

Decyzja
Prezydium KK
nr 182/2013

ws. opinii o projekcie ustawy o *pomocy dla działaczy opozycji demokratycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych*

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wnosi następujące uwagi do senackiego projektu *ustawy o pomocy dla działaczy opozycji demokratycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych*:

1. Tytuł projektu ustawy brzmi: *ustawa o pomocy dla działaczy opozycji demokratycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych*. Tak zredagowany tytuł sugeruje, iż w okresie objętym zakresem czasowym projektu ustawy, stanowiącym w dziejach Polski okres istnienia i funkcjonowania totalitarnego państwa komunistycznego, ówczesne władze przyzwały na istnienie i dopuszczały działanie jakiegokolwiek legalnej opozycji, w tym opozycji demokratycznej. W ocenie Związku jest to przekłamanie historyczne, które w przypadku regulacji pomocy dla osób zasłużonych dla odzyskania przez Polskę niepodległości nie może mieć miejsca.
2. Proponowana regulacja dotyczy niezwykle istotnej kwestii niepodlegającej przepisom ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o nieuznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149 z późn. zm.). Jakkolwiek sam projekt stanowi cenną inicjatywę uregulowania pomocy osobom zasłużonym dla odzyskania przez Polskę niepodległości, które w dniu dzisiejszym żyją w skrajnej biedzie, należy wskazać, iż zakres zawartej w projekcie pomocy nie spełnia oczekiwań środowiska działaczy nielegalnej opozycji i osób represjonowanych, gdyż jest niewystarczający by w pełni wynagrodzić poniesione przez nich krzywdy. Pierwotnie krzywdy te przejawiały się w uszczerbku na zdrowiu będącym skutkiem bicia, doznanym podczas zatrzymań, internowania, więzienia czy przesłuchań oraz w utracie pracy i niemożności znalezienia zatrudnienia przez samych opozycjonistów jak również nierzadko przez członków ich rodzin. Obecna katastrofalna sytuacja finansowa wielu opozycjonistów stanowi odroczone w czasie skutki ówczesnych działań. Działania nielegalnej

opozycji doprowadziły do odzyskania w 1989 r. suwerennego i demokratycznego bytu przez Państwo Polskie. Tym, którzy się do tego przyczynili należy się głęboki szacunek wszystkich rodaków oraz szczególna troska i opieka, jak również obowiązek wynagrodzenia przez wywalczone przez nich Państwo Polskie doznanych przez nich krzywd.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (j.t. Dz.U. 2012, Nr 400), dalej: ustawa o kombatantach, kombatantami są osoby, które brały udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno czyny działaczy nielegalnej opozycji jak i kombatantów nakierowane były na odzyskanie suwerenności i niepodległości państwa Polskiego. W obu przypadkach ceną za podjęte działania były zatrzymania, bicie, tortury oraz realna groźba śmierci. Dlatego zasadnym jest przyznanie obu tym grupom podmiotów jednakowego wsparcia i uregulowanie go w jednym akcie prawnym. Z tych przyczyn proponujemy, aby rozwiązania prawne obejmujące pomoc materialną dla działaczy nielegalnej opozycji i osób represjonowanych zawarte zostały w ustawie o kombatantach. Powyższe wymagać będzie nowelizacji ustawy o kombatantach poprzez dodanie odpowiednich przepisów zawartych w projekcie ustawy w celu poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o kombatantach o działaczy nielegalnej opozycji i osoby represjonowane oraz poprzez dodanie przepisów projektu ustawy regulujących warunki i zasady przyznania świadczeń, o których mowa w projekcie ustawy tj. świadczenia specjalnego lub pomocy pieniężnej. Zawarcie proponowanych rozwiązań w ustawie o kombatantach jest tym bardziej uzasadnione, iż zawarta w projekcie procedura występowania o przyznanie i udzielanie świadczenia specjalnego lub pomocy pieniężnej, z wyłączeniem progów dochodowych, jest podobna do procedury występowania i udzielania doraźnej lub okresowej pomocy pieniężnej uregulowanej w art. 19 ustawy o kombatantach. Poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o kombatantach o działaczy nielegalnej opozycji i osoby represjonowane, otworzyłoby tym podmiotom prawo do szeregu uprawnień uregulowanych w ustawie o kombatantach, takich jak: uprawnienia emerytalne, prawo do wcześniejszego przejścia na emeryturę, dodatek kombatancki, pierwszeństwo do środowiskowej opieki socjalnej i w domach opieki społecznej, ulga w przejazdach środkami komunikacji publicznej, dodatek

kompensacyjny, ryczałt energetyczny, świadczenie w wysokości dodatku kombatanckiego czy też przyznawana w drodze wyjątku emerytura lub renta, których to świadczeń dla działaczy nielegalnej opozycji i osób represjonowanych projekt ustawy nie przewiduje. Dostęp do świadczeń na równi z kombatanami jest uzasadniony, gdyż częściowo okres działania opozycjonistów obejmuje szczególny stan jakim był stan wojenny a represjami jakie w stosunku do nich stosowano było osadzanie w więzieniach, w których nierzadko zdarzały się pobicia. Miały miejsce pacyfikacje obozów, osadzenia w karcerach, prowokacje służb bezpieczeństwa i więziennych, tzw. ścieżki zdrowia. Skutkiem działań ówczesnych władz jest dziś katastrofalny stan zdrowia części represjonowanych, którym państwo Polskie jest winne pomoc i wsparcie. W ocenie Związku różnicowanie pomocy państwa osobom zasłużonym dla odzyskania przez Polskę niepodległości nie znajduje uzasadnienia.

3. Rozwiązania zawarte w projekcie mogą rodzić trudności w skorzystaniu z uregulowanej w nim pomocy. Zgodnie z projektem postępowanie w sprawie przyznania świadczeń ma toczyć się na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. 2013, Nr 267), dalej: k.p.a.. W przepisach k.p.a. brak jest regulacji dotyczącej zagadnienia ciężaru dowodu. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przeważa pogląd, że w postępowaniu administracyjnym nie ma zastosowania przepis art. 6 k.c., w myśl którego ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Rozkład ciężaru dowodu wynika zasadniczo z przepisu prawa materialnego, który organ administracji publicznej ma obowiązek zastosować w sprawie (art. 6 k.p.a.). Może zatem zaistnieć sytuacja, iż w świetle przepisu prawa materialnego udowodnienie określonej okoliczności faktycznej obciąża stronę postępowania, nie zaś organ. Jednym z warunków otwierających prawo do ubiegania się o świadczenia, o których mowa w projekcie jest uzyskanie decyzji stwierdzającej spełnienie warunków uznania za działacza opozycji lub osobę represjonowaną. To wnioskujący o uznanie ma interes prawny w uzyskaniu stosownej decyzji i to na nim spoczywa obowiązek wykazania spełnienia przesłanek zawartych w art. 2 i 3 projektu. Nie będzie to zwalniać Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanów i Osób Represjonowanych od powinności podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, wyczerpującego zebrania, rozpatrzenia, całego materiału dowodowego sprawy i oceny przedstawionych w sprawie dowodów (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.). Niemniej dowiedzenie przez osoby zainteresowane

spełnienia przesłanek zawartych we wskazanych przepisach w praktyce może napotkać poważne trudności.

W art. 2 ust. 1 pkt. 1 projektu zawarte są przesłanki, których spełnienie warunkuje uznanie za działacza opozycji: działaczem opozycji demokratycznej jest m.in. osoba, która przez okres wskazany w projekcie była *aktywnym członkiem nielegalnej organizacji, której cele zmierzały do odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka*. Z całą pewnością w zakres pojęcia aktywnego członka organizacji będą wchodzić funkcyjni działacze organizacji, jednak istnieje znaczne ryzyko, że szeregowi członkowie organizacji pozostaną poza zakresem zastosowania niniejszej ustawy. Trudnością, z jaką mogą zetknąć się osoby zasłużone dla odzyskania przez Polskę niepodległości, jest wykazanie przesłanki członkostwa w nielegalnej organizacji. W przypadku członków NSZZ „Solidarność” w okresie od wprowadzenia stanu wojennego do 1989 roku nie prowadzono imiennej dokumentacji członkostwa. W tym czasie funkcjonowały Tajne Komisje Zakładowe. Nie prowadzono ewidencji członkostwa, zaś członkowie związku oficjalnie nie płacili składek lecz dokonywali wpłat datków na Związek. W tej sytuacji wykazanie dokumentami członkostwa będzie w wielu przypadkach niemożliwe tak samo jak niemożliwe będzie wykazanie, iż członkostwo to trwało przez czas wymagany przez projekt ustawy. Dla przykładu przed wprowadzeniem stanu wojennego na terenie Regionu Gdańskiego NSZZ „Solidarność” istniało ok. tysiąca komisji zakładowych. Do dnia dzisiejszego w zbiorach archiwum Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” i Archiwum Polskiego istnieją dokumenty ok. 70 komisji zakładowych z tamtego okresu. Na podstawie tych dokumentów nie można ustalić członków. Ze wskazanych przyczyn, w celu poparcia swojego wniosku, wnioskujący będą zmuszeni odwoływać się wyłącznie do zeznań świadków.

Następną przesłanką, której spełnienie warunkuje uznanie za działacza opozycji jest *aktywne członkostwo*. Jest to przesłanka mocno niedookreślona. W projekcie brak kryteriów pozwalających na ustalenie jaka działalność spełnia przesłankę aktywności. Niedookreślenie tego zakresu nie pozwoli na ustalenie w sposób nie budzący wątpliwości zakresu podmiotowego projektu ustawy, pozostawiając zbyt wiele do uznania organowi administracyjnemu. W szczególności problem ten dotyczy może działaczy NSZZ „Solidarność”, gdzie ich uzewnętrzniona działalność mogła być „akcyjna” i mogła nie być stale uzewnętrzniona. Doskonałym przykładem to obrazującym są przypadki udziału

w nielegalnych strajkach czy przygotowaniach do nich. Represje stosowane wobec takich osób niejednokrotnie były bardzo dotkliwe. W swoich skutkach powodowały nawet wieloletnie problemy ze znalezieniem środków utrzymania, co w sposób bezpośredni wpłynęło na obecną sytuację materialną. W konsekwencji sytuacja majątkowa takich osób jest często bardzo trudna, a świadczenia emerytalne niezwykle niskie. Podobnie nie jest jasne czy wymóg, co najmniej 6 miesięcznej aktywności członka danej organizacji będzie spełniony przy działalności i aktywności niemającej ciągłego charakteru.

Zgodnie z warunkami zawartymi w art. 2 ust. 1 pkt. 2 za działacza opozycji w myśl projektu ustawy może zostać uznana osoba, która w okresie wskazanym w projekcie prowadziła w sposób zorganizowany, zagrożoną odpowiedzialnością karną, działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka. Wątpliwości interpretacyjne budzi również przesłanka zorganizowania prowadzenia działalności, o której mowa w przytoczonym przepisie. Zarówno w projekcie jak i w uzasadnieniu do projektu brak jest wskazówek jak należy interpretować przesłankę zorganizowania. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego zorganizowany to: taki, który potrafi dobrze zaplanować i zorganizować swoje życie lub oznaczający się dobrą organizacją. Nie wydaje się aby, słownikowe znaczenie słowa zorganizowany miało mieć zastosowanie do definicji zawartej w projekcie ustawy. W tym miejscu należy przypomnieć, iż działania w celu odzyskania przez Polskę niepodległości, suwerenności lub respektowania praw człowieka podejmowali nie tylko członkowie organizacji, o których mowa w projekcie, ale również osoby niezrzeszone np. drukarze czy też kolportujący ulotki. Również osoby niezrzeszone zapewniały przechowywanie materiałów konspiracyjnych, jak również osób poszukiwanych za działalność niepodległościową. Ponadto, niejednokrotnie, w przypadku zatrzymania, aresztowania czy też internowania działalność represjonowanego przejmowali i kontynuowali członkowie rodziny. Działalność ta podlegała penalizacji. W opinii Związku definicja działacza opozycji powinna zostać doprecyzowana, gdyż zawarta w projekcie niefortunna redakcja przepisu nie pozwala jednoznacznie ustalić jaka działalność jest objęta zakresem hipotezy zawartej w przepisie normy, w tym czy obejmuje również wskazane przypadki działalności.

4. Należy także wskazać, że ustawa nie zawiera chociażby przykładowego wykazu organizacji, które uznaje się za organizacje o celach zmierzających do odzyskania przez Polskę niepodległości, suwerenności lub respektowania praw człowieka.

Wprowadzenie takiego, przykładowego, katalogu organizacji ułatwi dochodzenie uprawnień określonych w projekcie ustawy eliminując konieczność dowodzenia celów funkcjonowania organizacji wymienionej w wykazie.

5. Przedstawiony projekt ustawy wyklucza możliwość skorzystania ze świadczeń w niej określonych przez osoby, które były wielokrotnie pozbawiane wolności na okres krótszy niż 48 godzin. Praktyka częstego zatrzymywania na krótki okres czasu i ponownego pozbawienia wolności była bardzo częstą praktyką niezwykle utrudniającą funkcjonowanie zarówno zawodowe jak i rodzinne. Co więcej, tworząc atmosferę ciągłego zagrożenia skutecznie zniechęcała do prowadzenia działalności opozycyjnej. Ustawa w zaproponowanym brzmieniu w sposób nieuzasadniony „preferuje” dłuższe okresy pozbawienia wolności z pominięciem okresów krótszych, których łączny czas może być taki sam, albo nawet dłuższy.
6. Art. 3 projektu ustawy zawierający katalog warunków uznania za osoby represjonowane z powodów politycznych pominął osoby, którym udało się uniknąć internowania i z tego powodu były ścigane listami gończymi. Dlatego proponujemy dodanie nowej, trzeciej kategorii osób: „uniknęła internowania ukrywając się i został wystawiony za nią list gończy za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka”.
7. Zaproponowane w art. 7 projektu ustawy progi dochodowe jak i wysokość samych świadczeń są bardzo niskie. Niskie progi dochodowe, których nieprzekroczenie jest jedną z przesłanek uzyskania pomocy spowodują, iż część opozycjonistów wymagająca wsparcia nie zostanie objęta pomocą. Natomiast zaproponowana wysokość świadczeń (połowa lub najniższa emerytura), w zależności od spełnionego kryterium dochodowego, są zbyt niskie by rozwiązać problem biedy wśród byłych opozycjonistów a zarazem odpowiednio ich uhonorować. Kwoty te powinny być wyższe zważywszy, że przewidywana liczba beneficjentów nie powinna być wyższa niż 10 tysięcy osób i nie spowoduje to obciążenia finansowego, którego budżet państwa nie byłby w stanie ponieść.
8. Zgodnie z art. 6 projektu ustawy zadanie z zakresu przyznawania i wypłaty świadczenia specjalnego i pomocy pieniężnej ma być zadaniem pomocy społecznej gminy. Włączenie pomocy dla osób zasłużonych w walce o byt państwa Polskiego do pomocy społecznej jest swego rodzaju dyshonorem dla tych osób. W przekonaniu Związku jest to zadanie z zakresu administracji rządowej i nie powinno być scedowane na gminy. Równie negatywnie oceniamy zawartą w art. 9 ust. 1 projektu

propozycję zastosowania do przyznawania świadczeń art. 106 ust. 4 oraz art. 107 ustawy o pomocy społecznej warunkującego przyznanie świadczenia od przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Podkreślenia wymaga, iż podobna instytucja (obowiązek przedstawienia stanowiska kierownika ośrodka pomocy społecznej zawierającego m.in. informacje o sytuacji rodzinnej) warunkująca przyznanie doraźnej lub okresowej pomocy pieniężnej swego czasu zawarta była w ustawie o kombatantach. Przepisy nakładające wspomniany obowiązek uchylone zostały ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. 2011, Nr 187, poz. 1109.). W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy Nr 4347) znajduje się wskazanie, iż kilka lat funkcjonowania wspomnianych przepisów pozwoliło ocenić wprowadzone rozwiązania jako nieprzynoszące żadnych korzyści. Przeciwnie, rozwiązania te powodowały niezadowolenie środowiska kombatanckiego, wydłużały bowiem czas oczekiwania kombatanta na pomoc od państwa. Dla wielu kombatantów nawiązanie bezpośredniego kontaktu z pracownikiem ośrodka pomocy społecznej było niezwykle trudne, a nawet często niemożliwe do zaakceptowania z uwagi na swoisty dyshonor. Obowiązujące rozwiązania odbierane były przez kombatantów za upokarzające. Mając powyższe na względzie nie widzimy uzasadnienia wprowadzenia rozwiązań, które nie sprawdziły się w przeszłości, a które mogą spowodować, iż część osób uprawnionych nie zdecyduje się na wystąpienie o pomoc, gdyż procedura przyznawania świadczeń uwłacza ich godności i wiąże się ze swoistym upokorzeniem. Prostsze i stosowniejsze byłoby skorzystanie z instytucji renty specjalnej (art. 82 ust. 1 ustawy o rentach i emeryturach z FUS) przy rozwinięciu kryteriów przyznawania tej renty o zakres podmiotowy objęty projektem i poszerzeniu o świadczenie specjalne jednorazowe.

9. Uregulowanie pomocy dla osób zasłużonych dla odzyskania suwerenności Państwa Polskiego znajdujących się w trudnej sytuacji, oprócz wypełnienia obowiązku ich wsparcia, pełni również rolę swego rodzaju uhonorowania ich działań. Dlatego uchwalenie pomocy dla opozycjonistów powinno stanowić okazję nowelizacji ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989 (Dz.U. Nr 91, poz. 741 ze zm. W Dz.U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622). W art. 1 ust. 1 po słowach „w czerwcu 1976 r. w Radomiu” należy

dopisać słowa „ w Płocku i w Ursusie”. Jest bowiem powszechnie znany fakt zbiorowych wystąpień społeczeństwa protestującego w tych dwóch miastach (oprócz Radomia) w zakresie respektowania praw człowieka i obywatela oraz represji jakie spotkały protestujących podczas brutalnego tłumienia tych wystąpień przez podległe MSW Oddziały Milicji, bezpiekę i ZOMO (w dniu 18 sierpnia 1976 r. zmarł skatowany przez SB ksiądz Roman Kotlarz – przywódca duchowy robotników radomskich). Obszerne dokumenty w tej sprawie znajdują się w archiwach IPN.

10. Kończąc należy wskazać, iż sytuacja materialna części opozycjonistów i osób represjonowanych nie byłaby tak dramatyczna gdyby okres ich działalności oraz okres niemożność znalezienia zatrudnienia z powodu działalności opozycyjnej był w pełni zaliczony do okresów składkowych. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnych jedynie okres 5 lat nie wykonywania pracy na skutek represji politycznych zaliczane jest do okresów nieskładkowych. W przekonaniu Związku cały okres działalności opozycyjnej powinien być wliczany do okresów składkowych z zastosowaniem podwójnego wskaźnika.

Gdańsk, 29 października 2013 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO
KK NSZZ „Solidarność”
Bogdan Bis