



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

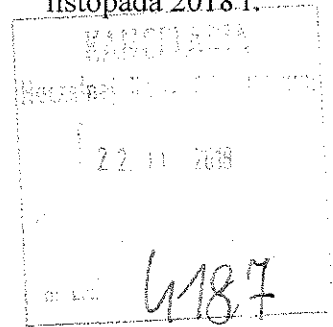
Adam Podgórski

GMS-WP-173-308/18

Warszawa, dnia

16

listopada 2018 r.



Prezes

Naczelnej Rady Adwokackiej

Pan Jacek Trela

Szanowny Panie Prezesie

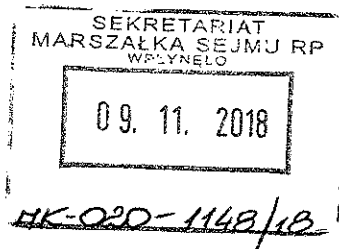
Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U.2018.1184 j.t. ze zm.) - komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jerzy Paul), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Komisja do Spraw Petycji
BKSP-020-13-2018

Warszawa, dnia 7 listopada 2018 r.



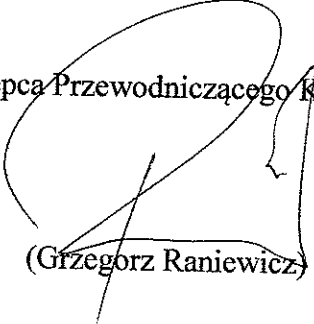
Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, Komisja do Spraw Petycji wnosi projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem ustawy został upoważniony poseł Jerzy Paul.

Zastępca Przewodniczącego Komisji


(Grzegorz Raniewicz)

U S T A W A

z dnia 2018r.

o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego

Art. 1. W ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2018 r. poz. 276) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:
„3. Przepisy ustawy stosuje się również do osób, które w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 31 marca 1940 r. zostały deportowane przez hitlerowskie władze bezpieczeństwa, z przyczyn narodowościowych lub rasowych, z terenów które w dniu 8 października 1939 r. zostały włączone do Trzeciej Rzeszy Niemieckiej, na tereny, które na podstawie decyzji okupacyjnych władz niemieckich z dnia 12 października 1939 r. stanowiły terytorium Generalnego Gubernatorstwa.”;
- 2) art. 5 otrzymuje brzmienie:
„Art. 5. Okresy, o których mowa w art. 1 ust. 2, art. 2, art. 3 oraz w art. 4 ust. 1 i 2 ustala się w miesiącach. W przypadku braku danych do ustalenia takiego okresu, przyjmuje się okres w wymiarze 1 miesiąca.”;
- 3) w art. 8 w ust. 1 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:
„4) tereny, których mieszkańców poddano deportacjom, o których mowa w art. 4 ust. 3.”;
- 4) art. 10 otrzymuje brzmienie:
„Art. 10. Kombatantom i osobom, o których mowa w art. 2 oraz art. 4 ust. 1 i 2 zwanym dalej „innymi osobami uprawnionymi”, pozostającym w zatrudnieniu, zwiększa się przysługujący im urlop wypoczynkowy o 10 dni roboczych. Zwiększenie to nie przysługuje, jeżeli osoby te korzystają z urlopu o wymiarze przekraczającym 26 dni roboczych w ciągu roku.”;
- 5) art. 13 otrzymuje brzmienie:
„Art. 13. Okresy, o których mowa w art. 1 ust. 2, art. 2, art. 3 oraz art. 4 ust. 1 i 2 uwzględnia się w wymiarze podwójnym przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty,

na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz.1270).”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 marca 2019 r.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projektowana ustawa jest reakcją Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP na petycję skierowaną do Sejmu RP przez Stowarzyszenie Gdynian Wyszędzonych z siedzibą w Gdyni, którą Komisja uznała za zasadną.

Celem projektowanej ustawy jest poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (zwanej dalej ustawą o kombatantach) o osoby, które zostały poddane deportacjom organizowanym przez okupacyjne władze niemieckie w siedmiu pierwszych miesiącach wojny – w okresie do marca 1940 r., kiedy to proces deportacji przybrał formy bardziej zorganizowane i usystematyzowane i został oparty o obozy przejściowe, do których najpierw wysyłano wszystkich deportowanych. W aktualnym stanie prawnym, osoby które przebywały we wspomnianych obozach przejściowych będąc w wieku do 14 lat, mają możliwość uzyskania statusu osoby represjonowanej natomiast osoby poddane radykalnym deportacjom eksterminacyjnym w ciągu pierwszych 7 miesięcy wojny takich możliwości nie mają.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Już od pierwszych dni września 1939 r. niemieckie władze okupacyjne podejmowały działania zmierzające do jak najszybszego usunięcia ludności polskiej (a także osób innych narodowości) z terenów, które planowano przyłączyć a w październiku 1939 r. przyłączono do III Rzeszy Niemieckiej. Masowa deportacja była prowadzona przede wszystkim na Pomorzu (w tym przede wszystkim wobec mieszkańców Gdyni) oraz w utworzonym przez Niemców okręgu Kraj Warty (m.in. Poznań, Gniezno, Kalisz, Łódź, Inowrocław, Włocławek i okolice tych miast). Jedyne kryterium wyboru do deportacji było kryterium narodowościowe. W omawianym okresie okupanci jedynie sporadycznie rezygnowali z deportacji n.p. ze względu na potencjalną przydatność mieszkańców z powodu posiadanych kwalifikacji zawodowych lub miejsca pracy. Podstawowe cechy masowych deportacji w tym okresie to wyznaczony bardzo krótki czas na opuszczenie mieszkania lub domu (nawet kilka minut), bardzo ograniczone możliwości zabrania dobytku (restrykcyjne limity wagowe, zakaz zabierania rzeczy cennych, mebli, zwierząt), szczegółowe rewizje osobiste na dworcach,

najczęściej brak zdefiniowanego miejsca deportacji w momencie wyjazdu, sama deportacja trwająca wiele tygodni, ekstremalnie ciężkie warunki transportu – niska temperatura, katastrofalne warunki sanitarne, bardzo ograniczony dostęp do wody i pożywienia. Deportacje miały charakter masowy a aby je jeszcze przyspieszyć okupanci zachęcali (ze znikomą skutecznością) do „dobrowolnych” wyjazdów na identycznych zasadach (a więc bez dobytku).. Jest oczywiste, że deportacje prowadzone na wskazanych terenach w tym okresie to eksterminacja zamieszkałej tam ludności z powodów narodowościowych.

Zdecydowana większość beneficjentów projektowanej ustawy to osoby, które w momencie deportacji miały maksymalnie 14 lat – urodzone od 1926r. Osoby urodzone przed 1926 r. będą w 2019 roku (planowane wejście w życie ustawy) stanowiły zaledwie ok. 0,3% całkowitej liczby beneficjentów. Dlatego punktem odniesienia przy analizie celowości uchwalenia projektowanej ustawy powinna być analiza uprawnień, jakie posiadają uczestnicy deportacji będący także w tym wieku (do 14 lat), dokonywanych z przyczyn narodowościowych przez hitlerowskie władze bezpieczeństwa w późniejszym okresie.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c zmienianej ustawy: „przepisy ustawy stosuje się również do osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego. Represjami w rozumieniu ustawy są okresy przebywania z przyczyn politycznych, narodowościowych, religijnych i rasowych w innych miejscach odosobnienia, w których pobyt dzieci do lat 14 miał charakter eksterminacyjny, a osoby tam osadzone pozostawały w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa”. Takimi miejscami odosobnienia były m.in. obozy przejściowe, których tworzenie rozpoczęto w marcu 1940 r. i do których kierowano osoby deportowane z terenów wcielonych III Rzeszy. Wówczas bowiem proces deportacji przybrał już formę bardziej uporządkowaną a w obozach przejściowych odbywała się selekcja deportowanych osób.

Przedstawiony stan faktyczny oznacza, że osoby deportowane z terenów wcielonych do III Rzeszy Niemieckiej (w tym Pomorza i Kraju Warty) w okresie od kwietnia 1940 r., gdy proces deportacji był już zorganizowany i powiązany z pobytem w obozach przejściowych, mają realną możliwość uzyskania uprawnień osoby represjonowanej w oparciu o przepisy ustawy o kombatantach. Osoby które były deportowane w sposób zdecydowanie bardziej uciążliwy i restrykcyjny w okresie do marca 1940 r. takiej możliwości nie mają.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Z dniem wejścia w życie nowych przepisów osoby, które w okresie od września 1939 r. do marca 1940 r. zostały poddane deportacjom organizowanym przez okupacyjne władze niemieckie z terenów, które w dniu 8 października 1939 r. zostały włączone do III Rzeszy Niemieckiej, na tereny, które na podstawie decyzji okupacyjnych władz niemieckich z dnia 12 października 1939 r. stanowiły terytorium Generalnego Gubernatorstwa, uzyskają możliwość ubiegania się o status osoby represjonowanej a przyznanie takiego statusu będzie oznaczało w praktyce nabycie prawa do świadczeń, jakie przysługują obecnie na podstawie przepisów zmienianej ustawy kombatantom i osobom represjonowanym.

Projekt zakłada, że proponowane zmiany powinny wejść w życie z dniem 1 marca 2019 r. Wynika to z faktu, że konsekwencje projektowanej ustawy muszą zostać uwzględnione w ustawie budżetowej na 2019 r., organy administracji państwowej muszą się przygotować do obsługi nowej grupy beneficjentów, konieczne będzie także dokonanie zmiany jednego aktu wykonawczego (zgodnie z art. 1 pkt 3 projektu). Ta data oznacza także zbieg z datą waloryzacji świadczeń, przysługujących beneficjentom ustawy.

4. Skutki projektowanej ustawy

Spoleczne skutki projektowanej ustawy są bardzo ważne. Zostanie zlikwidowana oczywista nierówność pomiędzy obywatelami, którzy mając maksymalnie 14 lat byli deportowani z tych samych terenów w różnych okresach.

Ocenę skutków finansowych wejścia w życie projektowanych rozwiązań oparto na publicznie dostępnych informacjach oraz własnych szacunkach.

Źródła historyczne wskazują najczęściej, że w okresie od września 1939 r. do marca 1940 r. z terenów Pomorza (przede wszystkim Gdyni) zostało deportowanych ok. 35-40 tys. osób. W przypadku Kraju Warty te szacunki wskazują na 65-70 tys. osób. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 19 marca 2018 r., stanowiącym uzupełnioną odpowiedź na dezyderat nr 58 Komisji do Spraw Petycji wskazuje na liczbę 100 tys. osób. (130 tys. wliczając osoby innych narodowości). Dla celów oceny skutków finansowych projektowanej ustawy przyjęto, że w omawianym okresie z terenów III Rzeszy deportowano do Generalnego Gubernatorstwa ok. 105 tys. osób.

W latach 1918-1939 urodziło się w Polsce ok. 21,5 mln osób. Według danych GUS liczba obywateli Polski urodzonych w tych latach wyniesie w 2019 roku ok. 1,7 mln. osób, co

stanowi ok. 7,9% urodzonych w omawianym okresie. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej szacowała we wspomnianym piśmie, że grupa potencjalnych beneficjentów ustawy może stanowić ok. 7% liczby deportowanych (poprzez analogię do odsetka żyjących obecnie osób deportowanych do ZSRR - szacuje się że wynosi on właśnie 7%).

Dla celów analizy skutków projektowanej ustawy przyjęto wskaźnik 7%. Tak więc można szacować, że teoretyczna, maksymalna liczba beneficjentów projektowanej ustawy to 7350 osób (Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej szacuje tę liczbę na ok. 7000 osób)..

Tak ustaloną liczbę należy jednak istotnie zmniejszyć, z uwagi na fakt że:

- wielu deportowanych jest już beneficjentami ustawy z uwagi na nabycie uprawnień kombatanckich lub uprawnień osoby represjonowanej z innych tytułów – a ponieważ w początkowym okresie wojny deportacjom podlegały przede wszystkim osoby znane miejscowej ludności niemieckiej (bo to ona sporządzała pierwsze listy wyznaczonych do deportacji) z aktywnej, patriotycznej postawy, należy założyć, że znacząca część tych osób w późniejszym okresie czynnie włączyła się do walki o wolność,
- Stowarzyszenie Gdynian Wyszędzonych liczy ok. 150 osób, z których zaledwie 20% nie posiada ani uprawnień kombatanckich ani uprawnień osoby represjonowanej,
- jak pokazuje dotychczasowa praktyka, szczególnie w przypadku osób represjonowanych w okresie II wojny światowej, postępowanie dowodowe jest często bardzo trudne – co wpływa na liczbę osób ostatecznie zyskujących prawo do świadczeń – w przypadku projektowanej ustawy będzie to szczególnie trudne, gdyż zdecydowana większość deportacji przeprowadzonych w omawianym okresie miała charakter „dziki” a więc najczęściej bez jakiegokolwiek ewidencji w miastach, w których przeprowadzano deportację.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki można szacować, zachowując ostrożność, że odsetek osób nie mających uprawnień z tytułów wskazanych w zmienianej ustawie nie przekroczy 30% oraz że w pierwszym roku obowiązywania ustawy 1/3 z tych osób będzie w stanie wykazać swoje uprawnienia a w kolejnym roku wskaźnik ten zwiększy się do 1/2. Stosując taką metodologię można stwierdzić, że średnioroczna liczba beneficjentów ustawy w pierwszym roku jej obowiązywania nie przekroczy 10% wskazanej powyżej teoretycznej liczby uprawnionych czyli ok. 735 osób. W kolejnym roku (2020) może ona ulec zwiększeniu do 15%, ale z uwagi na wysoką śmiertelność w omawianej grupie wiekowej (ok.

12% w skali roku) szacowana średnioroczna liczba beneficjentów ustawy wynosi ok. 970 osób.

Szacując skutki budżetowe proponowanego rozwiązania w 2019 r. przyjęto kwotę świadczeń pieniężnych przysługujących w 2018 r. (dodatek kombatancki, ryczałt energetyczny oraz dodatek kompensacyjny) w wysokości 416,93 zł, powiększoną o waloryzację szacowaną na 2%. Wzięto pod uwagę także planowany w 2019 r. dziesięciomiesięczny okres wypłaty świadczeń.

W szacunkach pominięto t.zw. ulgi komunikacyjne z uwagi na marginalny charakter tych kosztów - osoby w wieku powyżej 80 lat sporadycznie korzystają z komunikacji publicznej a ponadto najczęściej mają orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, które daje im prawo do wyższych ulg podczas podróży do sanatorium lub na zabiegi rehabilitacyjne)

Stosując powyższą metodologię można szacować, że koszt realizacji projektowanych przepisów nie przekroczy w 2019 r. kwoty 3 mln. 125 tys. zł, a w kolejnych latach nie urośnie wyżej niż o 10-15%. Źródłem finansowania tego kosztu powinny być stale rosnące przychody budżetu z tytułu podatku VAT.

Projekt nie wpływa na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowane rozwiązania nie niosą bezpośrednich skutków gospodarczych.

Projektowana ustawa nie ma wpływu na działalność podmiotów gospodarczych, w tym mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

Skutki prawne projektowanej ustawy zostały opisane w poprzednich punktach uzasadnienia.

Planowany do zmiany akt wykonawczy powinien zawierać wykaz jednostek administracyjnych Polski wg. stanu na 1 września 1939 r., których dotyczy ustawa.

6. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.