



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 6 października 2020 r.

BADK.DPK.133.100.2020 MK

P10-65/20	Data wpływu petycji 14 maja 2020 r
	Data sporządzenia informacji o petycji 30 września 2020 r.

KRAJOWA ADMINISTRACJA SKARBOWA

TEMAT

UCHYLENIE ART. 144 USTAWY

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą uchylecia art. 144 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, zawierającej zakaz zatrudnienia albo pełnienia służby w KAS osobom, które pełniły służbę zawodową, pracowały i były współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa w okresie PRL.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnosi o uchylenie art. 144 ustawy stanowiącego, że w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała lub nie była współpracownikiem w organach bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Wnoszący petycję zaproponował, aby na mocy inicjatywy ustawodawczej „stworzyć zwolnionym w czasie czystki funkcjonariuszom celno-skarbowym możliwość powrotu do służby w Krajowej Administracji Celnej z zachowaniem ciągłości tej służby, w taki sposób jak to zaproponowano w poprawce nr 74 w uchwale Senatu z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw”.

W opinii autora petycji, przedmiotowa regulacja ma charakter dyskryminacyjny, gdyż zakaz ujęty w przepisie obowiązującym od 1 marca 2017 r., uniemożliwił długoletnim funkcjonariuszom kontynuowanie służby w ramach Krajowej Administracji Skarbowej oraz spowodował utratę dotychczasowego zatrudnienia, bez względu na dotychczasowy przebieg ich służby. W uzasadnieniu autor petycji podniósł argument, że przepis ten narusza art. 32 i 60 Konstytucji RP oraz standardy zawarte w Rezolucji nr 1096 z 27 czerwca 1996 r. Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie metod przewycięzania spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych, a tym samym pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego określonymi w art. 2 Konstytucji RP.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 32 stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany

w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60).

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306 ze zm.) określa zasady i tryb ujawniania powyższych informacji znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, tryb składania oraz oceny zgodności z prawdą oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. (art. 1).

Organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu (art. 2 ust. 1), są:

1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;

2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;

3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;

4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do 14 grudnia 1954 r.;

5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych;

6) Akademia Spraw Wewnętrznych;

7) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza;

8) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki;

9) Informacja Wojskowa;

10) Wojskowa Służba Wewnętrzna;

11) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;

12) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

Współpracą (art. 3a ust. 1-2) w rozumieniu ustawy jest:

– świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji.;

– świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacje przekazywane byłym organom bezpieczeństwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Służbą w rozumieniu ustawy (art. 3a ust. 3) nie jest pełnienie jej w organach, o których mowa w art. 2, której obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w tym czasie.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.) w art. 144 stanowi, że w jednostkach organizacyjnych KAS może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, ani nie była ich współpracownikiem. Przy naborze do pracy albo przyjęciu do służby w KAS, kandydaci urodzeni przed 1 sierpnia 1972 r. są obowiązani do złożenia kierownikowi jednostki organizacyjnej oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, określonych w ust. 1, lub współpracy z tymi organami. Przepisy te stosuje się także do Szefa KAS i jego zastępców.

Rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. dotyczy metod przewycięzania spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych, w tym dekomunizacji i postępowania lustracyjnego. Rezolucja nie jest wiążącym aktem prawa międzynarodowego, zawiera szereg zaleceń co do instrumentów, jakich powinno się używać w celu rozliczenia się z totalitarną przeszłością.

Rezolucja zaleca m.in. „by czyny przestępcze popełnione przez jednostki w czasach totalitarnego reżimu komunistycznego były ścigane na drodze sądowej i karane zgodnie z ogólnie obowiązującym kodeksem karnym”.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

W Sejmie VIII kadencji rozpatrywana była petycja indywidualna BKSP-145-176/17 w sprawie wykreślenia art. 144 z ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

Do petycji została sporządzona opinia Biura Analiz Sejmowych, w której wskazano, że wyżej przywołany przepis rodzi poważne wątpliwości z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją RP oraz „europejskich standardów” dotyczących lustracji.

W opinii stwierdzono, że zakres i sposób przeprowadzenia lustracji określony w ustawie o KAS jest zupełnie odmienny od przewidzianego w ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawie lustracyjnej). Ponadto, zgodnie z intencją ustawodawcy,

bezpośrednie negatywne skutki prawne łączą się z samym faktem „pracy” dla organów bezpieczeństwa PRL, a nie jak w ustawie lustracyjnej – ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

W podsumowaniu ekspertyzy podkreślono: „Ogólnie rzecz ujmując, stwierdzić można, że art. 144 ust. 1 ustawy o KAS dokonuje nadmiernej (nieuzasadnionej) generalizacji i poprzez swój rygoryzm prowadzić może do skutków, które trudno byłoby w konkretnych przypadkach uważać za w pełni zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, a zatem i zasadą równości wobec prawa. Nie uwzględnia zarówno żadnych okoliczności dodatkowych, związanych ze służbą, pracą lub współpracą ze służbami bezpieczeństwa, jak okoliczności z okresu po 1990 r.”.

Komisja do Spraw Petycji 20 kwietnia 2017 r. rozpatrzyła petycję i przeprowadziła nad nią dyskusję. Posłowie zadecydowali o wniesieniu projektu ustawy realizującego postulat autora petycji.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw wpłynął do Sejmu w dniu 31 stycznia 2018 r.

Celem proponowanej nowelizacji było wyeliminowanie najważniejszych wad prawnych w przedmiotowych ustawach. Projektodawcy zaproponowali, przywrócenie dewolutywności postępowania podatkowego¹ prowadzonego przez naczelników urzędów celno-skarbowych. Zmiana ta miała się przyczynić do ochrony interesu prawnego podatnika, obniżenia kosztów funkcjonowania administracji skarbowej, a także uchronienia budżetu państwa od wypłaty niepotrzebnych odszkodowań oraz oprocentowania od niesłusznie pobranych podatków.

Autorzy projektu zaproponowali też wprowadzenie mechanizmów przywracających do pracy byłych pracowników i funkcjonariuszy administracji podatkowej i służby celnej, z powodu sytuacji w której wiele osób spełniających kryteria Przepisów wprowadzających ustawę o KAS, posiadających wieloletnie doświadczenie zawodowe oraz osiągnięcia w służbie nie otrzymało nowych propozycji pracy ani służby, a dotychczasowe ich umowy wygasły z dniem 31 sierpnia 2017 r.

W uzasadnieniu projektu podkreślono, że zarówno sądy administracyjne (kilkadziesiąt

¹ Do końca lutego 2017 r. odwołania w sprawach podatkowych zarówno od decyzji wydawanych przez naczelników urzędów skarbowych, naczelników urzędów celnych, jak i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej rozpatrywali co do zasady dyrektorzy izb skarbowych i celnych. Odwołania niedewolutywne funkcjonowały jedynie od decyzji wydanych w I instancji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej lub samorządowe kolegium odwoławcze.

spraw zaskarżonych przez funkcjonariuszy) jak i sądy pracy (kilkanaście spraw zaskarżonych przez pracowników) wydały korzystne wyroki dla byłych pracowników i funkcjonariuszy. Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania przyniosłoby wymierne korzyści zarówno dla administracji celno-skarbowej jak i budżetu państwa, wpłynęłoby na zmniejszenie ilości zasądzonych odszkodowań oraz odsetek od niewypłaconych wynagrodzeń.

Projekt **1 lutego 2018 r.** skierowano do zaopiniowania przez Biuro Legislacyjne oraz Biuro Analiz Sejmowych, w zakresie jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, zaś 8 lutego 2018 r. do konsultacji do różnych instytucji oraz organizacji społecznych.

Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 4 i 7 Regulaminu Sejmu, zwrócił się 27 lutego 2018 r. do przedstawiciela wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia.

W Senacie IX kadencji rozpatrywana była petycja indywidualna (P9-12/17) z dnia 7 kwietnia 2017 r. dotycząca wykreślenia art. 144 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyła petycję na dwóch posiedzeniach, w dniach 23 maja i 17 października 2017 r.

W obradach Komisji 23 maja 2017 r. uczestniczył Piotr Walczak, zastępca szefa Krajowej Administracji Skarbowej, który przedstawił pozytywną opinię Ministerstwa Finansów o przepisie art. 144 ustawy o KAS. Ponadto, przekazał informację, że podczas prac nad projektem ustawy o KAS związki zawodowe nie wniosły zastrzeżeń do omawianego przepisu. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 17 października 2017 r. uzyskała od sejmowej Komisji do Spraw Petycji informację, że projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej niebawem trafi do łaski marszałkowskiej. Komisja zdecydowała o zakończeniu prac nad petycją.

INFORMACJE DODATKOWE:

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) dotyczącego ustawy lustracyjnej m.in. stwierdził, że „piastowanie urzędu można zakazać osobom, które wydawały rozkazy popełniania czynów stanowiących poważne naruszenie praw człowieka, popełniały takie czyny lub w znacznym stopniu je wspomagały; jeżeli dana organizacja dopuszczała się poważnych naruszeń praw człowieka, należy uznać, że jej członek, pracownik lub współpracownik brał w nich udział, jeżeli był w tej organizacji wysokim funkcjonariuszem, chyba że może wykazać iż nie uczestniczył w planowaniu takiej polityki, praktyk lub czynów, kierowaniu nimi ani wprowadzaniu ich w życie.”

Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 10 lutego 2017 r. zwrócił się do wicepremiera Mateusza Morawieckiego o zajęcie stanowiska w sprawie rozwiązań przyjętych w ustawie

o Krajowej Administracji Skarbowej oraz w Przepisach wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, kolidujących z założeniami zawartymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07). Rzecznik podniósł też wątpliwość co do zgodności przywołanych rozwiązań ustawowych z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konstytucyjną zasadą dostępu do służby publicznej na równych zasadach (art. 60 Konstytucji RP).

Rzecznik podkreślił, że ustawa o KAS dotyczy wszystkich funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL i nie daje im żadnej możliwości wykazania, że ich osobiste działania nie oznaczały naruszania praw człowieka i takich działań nie wspomagały. Ponadto wskazał, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego „zakaz piastowania urzędu na podstawie lustracji powinien obowiązywać przez racjonalnie określony czas, nie powinno się bowiem nie doceniać możliwości pozytywnych zmian w postawie i zwyczajach człowieka. Omawiane przepisy nie dają szansy na wykazanie, że osoba, która mogła mieć związek ze służbami bezpieczeństwa, w istocie swoją długoletnią postawą zawodową zrehabilitowała się”.

Zdaniem Adama Bodnara, „trudne do ustalenia są argumenty dlaczego akurat w Krajowej Administracji Skarbowej mają obowiązywać inne i to bardziej rygorystyczne zasady niż w pozostałych segmentach aparatu państwowego wskazanych w ustawie lustracyjnej”. W szczególności z powodu, że do czasu wejścia w życie przedmiotowych ustaw całkowity zakaz zatrudnienia osób, które złożyły pozytywne oświadczenia lustracyjne na stanowiska inne niż kierownicze w urzędach administracji państwowej, obowiązywał wyłącznie w przypadku pracowników Instytutu Pamięi Narodowej. Ponadto, w przypadku służby cywilnej, okres zatrudnienia w organach bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej nie podlega wliczeniu do okresów pracy, od których uzależniona jest wysokość nagrody jubileuszowej dla członków korpusu służby cywilnej.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz