanych świadczeń pieniężnych, pomocy pieniężnej, świadczeń wyrównawczych, świadczeń solidarnościowych²⁴, dodatków kompensacyjnych i ryczałtu energetycznego²⁵ oraz kosztów przyznanych ulg za przejazdy środkami komunikacji miejskiej i transportu kolejowego. Wnioskodawca szacuje, że wysokość wydatków budżetu państwa w pierwszym roku obowiązywania ustawy może być zbliżona do kwoty około 16,9 mln zł. Dodatkowo Wnioskodawca wskazuje, że przeprowadzony szacunek nie uwzględnia takich czynników wpływających na wysokość wydatków jak: poziom inflacji, poziom cen energii oraz miernika

²¹ Np. ID ankiety: 74234.

²² Np. ID ankiety: 59589.

²³ Np. ID ankiety: 59905.

²⁴ Zgodnie z nowoprojektowanymi art. 10j-10r prawo do świadczenia solidarnościowego ma przysługiwać osobie uprawnionej, która osiągnęła wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, ma okres składkowy lub nieskładkowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynoszący co najmniej 1 miesiąc, nie ma ustalonego prawa lub nie pobiera emerytury, renty inwalidzkiej, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej lub renty albo emerytury zagranicznej oraz nie pozostaje w stosunku pracy, nie prowadzi działalności gospodarczej lub działalności rolniczej. Świadczenie solidarnościowe przyznawane ma być w kwocie 3 603,35 zł, finansowane z budżetu państwa i wypłacane przez ZUS.

²⁵ O których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2039, ze zm.).

odnoszącego się do przeciętnego dalszego trwania życia²⁶. W odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego Wnioskodawca nie wskazał skutków finansowych.

Wnioskodawca nie wskazał również źródeł finansowania dla przedłożonych w projekcie rozwiązań, które będą wiązały się z możliwym zwiększeniem wydatków budżetu państwa w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w zakresie m.in. wypłaty świadczenia pieniężnego oraz pomocy pieniężnej jednorazowej lub okresowej²⁷ dla działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, a także w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wypłaty świadczeń wyrównawczych i nowoprojektowanych świadczeń solidarnościowych²⁸ dla osób uprawnionych. Dodatek kompensacyjny oraz ryczałt energetyczny²⁹ wypłacane mają być przez właściwe organy rentowe ze środków będących w dyspozycji tych organów i finansowane z budżetu państwa i podlegają refundacji na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dotacji budżetu państwa. Jednocześnie należy dodać, że proponowany mechanizm finansowy nie będzie wiązał się z pozyskaniem dochodów.

Po analizie przyjętych przez Wnioskodawcę w ocenie wpływu na sektor finansów publicznych założeń należy wskazać:

²⁶ Przeciętne dalsze trwanie życia jest to wskaźnik, który wyraża średnią liczbę lat, jaką w danych warunkach umieralności ma jeszcze do przeżycia osoba pochodząca z badanej populacji (J. Z. Holzer „Demografia” PWE 2003). W 2024 r. przeciętne trwanie życia mężczyzn w Polsce wyniosło 74,93 roku, natomiast kobiet 82,26 roku, zob. *Trwanie życia w 2024 r.* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, s. 7.

²⁷ W 2024 r. UdSKIOR wydatkował środki w łącznej kwocie 319 225 tys. zł na realizację zadań w zakresie świadczeń pieniężnych i pomocy pieniężnej dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych. Z tego na świadczenia pieniężne dla osób uprawnionych (tj. przeciętnie 14 746 osób miesięcznie) przeznaczono kwotę 310 359 tys. zł (tj. przeciętnie 1 754 zł na osobę miesięcznie), natomiast pomoc pieniężna została udzielona w kwocie 8 866 tys. zł. W 2024 r. wydano 1 159 pozytywnych decyzji w sprawach o przyznanie świadczenia pieniężnego oraz pozytywnie rozpatrzono 2 869 wniosków o przyznanie pomocy pieniężnej. Średnia kwota przyznanej pomocy na decyzję w 2024 r. wyniosła 3 000 zł, a na osobę 5 100 zł. Pomoc pieniężna była udzielana również osobom mieszkającym poza granicami Polski (Dania, Wielka Brytania, Irlandia, Włochy, Holandia). Na pomoc tym osobom przeznaczono łącznie 25 tys. zł. Wydano 8 decyzji o przyznaniu jednorazowej pomocy pieniężnej (średnio na 1 osobę około 3 100 zł). W 2024 r. kontynuowano realizację „Programu dofinansowania leczenia uzdrowiskowego” oraz „Programu dofinansowania zakupu aparatów słuchowych”. Z pomocy skorzystało odpowiednio 568 osób na łączną kwotę 2 726 tys. zł (średnio na 1 osobę 4 800 zł) oraz 155 osób na łączną kwotę 884 tys. zł (średnio na 1 osobę 5 700 zł). Zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych za 2024 rok*. UdSKIOR, s. 10-11 i 37-38 oraz *Informacja Departamentu Orzecznictwa i Spraw Socjalnych w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 5 września 2025 r.* (w zakresie informacji o przeciętnej liczbie osób, którym wypłacono świadczenie pieniężne w 2024 r. oraz o przeciętnej wysokości świadczenia pieniężnego wypłaconego w 2024 r.).

²⁸ W 2024 r. ZUS wypłacił świadczenia wyrównawcze (łącznie ze świadczeniami realizowanymi na mocy umów międzynarodowych) w wysokości 38 058,1 tys. zł. Przeciętna miesięczna liczba osób uprawnionych, którym wypłacono świadczenie (łącznie ze świadczeniami realizowanymi na mocy umów międzynarodowych) w 2024 r. wyniosła 3,1 tys. *Informacja Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 września 2025 r.*

²⁹ Przysługujące osobom, którym przyznano status wdowy albo wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych, pobierającej emeryturę lub rentę inwalidzką, rentę z tytułu niezdolności do pracy albo rentę rodzinną albo uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne.

1. Przyjęta liczba potencjalnych beneficjentów została oszacowana na podstawie analizy własnej Wnioskodawcy (zob. pkt 4 i 6 DSR). Liczbę wdów albo wdowców po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych Wnioskodawca określił na: 2 200 uprawnionych – w pierwszym roku, 3 800 uprawnionych – w drugim roku, 5 100 uprawnionych – w trzecim roku, 6 400 uprawnionych – w czwartym roku, 7 600 uprawnionych – w piątym roku oraz w szóstym roku i w kolejnych latach po około 200 dodatkowych uprawnionych rocznie. W ocenie BEOS obecnie jest to około 9 200 uprawnionych³⁰. Liczbę działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych uprawnionych do świadczenia solidarnościowego określił na 120 osób (co potwierdza BEOS w pkt VI opinii) i przewiduje, że liczba ta będzie się zmniejszać o około pięć osób rocznie. Natomiast liczbę osób, które staną się beneficjentami ustawy wskutek projektowanych zmian redefiniujących działacza opozycji antykomunistycznej oraz osobę represjonowaną z powodów politycznych Wnioskodawca określił na około 150 osób w perspektywie trzech lat, tj. w zbliżonej liczbie do wynikającej z analizy BEOS.
2. W kontekście powyższych uwag oraz szacunków przeprowadzonych przez Wnioskodawcę, skutki finansowe dla budżetu państwa w okresie 10 lat od wejścia w życie projektowanych zmian mają kształtować się w następujący sposób – zob. tabela 1.

Tabela 1. Dodatkowe wydatki budżetu państwa w okresie 10 lat od wejścia w życie proponowanych zmian wg uprawnionych beneficjentów oraz rodzaju świadczeń (w mln zł)

Wyszczególnienie:	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian w mln zł (ceny stałe z roku 2025)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wydatki z tytułu wypłaty dodatku kompensacyjnego i ryczału energetycznego wdowom albo wdowcom	9,6	16,6	22,3	28,0	33,2	34,2	35,2	36,2	37,2	38,2
Wydatki z tytułu przyznania pomocy pieniężnej wdowom albo wdowcom	1,0	2,0	3,0	3,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Wydatki z tytułu przyznania świadczenia solidarnościowego uprawnionym	5,1	4,9	4,7	4,5	4,3	4,1	3,9	3,7	3,5	3,3
Wydatki z tytułu przyznania świadczeń w związku z redefinicją działacza opozycji antykomunistycznej oraz osoby represjonowanej z powodów politycznych	1,2	2,4	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6

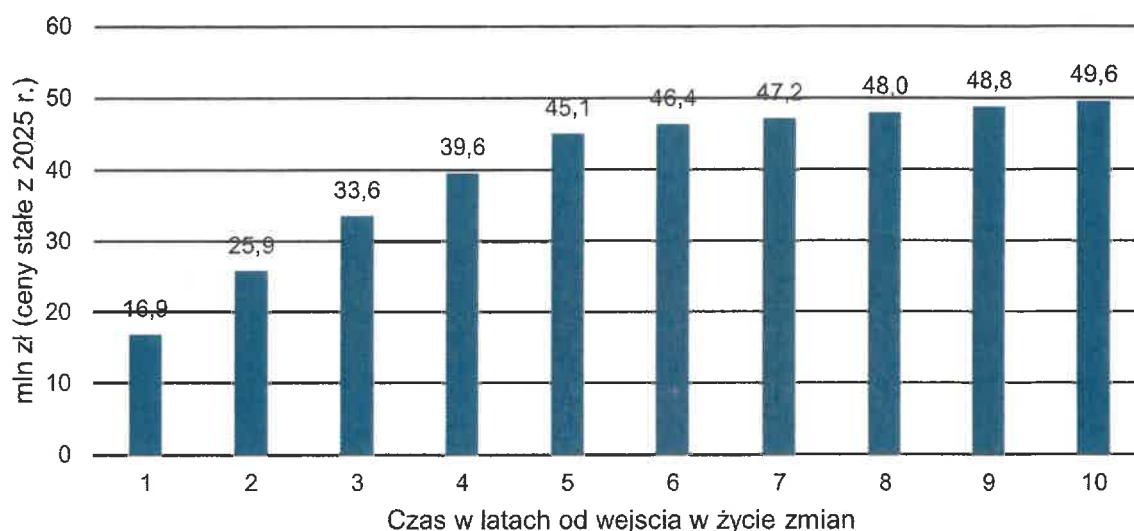
Źródło: Opracowanie własne na podstawie szacunków Wnioskodawcy z DSR.

Wzrost kosztów w kolejnych okresach ma być powodowany poszerzeniem się grona beneficjentów ustawy o członków rodzin działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych.

³⁰ Zob. pkt VI opinii.

Na wykresie 1. przedstawiono możliwe roczne skutki finansowe dla budżetu państwa w okresie 10 lat z uwzględnieniem powyższych szczegółowych kwot.

Wykres 1. Wydatki budżetu państwa ogółem w okresie 10 lat od wejścia w życie proponowanych zmian (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie szacunków Wnioskodawcy z DSR.

Łączne szacunkowe wydatki na ten cel w okresie 10 lat mają wynieść 401,1 mln zł (w cenach stałych z 2025 r.). Jednocześnie Wnioskodawca przewiduje, że skutki dla budżetu państwa wynikające z przedmiotowego projektu mogą zostać częściowo skompensowane z oszczędności wynikających z malejących wydatków państwa na wsparcie działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych wskutek corocznych zmian demograficznych³¹.

3. Proponowany 14-dniowy termin wejścia w życie ustawy wiązał się będzie z umożliwieniem składania wniosków o potwierdzenie statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych, a następnie wniosków o przedmiotowe świadczenia począwszy od 2026 r. Potencjalnie może wystąpić konieczność finansowania nieplanowanych w projekcie budżetu państwa na 2026 r. wydatków, stąd koszty projektu powinny zostać sfinansowane w ramach limitu wydatków budżetowych ustalonego w projekcie ustawy budżetowej³².

³¹ Wnioskodawca przedstawił odnośną analizę w pkt 7 DSR.

³² W 2026 r. zaplanowano ogółem środki budżetowe w wysokości 406 500 tys. zł na wypłatę świadczenia pieniężnego oraz pomocy pieniężnej dla osób uprawnionych (w dz. 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej). UdSKIOR planuje przyznanie świadczeń pieniężnych około 1 100 nowym osobom uprawnionym (aktualnie do świadczenia pieniężnego uprawnionych jest 15 719 osób), ponadto planuje wydanie około 4 200 decyzji w sprawie przyznania pomocy pieniężnej jednorazowej oraz około 1 000 decyzji w sprawie przyznania pomocy pieniężnej okresowej (od 1 stycznia do 31 sierpnia 2025 roku zarejestrowano 2 463 wnioski. W tym samym czasie wydano 2 423 decyzje przyznające pomoc pieniężną). W ramach różnych inicjatyw na rzecz działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych w 2026 r. Urząd planuje zabezpieczyć środki w wysokości: około 5 000 tys. zł na realizację „Programu dofinansowania leczenia uzdrowiskowego i ambulatoryjnej”, około 4 500 tys. zł na realizację „Programu dofinansowania zakupu aparatów słuchowych”, około 1 500 tys. zł na realizację „Programu dofinansowania do rehabilitacji domowej” oraz około 2 000 tys. zł na realizację nowego „Programu dofinansowania leczenia

Ponadto w odniesieniu do terminu wejścia w życie projektowanych przepisów ZUS³³ zwraca uwagę na konieczność modyfikacji systemów informatycznych, co wiązało się będzie z zagwarantowaniem odpowiedniego okresu *vacatio legis*, które określa na co najmniej 9 miesięcy od dnia publikowania ustawy.

4. W odniesieniu do oszacowania kosztów upoważnienia wdów albo wdowców po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych do ulg za przejazdy środkami komunikacji miejskiej i transportu kolejowego należy wskazać, że mogą wystąpić dodatkowe koszty. Niemniej jednak ich wymiar z tytułu przedstawionej propozycji legislacyjnej nie jest możliwy do ustalenia³⁴. Jednocześnie Wnioskodawca zwraca uwagę, że wdowy albo wdowcy, to często osoby w wieku uprawniającym je do ulg udzielanych przez przewoźników, stąd wymiar rekompensat w postaci dotacji z budżetu państwa dla przewoźników powinien uwzględniać ten fakt.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie przedstawiono wyliczonych skutków finansowych oraz kwantyfikowalnego ich wpływu na sektor finansów publicznych, choć podzielono opinię BEOS, że wskazane przez Wnioskodawcę skutki finansowe mogą być zawyżone³⁵.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Rozwiązania zaproponowane w projekcie nakładają nowe obowiązki o charakterze administracyjnym na różne podmioty, m.in. Szefa UdSKiOR, prokuratorów oddziałowych biur lustracyjnych, wojewódzkie rady konsultacyjne, operatora aplikacji mObywatel, ZUS.

Projekt nakłada dodatkowe obowiązki administracyjne na:

- UdSKiOR – zaangażowany w potwierdzanie statusu osób uprawnionych, publikujący rejestr osób uprawnionych w Biuletynie Informacji Publicznej, wydający legitymacje, znaki nagrobne, udzielający pomocy materialnej

protetyczno-stomatologicznego". Na realizację powyższych programów Urząd zaplanował w 2026 r. środki w łącznej kwocie ok. 13 000 tys. zł z możliwością weryfikacji kwot (podwyższenia lub obniżenia) w ciągu roku budżetowego w zależności od wykorzystania środków finansowych. Zob. *Projekt budżetu państwa w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na rok 2026*, UdSKiOR, s. 9-10 i 27-28.

³³ Zob. stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 października 2025 r. (991100.0230.147.2025.JK).

³⁴ Rekompensata w postaci dotacji z budżetu państwa przekazywana operatorowi z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym nie wyszczególnia kwot przypisanych do poszczególnych grup uprawnionych.

³⁵ Zob. ID ankiety: 59497.

i niematerialnej beneficjentom ustawy, w tym wdowom i wdowcom po działaczach opozycji antykomunistycznej lub osobach represjonowanych z powodów politycznych;

- IPN jako podmiot zaangażowany w badanie oświadczeń lustracyjnych i podejmujący decyzje dotyczące statusu działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych;
- ZUS podejmujący decyzje w sprawie wypłaty świadczenia solidarnościowego, przetwarzający dane beneficjentów ustawy;
- sądy powszechne/administracyjne jako podmioty, do których kierowane są odwołania od decyzji ZUS w razie uznania oświadczenia za nieprawdziwe;
- wojewódzkie rady konsultacyjne do spraw działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych jako podmioty zaangażowane w badanie zgodności oświadczenia wskazanego w projekcie ustawy;
- minister właściwy ds. informatyzacji jako organ odpowiedzialny za wdrożenie legitymacji beneficjentów ustawy w aplikacji mObywatel;
- Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Sprawiedliwości oraz minister właściwy do spraw zagranicznych, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu jako podmioty zaangażowane w proces badania oświadczenia lustracyjnego;
- minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego jako podmiot zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wzoru znaku nagrobego.

Proponowana zmiana przepisów ustawy nie wprowadza obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych.

Projektowana regulacja nie przyczyni się do ustanowienia nowych obciążeń administracyjnych, niemniej jednak może powodować wzrost obciążeń administracyjnych związanych ze zwiększeniem liczby obsługiwanych wniosków o potwierdzenie statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych, a następnie wniosków o przedmiotowe świadczenia w UdSKIOR³⁶, a także wniosków o świadczenie wyrównawcze i świadczenie solidarnościowe w ZUS. Ponadto projektowana regulacja wiąże się z koniecznością modyfikacji systemów informatycznych ZUS. Potencjalne koszty zwiększonych obciążeń administracyjnych powinny zostać sfinansowane w ramach limitu wydatków budżetowych ustalonego w projekcie ustawy budżetowej w UdSKIOR³⁷ oraz w ZUS.

³⁶ W 2024 r. Urząd wydatkował środki w wysokości 913 tys. zł, z przeznaczeniem na opłaty pocztowe od przekazów pieniężnych z pomocą i świadczeniami pieniężnymi, na opłaty bankowe od przelewów świadczeń zagranicznych, na pokrycie kosztów korespondencji prowadzonej w toku postępowań administracyjnych w sprawach przyznania pomocy i świadczenia pieniężnego oraz na koszty przejazdu działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych na posiedzenia wojewódzkich rad konsultacyjnych, zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych za 2024 rok*, UdSKIOR, s. 38.

³⁷ W UdSKIOR na 2026 r. zaplanowano kwotę w wysokości 1 500 tys. zł z przeznaczeniem na opłaty pocztowe od przekazów pomocy i świadczeń pieniężnych, na pokrycie kosztów korespondencji prowadzonej w toku postępowań administracyjnych w sprawach przyznania pomocy i świadczenia pieniężnego oraz na zwrot kosztów przejazdów członkom rad na posiedzenia wojewódzkich rad konsultacyjnych, zob. *Projekt budżetu państwa w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na rok 2026*, UdSKIOR, s. 28.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Projekt przewiduje nowelizację przepisów w zakresie warunków uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej, wprowadzenie dwustopniowej procedury odnoszącej się do przyznania osobie wnioskującej statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, statusu wdowy i wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej oraz dodatkowych uprawnień dla działaczy.

Wątpliwości budzą zmiany w zakresie procedury odnoszącej się do wniosku o przyznanie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych w świetle zasady równości i sprawiedliwości proceduralnej dotyczące uprawnień prokuratora oraz niedopuszczalności przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka, który był funkcjonariuszem organów bezpieczeństwa państwa.

Wprowadzenie kryterium posiadania obywatelstwa polskiego jako warunku otrzymania statusu wdowy lub wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych ma charakter dyskryminujący. Określenie warunków nabycia prawa do świadczenia solidarnościowego wymaga dokonania szczegółowej analizy w kontekście systemu ubezpieczeń społecznych.

2. Proponowane w projekcie rozwiązania nie nasuwają wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Głównym skutkiem społecznym projektowanych zmian będzie przywrócenie poczucia sprawiedliwości działaczom opozycji antykomunistycznej i osobom represjonowanym z powodów politycznych, dotychczas pomijanym przez przepisy, mimo ich zasług. Proponowane regulacje pozwolą wzmocnić pamięć o wydarzeniach sprzed 1989 r. i wiedzę o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych dzięki znakom nagrobnym, a także zwiększyć transparentność działań UdSKiOR. Spodziewać się można, że podobnych rozwiązań ustawowych oczekiwać będą inni beneficjenci działań UdSKiOR i rodziny osób objętych opieką tej instytucji.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy oraz na stopę inflacji.

4. Skutki finansowe: Proponowane w projekcie rozwiązania niosą za sobą koszty dla sektora finansów publicznych. Przedmiotowy projekt będzie wywoływał skutki finansowe dla budżetu państwa po stronie wydatków w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w zakresie m.in. wypłaty świadczenia pieniężnego oraz pomocy pieniężnej jednorazowej lub okresowej, a także w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wypłaty świadczeń wyrównawczych, świadczeń solidarnościowych oraz dodatku kompensacyjnego i ryczałtu energetycznego dla osób uprawnionych. Z analizy projektu wynika, iż dodatkowy koszt dla budżetu państwa w pierwszym roku obowiązywania ustawy może być zbliżony do kwoty około 16,9 mln zł. Natomiast z analizy liczby

potencjalnych beneficjentów projektowanych rozwiązań przeprowadzonej przez BEOS w pkt VI opinii wynika, że wskazane przez Wnioskodawcę skutki finansowe mogą być zawyżone.

5. Rozwiązania zagraniczne: Ze względu na charakter projektowanej zmiany nie ma konieczności dokonania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosownymi w innych państwach.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Magdalena Szczepańska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/