

Dnia 2020-05-12

Szanowny Pan
Marszałek Senatu RP
prof. dr hab. n. med. Tomasz Grodzki
Warszawa
petycje@senat.gov.pl

P E T Y C J A

W dniu 16 listopada 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016, poz.1947) zawierającą w art.144 zakaz służby i pracy (Berufsverbot) w Krajowej Administracji Skarbowej byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa przed 1990 r. Na tej podstawie w 2017 r. dokonano czystki zwalniając ze służby lub pracy w Krajowej Administracji Skarbowej wielu funkcjonariuszy celnych, którzy przed 1990 r. byli funkcjonariuszami tych organów. Dokonano tego bez wymaganej formy decyzji administracyjnej oraz bez prawa odwołania, w tym prawa odwołania do niezawisłego sądu. Zwolniono wówczas na takich samych zasadach także innych funkcjonariuszy i pracowników KAS.

W związku z powyższym, niniejszym na podstawie art.63 Konstytucji RP, składam niniejszą petycję w interesie publicznym i proszę o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wykreślenia ww. art.144 z ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Zakaz ten bowiem stanowi jaskrawe naruszenie konstytucyjnie zagwarantowanych praw obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów i standardów Unii Europejskiej dotyczących ochrony praw człowieka i zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji. Równocześnie wnoszę, aby w ramach powyższej inicjatywy ustawodawczej stworzono zwolnionym w czasie ww. czystki funkcjonariuszom celno-skarbowym możliwość powrotu do służby w Krajowej Administracji Celnej z zachowaniem ciągłości tej służby, w identyczny sposób (uwzględniając inne terminy), jak to zaproponowano w poprawce 74 zawartej w uchwale Senatu z 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.

U z a s a d n i e n i e

Regulacja zawarta w art.144 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) **narusza art.60 Konstytucji RP**, który stanowi, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz **narusza art.32**

Konstytucji RP głoŝący równoŝć obywateli wobec prawa oraz równe traktowanie przez władze publiczne, a ponadto zakazujący dyskryminowania w ŝyciu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Ponadto, zakaz wynikający art.144 ustawy o KAS **narusza standardy zawarte w Rezolucji nr 1096 z 27.06.1996 r. Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy** w sprawie metod przewycięzania spuŝcizny po totalitarnych systemach komunistycznych i jest, tym samym, **sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego wynikającymi z art.1 Konstytucji RP.** Zgromadzenie Parlamentarne w swej rezolucji podkreŝliło koniecznoŝć przestrzegania przy stosowaniu tych metod zasady winy indywidualnej (nie zbiorowej), domniemania niewinnoŝci, zagwarantowania prawa do obrony, odwołania do sądu od kaŝdej decyzji. Z całą mocą podkreŝlono w niej, ŝe zemsta nie moŝe być celem tych przedŝięwzięć, jak równieŝ karanie osób domniemanie winnych, gdyŝ jest to zadanie prokuratury i prawa karnego. Naruszenie tych standardów podlega mechanizmom kontrolnym przewidzianym przez Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz procedurze nadzoru Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przewidzianą przez Dyrektywę nr 508 z 1995 r. dotyczącą poszanowania zobowiązań podjętych przez Państwa członkowskie.

Dyskryminacyjny charakter tej regulacji jest tym bardziej jaskrawy, ŝe zakaz taki w ogóle nie występuje w obowiązuującym prawie polskim (a takŝe w ustawodawstwie państw Unii Europejskiej), a dotyczy on wyłacznie funkcjonariuszy celnych i pracowników administracji skarbowej, którzy od 1 marca 2017 r. zostali objęci ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej a następnie zwolnieni ze służby w sierpniu 2017 r.

Zwracam uwagę na fakt, iŝ ustawa lustracyjna z dnia 18 paŝdziernika 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388), wprowadza wprawdzie zakaz pełnienia funkcji publicznych, ale dotyczy tylko tych najwaŝniejszych w państwie i tylko jako konsekwencja stwierdzonego przez sąd kłamstwa lustracyjnego. Natomiast art. 144 ust.2 ustawy o KAS oraz art.104 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę KAS (Dz.U. z 2.12.2016, poz.1948) rozszerzyły znacząco obowiązek składania oŝwiadczeń lustracyjnych na wszystkich bez wyjątku obecnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej oraz pracowników aparatu skarbowego urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r. Do tej pory bowiem, zgodnie z art.4 ww. ustawy lustracyjnej, oŝwiadczenie lustracyjne składały jedynie osoby pełniące funkcje kierownicze w administracji publicznej, i tak np. w administracji rządowej w województwie: dyrektor i jego zastępcy, kierownik zespolonej służby, inspekcji lub straŝy i jego zastępcy, kierownik w organie administracji niezespolonej i jego zastępcy. Natomiast w Siłach Zbrojnych oŝwiadczenie lustracyjne składają ŝołnierze zawodowi w przypadku zajmowania stanowiska służbowego o stopniu etatowym pułkownika (komandora) i generała (admirala) oraz

zajmujący stanowiska służbowe komendantów wojskowych komend uzupełnień oraz ich zastępcy. Generalnie nie ma wśród osób zobowiązanych do składania oświadczenia lustracyjnego, takich które nie pełnią funkcji kierowniczych, natomiast, zgodnie z ww. ustawami do składania oświadczenia lustracyjnego w trybie ustawy lustracyjnej oraz oświadczenia z art.144 ustawy o KAS, są zobowiązani wszyscy funkcjonariusze i pracownicy Służby Celnej i administracji skarbowej urodzeni przed 1972 r., tj. w przeważającej liczbie osoby nie pełniące funkcji kierowniczych. Przy czym negatywny skutek w postaci zakazu zatrudnienia w KAS nie jest już związany z nagannym zachowaniem w postaci kłamstwa lustracyjnego, tak jak to stanowi obowiązująca nadal ustawa lustracyjna, ale następuje on automatycznie, z mocy wspomnianych wyżej ustaw. Mamy tu więc do czynienia z obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego wynikającym z dwóch ustaw: ustawy lustracyjnej i ustawy o KAS. Ta pierwsza wprowadza gwarancje proceduralne dla lustrowanego, włącznie z prawem do sądu a zakaz zajmowania stanowisk (wykonywania zawodu) łączy z kłamstwem lustracyjnym. Sankcja ta nie wynika z faktu służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, ale jest konsekwencją nagannego kłamstwa lustracyjnego. Ta druga nie daje żadnych gwarancji związanych ze sprawiedliwością proceduralną, w tym prawa do sądu, a ten sam skutek negatywny (zakaz) następuje automatycznie z mocy prawa w związku ze złożeniem prawdziwego oświadczenia odnośnie służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi. Na niespójność unormowań dotyczących lustracji w ustawie o KAS i w ustawie Przepisy wprowadzające KAS zwraca uwagę opinia nr BAS-WAUIP-2219/16 z 14.11.2016 Biura Analiz Sejmowych.

Instytucja zakazu wykonywania zawodu (pełnienia funkcji) jest znana w polskim prawie karnym. Mówi o niej art. 39 kodeksu karnego. Jest to środek karny (do 1997 r. nosił on nazwę kary dodatkowej) o charakterze represyjnym, który orzeka sąd za przestępstwo popełnione z nadużyciem zawodu lub funkcji. Jednakże w przypadku zakazu z art.144 ustawy o KAS, nie jest on związany z popełnieniem jakiegokolwiek przestępstwa, jest całkowicie oderwany od pojęcia winy i nie jest orzekany przez sąd, gdyż - jak to już wyżej podkreślono - wynika on z mocy ustawy. Tym samym jest to jaskrawe **naruszenie zasady trójpodziału władzy zawartej w art.10 Konstytucji RP** poprzez uzurpację przez władzę ustawodawczą, kompetencji władze sądowniczej w zakresie karania.

Sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa polskiego przed rokiem 1990 nie może być podstawą wprowadzenia nieograniczonych czasowo, a w praktyce dożywotnich, co raz to nowych i surowszych, dolegliwości prawnych stanowiących ograniczenie praw obywatelskich ich byłym funkcjonariuszom, gdyż **narusza to zasadę demokratycznego państwa prawnego - art. 1 Konstytucji RP.**

Po wejściu w życie ustawy o KAS, co nastąpiło **1 marca 2017 r.**, ww. zakaz uniemożliwił długoletnim funkcjonariuszom celnym (mającym niekiedy ponad 25 letni staż celniczy), którzy pełnili służbę w Służbie Celnej, kontynuowanie jej w Krajowej Administracji Skarbowej oraz spowodował utratę dotychczasowego zatrudnienia, co wiązało się z dotkliwymi ujemnymi konsekwencjami dla ich życia zawodowego, osobistego i rodzinnego. Zostali oni zwolnieni nie bacząc na ich dotychczasową nienaganą postawę moralno-etyczną (w służbie i poza nią) przez cały czas pracy w administracji celnej, nabyte doświadczenie zawodowe, kompetencje i przydatność dla przyszłej administracji skarbowo-celnej. Dotknęło to celników i skarbowców, którzy pracowali w administracji celnej lub skarbowej niekiedy od początku lat 90-tych i którzy nigdy nie wielu latach ich pełnej poświęcenia służby publicznej udowodnili oni, iż nie stanowią żadnego zagrożenia dla utrwalonego demokratycznego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i dlatego zastosowanie wobec nich zasady odpowiedzialności zbiorowej jawi się jako rażąca niegodziwość, jaskrawo kontrastująca z duchem obchodzonego w 2016 roku w Kościele katolickim Rokiem Miłosierdzia oraz przesłaniem, mających miejsce w Krakowie, pod hasłem „Błogosławieni Miłosierni, albowiem oni miłosierdzia dostąpią”, Papieskich Dni Młodzieży. Paradoksalnie okazuje się, że uchwalona w 2016 r. ustawa o KAS, zawierająca powyższe dyskryminacyjne zapisy, jest pamiątką wspomnianego Roku Miłosierdzia, zatrutym owocem zbiorowego wysiłku tych posłów i senatorów, którzy tak ostentacyjnie w słowach okazują swoje przywiązanie do wartości ewangelicznych i nauk Kościoła katolickiego oraz tak chętnie zajmują pierwsze miejsca w czasie wszelkich celebracji kościelnych.

Mieli oni pełną świadomość, że ww. zakaz dotknie osoby cieszące się obecnie nieposzlakowaną opinią, mimo ich służby w organach bezpieczeństwa PRL i dlatego umieścili go odrębnym przepisie (w art.144), podczas gdy w innym (w art.151) znajdują się wymagania stawiane funkcjonariuszom służby celno-skarbowej, wśród których w pkt. 5 jest właśnie posiadanie nieposzlakowanej opinii. Gdyby bowiem fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. był elementem uniemożliwiającym posiadanie nieposzlakowanej opinii, to nie byłoby zakazu w art.144 ustawy o KAS. Jest zatem oczywiste, że intencją ustawodawcy było objęcie Berufsverbot osoby niezależnie od ich obecnej nienagannej postawy obywatelskiej i posiadania nieposzlakowanej opinii. Pojawiające się twierdzenie, iż wspomniany zakaz jest przejawem jakoby „sprawiedliwości dziejowej”, to dodatkowy argument przemawiający za uznaniem go jako sprzecznego z Konstytucją, w szczególności z jej art.art. 10 i 175, zgodnie z którymi ustrój RP opiera się na podziale władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat zaś władzę sądowniczą sądy i trybunały. Zgodnie z Konstytucją **wymiar sprawiedliwości w RP sprawują tylko i wyłącznie sądy**, a w myśl art.177 to sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości **we wszystkich sprawach** z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Gdyby więc poważnie potraktować argument o

„wymierzaniu sprawiedliwości dziejowej”, to zgodnie z konstytucją powinny ją wymierzać tylko i wyłącznie sądy powszechne, w przypadku, gdyby nie był wyznaczony dla tego celu inny sąd, a nie, tak jak to uczyniono w ustawie o KAS, gdzie wymierzaniem sprawiedliwości zajęły się wspólnie i w porozumieniu Sejm i Senat, a więc władza ustawodawcza. Otóż Sejm i Senat nie są organami konstytucyjnymi powołanymi do wymierzania sprawiedliwości, nawet tej dziejowej. Jest to wyłączna kompetencja niezawisłych sądów. Art. 144 ustawy o KAS to oczywiste naruszenie konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy, o czym już była wyżej mowa, ale również naruszenie konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Z tych powodów przepis ten powinien być usunięty z przestrzeni prawnej demokratycznego państwa prawa i do tego zmierza żądanie niniejszej petycji.

Należy przy tym pamiętać, że funkcjonariusze celni, których dotknął wspomniany Berufsverbot, ponosili przez całe lata negatywne konsekwencje faktu pełnienia, w odległej przeszłości, służby w organach bezpieczeństwa Państwa Polskiego przed 1990 r., gdyż podlegali oni restrykcjom wynikającym z art. 153 ust.4 i art.154 ust.3 ustawy o Służbie Celnej, na podstawie których czas ww. służby nie jest był wliczany do okresu uprawniającego do dodatku za wieloletnią służbę oraz do nagrody jubileuszowej.

Podnoszę, iż podstawą wprowadzenia Berufsverbot jest prawnie obojętna okoliczność sprzed ponad 26 lat, jaką jest fakt służby w organach uznanego na arenie międzynarodowej Państwa Polskiego. Nie był to, ani nie jest czyn ustawowo zabroniony i karalny. Zgodnie z prawem karnym nawet karalność zbrodni ulega przedawnieniu (zbrodnia zabójstwa po 30 latach, zaś inne zbrodnie po 25 latach). Nie ulegają przedawnieniu tylko zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie komunistyczne. Fakt służby w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. nie jest przecież kwalifikowany ani jako zbrodnia przeciwko ludzkości, ani jako zbrodnia komunistyczna. Przyjmując nawet, iż fakt służby w organach bezpieczeństwa PRL zasługuje na negatywną ocenę moralną, to przecież późniejsze ćwierć wieku uczciwej pracy w służbie publicznej w wolnej Polsce może tylko pozytywnie świadczyć o człowieku i nie wolno tej okoliczności tracić z pola widzenia i traktować tej okoliczności jako rzecz, która nic nie znaczy.

Zakaz z art.144 ustawy o KAS narusza nie tylko zasady konstytucyjne i standardy Unii Europejskiej, jest on przede wszystkim po ludzku rażąco niesprawiedliwy Zakaz ten objął bowiem, na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej, bez jakiegokolwiek odniesienia do ich winy, grupę wieloletnich funkcjonariuszy SC i administracji skarbowej, którzy od 1990 r. udowodnili codzienną, sumienną służbą swoją patriotyczną postawę oraz, że – jak już wyżej wskazałem - nie zagrażają oni demokratycznemu porządkowi konstytucyjnemu RP. Obejął on zatem tych funkcjonariuszy i pracowników, wobec których nigdy nie prowadzono żadnych postępowań karnych związanych z ich

służbą przed 1990 r. w organach bezpieczeństwa Państwa Polskiego i wobec których nie formułowano żadnych zarzutów w związku z tą służbą. Jeżeli więc teraz, grubo po 25 latach ich nienagannej pracy w służbie publicznej w wolnej Polsce, wprowadzony został zakaz zatrudnienia ich w Krajowej Administracji Skarbowej oraz zwolniono ze służby to nieuchronnie przywołuje to na myśl uchwalone w 1935 r. przez III Rzeszę ustawodawstwo norymberskie, które ograniczyło prawa obywatelskie Żydów niemieckich i w oparciu o które wprowadzono następnie zakaz pełnienia przez nich służby w administracji państwowej oraz w wojsku. Berufsverbot wynikający z art.144 ustawy o KAS oznacza, że w III RP nadano byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL podobny status jak Żydom w hitlerowskich Niemczech, to jest status obywateli II kategorii („gorszego sortu”) będących obiektem niekończącej się, permanentnej dyskryminacji, języka nienawiści i prześladowań. Po uchwaleniu ustaw norymberskich nikt w Niemczech i w Europie nie zareagował, a był to wyraźny sygnał zbliżającej się nieuchronnie katastrofy. Czyżby uchwalenie ustawy o KAS zawierającej, wywodzące się z ducha ustaw norymberskich, dyskryminacyjne zapisy i towarzysząca temu obojętność miały być podobnym znakiem w III RP?

W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na treść opinii z 14.11.2016 Biura Analiz Sejmowych¹, w której stwierdza się, że **regulacja dotyczące sposobu i zasad przeprowadzenia lustracji w KAS budzi wątpliwości konstytucyjne**. Opinia ta stwierdza bowiem: „*Z punktu widzenia zasady równości wobec prawa i zasady dostępu do służby publicznej na równych zasadach trudno wykazać, dlaczego akurat w Krajowej Administracji Skarbowej obowiązywać mają inne i to bardziej rygorystyczne zasady niż w pozostałych segmentach aparatu państwowego wskazanych w ustawie lustracyjnej z 2006 r.*”. Dalej czytamy w opinii: „*przyjęta regulacja koliduje z założeniami przyjętymi przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07, OTK ZU 48/5/A/2007). Stwierdzono w nim, że: „piastowania 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 w życie.”. Ponadto stwierdza się w niej, że: ” Proponowana regulacja odnosi się do wszystkich funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL i nie daje im żadnej możliwości wykazania, że ich osobiste działania nie oznaczały naruszania praw człowieka i istotnie takich działań nie wspomagały. Poza*

¹ Opinia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z 14.11.2016 nr BAS-WAUIP-2219/16 – strona internetowa Sejmu RP – [WWW.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), zakładka: Petycje złożone do Sejmu; Petycje jednostkowe - **Petycja nr BKSP-145-119/16. Podobnie: Petycja nr BKSP-146-176/17 – posiedzenie Sejmowej Komisji ds. Petycji w dniu 20.04.2017 r.**

tym w ocenie TK: „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.”. Przywołana opinia Biura Analiz Sejmowych trafnie oddaje istotę zarzutów odnośnie niekonstytucyjności regulacji zawartych w ustawie o KAS.

Mając powyższe na uwadze, uprzejmie proszę o rozpatrzenie niniejszej petycji zgodnie z przywołanym na wstępie art.63 Konstytucji oraz przepisami ustawy o petycjach, przy ścisłym przestrzeganiu jej zapisów odnośnie terminów procedowania. Proszę o wnikliwe i rzeczowe odniesienie się do zawartych w niej argumentów. Tym bardziej, że w toku prac nad ustawą o KAS w Sejmie i w Senacie zarzuty zawarte w niniejszej petycji przeciwko zakazowi zapisanemu w jej obecnym art.144 w ogóle nie były podnoszone i dyskutowane (vide: sprawozdania z posiedzeń sejmowych i senackich dot. ustawy o KAS) Obecnie będzie okazja merytorycznego ich rozważenia sine ira et studio.

W tym kontekście nadzieję budzi dostrzeżenie przez Senat RP problemu funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w Krajowej Administracji Skarbowej w czasie czystki z 2017 r. oraz senacka inicjatywa generalnego rozwiązania tego problemu poprzez stworzenie zwolnionym w jej trakcie możliwości powrotu do służby. W tym kierunku bowiem zmierzała poprawka 74 zawarta w uchwale Senatu z 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. Niestety poprawka ta nie została przyjęta przez sejmową większość. Zważywszy, iż podniesiony postulat wykreślenia art.144 ustawy o KAS nie został rozwiązany, a ponadto doszedł do niego problem zwolnionych w trakcie dyskryminacyjnej czystki funkcjonariuszy KAS w 2017 r., niniejsza petycja zmierza do przywrócenia konstytucyjnie zagwarantowanych praw obywatelskich zwolnionym wówczas pracownikom i funkcjonariuszom KAS. Nadmieniam, że sprawa ta była przedmiotem zainteresowania obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich o czym świadczy jego pismo z kwietnia 2020 r, stanowiące załącznik do niniejszej petycji. Z tego powodu wnoszę o wystąpienie do RPO - dr Adama Bodnara o przedstawienie senackiej komisji swego stanowiska w opisaney sprawie. Byłoby pożądane aby stało się to jeszcze przed upływem jego kadencji.

Nadmieniam że, w oparciu o art.4 ust.3 ustawy o petycjach, nie wyrażam zgody na ujawnienie na stronie internetowej Senatu danych osobowych autora niniejszej petycji.