



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.129.2025

Warszawa, 17 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko w sprawie poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o działaczach opozycji
antykomunistycznej oraz osobach
represjonowanych z powodów politycznych
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1889).**

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

Z wyrazami szacunku

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji
antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz
niektórych innych ustaw (druk nr 1889)

I. Proponowane rozwiązania

W Sejmie RP procedowany jest obecnie poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1889), wniesiony do łaski marszałkowskiej 30 września 2025 r.

W projektowanej ustawie:

- Wprowadza się zmianę definicji działacza opozycji (art. 1 pkt 2 projektu) oraz wprowadza się obok dotychczasowego zagrożenia odpowiedzialnością karną, powiązanie działalności antykomunistycznej z zagrożeniem innymi represjami, w tym przewidzianymi w ustawie z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, która była narzędziem represji wobec młodzieży prowadzącej działalność niepodległościową (art. 1 pkt 3 projektu). Zmiany te mają usunąć wątpliwości, czy osoby prowadzące działalność na rzecz odzyskania niepodległości w wieku poniżej 17 lat mogą mieć potwierdzony status działacza opozycji antykomunistycznej.
- Zakłada się wprowadzenie zasady, że status osoby represjonowanej będzie przyznawany zarówno wtedy, gdy określonego rodzaju represje były skutkiem udziału w wystąpieniu wolnościowym, jak i wówczas, gdy zastosowano je w następstwie prowadzenia systematycznej działalności niepodległościowej (art. 1 pkt 3 projektu).
- Proponuje się dwustopniową procedurę, która pozwoli na badanie przez prokuratorów oddziałowych biur lustracyjnych IPN, czy doszło do rzeczywistej współpracy wnioskodawcy z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa (art. 1 pkt 4 projektu). Pierwszy stopień zakłada badanie dokumentów i wydawanie decyzji przez Prezesa IPN w dotychczasowy sposób. Drugi stopień przewiduje natomiast, że osoba, której Prezes IPN prawomocną decyzją odmówi potwierdzenia spełnienia warunków, o których mowa w art. 4 ustawy o działaczach (...) będzie mogła złożyć oświadczenie, że nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa (art. 1 pkt 5 projektu w zakresie dodania art. 5a). W przypadku, gdy prokurator uzna, że nie doszło do faktycznej współpracy z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa, zawiadamia osobę zainteresowaną o uznaniu jej oświadczenia za prawdziwe. Takie zawiadomienie usuwałoby formalne przeszkody do potwierdzenia przez Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Gdyby jednak prokurator uznał, że badane oświadczenie nie jest prawdziwe, osobie zainteresowanej przysługiwałoby prawo złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego do sądu.
- Proponuje się przyznanie wdowom/wdowcom po działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych tych samych uprawnień, które obecnie przysługują wdowom/wdowcom po kombatantach i osobach represjonowanych w latach 1939-1956, a więc na podstawie przepisów ustawy z 24 stycznia 1991 o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (art. 1 pkt 7 i 8 projektu), w drodze decyzji administracyjnej Szefa UDSKiOR (art. 1 pkt 5 projektu w zakresie dodania art. 5b). W postępowaniu przed Szefem UDSKiOR wdowa/wdowiec będą zobowiązani do przedstawienia decyzji Prezesa IPN

potwierdzającej fakt spełniania warunków, o których mowa w art. 4 ustawy o działaczach (...) albo dokumenty o uznaniu przez prokuratora oddziałowego biura lustracyjnego IPN lub sąd za prawdziwe oświadczenia o niewspółpracowaniu z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa. Wdowie lub wdowcowi o potwierdzonym statusie, pobierającym jedno ze wskazanych świadczeń emerytalno-rentowych, miałyby przysługiwać ryczałt energetyczny i dodatek kompensacyjny. Wdowy i wdowcy byłiby również uprawnieni do jednorazowej pomocy pieniężnej, jeżeli wykażą, że znajdują się w trudnej sytuacji materialnej lub zdrowotnej, albo wystąpiły trudne do przewyższenia zdarzenia losowe. Uzyskają również ulgi przy przejazdach krajową komunikacją kolejową i autobusową (art. 1 pkt 11 projektu).

- Proponuje się udostępnienie legitymacji działacza opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowanej z powodów politycznych w aplikacji mObywatel (art. 1 pkt 6 projektu).

- Umożliwia się wydawanie na wniosek członka rodziny zmarłego działacza opozycji lub osoby represjonowanej przez Szefa UDSKiOR znaku nagrobnego przeznaczonego do umieszczenia na grobie działacza opozycji lub osoby represjonowanej (art. 1 pkt 12 projektu).

- Wprowadza się tak zwane świadczenie solidarnościowe (art. 1 pkt 9 projektu), które przysługiwałoby tym działaczom opozycji i osobom represjonowanym, którzy osiągnęli wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, mają okres składkowy lub nieskładkowy w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej wynoszący co najmniej jeden miesiąc i nie mają ustalonego prawa lub nie pobierają emerytury, renty inwalidzkiej, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej lub renty albo emerytury zagranicznej, nie pozostają w stosunku pracy ani nie prowadzą działalności gospodarczej lub rolniczej. Wysokość świadczenia, wypłacanego przez ZUS wynosiłaby 3603,35 zł i podlegałaby corocznej waloryzacji.

- Proponuje się, by Szef UDSKiOR publikował w Biuletynie Informacji Publicznej UDSKiOR listę osób, którym od dnia wejścia w życie ustawy o działaczach (...) potwierdzono status działacza lub osoby represjonowanej, celem upowszechniania wiedzy o bohaterach wolności z jednej strony, oraz z drugiej - celem uczynienia procesu potwierdzania statusu bardziej transparentnym (art. 1 pkt 14 projektu).

- Zakłada się zrównanie w uprawnieniach do dochodzenia rekompensaty, o której mowa w przepisach ustawy z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, dziennikarzy prasy podziemnej i redakcji podziemnego radia z dziennikarzami radia i prasy „oficjalnej”. Dzięki zaproponowanemu rozwiązaniu okresy świadczenia pracy dziennikarskiej na rzecz czasopism drugiego obiegu będą na gruncie tej ustawy traktowane również jako praca o szczególnym charakterze. Okresy świadczenia tej pracy będzie ustalał w drodze decyzji administracyjnej Szef UDSKiOR (art. 6 projektu).

- Proponuje się, by działacze opozycji i osoby represjonowane, którzy stracą pracę, 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 (art. 3 projektu).

II. Opinia dotycząca rozwiązań prawnych przyjętych w projekcie ustawy

Rada Ministrów co do zasady odnosi się przychylnie do rozwiązań prawnych przyjętych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że regulacja umożliwiająca uzyskanie statusu działacza opozycji antykomunistycznej przez osoby prowadzące działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości w wieku poniżej 17 lat, wobec których orzeczono środek poprawczy lub środki wychowawcze w postępowaniu w sprawach nieletnich, przyjęta została na mocy ustawy z dnia 13 marca 2026 r. o zmianie

ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. poz. 566). W tym zakresie zatem projekt stał się bezprzedmiotowy.

Przychylnie należy ocenić umożliwienie uzyskania statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych przez osobę, która została relegowana z uczelni wyższej lub innej szkoły, zwolniona z pracy czy pozbawiona możliwości wykonywania zawodu, nie tylko - jak to stanowią obecne przepisy - na skutek udziału w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce, ale również w wyniku prowadzenia systematycznej działalności niepodległościowej.

Pozytywnie należy się również odnieść do propozycji wprowadzenia nowych form niematerialnego uznania zasług działaczy opozycji oraz osób represjonowanych z przyczyn politycznych. Uznanie zasług jest sferą, w której symbole, w tym w szczególności te obecne w przestrzeni publicznej i pochodzące od organów władzy publicznej, odgrywają istotną rolę społeczną. Dlatego też Rada Ministrów pozytywnie ocenia propozycję wydawania znaku nagrobnego przez Szefa UDSKiOR na wniosek członka rodziny zmarłego działacza opozycji lub osoby represjonowanej, a także publikowania przez Szefa UDSKiOR w Biuletynie Informacji Publicznej listy osób, którym potwierdzono status działacza opozycji lub osoby represjonowanej. To bez wątpienia ważny element docenienia zasług tych osób, a także utrwalenia o nich pamięci.

Nie mniej istotna jest materialna forma docenienia działaczy opozycji i osób represjonowanych oraz skompensowania poniesionych przez te osoby określonego rodzaju uszczerbków. Świadczenie solidarnościowe, prawo do rekompensaty uregulowane w ustawie o emeryturach pomostowych dla dziennikarzy prasy drugiego obiegu oraz kompleks uprawnień świadczeniowych dla wdów i wdowców po działaczach opozycji i osobach represjonowanych, to materia o niezwykle wrażliwym charakterze, jako że łączy w sobie zagadnienia konstytucyjne, finansowe oraz społeczne.

Wątpliwości może wywoływać rozwiązanie umożliwiające wdowom bądź wdowcom po osobach posiadających status działacza opozycji lub osoby represjonowanej uzyskanie prawa do ryczałtu energetycznego oraz dodatku kompensacyjnego. Świadczenia te zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego ustawą o kombatantach (...) i odnoszą się do wdów i wdowców po osobach, które uzyskały uprawnienia kombatanckie na mocy przepisów tej ustawy. W związku z tym w przypadku wdów i wdowców po kombatantach ich prawo do dodatku kompensacyjnego i ryczałtu energetycznego jest konsekwencją uprawnień kombatanta. Dodatek kombatancki, ryczałt energetyczny i dodatek kompensacyjny za życia kombatanta składają się na przychody, z których utrzymuje się wspólne gospodarstwo domowe kombatanta i jego małżonka. Zasadne zatem jest, aby po śmierci kombatanta dodatek kompensacyjny i ryczałt energetyczny przechodziły na małżonka pozostałego przy życiu. Natomiast w przypadku wdów i wdowców po działaczach opozycji i osobach represjonowanych świadczenia te miałyby niejako samodzielny charakter, ponieważ działaczom opozycji i osobom represjonowanym prawo do ryczałtu energetycznego i dodatku kompensacyjnego nie przysługuje. W konsekwencji stwierdzić należy, że proponowana w tym zakresie regulacja nie ma dostatecznego uzasadnienia systemowego.

Nie oznacza to jednak negatywnej oceny dla proponowanej w projekcie generalnej idei przyznania świadczeń pieniężnych wdowom i wdowcom pozostałym po działaczach opozycji antykomunistycznej. Jest to bowiem propozycja zgodna z już istniejącymi rozwiązaniami systemowymi, które przewidują świadczenia dla wdów i wdowców pozostałych po kombatantach oraz osobach represjonowanych politycznie w PRL do 1956 r. (ich wyrazem są stosowne przepisy ustawy o kombatantach oraz ustawy o

świadczeniu pieniężnym przysługującym żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu oraz batalionach budowlanych). Biorąc jednakże pod uwagę wskazane powyżej zastrzeżenia, wsparcie dla wdów i wdowców po działaczach opozycji powinno przybrać formę świadczenia pieniężnego innego niż ryczałt energetyczny i dodatek kompensacyjny. Jednocześnie wysokość tego świadczenia pieniężnego nie powinna przekraczać wysokości wskazanego ryczałtu energetycznego i dodatku kompensacyjnego.

Z kolei przyznanie prawa do rekompensaty z ustawy o emeryturach pomostowych może nasuwać pewne wątpliwości natury proceduralnej, związane w szczególności z trudnością udowodnienia faktu prowadzenia tej działalności w pełnym wymiarze czasu pracy na przestrzeni określonego czasu. Należy bowiem zaznaczyć, że obowiązujące w tym zakresie przepisy wymagają, by osoba ubiegająca się o przyznanie prawa do rekompensaty wykonywała określony rodzaj pracy w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie stosunku pracy, a w postępowaniu w sprawie ustalenia prawa do rekompensaty niezbędnym jest wykazanie spełnienia tych warunków w ściśle określonym czasie.

Ponadto prawo do rekompensaty przysługuje pod warunkiem wykonywania określonego rodzaju pracy przez okres co najmniej 15 lat przed 1 stycznia 2009 r. Projekt ustawy nie wskazuje, w jaki sposób te ustawowe warunki miałyby zostać przeniesione na grunt nowelizowanej ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej (...). Biorąc pod uwagę specyfikę okresów, o których mowa w projektowanej ustawie, w tym w szczególności okoliczności ich przebiegu oraz ich odległy czasowo charakter, można przyjąć, że ich stwierdzenie w sposób odpowiadający przepisom ustawy o emeryturach pomostowych mogłoby napotykać istotne trudności, a w wielu przypadkach - okazać się niemożliwe.

W odniesieniu do propozycji wprowadzenia dla niektórych działaczy opozycji i osób represjonowanych nowego rodzaju świadczenia w postaci świadczenia solidarnościowego, należy zwrócić uwagę na potrzebę precyzyjnego określenia warunków jego przyznania. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że świadczenie solidarnościowe jest adresowane do działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych, które urodziły się przed 1949 r., a projektowany art. 10j ustawy, jak również pozostałe przepisy ustawy, nie zawierają zapisu warunkującego przyznanie prawa do świadczenia solidarnościowego od okoliczności urodzenia się przed 1949 r. Uzasadnione wydaje się również uzupełnienie projektowanego art. 10j pkt 4 ustawy w taki sposób, aby warunek niepozostawania w stosunku pracy, nieprowadzenia działalności gospodarczej lub działalności rolniczej, odnosił się również do osób, które są zatrudnione, prowadzą działalność gospodarczą lub rolniczą za granicą. Brak takiego zapisu będzie prowadzić do odmiennego traktowania osób aktywnych zawodowo w Polsce od osób aktywnych zawodowo za granicą. Bez tego zapisu osoba aktywna zawodowo za granicą nabydzie prawo do świadczenia solidarnościowego, natomiast osoba aktywna zawodowo w Polsce tego świadczenia już nie otrzyma. Wreszcie w celu zapewnienia spójności warunku niepozostawania w stosunku pracy, nieprowadzenia działalności gospodarczej lub rolniczej, z rozwiązaniami już istniejącymi na gruncie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych należy rozważyć jego modyfikację w kierunku objęcia nim działalności będącej tytułem do ubezpieczeń społecznych oraz służby. Zapobiegnie to jakimkolwiek wątpliwościom interpretacyjnym. Wydaje się również, że warunek dotyczący okresu składkowego i nieskładkowego powinien zostać zawężony wyłącznie do okresu składkowego, przy zachowaniu jego jednomiesięcznego wymiaru. Wówczas można uznać, że osoby te znajdują się w analogicznej sytuacji do tych, za które została odprowadzona jedna składka.

Uregulowania wymaga wreszcie kwestia kosztów obsługi tego zadania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ponieważ byłoby to nowe zadanie dla ZUS. ZUS uzyskuje przychody (art. 76 ust. 1 ustawy o

systemie ubezpieczeń społecznych) między innymi z odpisu z FUS, FEP oraz z wpływów z tytułu wykonywania innych zadań zleconych Zakładowi oraz z dotacji. Zgodnie z art. 71 ust. 1 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS wykonuje również zadania powierzone na podstawie innych ustaw, i są one wykonywane odpłatnie. Przy czym, należy to wyraźnie zaznaczyć, zadania zlecone nie powinny być finansowane ze środków FUS. Stąd też, mając na uwadze fakt, że koszty obsługi powinny umożliwić realizację wszystkich czynności związanych z obsługą zleconego zadania - w tym przypadku wypłaty świadczenia solidarnościowego oraz przyznania prawa i wypłaty świadczeń pieniężnych wdowom i wdowcom pozostałym po działaczach opozycji antykomunistycznej - bez konieczności ich dofinansowywania z innych przychodów Zakładu, w tym z odpisu z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność ZUS zasilanego środkami ze składek na ubezpieczenia społeczne, proponuje się ustanowienie ich w pierwszym roku na poziomie 2,5%, a w następnych latach na poziomie 2% wartości tych świadczeń. Przykładowo, roczne koszty obsługi samego świadczenia solidarnościowego przy założonym % prowizji wyniosłyby w kolejnych latach nieco ponad 100 tys. zł. Koszt obsługi obejmowałby przyznanie prawa, wypłatę oraz waloryzację świadczenia solidarnościowego. Z wyjaśnień ZUS wynika, że koszt obsługi szacowany jest w pierwszym roku na ok. 120 tys. zł, w następnych latach koszt ten będzie stanowić ok. 50% tej kwoty i wynosić ok. 64,5 tys. zł. Koszty te nie obejmują wydatków związanych z koniecznością dostosowania systemu informatycznego do obsługi świadczenia solidarnościowego. Stąd też proponuje się, by prowizja dla ZUS w pierwszym roku wyniosła 2,5%. Umożliwi to sfinansowanie kosztów obsługi obydwu świadczeń, a w latach następnych poziom 2% pozwoli ZUS-owi zrekompensować koszt obsługi świadczeń solidarnościowych oraz świadczeń pieniężnych wdowom/wdowcom pozostałym po działaczach opozycji antykomunistycznej i odzyskać w długiej perspektywie koszty poniesione na dostosowanie systemu informatycznego ZUS.

Projektowane regulacje przewidują też szereg drobnych, choć ważnych propozycji, jak te związane z możliwością uzyskania legitymacji działacza opozycji i osoby represjonowanej w aplikacji mObywatel, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości uzyskania legitymacji w wersji tradycyjnej, tj. plastikowej. Ta propozycja wpisuje się w priorytety rządu w dziedzinie deregulacji i cyfryzacji, i z tego względu zasługuje na aprobatę.

W odniesieniu do przedstawionych przez projektodawców skutków finansowych zaproponowanych rozwiązań zaznaczyć należy, że mają one charakter szacunkowy i wymagają doprecyzowania.

W ocenie Rządu szacunkowe łączne koszty proponowanych zmian związane z wejściem w życie projektu ustawy wyniosą w okresie 10 lat kalendarzowych ok. 506 mln zł (w pierwszym roku 18,7 mln zł), w tym z tytułu:

- zmian w przepisach definiujących działalność na rzecz niepodległości i represje oraz w procedurze potwierdzania statusu, będą skutkować wzrostem wydatków budżetu państwa (część pozostająca w dyspozycji Szefa UdSKIOR) - 33, 1 mln zł (w pierwszym roku 1,2 mln zł);
- wydatków na świadczenia dla wdów po działaczach opozycji antykomunistycznej, spowodują wzrost wydatków budżetu państwa ok. 382 mln zł (w pierwszym roku 10,9 mln zł);
- wydatków z tytułu wprowadzenia proponowanego w projekcie świadczenia solidarnościowego, spowodują wzrost wydatków budżetu państwa - 48,9 mln zł (w pierwszym roku 5,5 mln zł);
- wydatków z tytułu wliczenia okresów niektórych represji i okresów świadczenia pracy na rzecz organizacji niepodległościowych do okresów, od których zależy wysokość i okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych, wyniosą łącznie 75 tys. zł rocznie;
- wydatków związanych z wytworzeniem i dystrybucją znaków nagrobnych przeznaczonych do umieszczenia na grobach zmarłych działaczy opozycji, powinny oscylować wokół kwoty 20-30 tys.

rocznie;

- wydatków z budżetu Urzędu z przeznaczeniem na pomoc pieniężną dla wdów/wdowców po działaczach opozycji - 36 mln zł (w pierwszym roku 1 mln zł).

Pozostałe zadania: badanie oświadczeń lustracyjnych, udostępnienie legitymacji działacza opozycji antykomunistycznej w aplikacji mObywatel, nie generują dodatkowych skutków finansowych. Należy też zwrócić uwagę, że zawarta w projekcie propozycja zwolnienia z podatku proponowanych świadczeń (ryczałt energetyczny i dodatek kompensacyjny dla wdów i wdowców) spowoduje w ciągu 10 lat ubytek dochodów z PIT szacowany na około 45,8 mln zł (od około 1,3 mln zł do 6,3 mln zł rocznie), w tym dla budżetu państwa - 6,9 mln zł (0,2 mln do 0,9 mln zł rocznie) i dla JST - 38,9 mln zł (1,1 mln zł - 5,4 mln zł). Nie można jednak nie dostrzec, że w tym samym czasie zwiększą się dochody PIT z tytułu wypłaty świadczenia solidarnościowego - w ciągu 10 lat wzrost dochodów z PIT szacuje się na około 6,7 mln zł (0,7 - 0,6 mln zł rocznie), w tym dla budżetu państwa - o 1 mln zł (około 0,1 mln zł rocznie) i dla JST - o 5,7 mln zł (0,5 - 0,6 mln zł). Z tego samego tytułu odnotowany zostanie także wzrost dochodów do NFZ - w ciągu 10 lat wzrost dochodów szacuje się na około 5 mln zł (0,5 mln zł rocznie).

Proponuje się, by nowe przepisy weszły w życie 1 stycznia 2027 r., a nie jak przewiduje projekt ustawy - po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Szacunkowe skutki finansowe proponowanych rozwiązań uwzględniają tę propozycję.

III. Wnioski

Rada Ministrów kierunkowo popiera projekt ustawy z zastrzeżeniem zmian wynikających z uwag zamieszczonych w stanowisku. Z pewnością będą one mogły być uwzględnione w toku procesu legislacyjnego w Sejmie i Senacie. Z tych powodów Rada Ministrów deklaruje pełną gotowość do wsparcia parlamentarzystów w dalszych pracach nad omawianym projektem.