

Dr Michał Krotoszyński

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-0291-7328

e-mail: michal.krotoszynski@amu.edu.pl

Dekomunizacja służby cywilnej i urzędów państwowych

Decommunization of the civil service and state offices

Streszczenie

Celem tekstu jest analiza przepisów przewidujących dekomunizację służby cywilnej i urzędów państwowych, wprowadzonych ustawą z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. W tekście bronię trzech tez. Po pierwsze, argumentuję, że regulacje te stanowią kolejny etap postępującej zmiany modelu polskiej lustracji z instrumentu klaryfikacji historycznej, w którym sankcje przewidziane są wyłącznie za złożenie fałszywego oświadczenia lustracyjnego, w kierunku mechanizmu odpłaty, w którym osoby związane z poprzednim ustrojem nie mogą pełnić funkcji publicznych. Po drugie, twierdzę, że regulacje te naruszają Konstytucję RP i prawo międzynarodowe. Po trzecie, uważam, że sądy pracy, rozpatrując ewentualne roszczenia przywrócenia do pracy lub zasądzenia odszkodowania, powinny odmówić zastosowania przepisów wprowadzonych tą nowelizacją.

Słowa kluczowe

służba cywilna, pracownicy urzędów państwowych, lustracja, dekomunizacja, sprawiedliwość tranzycyjna

JEL: K00, K10, K31, K38

Abstract

The aim of the paper is to analyze the provisions on the decommunization of the civil service and state offices, introduced in the Act of 14 April 2023 on the Amendment of the Civil Service Act and Certain Other Acts. I present three claims. First, I argue that the said provisions are another step in an ongoing change of the Polish lustration model from an instrument of historical clarification, in which sanctions are imposed only for submitting a false lustration statement, towards a retribution mechanism, where those connected with the former regime cannot hold public offices. Second, I claim that these provisions violate both the Polish Constitution and international law. Finally, I suggest that labour courts ought to refuse to apply said provisions, should they face compensation claims or claims for reinstatement in a job position.

Keywords

civil service, state officials, lustration, decommunization, transitional justice

Wprowadzenie

Z dniem 27 czerwca 2023 r. weszły w życie przepisy przewidujące dekomunizację służby cywilnej i urzędów państwowych, wprowadzone ustawą z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1195, dalej: „n.u.s.c.” lub „nowelizacja”). Celem tekstu jest analiza tych przepisów na tle innych zbliżonych regulacji przyjętych w Polsce po 1989 r. oraz odpowiedź na pytanie o zgodność nowelizacji ze wzorcami konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. W tekście omawiam w pierwszej kolejności przepisy n.u.s.c. przewidujące de-

komunizację. Następnie przedstawiam dwie postacie lustracji obecne krajach Europy Środkowo-Wschodniej i argumentuję, że przepisy n.u.s.c. stanowią kolejny etap stopniowej zmiany modelu polskiej lustracji z instrumentu klaryfikacji historycznej w kierunku mechanizmu odpłaty. W kolejnej części wskazuję na wątpliwości co do zgodności tych regulacji z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, dalej: „EKPC”) i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych¹. Na koniec rozważam, na ile wątpliwości te mogą zostać uwzględnione przez sądy pracy².

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach urzędów państwowych

Zgodnie z wprowadzonym nowelizacją art. 4a ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU z 2022 r. poz. 1691, dalej „u.s.c.”), w służbie tej nie może być zatrudniona osoba, która w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub była współpracownikiem tych organów w rozumieniu ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2023 r., poz. 342, dalej: „u.lustr.”)³. Analogiczny zakaz dotyczy urzędników państwowych i pracowników urzędów państwowych niebędących urzędnikami (nowe art. 3c ust. 1 i art. 46 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1195, dalej: „u.p.u.p.”). Zakazem tym objęto więc urodzone przed 1 sierpnia 1972 r. osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c. i art. 1 u.p.u.p. Są to, w zależności od instytucji, członkowie korpusu służby cywilnej, urzędnicy państwowi lub inne osoby zatrudnione m.in. w: ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe pozostające w dyspozycji organów administracji rządowej – a także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy. Wedle szacunków projektodawców, zakresem zakazu objętych zostało około 40.000 osób: 22.000 członków korpusu służby cywilnej oraz 18.000 osób zatrudnionych w urzędach państwowych⁴.

Nowelizacja nałożyła na ww. osoby obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego (art. 4 pkt 10a i 10b u.lustr.). W przypadku osób, które dotychczas takiego oświadczenia nie składały, obowiązek ten należało wypełnić do 27 lipca 2023 r. (art. 11 ust. 1 n.u.s.c.). Niezłożenie oświadczenia lustracyjnego w terminie powodowało wraz z jego upływem wygaśnięcie stosunku pracy. Skutek ten następował też w razie złożenia oświadczenia potwierdzającego związki z aparatem bezpieczeństwa PRL – w takim przypadku stosunek pracy wygasł po upływie 15 dni od dnia jego złożenia (art. 11 ust. 2 i 3 n.u.s.c.). W razie ustalenia prawomocnym orzeczeniem, że oświadczenie przeczące ww. związkom jest fałszywe, wygaśnięcie stosunku pracy następować ma z dniem doręczenia orzeczenia kierownikowi urzędu zatrudniającemu osobę lustrowaną (art. 69a u.s.c. oraz art. 3c ust. 2 i art. 46 u.p.u.p.).

Z kolei stosunki pracy: 1) osób, które oświadczenia lustracyjne potwierdzające związki z organami bezpieczeństwa PRL złożyły przed 27 czerwca 2023 r. oraz 2) osób, wobec których zapadło prawomocne orzeczenie stwierdzające kłamstwo lustracyjne – wygasć mają po upływie 30 dni od dnia otrzymania przez kierowników urzędów zatrudniających te osoby informacji od Prezesa IPN stwierdzającej ww. okoliczności (art. 10 n.u.s.c.). Informację tę Prezes IPN przekazać w ciągu 5 miesięcy od dostarczenia mu listy osób lustrowanych, którą to listę

otrzymać miał do 4 lipca 2023 r. (art. 12 ust. 1–3 i 5 n.u.s.c.).

Omawiane regulacje zakazują więc zatrudniania w służbie cywilnej i urzędach państwowych osób, które w okresie Polski Ludowej były funkcjonariuszami, pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa. Zakaz dotyczy tak nowych pracowników, jak i osób zatrudnionych w urzędach w dniu wejścia w życie nowelizacji. W stosunku do tych ostatnich osób wygaśnięcie stosunku pracy wskutek przeszłych kontaktów z aparatem bezpieczeństwa PRL następuje zarówno w razie niezłożenia oświadczenia lustracyjnego, jak i przyznania się w nim do takich związków. Skutek taki następuje też w przypadku zatajenia w oświadczeniu powiązań ze służbami komunistycznymi. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fałszywość oświadczenia lustracyjnego powoduje przy tym nie tylko wygaśnięcie stosunku pracy w służbie cywilnej lub w urzędzie państwowym, ale również zakaz pełnienia innych funkcji publicznych wskazanych w ustawie lustracyjnej przez okres od 3 do 10 lat (art. 21a ust. 2a i 2b oraz art. 21g u.lustr.).

Uzasadniając nowelizację, projektodawcy powoływali się na „konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnie w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy”⁵. Na zagrożenia za wschodnią granicą wskazywali też: przedstawiciel MSWiA⁶ oraz poseł Józefa Szczurek-Zelazko⁷, przedstawiająca stanowisko w imieniu KP Prawa i Sprawiedliwości, którego głosami n.u.s.c. uchwalono. Analiza innych regulacji wprowadzonych po 2015 r. sugeruje jednak, że uchwalone przepisy nie powinny być postrzegane jako nadzwyczajna reakcja na rosyjską agresję na Ukrainę – ale raczej jako kolejny etap postępującej zmiany modelu polskiej lustracji.

Lustracja w Polsce: od instrumentu klaryfikacji historycznej do mechanizmu odpłaty⁸

W okresie demokratycznych przemian większość państw byłego bloku wschodniego zdecydowała się przeprowadzić weryfikację osób pełniących funkcje publiczne pod kątem ich związków z poprzednim ustrojem. W zależności od przyjętych rozwiązań, regulacje te dają się zakwalifikować do: 1) mechanizmów odpłaty albo 2) instrumentów klaryfikacji historycznej⁹.

W modelu odpłaty, związki jednostki z poprzednim ustrojem – takie jak piastowanie istotnych stanowisk w partii komunistycznej, autorytarnym rządzie bądź też praca lub współpraca ze służbami bezpieczeństwa represyjnego reżimu – stają się przesłanką dyskwalifikacji od pełnienia funkcji publicznych w nowej, demokratycznej rzeczywistości. Z perspektywy jednostki można więc mówić o sankcji za aktywność w okresie przedtranzycyjnym. Jej wymierzenie w mniejszym stopniu uzasadnia się jednak potrzebą zadośćuczynienia społecznemu poczuciu sprawiedliwości, w większym zaś – koniecznością

ochrony młodej demokracji i praw człowieka przed osobami, które nie dają rękojmi przestrzegania demokratycznych standardów. Wśród przykładów takich mechanizmów wymienić można zdecentralizowaną weryfikację kadr w byłej NRD pod kątem ich współpracy ze strukturami Stasi (Wilke, 2007), dwie czeskie ustawy lustracyjne (Příbaň 2007; Kosař 2008), czy regulacje łotewskie, które pozbawiły biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych i samorządowych osoby związane z komunistyczną służbą bezpieczeństwa lub z antyniepoległościowymi ugrupowaniami politycznymi; zbliżone zakazy wprowadzono na Łotwie także w odniesieniu do służby cywilnej i sędziów (wyrok ETPC z 16 marca 2006 r., *Ždanoka v. Łotwa*, 58278/00; Švarca, 2012, s. 73–75). Choć dyskwalifikację taką w literaturze anglojęzycznej określa się mianem lustracji, w Polsce do opisanego tego jej rodzaju używa się terminu „dekomunizacja” – i taką nazwą posługuję się w tym artykule. Polskim przykładem takiego mechanizmu, uwzględniającym nie tylko przynależność do określonej kategorii osób, ale też indywidualne cechy jednostki i jej dotychczasową służbę, była przeprowadzona w 1990 r. weryfikacja byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa pod kątem ich zatrudnienia w Urzędzie Ochrony Państwa (Grabarczyk, 2021).

W modelu klaryfikacji historycznej warunkiem pełnienia funkcji publicznej jest ujawnienie przez jednostkę jej związków z poprzednim ustrojem. Odmowa uczestnictwa w procesie historycznej klaryfikacji bądź deformacja pamięci o przeszłości przez podanie fałszywych danych stanowią przesłanki dyskwalifikacji od pełnienia takich funkcji. W odróżnieniu od modelu odpłaty, sankcja ta jest jednak wymierzana nie za przeszłą współpracę z niedemokratycznym reżimem – ale za współczesną odmowę upublicznienia informacji o takich związkach. Przykładem takiego procesu – który nazywać można lustracją *sensu stricto* – jest procedura przewidziana w dwóch polskich ustawach lustracyjnych, uchwalonych kolejno w 1997 i 2006 r.¹⁰ Przyjęty w nich model lustracji wymaga bowiem od osób pełniących funkcje publiczne i kandydatów na te stanowiska urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r. złożenia oświadczenia w przedmiocie służby, pracy bądź współpracy z organami bezpieczeństwa PRL. Choć w niektórych przypadkach przyznanie się do takich związków skutkowało sankcją rozsiąną, to przepisy przewidują sankcję w postaci pozbawiania prawa do pełnienia funkcji publicznej wyłącznie w razie prawomocnego orzeczenia przez sąd, że złożone oświadczenie jest fałszywe (Czarnota, 2007; Krotoszyński, 2015).

Do końca 2015 r. model klaryfikacji historycznej miał w zakresie polskiej lustracji charakter dominujący. Zakaz pełnienia funkcji publicznej przez byłych funkcjonariuszy, pracowników lub współpracowników służb bezpieczeństwa PRL przewidziano jedynie w stosunku do pracowników IPN oraz osób kierujących służbami specjalnymi III RP (w przypadku CBA zakaz dotyczył wszystkich funkcjonariuszy). Po dojściu do władzy koalicji Zjednoczonej Prawicy w 2015 r. analogicznym zaka-

zem objęto ponad 30 innych funkcji publicznych, w tym m.in. sędziów i ławników Sądu Najwyższego, prokuratorów, szefów niektórych publicznych agencji i instytucji, pracowników administracji skarbowej, liczne stanowiska związane z nauką i szkolnictwem wyższym – a także kandydatów do tytułu naukowego profesora, a nawet członków organów Polskiego Związku Łowieckiego, kół łowieckich i polskich związków sportowych¹¹. Z wyjątkiem dekomunizacji służby zagranicznej, dokonanej osobną ustawą (zob. niżej), zakazy te wprowadzono przy okazji tworzenia nowych instytucji bądź nowelizacji aktów normatywnych; kolejność zmian nie jest więc przejawem jakiegokolwiek hierarchii. Niekiedy regulacje dotyczyły wyłącznie kandydatów na stanowiska; w innych przypadkach zakładały one zwolnienie osób aktualnie zatrudnionych, czego przykładem może być weryfikacja dyplomatów. Zmiany te nie zniosły obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego, ale zmieniły jego charakter, gdy idzie o stanowiska objęte dekomunizacją: w ich przypadku zakaz pełnienia funkcji publicznej jest konsekwencją tak niezłożenia oświadczenia lustracyjnego bądź stwierdzenia jego fałszywości, jaki i przyznania się w nim do związków z organami bezpieczeństwa PRL.

Zbieżność regulacji n.u.s.c. z innymi wprowadzonymi po 2015 r. przepisami dekomunizacyjnymi nie budzi wątpliwości. Tym samym, wbrew jej uzasadnieniu, nowelizacja jawi się nie jako odpowiedź na zagrożenia za wschodnią granicą, co raczej jako kolejne ogniwo w długim łańcuchu aktów normatywnych, których celem jest zmiana modelu polskiej lustracji w kierunku modelu odpłaty (co od dawna postulowali politycy związani obecnie z Prawem i Sprawiedliwością¹²). Zmiana taka, dokonana 30 lat po przemianach demokratycznych, budzi jednak zasadnicze wątpliwości.

Zgodność nowelizacji z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym

Wątpliwości co do zgodności przepisów dekomunizacyjnych z regulacjami Konstytucji RP i EKPC były już przedmiotem odrębnego opracowania (Krotoszyński, 2021, s. 129–139). Zbliżone zastrzeżenia dotyczące n.u.s.c. przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO, 2023). Najistotniejsze zarzuty wobec tej ustawy omawiam skrótowo poniżej.

Zgodność nowelizacji z Konstytucją RP

Artykuł 60 Konstytucji RP statuuje prawo dostępu obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przepisy n.u.s.c. ograniczają to prawo, różnicując dostęp obywateli do służby publicznej w zależności od ich postawy w okresie przedtranzycyjnym. Wyłączając możliwość zatrudnienia osób związanych z organami bezpieczeństwa PRL w służbie cywilnej i urzędach państwowych, regulacje te ograniczają też wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Ograniczenia takie są dopuszczalne, jeśli spełniają warunki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powinny

więc one zostać wprowadzone ustawą – warunek ten jest oczywiście spełniony – i realizować jedną z wartości wskazanych w tym przepisie. Jest wśród nich bezpieczeństwo państwa, podawane jako uzasadnienie dekomunizacji wprowadzonej tak przez n.u.s.c., jak i inne podobne przepisy. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga też jednak, by ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw nie naruszały ich istoty – i by były one proporcjonalne. Za naruszeniem ostatniego z tych warunków przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, o naruszeniu zasady proporcjonalności świadczy wprowadzenie omawianych ograniczeń ponad 30 lat po demokratycznych przemianach. Lustracja w obu jej odmianach uznawana jest powszechnie za rozwiązanie tymczasowe, dopuszczalne tak długo, jak długo wartości, którym służy, przeważają nad ograniczeniami praw jednostek dotkniętych weryfikacją. Jak zauważał polski TK, choć lustracja należąca do modelu klaryfikacji historycznej zasadniczo zachowuje swoje znaczenie jako instrument sprzyjający przejrzystości życia publicznego, to jednak z upływem czasu mechanizmy lustracyjne „w coraz mniejszym stopniu przyczyniają się do ochrony systemu demokratycznego i bezpieczeństwa publicznego” (wyrok TK z 2 kwietnia 2015 r., P 31/12, pkt 8.2.) – a to właśnie te wartości przemawiają za dekomunizacją. W odniesieniu do przepisów przewidujących dyskwalifikację od pełnienia funkcji publicznych, uzasadnianych bezpieczeństwem państwa, w pełni aktualna jest więc uwaga TK, że „czasowy zakres obowiązywania i stosowania ustawy lustracyjnej” jest wyznaczony przez „kryterium osiągnięcia przez państwo minimalnych standardów demokratycznych” (wyrok TK z 11 maja 2007 r., K 2/07, pkt 1.7.4.). Konieczność okresowej oceny dalszej zasadności obowiązywania takich obostrzeń jest też artykułowana w orzeczeniach innych sądów konstytucyjnych Europy Środkowo-Wschodniej. Przykładowo, zdaniem łotewskiego TK, restrykcje w tamtejszym prawie wyborczym wprowadzone w celu ochrony demokracji, bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej państwa, powinny być okresowo oceniane w świetle aktualnej sytuacji politycznej, regulacje takie mogą bowiem obowiązywać tylko przez czas oznaczony (wyrok TK Łotwy z 30 sierpnia 2000 r., 2000-03-01, pkt 7). Analogiczne stanowisko prezentuje Europejski Trybunał Praw Człowieka („ETPC”, zob. niżej). O ile więc regulacje dekomunizacyjne są co do zasady akceptowalne bezpośrednio po transformacji ustrojowej, o tyle z biegiem czasu ich dopuszczalność staje się coraz bardziej wątpliwa.

Przepisy n.u.s.c. mogłyby więc zostać obecnie uznane za proporcjonalne jedynie w sytuacji, w której znajdowałyby silne uzasadnienie w potrzebie ochrony bezpieczeństwa państwa. Tymczasem, choć agresja Rosji na Ukrainę niewątpliwie powoduje nowe wyzwania w tym zakresie, to jednak nie sposób uzasadnić tezy, że rodzi ona potrzebę gremialnego usunięcia ze służby cywilnej i urzędów państwowych osób, które przed 1989 r. związane były z organami bezpieczeństwa PRL. Teza taka opierałaby się bowiem na założeniu, że związki takie są

dyskredytujące nawet 30 lat po demokratycznych przemianach, rzutują bowiem na ocenę lojalności jednostki wobec państwa polskiego – i to bez względu na to, jaką postawę obywatelską przejawiała jednostka po 1989 r. Założenie to należy jednak odrzucić. Jak bowiem wskazywał czeski TK w wyroku z 5 grudnia 2001 r. (Pl. ÚS 9/01, pkt IX), wraz z upływem czasu od upadku reżimu totalitarnego lojalność jednostki wobec nowej demokracji powinno się w coraz większym stopniu oceniać przez pryzmat jej codziennych interakcji z tym państwem, słabnie zaś znaczenie jej postawy w systemie komunistycznym. Wielu pracowników służby cywilnej i urzędów państwowych lojalności tej dowiodło codzienną pracą na rzecz państwa, czego wyrazem były m.in. ich pozytywne oceny okresowe (art. 81 u.s.c., art. 20 u.p.u.p.). Przejawem takiej lojalności było też przyznanie się w oświadczeniu lustracyjnym do związków z organami bezpieczeństwa PRL. Trzy dekady po transformacji ustrojowej brak jest więc powodów, by uznać, że szczególnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa są *en bloc* właśnie byli funkcjonariusze, pracownicy czy współpracownicy komunistycznych organów bezpieczeństwa zatrudnieni w służbie cywilnej czy urzędach państwowych.

Po drugie, o nieproporcjonalności przepisów n.u.s.c. świadczy też brak jakiejkolwiek indywidualizacji odpowiedzialności. Zakaz zatrudnienia w służbie cywilnej i w urzędach państwowych jest efektem związków jednostki z organami bezpieczeństwa PRL bez względu na charakter tych związków, ich długość, częstotliwość czy skutki, bez względu na postawę jednostki po 1989 r., w tym jej doświadczenie zawodowe i dotychczasową ocenę jej pracy, a także bez względu na to, w jakim stopniu zajmowane przez nią aktualnie stanowisko wiąże się z bezpieczeństwem państwa. Co więcej, sankcja wprowadzana jest bezpośrednio ustawą, bez jakiejkolwiek procedury umożliwiającej jej niuansowanie. Na automatyzm ten zwraca też uwagę RPO (2023, s. 10), wskazując, że: „[t]ego typu rozwiązanie, będące w istocie ustawową sankcją wymierzoną zbiorowo pewnej grupie obywateli, trudno uznać za postać proporcjonalnego ograniczenia wolności i praw człowieka”. Brak indywidualizacji odpowiedzialności przesądza o naruszeniu zasady proporcjonalności. Jak stwierdził TK w wyroku z 11 maja 2007 r. (K 2/07, pkt 12.4), „[p]ozbawienie sądu możliwości indywidualizacji odpowiedzialności” – przez ustalenie ustawy sztywnej sankcji za złożenie fałszywego oświadczenia lustracyjnego – „jest ingerencją ustawodawczą rażąco nieproporcjonalną (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczającą ochronę sądową (art. 45 Konstytucji)”. Także w wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (K 19/08, pkt. 3.4.) TK stwierdził, że brak możliwości miarkowania przez sądy dyscyplinarne sankcji i konieczność wymierzenia za kłamstwo lustracyjne najsurowszej kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności jego wykonywania. Stąd wniosek, że wymierzenie przepisami n.u.s.c. najbardziej dolegliwej sankcji w postaci wygaszenia stosunku pracy, bez możliwości jej zindywidualizowania i miarkowania, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie art. 60 i 65 ust. 1 Konstytucji¹³.

Po trzecie, ustawowe wymierzenie sankcji najbardziej dolegliwej może również świadczyć o naruszeniu zasady niezbędności, wchodzącej w skład zasady proporcjonalności *sensu largu*. Zasada ta jest spełniona, jeśli przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz jeśli spośród środków skutecznie je chroniących zostały wybrane środki najmniej uciążliwe (zob. np. wyrok TK z 23 listopada 2009 r., P 61/08, pkt. 3.4.). Jak wskazano wyżej, wątpliwym jest, czy dekomunizacja jest dziś niezbędna dla ochrony bezpieczeństwa państwa. Gdyby jednak nawet uznać, że w zindywidualizowanym przypadku wprowadzenie jakiejś formy ograniczeń w stosunku do określonej jednostki jest niezbędne, to wydaje się, że bezpieczeństwo państwa dałoby się zapewnić przez użycie środków mniej dolegliwych, takich jak np. przeniesienie na inne stanowisko pracy, mniej z tym bezpieczeństwem związane (zob. art. 62 i n.u.s.c., art. 10 u.p.u.p.). Tymczasem, jak słusznie zauważa RPO (2023, s. 8), „[w]prowadzając automatyczne wygaszanie określonej grupie pracowników stosunków pracy ustawodawca zastosował najbardziej uciążliwy środek” – co również przemawia za naruszeniem zasady proporcjonalności.

Co za tym idzie, uznać należy, że nałożenie na byłych funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa PRL surowej sankcji w postaci zakazu zatrudnienia w służbie cywilnej i urzędach państwowych, w sytuacji w której sankcja ta wprowadzana jest ponad 30 lat po przemianach demokratycznych oraz nie podlega indywidualizacji i miarkowaniu – stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa równego dostępu do służby publicznej oraz wolności wykonywania zawodu, a tym samym narusza art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Można też argumentować, że naruszenie to prowadzi w konsekwencji do niezgodności przepisów n.u.s.c. z art. 24 Konstytucji RP.

Należy też zauważyć, że art. 10 n.u.s.c. wprost przewiduje wykorzystanie do pozbawienia funkcji publicznej uprzednio złożonych oświadczeń lustracyjnych. Oświadczenia te były jednak składane w uzasadnionym przekonaniu o braku sankcji za złożenie oświadczenia potwierdzającego związku z organami bezpieczeństwa PRL. W tej sytuacji zdyskwalifikowanie jednostki od pełnienia funkcji publicznej na ich podstawie stanowi naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wskazywał TK w wyroku z 15 września 1998 r. (K 10/98), istotą tej zasady jest takie stanowienie i stosowanie prawa, „by nie stało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań”. Na powyższą niezgodność zwraca też uwagę RPO (2023, s. 6).

Zgodność nowelizacji z EKPC

Zgodnie z art. 8 ust. 1 EKPC, każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego. Jak wskazuje się w orzecznictwie ETPC, choć z regulacji tej nie da się wyprowadzić generalnego prawa do zatrudnienia, wyboru

profesji czy dostępu do służby publicznej, to jednak „życie prywatne” w rozumieniu tego przepisu może również dotyczyć sfery zawodowej, w której to jednostka także rozwija relacje interpersonalne. Co za tym idzie, art. 8 ust. 1 EKPC jest adekwatnym wzorcem kontroli m.in. gdy idzie o pozbawienie określonej funkcji publicznej lub ograniczenie do niej dostępu. W takim przypadku życie prywatne uwzględnia się bądź jako przyczynę ograniczeń w sferze zawodowej (ang. *reason-based approach*) bądź też w aspekcie skutków, jakie ograniczenia w tej sferze wywierają na życie prywatne (ang. *consequence-based approach*). Skutki te mogą dotyczyć sytuacji materialnej skarżącego, jego reputacji lub możliwości budowania relacji z innymi ludźmi (w tym relacji zawodowych); muszą być one dostatecznie poważne (wyrok ETPC z 25 września 2018 r., *Denisov v. Ukraina*, 76639/11, §§ 92–117). Za spełniające kryterium konsekwencji poprzez wywołanie poważnych efektów w tych sferach uznano w orzecznictwie ETPC m.in. pozbawienie funkcji publicznej w związku z jej sprawowaniem w okresie rządów Wiktora Janukowycza bądź w okresie komunistycznym (wyrok ETPC z 17 października 2019 r., *Polyakh i in. v. Ukraina*, 58812/15 i in., §§ 203–211), jak również pozbawienie dostępu do służby cywilnej byłego jej pracownika w związku z uprzednią współpracą z komunistyczną służbą bezpieczeństwa *Securitate*; w tym ostatnim przypadku brak możliwości powrotu do służby cywilnej wpływać miał na społeczną tożsamość skarżącego i jego relacje z otoczeniem (wyrok ETPC z 21 października 2014 r., *Naidin v. Rumunia*, 38162/07, §§ 29–35). Jak zauważał zresztą sam ETPC, w jego wyrokach powszechnie uznaje się, że ustawodawstwo lustracyjne – oddziałując na reputację weryfikowanych i ich perspektywę zawodową – może kolidować z prawem do poszanowania życia prywatnego (*Polyakh i in.*, § 316 – i cyt. tam orzecznictwo). Powyższe wskazuje, że także wprowadzona przepisami n.u.s.c. dyskwalifikacja może być oceniana z perspektywy art. 8 ust. 1 EKPC, wpływa bowiem na sytuację materialną osób nią dotkniętych, ich reputację i relacje zawodowe.

Stwierdzenie naruszenia jest przy tym możliwe m.in. pod warunkiem, że ograniczenia nie są „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” (art. 8 ust. 2 EKPC), tj. że naruszają one zasadę proporcjonalności. W sprawie *Naidin* (§§ 46–57) ETPC uznał pochodzące z 2003 r. rumuńskie regulacje za proporcjonalne biorąc pod uwagę ich cel w postaci ochrony bezpieczeństwa publicznego oraz praw i wolności innych osób. Trybunał zauważył, że dotyczą one wyłącznie służby cywilnej i nie ograniczają możliwości zatrudnienia na innych stanowiskach sektora publicznego i w sektorze prywatnym. Nie oznacza to jednak, że ocena polskich przepisów musi być identyczna. Po pierwsze, w przeciwieństwie do rozwiązań rumuńskich, przepisy n.u.s.c. są elementem szerokiej dekomunizacji, która obejmuje nie tylko służbę cywilną i urzędy państwowe, ale i liczne stanowiska w sektorze publicznym – a wyjątkowo także sferę prywatną (koła łowieckie, związki sportowe). Po drugie, przepisy n.u.s.c. przyjęte zostały 20 lat po regulacjach rumuńskich. Tymcza-

sem w orzecznictwie ETPC dotyczącym dekomunikacji podkreśla się, że „czas przyjęcia i implementacji mechanizmów w krajach postkomunistycznych jest zasadniczym czynnikiem wpływającym na ocenę ich proporcjonalności” (*Polyakh i in.*, § 316), albowiem „jakiegokolwiek zagrożenie, które mogło z początku istnieć ze strony lustrowanych dla nowo powstałej demokracji z biegiem czasu musiało istotnie zmaleć” (wyrok ETPC z 21 stycznia 2016 r., *Ivanovski v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii*, 29908/11, § 185). W sprawach tych ETPC uznawał czas uchwalenia przepisów za jeden z czynników wpływających na naruszenie zasady proporcjonalności. Dodać należy, że za takie czynniki ETPC uznaje też m.in. brak indywidualizacji odpowiedzialności (*Polyakh i in.*, §§ 287–305, 320; wyrok ETPC z 24 czerwca 2008 r., *Adamsons v. Łotwa*, 3669/03, § 125) oraz brak możliwości miarkowania sankcji (wyrok ETPC z 9 stycznia 2013 r., *Volkov v. Ukraina*, 21722/11, § 182) – które to czynniki występują także w przypadku przepisów n.u.s.c. Biorąc pod uwagę powyższe, uznać należy, że polskie regulacje naruszają art. 8 ust. 1 EKPC.

Zgodność nowelizacji z MPPOiP

Zgodnie z art. 25 lit. c MPPOiP każdy obywatel ma prawo i możliwości dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń. Oznacza to, że kryteria i procedury zatrudnienia, promocji czy zwolnienia ze służby publicznej muszą być obiektywne i racjonalne (UN Human Rights Committee, 1996, § 23). Zakaz dyskryminacji jest też wysłowny m.in. w art. 26 MPPOiP.

W dokumentach Komitetu Praw Człowieka ONZ wskazuje się, że MPPOiP nie wyklucza weryfikacji czy dyskwalifikacji osób pełniących funkcje publiczne powiązanych z poprzednim reżimem, jeśli osoby te stanowią istotne zagrożenie dla demokracji czy praw człowieka. Regulacje te powinny jednak zapewniać niezbędne gwarancje proceduralne i nie mogą być dyskryminujące; symptomem naruszenia tego ostatniego warunku może być m.in. brak indywidualnej oceny jednostek (UN Human Rights Committee, 2016, pkt 9.3 i 9.4). Komitet powołuje się też na stanowisko Komisji Weneckiej, w którym także wskazuje się na powyższe wymogi oraz zaznacza się, że mechanizmy lustracyjne nie powinny obowiązywać dłużej niż jest to konieczne (European Commission for Democracy through Law, 2015, § 20).

Choć trudno w tym miejscu o ostateczną ocenę, to brak w przepisach n.u.s.c. gwarancji proceduralnych i indywidualizacji odpowiedzialności oraz zbyt późne ich przyjęcie powodują, że zarzut naruszenia art. 25 lit. c w zw. z art. 26 MPPOiP należy uznać za co najmniej uprawdopodobniony.

Odmowa zastosowania przepisów n.u.s.c. przez sąd pracy

Przepisy n.u.s.c., wygaszając *ex lege* stosunki pracy, nie przewidują w tym zakresie jakiegokolwiek trybu zaskarżenia. Nie jest to sytuacja w prawie polskim nowa: zbli-

żoną konstrukcję wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy już od początku lat 90. stosowano w toku reorganizacji kadrowych w sferze publicznej, co krytykowano w doktrynie (Szewczyk, 2018; Płażek, 2019). Na gruncie tych regulacji wykształciła się praktyka sądów pracy, uznająca istnienie drogi sądowej w oparciu o art. 67 k.p. Jak wskazywał SN w wyroku z 26 września 2019 r. (III PK 126/18): „pracownikowi, także w przypadkach »pozakodeksowego« wygaśnięcia umowy o pracę, przysługuje droga sądowa”. Uznać więc należy, że osobom dotkniętym wprowadzoną n.u.s.c. dekomunikacją przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowanie (art. 56 w zw. z art. 67 k.p.).

Celem niniejszego punktu jest ocena, na ile w takich sprawach sądy pracy władne są samodzielnie uwzględnić wątpliwości, co do zgodności nowelizacji z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym. Abstrahując w tym miejscu od możliwości skierowania pytania prawnego do TK, bo wobec powszechnie znanych problemów z jego legitymacją i efektywnością sądy coraz częściej poszukują narzędzi umożliwiających im usuwanie we własnym zakresie niezgodności pomiędzy normami ustawowymi a normami o wyższej mocy prawnej.

Narzędziem służącym temu celowi jest w pierwszej mierze wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją i z prawem międzynarodowym. Przykładowo, takiej reinterpretacji ograniczeń w łotewskim prawie wyborczym dokonał tamtejszy TK, przyjmując w wyroku z 29 czerwca 2018 r. (2017-25-01), że ograniczenia te są nadal proporcjonalne, o ile rozumieć je jako odnoszące się jedynie do osób, które wciąż stanowią zagrożenie dla niepodległości kraju i zasad demokratycznego państwa prawa. Mogłoby to sugerować podobną reinterpretację przepisów n.u.s.c., tym bardziej że zbliżonej wykładni kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, zakładającej konieczność jego indywidualizacji, dokonał SN w uchwale z 16 września 2020 r. (III PZP 2/21). Wykładnia prokonstytucyjna ma jednak swoje granice. Przepisy n.u.s.c. jednoznacznie wiążą wygaśnięcie stosunku pracy z kryteriami obiektywnymi, tj. złożeniem oświadczenia lustracyjnego potwierdzającego związku ze służbami bezpieczeństwa PRL, jego niezłożeniem w terminie bądź stwierdzeniem jego fałszywości. Dodatkowo przewidują one automatyzm sankcji, tj. brak jakiegokolwiek jej indywidualizacji czy miarkowania. Zobiektywizowany charakter związków z organami bezpieczeństwa przyjmowany był też dotychczas w sprawach lustracyjnych (zob. np. postanowienie SN z 25 lutego 2016 r., I KZP 17/15; wyrok SN z 7 czerwca 2018 r., II KK 46/18). W tej sytuacji wydaje się, że dokonanie przez sąd zindywidualizowanej oceny charakteru służby, pracy czy współpracy z organami bezpieczeństwa PRL pod kątem zastosowania sankcji przewidzianej w n.u.s.c. byłoby działaniem niemającym oparcia w obowiązującym prawie.

Alternatywą jest odmowa zastosowania normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z Konstytucją lub prawem międzynarodowym. Na pierwszą z tych możliwości wskazuje m.in. Leszek Garlicki (2016, s. 20–23) podając trzy warunki takiej odmowy: 1) brak możliwości

uzgodnienia treści normy ustawowej z normą konstytucyjną w drodze wykładni; 2) brak wyroku TK w danej sprawie oraz 3) brak możliwości uzyskania takiego wyroku. Stanowisko to zostało też zaakceptowane w wyroku SN z 9 czerwca 2022 r. (III USKP 145/21). W przypadku n.u.s.c. spełnienie pierwszych dwóch warunków nie budzi wątpliwości – trzeci z nich może być jednak różnie rozumiany.

Zgodnie z uchwałą SN z 17 listopada 2022 r. (III PZP 2/21), sąd pracy może pominąć niezgodny z Konstytucją przepis ustawy, jeśli pozbawiony jest możliwości skierowania do TK pytania prawnego w związku z utratą przez przepis mocy obowiązującej. Nie neguję tezy tej uchwały. Wydaje się jednak, że SN błędnie przyjął, że moc obowiązującą utracił art. 3 nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej¹⁴, przewidujący wygaśnięcie stosunków pracy z przyczyn analogicznych, co w przypadku n.u.s.c. SN uznał, że wobec uchylenia ustawy o służbie zagranicznej, derogacja dotknęła też wszystkie jej nowelizacje (w tym art. 3). Twierdzenia tego można bronić, choć jego uzasadnienia normatywnego trzeba szukać raczej w § 93 ust. 1 i 4 ZTP¹⁵, nie zaś we wskazanych przez SN § 90 i 91. Jak jednak wynika z orzecznictwa TK, „uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej”, albowiem „przepis uchylony obowiązuje dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne decyzje stosowania prawa” (postanowienie TK z 24 lutego 2010 r., SK 22/08, pkt 2.2.). SN uznał, że art. 3 nowelizacji „wywołał skutek trwały w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, lecz jednorazowy i nie ma obecnie mocy obowiązującej”. Choć jednak przepis ten rzeczywiście wywołał już przewidziane nim skutki prawne, to jednak na gruncie orzecznictwa TK przyjąć trzeba, że wciąż obowiązuje. Na jego podstawie nadal są bowiem wydawane wyroki sądowe – jak choćby wyroki sądów pracy w sprawach o przywrócenie do pracy i odszkodowanie. Powyższe powoduje, że argumentacji SN nie da się też zastosować do przepisów n.u.s.c.: także one mogą być bowiem podstawą orzeczeń sądów pracy, zaś brak ich formalnej derogacji¹⁶ nie budzi wątpliwości.

W tej sytuacji podstawy do odmowy zastosowania niekonstytucyjnej normy ustawowej przez sądy pracy poszukiwać można w tzw. doktrynie konieczności, uzasadniającej odmienne niż do tej pory odczytanie relacji pomiędzy art. 8, art. 178 ust. 1 i art. 193 Konstytucji RP. Doktryna ta opiera się na założeniu, że system scentralizowanej kontroli konstytucyjności zakłada istnienie niezależnego i sprawnego sądu konstytucyjnego; jego brak uzasadnia odwołanie się do sądowej kontroli rozproszonej (Garlicki, 2016; Koncewicz, 2016; Mikuli, 2018). Innymi słowy, „dopóki TK był w stanie skutecznie wykonywać swoje kompetencje do kontroli konstytucyjności ustaw, można było ograniczająco podchodzić do możliwości sprawowania takiej kontroli przez inne sądy. Jeżeli jednak doszło do naruszenia normalnego mechanizmu konstytucyjnego i możliwość działania TK uległa poważnemu zakłóceniu, to nie może to prowadzić do

pojawienia się luki w systemie gwarancji zwierzchnictwa Konstytucji RP” (Garlicki, 2016, s. 14).

Uzasadnienie awaryjnej rozproszonej kontroli konstytucyjności może opierać się na dwóch czynnikach. Pierwszym z nich jest opieszałość TK w rozpoznawaniu spraw. Skoro bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, to nie do zaakceptowania jest wieloletnie oczekiwanie na wyrok sądu, wymuszone zwłoką TK w rozstrzygnięciu pytania prawnego. Dotyczy to w szczególności spraw, w których – tak jak w przypadku regulacji n.u.s.c. – jednostki zostały już dotknięte negatywnym skutkami kwestionowanych przepisów; w takim bowiem przypadku brak oceny ich konstytucyjności petryfikuje potencjalny stan bezprawności. Jak zauważał SN w wyroku z 16 marca 2023 r. (II USKP 120/22): „Systemowy imposybilizm prowadzący do niemożliwości wypełniania swojej roli przez Trybunał Konstytucyjny nie może prowadzić do bezładu, w którym sytuacja prawna tysięcy polskich obywateli nie zostanie zweryfikowana w oparciu o wzorce konstytucyjne”. Warto dodać, że w świetle wyroku NSA z 16 listopada 2022 r. (III OSK 2528/21), już sama świadomość nieefektywności kontroli sprawowanej przez TK może uzasadniać odwołanie się kontroli rozproszonej.

Po drugie, jak wskazuje Piotr Mikuli (2018, s. 642–644) doktryna konieczności może znaleźć zastosowanie także, ze względu na delegitymizację TK, wynikającą z wątpliwości co do jego składu personalnego oraz należytego funkcjonowania. Za takim stanowiskiem dobitnie opowiedział się NSA w sprawie III OSK 2528/21, przyjmując, że „zainfekowanie” TK „bezprawnością” i „utrata zdolności do zgodnego z prawem orzekania” są wynikiem wysokiego prawdopodobieństwa, że w składzie orzekającym znajdzie się jeden z wadliwie powołanych sędziów – co uzasadnia odstępianie od oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez TK. Odwołanie się do tej linii argumentacyjnej powodowałoby więc konieczność zajęcia przez sąd pracy stanowiska w zakresie polskiego kryzysu konstytucyjnego.

W tej sytuacji atrakcyjną alternatywą dla sądu pracy może stać się odwołanie nie do kontroli rozproszonej – a do art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, upoważniającego sąd do odmowy zastosowania normy ustawowej niezgodnej z umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Kompetencje sądów w tym zakresie nie budzą wątpliwości ani w doktrynie (Grzegorzczak 2006), ani w orzecznictwie (zob. wyrok SN z 16 września 2021 r., I KZ 29/21, dotyczący niezgodności przepisów ustawy z art. 6 ust. 1 EKPC). Jeśli więc sąd pracy podzieli zastrzeżenia co do zgodności przepisów n.u.s.c. z prawem międzynarodowym, to powinien odmówić zastosowania normy ustawowej i rozstrzygnąć sprawę w oparciu o normę traktatową, wyrażoną odpowiednio w art. 8 ust. 1 EKPC oraz w art. 25 lit. c w zw. z art. 26 MPPOiP. Rozwiązanie to może być preferowane przez sąd pracy nie tylko ze względu na jednoznaczną podstawę prawną, ale i ze względów pragmatycznych.

Jak zauważa Leszek Garlicki (2016, s. 23): „Atrakcyjność takiego zabiegu polega na uniknięciu wkroczenia sądów w kontrolę konstytucyjności ustaw, a więc na zdystansowaniu się od politycznie gorących kontrowersji dotyczących TK i jego możliwości działania”.

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu starałem się wykazać, że wprowadzone n.u.s.c. przepisy przewidujące dekomuni-

zację służby cywilnej i urzędów państwowych powinny być traktowane jako kolejny etap stopniowej zmiany modelu polskiej lustracji w kierunku mechanizmu odpłaty. Czas ich wprowadzenia oraz kształt przyjętej regulacji powodują jednak, że są one niezgodne z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym, zwłaszcza z EKPC¹ oraz Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. Prowadzi to do wniosku, że sądy pracy powinny odmówić ich zastosowania. Podstawą takiego działania może być w szczególności art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

Przypisy/Notes

- ¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (DzU z 1977 r. nr 38 poz. 167).
- ² W tekście wykorzystuję moje wcześniejsze ustalenia dotyczące zmiany modelu polskiej lustracji i zarzutów co do zgodności tej zmiany z Konstytucją RP i EKPC (Krotoszyński, 2021).
- ³ Definicje „organów bezpieczeństwa państwa”, „współpracy” i „służby” zawarte są w art. 2 i art. 3a u.lustr.
- ⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3090, IX kadencja Sejmu RP, Uzasadnienie, s. 20, dalej: „Uzasadnienie Projektu”.
- ⁵ Uzasadnienie Projektu, s. 17.
- ⁶ Zob. wypowiedź Dariusza Nowaka (MSWiA) w: Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 173) z 12 kwietnia 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=ASW-173>.
- ⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z 74. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 kwietnia 2023 r., s. 233–234.
- ⁸ Szerzej: Krotoszyński, 2021, s. 117–129.
- ⁹ Więcej o modelach rozliczeń z przeszłością: Krotoszyński, 2017.
- ¹⁰ Pierwszą z nich była ustawa z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (DzU nr 70, poz. 443). W 2016 r. została ona zastąpiona przez u.lustr.
- ¹¹ Przegląd regulacji uchwalonych w latach 2016–2020 w: Krotoszyński, 2021, s. 124–127. Od czasu opublikowania tego artykułu dekomunizacją objęto: członka Akademii Kopernikańskiej, dyrektorów: Instytutu Rozwoju Języka Polskiego im. św. Maksymiliana Marii Kolbego oraz Państwowego Instytutu Medycznego MSWiA i ich zastępców, a także Prezesa i wiceprezesa UOKiK. Zob. art. 7 ust. 2 ustawy z 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1459), art. 7 ust. 2 pkt 8 i art. 10 ust. 2 ustawy z 7 października 2022 r. o Instytucie Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2463), art. 12 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z 15 grudnia 2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2022 r., poz. 2731) oraz dodane 20 maja 2023 r.: art. 28 ust. 3a pkt 8 i art. 30 ust. 1a ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r., poz. 275).
- ¹² Zob. np. Kaczyński, 2011, s. 42–58, 72–73, 107–108.
- ¹³ Uwagi te odnoszą się też do art. 11 ust. 3 n.u.s.c., przewidującego wygaśnięcie stosunku pracy w przypadku niezłożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie. Jak zauważał TK w wyroku K 2/07 (pkt 13.2.3), za naruszający zasadę proporcjonalności (i zasadę poprawnej legislacji) uznać trzeba „przepis, który nie daje możliwości zastosowania zróżnicowanej sankcji za niewywiązanie się z ustawowego obowiązku o charakterze publicznym”, w tym także „mechanizm automatycznego zastosowania sankcji za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego bez względu na przyczynę uchybienia temu obowiązkowi”.
- ¹⁴ Ustawa z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 9).
- ¹⁵ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).
- ¹⁶ Szerzej o pojęciu derogacji: Hermann, 2012.

Bibliografia/References

- Czarnota, A. (2007). The Politics of the Lustration Law in Poland, 1989–2006. W: A. Mayer-Rieckh i P. de Greiff (Red.). *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Social Science Research Council, 222–258.
- European Commission for Democracy through Law (2015). *Final Opinion on the Law on Government Cleansing (Lustration Law) of Ukraine*, CDL-AD(2015)012.
- Garlicki, L. (2016). Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sądowy*, 7–8, 7–25.
- Grabarczyk, M. (2021). Pasikowski's 'Pigs' as an Illustration of Vetting in a Transitional Society. *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, 26(1), 100–111.
- Grzegorzczak, P. (2006). Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym. *Przegląd Sądowy* 6, 3–42.
- Hermann, M. (2012). *Derogacja w analizach teoretycznoprawnych*. Ars boni et aequi.

- Kaczyński, J. (2011). *Polska naszych marzeń*. Akapit.
- Konieczny, T.T. (2016). "Emergency Constitutional Review": thinking the unthinkable? *A Letter from America*. VerfBlog, 29.03.2016, <https://verfassungsblog.de/emergency-constitutional-review-thinking-the-unthinkable-a-letter-from-america/>
- Kosař, D. (2008). Lustration and Lapse of Time Dealing with the Past in the Czech Republic. *European Constitutional Law Review*, 4, 460–487.
- Krotoszyński, M. (2015). Ustawodawstwo lustracyjne wobec upływu czasu. *Forum Prawnicze*, 6, 83–100.
- Krotoszyński, M. (2017). *Modele sprawiedliwości tranzycyjnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Krotoszyński, M. (2021). Lustracja w Polsce po 2015 r. Zmiana modelu i problemy konstytucyjne. *Przegląd Konstytucyjny*, 4, 116–142.
- Mikuli, P. (2018). Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 40, 635–648.
- Plaček, S. (2019). Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 2, 22–27.
- Príbaň, J. (2007). Oppressors and Their Victims: The Czech Lustration Law and the Rule of Law. W: A. Mayer-Rieckh i P. de Greiff (Red.). *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Social Science Research Council, 308–346.
- RPO (2023). *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu RP z 8 maja 2023 r.*, III.7041.3.2023.AD/AS, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-05/Do_Senatu_sluzba_cywilna_prl_wygaszanie_stosunkow_pracy_8.05.2023_0.pdf
- Švarca, I. (2012). Transitional Justice Mechanisms Applied by Latvia in Its Transition From Communist Regime. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, 40, 59–85.
- Szewczyk, H. (2018). Podstawowe problemy reformy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej Krajowej Administracji Skarbowej. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 4, 19–26.
- UN Human Rights Committee (1996). *General Comment No. 25(57)*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
- UN Human Rights Committee (2016). *Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2062/2011 [M.K. et al. v. Slovakia]*. CCPR/C/116/D/2062/2011.
- Wilke, C. (2007). The Shield, the Sword, and the Party: Vetting the East German Public Sector. W: A. Mayer-Rieckh i P. de Greiff (Red.). *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Social Science Research Council, 348–400.

Dr Michał Krotoszyński, jest radcą prawnym oraz adiunktem w Zakładzie Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W swojej pracy naukowej koncentruje się na problematyce sprawiedliwości tranzycyjnej, wykładni prawa oraz prawa konstytucyjnego.

Dr Michał Krotoszyński, is an attorney-at-law and an assistant professor in the Department of Theory and Philosophy of Law at the Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland. His research concentrates on transitional justice, legal interpretation and constitutional law.

NOWOŚĆ



Redakcja naukowa Małgorzata Iwanicz-Drozdowska

UBEZPIECZENIA

Ubezpieczenia odgrywają coraz większą rolę w funkcjonowaniu zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. W książce – przygotowanej przez zespół autorów reprezentujących środowisko naukowe oraz praktykę ubezpieczeniową – przedstawiono podstawowe zagadnienia dotyczące ubezpieczeń. Omówiono w niej m.in. historię ubezpieczeń, podstawową terminologię i klasyfikację ubezpieczeń, regulacje prawne dotyczące działalności ubezpieczeniowej, nadzór nad sektorem ubezpieczeń, systemy gwarancyjne, zarządzanie finansami i działalność inwestycyjną zakładu ubezpieczeń. Wiele miejsca poświęcono ubezpieczeniom oferowanym zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny, w tym ubezpieczeniom emerytalnym, zdrowotnym, na życie, mienia, odpowiedzialności cywilnej, a także scharakteryzowano działalność reasekuracyjną. Podczas omawiania poszczególnych zagadnień Autorzy oparli się na obecnie obowiązującym stanie prawnym oraz uwzględnili zmiany, które zaszły w ubezpieczeniach w ostatnich latach. Książka jest przeznaczona dla studentów kierunków ekonomicznych, słuchaczy studiów podyplomowych, a także praktyków gospodarczych.

Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl