

Warszawa, 26 stycznia 2021 r.

SO-02/SZ/2021

## **Opinia NSZZ „Solidarność” Pracowników Służby Zagranicznej RP o projekcie Ustawy o służbie zagranicznej<sup>1</sup>**

### **I. Uzasadnienie opinii**

27 lipca 2001 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił Ustawę o służbie zagranicznej. Z inicjatywą opracowania ustawy regulującej funkcjonowanie polskiej służby zagranicznej wystąpił Klub parlamentarny Akcji Wyborczej Solidarność, której poseł Pan Czesław Bielecki przewodniczył Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznej. W głosowaniu 27 lipca ustawę poparły wszystkie dziewięć wówczas obecnych w Sejmie ugrupowań; nie tylko partie tworzące większość rządową, lecz także wszystkie inne kluby parlamentarne, w tym największy klub opozycji parlamentarnej - SLD.

Jak skonstatował podczas debaty Pan Poseł Czesław Bielecki, „ustawa ta jest rzadkim w naszej Izbie przykładem, kiedy - poprzez rozwijanie i opracowywanie inicjatywy poselskiej w dialogu między poszczególnymi klubami i z myślą o państwie polskim, a nie o partyjnych interesach” udało się wypracować rozwiązanie korzystne dla skutecznego funkcjonowania tej części administracji rządowej, która obsługuje relacje Polski z zagranicą.

Przedstawiciele różnych klubów parlamentarnych zgodnie zaakceptowali główne założenia ustawy o służbie zagranicznej:

- że służba zagraniczna jest integralną częścią polskiej służby cywilnej;
- że służba zagraniczna ma być zawodowa, apolityczna, skupiająca ludzi o wysokich, specyficznych kwalifikacjach;

---

<sup>1</sup> Przedstawiona opinia opiera się na ocenach pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych i placówek zagranicznych, przekazanych w odpowiedzi na prośbę zakładowej organizacji związkowej, na ekspertyzach wybitnych praktyków dyplomacji oraz analizach prawników.

- „że ludzie, którzy idą do tej służby, powinni mieć odpowiednie kwalifikacje, ale powinni też mieć ustaloną przed sobą drogę służbową, pewność pracy, jeżeli będą odpowiadać tym wymagom, pewną hierarchię służbową i możliwość awansowania”;

I wreszcie, co podkreślił przedstawiciel PiS Pan Poseł Marcin Libicki: „Właśnie fachowa, zawodowa służba zagraniczna, służba dyplomatyczna, (...); wytrąci tę wadę, którą i w Polsce obserwowaliśmy - traktowanie służby dyplomatycznej jako rodzaju synekury dla polityków, którzy „stracili swój dotychczasowy, krajowy przydział”.

Przekonanie, że służba zagraniczna nie powinna i nie może być częścią nomenklatury partyjno-państwowej, który to model nie jest praktykowany w krajach Unii Europejskiej, była podstawą konsensu wszystkich sił politycznych, co odzwierciedlało zrozumienie imperatywu nieprzenoszenia bieżących sporów politycznych do funkcjonowania służby dyplomatycznej.

Ustawa o służbie zagranicznej z 27 lipca 2001 r. była nowoczesną, odpowiadającą najwyższym standardom regulacją prawną, zgodną z prawem Unii Europejskiej, a tworzony model służby zagranicznej odpowiadał rozwiązaniom, powszechnie przyjętym w demokratycznych państwach Unii Europejskiej.

O tym, że przyjęta w 2001 r. ustawa o służbie zagranicznej generalnie dobrze regulowała funkcjonowanie polskiej służby zagranicznej, najlepiej świadczy fakt, że obowiązuje ona od 20 lat. Określone niedoskonałości w działalności polskiej służby zagranicznej wynikają nie tyle z powodu wadliwej ustawy, lecz dlatego, że w praktyce podejmowane były działania i decyzje obchodząca tę ustawę, wykorzystujące istniejące w niej luki lub wręcz naruszające przepisy ustawy.

Jednocześnie należy przyznać, że dwadzieścia lat stosowania ustawy o służbie zagranicznej wyjawilo pewne jej niedostatki, które dotyczą głównie:

- niewystarczającego uregulowania kwestii wynagradzania i zabezpieczenia socjalnego urzędników służby zagranicznej i członków ich rodzin;
- nietransparentnego trybu podejmowania decyzji dotyczących rozwoju kariery zawodowej i awansów urzędników służby zagranicznej;
- braku wystarczająco precyzyjnie opisanej korelacji między statusem urzędnika mianowanego służby cywilnej a statusem urzędnika służby zagranicznej;
- niedostatecznej pewności trwałości zatrudnienia i rozwoju zawodowego urzędników służby zagranicznej.

Wreszcie, w minionych dwudziestu latach zmieniły się realia międzynarodowe i pozycja międzynarodowa Polski; nasz kraj stał się członkiem Unii Europejskiej i NATO, co oznacza konieczność codziennego, ścisłego współdziałania ze służbami dyplomatycznymi krajów unijnych i sojuszniczych, a to stawia przed polską służbą zagraniczną nowe, wyższe

wymagania. Dotyczy to zwłaszcza dyplomatów pracujących za granicą, a w szczególności – ambasadorów, którzy – aby być pełnowartościowymi partnerami przedstawicieli innych państw NATO i UE, docenianymi przez swoich kolegów i cieszącymi się ich szacunkiem – muszą być zawodowymi dyplomatami o możliwie najwyższych kwalifikacjach.

Powyższe okoliczności uzasadniają podjęcie wysiłku gruntownej nowelizacji ustawy obowiązującej lub przyjęcia nowej ustawy o służbie zagranicznej. Ustawa taka powinna ugruntować model służby zagranicznej Polski jako:

- integralnej części służby cywilnej z większymi niż dotychczas możliwościami przepływu kadr między nimi;
- zawodowej, apolitycznej, skupiającej ludzi o wysokich kwalifikacjach i stwarzającej możliwości ustawicznego kształcenia się oraz rozwoju zawodowego i awansu – do najwyższych stanowisk w służbie włącznie;
- zapewniającej urzędnikom służby zagranicznej pewność zatrudnienia, godne warunki pracy, satysfakcjonujące zabezpieczenia socjalne, a podczas pracy za granicą - zabezpieczenia socjalne także członkom ich rodzin.

Nowa Ustawa o służbie zagranicznej powinna odpowiadać zarówno na wyzwania, stojące przed współczesną polską służbą dyplomatyczną, jak też na potrzeby i obawy zatrudnionych w MSZ, z których – jak ujawniło ankietowanie przeprowadzone wśród pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych w grudniu 2020-styczniu 2021 przez NSZZ „Solidarność” Pracowników Służby Zagranicznej RP – dwie trzecie rozważa możliwość zmiany miejsca pracy, głównie z powodu złej atmosfery, dyskryminacji, braku poszanowania ze strony przełożonych oraz z powodu niesatysfakcjonujących warunków finansowych. Obawy o przyszłość polskiej służby zagranicznej musi budzić fakt, że w MSZ grupą najbardziej niezadowoloną i sfrustrowaną z powodu swojej sytuacji zawodowej i obaw o przyszłość są pracownicy najmłodszy (ze stażem pracy w MSZ poniżej 5 lat).

Przedłożony projekt Ustawy nie odpowiada powyższym wymaganiom.

2. Główne wady projektu Ustawy o służbie zagranicznej ze stycznia 2021 r. polegają na:

- Sprzeczności proponowanych przepisów z Konstytucją RP, ich niezgodności z prawem międzynarodowym oraz z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem (analizę tych sprzeczności zawiera właściwa Opinia, do której niniejsze uzasadnieniem jest wstępem);
- Błędnej diagnozie obecnej sytuacji w służbie zagranicznej i danych niezgodnych z rzeczywistością, tworzącej tym samym kolizję między deklarowanymi założeniami i celami aktu prawnego a skutkami, które akt prawny wywoła;
- Dysfunkcyjności proponowanych rozwiązań, która jest następstwem zarówno niespójności przepisów Ustawy, jak też ich nieprzystawalności do pragmatyki działania nowoczesnej służby dyplomatycznej (odnosi się to w szczególności do

funkcjonowania placówek zagranicznych, ściśle współdziałających ze służbami dyplomatycznymi innych państw UE i NATO). Wdrożenie Ustawy może spowodować dezorganizację polskiej służby zagranicznej. Projekt Ustawy jest wewnętrznie sprzeczny i sprawia wrażenie hybrydy, sklejonej z elementów obecnie obowiązującej Ustawy o służbie zagranicznej, zapożyczeń z rozwiązań przyjętych w państwach z systemem silnej władzy prezydenckiej oraz regulacji zaczerpniętych z państw o rządach autorytarnych.

2.1. Nie odpowiada prawdzie teza o „hermetyczności” polskiej służby zagranicznej. Przeciwnie, w porównaniu ze służbami dyplomatycznymi innych państw Unii Europejskiej dostęp do stanowisk (nawet najwyższych) w służbie dyplomatycznej w Polsce jest bardzo łatwy i nie wymaga specjalistycznego przygotowania zawodowego. Większość zatrudnionych w placówkach zagranicznych nie jest pracownikami etatowymi MSZ. Spośród 89 ambasadorów i pełnomocnych przedstawicieli RP przy organizacjach międzynarodowych (w ośmiu krajach stanowiska ambasadorów pozostają nieobsadzone i ambasadami RP kierują *chargés d'affaires*) dwudziestu dziewięciu – czyli jedna trzecia – nie jest dyplomatami zawodowymi. Wśród ambasadorów Polski w państwach UE odsetek ambasadorów wywodzących się z zawodowej służby dyplomatycznej jest jeszcze niższy - dyplomaci zawodowi stanowią tylko 57 proc.

Podobna, i rosnąca, tendencja dotyczy także innych stanowisk w ambasadach i przedstawicielstwach RP za granicą: osoby kierowane do pracy za granicą rekrutowane są głównie nie spośród pracowników MSZ, dyplomatów zawodowych, lecz pochodzą z tzw. naboru zewnętrznego. Nawet stanowiska wymagające stricte specjalistycznego przygotowania dyplomatycznego, jak np. konsulów, obsadzone są przez osoby spoza korpusu urzędników MSZ.

Taka praktyka nie jest stosowana w żadnym z krajów UE, gdyż w większości z nich obowiązuje model urzędniczej, zawodowej kariery dyplomatycznej. Podejmowane niekiedy przez władze polityczne niektórych krajów próby ulokowania na stanowiskach dyplomatycznych nominatów politycznych napotykają na sprzeciw i są blokowane przez parlamenty lub wymiar sprawiedliwości (przykład sprawy Bessona z 2018 r. gdy Rada Stanu Francji, rozpatrując wniosek związków zawodowych w MSZ Francji, anulowała dekret prezydenta E. Macrona o mianowaniu na stanowisko konsula generalnego w Los Angeles osoby, niebędącej dyplomatą zawodowym).

Obsadzanie stanowisk w placówkach zagranicznych przez osoby z tzw. naboru zewnętrznego z pominięciem osób już zatrudnionych MSZ budzi niezadowolenie i frustrację etatowych pracowników Ministerstwa, a brak przejrzystości procedur i decyzji rekrutacyjnych rodzi wśród pracowników MSZ przekonanie o powszechności zjawiska nepotyzmu (Według danych wspomnianej wyżej ankiety, tego zdania jest 86,1 proc. pracowników MSZ).

2.2. W OSR wskazuje się, że ustawa będzie dotyczyła ok. półtora tysiąca pracowników MSZ. W rzeczywistości regulacje będą miały wpływ na funkcjonowanie całego

Ministerstwa Spraw Zagranicznych i placówek zagranicznych, w których łącznie jest zatrudnionych ok. czterech i pół tysiąca osób. Pracownicze, społeczne i finansowe następstwa nowej regulacji obejmą zatem trzykrotnie liczniejszą grupę pracowników, co należy mieć na uwadze, m.in. planując budżet Ministerstwa.

2.3. Wyprowadzenie ambasadora poza korpus dyplomatów zawodowych i podkreślenie w pierwszej kolejności jego afiliacji politycznej („Ambasador, tak jak kierownictwo resortu, jest nominatem politycznym” – z Uzasadnienia do ustawy) niesie poważne ryzyko dyskontynuacji, zerwania ciągłości służby zagranicznej. Skoro ambasadorowie, podobnie jak ministrowie, mieliby być nominatami politycznymi (co w praktyce ustroju demokracji parlamentarnej oznacza – nominatami partyjnymi), to każda zmiana rządu nieuchronnie spowoduje wymianę ambasadorów, gdyż kolejny rząd będzie miał uzasadnione podstawy do braku zaufania wobec jego przedstawicieli za granicą, reprezentujących określoną formację polityczną.

2.4. Z treści Uzasadnienia do ustawy nie wynika, jaki model kształcenia przyszłego dyplomaty uważa się za optymalny i jaki profil zawodowy powinien mieć dyplomata. Z jednej strony zasadnie podkreśla się interdyscyplinarność służby zagranicznej, rosnące wymagania, związane z komplikującym się środowiskiem międzynarodowym (będącym środowiskiem pracy dyplomaty) oraz niewystarczający (roczny) czas kształcenia dyplomatów w Akademii Dyplomatycznej, jako kontrpunkt wskazując 3-letnie aplikacje prawnicze i jeszcze dłuższy czas specjalizacji lekarskiej. Z drugiej strony, Ustawa przewiduje kierowanie do pracy w placówkach zagranicznych absolwentów szkół wyższych bezpośrednio po zakończeniu studiów i bez żadnego przygotowania zawodowego, a w Uzasadnieniu stwierdza się nieprzydatność doświadczenia dyplomatycznego (pamięci instytucjonalnej) jako jednego z filarów formowania zawodowego przyszłych dyplomatów.

W projekcie ustawy występują inne podobnego rodzaju sprzeczności. Jak, przykładowo, zwolnienie ambasadora (przedstawiciela pełnomocnego) z odpowiedzialności za aspekty funkcjonowania placówki, związane ze sprawami finansowymi, pracowniczymi i w kwestiach bezpieczeństwa, podczas gdy odpowiedzialność taka bezpośrednio wynika z ustaw o finansach i rachunkowości, z kodeksu pracy i z ustawy o ochronie informacji niejawnych. Innym rozwiązaniem, które budzi obawy o sprawne funkcjonowanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jest ustanowienie funkcji Szefa Służby Zagranicznych, przypisanie mu bardzo odpowiedzialnych kompetencji, bez jednoczesnego określenia jego odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Tak sformatowane funkcje, nakładające się na zakres obowiązków dyrektora generalnego służby zagranicznej, czynią konflikty kompetencyjne między Szefem Służby Zagranicznej a dyrektorem generalnym służby zagranicznej praktycznie nieuniknionymi.

Analiza treści ustawy o służbie zagranicznej wskazuje na bardzo liczne niespójności, które sprawiają ogólne wrażenie, że autorzy Ustawy pominęli lub nie dostrzegli specyfiki pragmatyki funkcjonowania służby dyplomatycznej, w szczególności dotyczy to działalności ambasad, przedstawicielstw, konsulatów generalnych i instytutów polskich.

**Opinia NSZZ „Solidarność” Pracowników Służby Zagranicznej RP  
o projekcie Ustawy o służbie zagranicznej - aspekty prawne**

**1. Przy procedowaniu projektu Ustawy o służbie zagranicznej poważnie naruszono tryb postępowania, ponieważ złamano obowiązek skonsultowania projektu ze związkami zawodowymi.**

Art. 19 Ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych określa tryb konsultacji założeń i projektów ustaw ze związkami zawodowymi. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obowiązek konsultowania aktów prawnych ze związkami zawodowymi może być realizowany zarówno na etapie projektu i założeń ustawy (orzeczenie TK z 4 kwietnia 1995 r., K 10/94), jak też poprzez skierowanie do zaopiniowania przygotowanego projektu. Zgodnie z ust. 2 przywołanego art. 19 Ustawy o związkach zawodowych, organy władzy i administracji państwowej kierują założenia albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, przewidując termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni. W przypadku projektu Ustawy o służbie zagranicznej terminy nie zostały zachowane.

Uchybienie obowiązkowi konsultacji publicznych stanowiło nie tylko naruszenie prawa, lecz także negatywnie wpłynęło na jakość stanowionego prawa, uniemożliwiając parlamentowi zasięgnięcie opinii podmiotów zewnętrznych. Prace nad projektem Ustawy o służbie zagranicznej były prowadzone potajemnie, bez zasięgnięcia opinii związków zawodowych, praktyków dyplomacji, pracowników MSZ, a na stronach Rządowego Centrum Legislacji projekt ustawy został umieszczony w dniu przekazania projektu do Sejmu.

Ponieważ Ustawa o służbie zagranicznej dotyczy nie tylko organizacji funkcjonowania służby zagranicznej jako jednego z segmentów administracji publicznej, lecz pozostaje w związku z normowaniem praw człowieka i obywatela, poprzez wprowadzenie określonych restrykcji (w tym wolności koalicji, wolności słowa, wolności zgromadzeń) wobec pracowników MSZ, to wszelkie regulacje, ograniczając te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 Konstytucji, i muszą być poddane konsultacjom społecznym.

- 2. Wprowadzana przez art. 4. 1. projektu Ustawy norma, według której „stosunek pracy w służbie zagranicznej wygasa w dniu ukończenia przez osobę, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, [przyp.: „członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym: a) dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny; b) pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub obsługi] 65 lat” jest sprzeczna z art. 24 i art. 32.2 Konstytucji RP, prawem Unii Europejskiej, ustawodawstwem obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej i ma charakter dyskryminacyjny.**

Generalną konstytucyjną zasadę ochrony stosunku pracy, wynikającą z art. 24 Konstytucji RP („Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”), uzupełnia Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Dyrektywa Rady 2000/78/WE stanowi w pkt 11. : „Dyskryminacja ze względu na [...] wiek [...] może być przeszkodą w realizacji celów traktatu [UE], w szczególności w zakresie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podnoszenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności i swobodnego przepływu osób”, podkreślając w pkt 25., że „Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek jest podstawowym elementem na drodze do osiągnięcia celów określonych w wytycznych dotyczących zatrudnienia i popierania zróżnicowania zatrudnienia.”

W polskim prawie pracy bezpośredni zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, w tym także ze względu na wiek, ustanawia art. 183a § 1 Kodeksu pracy. (*„Pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.”*)

W duchu uznania, że rozwiązanie stosunku pracy (w różnej formie: wypowiedzenie, wygaśnięcie) wyłącznie z powodu uzyskania przez pracownika wieku emerytalnego jest niedopuszczalne, podąża orzecznictwo. Sąd Najwyższy (Uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 21 stycznia 2009 r. II PZP 13/08) uznał, że takie działanie pracodawcy stanowi przejaw dyskryminacji ze względu na wiek w odniesieniu do wszystkich pracowników.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 sierpnia 2020 r. (II GSK 560/20) uznał, że przepis Ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych przewidujący, że Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika, jeżeli ukończył on 65. rok życia, stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 (a) wspomnianej wyżej Dyrektywy Rady 2000/78/WE. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z wezwaniem do uchylecia przepisu ustawy pozbawiającego komorników powyżej 65. roku życia możliwości dalszego wykonywania zawodu wyłącznie z powodu osiągnięcia określonego wieku.

Dyskryminacyjny charakter **art. 4.1.** projektu Ustawy o służbie zagranicznej przejawia się także w tym, że – według tego artykułu – **dwie grupy urzędników służby zagranicznej: dyplomaci zawodowi oraz pracownicy krajowi są traktowani mniej korzystnie w porównaniu z innymi osobami wykonującymi tę samą pracę, mianowicie z ambasadorami i pełnomocnymi przedstawicielami Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej oraz z pracownikami zagranicznymi, zatrudnionymi na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego.** Obligatoryjne wygaśnięcie stosunku pracy po osiągnięciu wieku 65. lat dotyczy tylko dyplomatów zawodowych, nie dotyczy natomiast ambasadorów i pełnomocnych przedstawicieli RP w organizacjach międzynarodowych.

Budzi także wątpliwości prawne zgodność art. 4.1. z Ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa o emeryturach i rentach określa wiek nabycia prawa do emerytury na 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Tymczasem autorzy projektu Ustawy o służbie



zagranicznej określili obligatoryjne wygaśnięcie stosunku pracy na 65 lat, zarówno dla kobiet jak też mężczyzn.

Takie zrównanie w prawach emerytalnych kobiet i mężczyzn może budzić uznanie jako próba implementacji na gruncie prawa krajowego *Dyrektywy 76/207 (ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2002/73) w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy*, niemniej pozostaje w sprzeczności z obowiązującym polskim prawem i na tym tle daje podstawy do wskazania na dyskryminację ze względu na płeć, ponieważ kobiety i mężczyźni, którzy byliby objęci przepisami Ustawy o służbie zagranicznej, mieliby zróżnicowane możliwości wykonywania pracy po nabyciu praw emerytalnych i różne możliwości gromadzenia kapitału emerytalnego.

Niezgodny z zasadą równości wobec prawa wydaje się art. 4.3 Ustawy, dopuszczający możliwość uznaniowego decydowania przez Ministra właściwego do spraw zagranicznych o wyłączeniu stosowania wobec wnioskodawcy przepisu art. 4 ust. 1, powołując się na bliżej nie określone „potrzeby służby zagranicznej”.

**Autorzy projektu Ustawy nie uzasadnili przyczyn wprowadzenia dyskryminujących rozwiązań.**

Ograniczenia wykonywania zawodu z powodu osiągnięcia pułapu określonego wieku spotyka się wprawdzie w niektórych regulacjach, lecz dotyczą one tych zawodów (głównie służb mundurowych), które wymagają od pracownika szczególnej sprawności fizycznej. Elementarna znajomość pragmatyki funkcjonowania służby zagranicznej wskazuje, że ambasador lub przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacji międzynarodowej z racji natężenia obowiązków i wykonywanej pracy musi wykazywać się znacznie lepszym zdrowiem i wytrzymałością fizyczną niż, przykładowo, urzędnik konsularny wydający wize czy analityk, których praca ma przeważająco siedzący charakter.

- 3. Art. 16.1. ustęp 2 w podpunkcie 5 [zakaz pełnienia przez dyplomatę zawodowego funkcji w związkach zawodowych] Ustawy o służbie**

**zagranicznej jest sprzeczny z artykułem 59. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jest niezgodny z Konwencją nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą ochrony prawa organizowania się i procedury określenia warunków zatrudnienia w służbie publicznej, a także niezgodny z Europejską Kartą Społeczną sporządzoną w Turynie dnia 18 października 1961 r.**

Wolność tworzenia i swobodnego działania związków zawodowych jest uznana w art. 12 Konstytucji za jedną z fundamentalnych cech ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 59 Konstytucji gwarantuje każdemu pracownikowi prawo do zrzeszenia się w związkach zawodowych oraz nieskrępowanej w nich działalności. Ustęp 4. art. 59 Konstytucji dopuszcza wprowadzenie ograniczenia ustawowe w zakresie wolności zrzeszania się i działalności w związkach zawodowych, lecz tylko takie ograniczenia, „jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”.

Art. 5. Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określenia warunków zatrudnienia w służbie publicznej, którą to konwencję Polska ratyfikowała 12 lipca 1982 r., precyzuje, że ograniczenia krajowe mogą dotyczyć jedynie policji oraz członków sił zbrojnych. W Polsce przyjęto rozwiązania umożliwiające policjantom zrzeszanie się w związkach zawodowych, ograniczając prawo do pełnienia funkcji związkowych jedynie policjantom zajmującym kierownicze stanowiska „dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika” (art. 67.6 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji). Podobną regulację zawiera Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, której art. 78.6 stanowi, że „członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych.”. Tymczasem projekt Ustawy o służbie zagranicznej obejmuje zakazem pełnienia funkcji związkowych na wszystkich, niezależnie od stopnia i stanowiska, członków korpusu dyplomatów zawodowych.

W realiach funkcjonowania organizacji zakładowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Służby Zagranicznej RP w MSZ nieuzasadnione objęcie zakazem pełnienia funkcji związkowych wszystkich dyplomatów spowoduje, że dyplomaci zawodowi zostaną pozbawieni reprezentacji i ochrony związkowej. Ponieważ

ok. 75 procent członków związków zawodowych w MSZ stanowią dyplomaci, wejście ustawy w życie będzie równoznaczne albo z rozwiązaniem zakładowej organizacji związkowej, albo z wyłonieniem Komisji Zakładowej, która będzie odzwierciedlać interesy i opinie niewielkiej grupy pracowników MSZ. Równorzędnym partnerem pracodawcy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych może być jedynie taka związkowa Komisja Zakładowa, w której składzie znajdują się dyplomaci dorównujący przedstawicielom pracodawcy wiedzą o specyfice służby zagranicznej, stopniem dyplomatycznym i doświadczeniem zawodowym.

4. Na uznanie zasługuje rozszerzenie katalogu zabezpieczeń socjalnych urzędników służby zagranicznej zatrudnionych w placówkach zagranicznych, przykładowo, pokrycie opłat za przedszkole (art. 53.1.7 projektu Ustawy) czy ubezpieczenie zdrowotne, wprowadzenie dodatków na utrzymanie współmałżonka i dzieci, zrównanie wymiaru dodatkowego urlopu członków korpusu dyplomatyczno-konsularnego z tym, jaki przysługuje mianowanym urzędnikom służby cywilnej. Niejednoznacznie brzmiące zapisy Ustawy w tych punktach należy jednakże uściślić, aby zapobiec uznaniowości w ich interpretacji. W projekcie zabrakło natomiast zobowiązania pracodawcy do ubezpieczania pracowników zatrudnionych za granicą na wypadek ich śmierci lub kalectwa.

**Przepisy proponowanej Ustawy nie gwarantują pracownikom zachowania praw słusznie nabytych.** Art. 50.3. projektu Ustawy przewiduje określenie przez Prezesa Rady Ministrów nowych mnożników wynagrodzenia zasadniczego członków służby zagranicznej, co może skutkować obniżeniem wynagrodzeń (także wynagrodzeń pracowników prawnie chronionych), zwłaszcza, że projekt ustawy nie przewiduje powiązania wysokości wynagrodzenia od stopnia dyplomatycznego, co stanowi jakościową, i niekorzystną, zmianę w porównaniu z dotychczas obowiązującym prawem. Nadmienić należy, że ustawa przewiduje 40-procentowy dodatek służby zagranicznej, tymczasem Ocena Skutków Regulacji nie zakłada przyznania dodatkowego finansowania resortu spraw zagranicznych, co rodzi obawy o to, że pracodawca (MSZ) będzie zmuszony do poszukiwania rozwiązań oszczędnościowych kosztem wynagrodzeń pracowników.

**Art. 88. 3** przewiduje obniżenie posiadanego stopnia dyplomatycznego dla określonej grupy pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Powoływanie

się przy tym na Konwencję Wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych jest w sposób oczywisty bezzasadne i wprowadzające w błąd, ponieważ *Konwencja wiedeńska* z 18 kwietnia 1961 r. dotyczy jedynie rang szefów misji dyplomatycznych. Wątpliwości budzi także prawomocność ponownego, powtórnego mianowania do służby zagranicznej pracowników już wcześniej mianowanych.

Przepisy artykułów 50. i 88. wydają się być sprzeczne z art.2. Konstytucji RP, naruszając konstytucyjne zasady - ochrony praw słusznie nabytych oraz *lex retro non agit*.

5. **Art. 52.2 Ustawy** (odwołanie dyplomaty zawodowego ze stanowiska w placówce zagranicznej po upływie 3 miesięcy nieobecności w pracy spowodowanej: zwolnieniem lekarskim, urlopem macierzyńskim, urlopem rodzicielskim lub urlopem ojcowskim) **jest sprzeczny z art. 18 Konstytucji** („*macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej*”) **oraz z art. 180 i art. 51 Kodeksu Pracy**, przewidującymi odpowiednio 20 tygodni urlopu macierzyńskiego i 26 tygodni urlopu rodzicielskiego, i ma charakter dyskryminacji ze względu na płeć. Przepis ustawy nie różnicuje sytuacji indywidualnych, w tym także takiej, która dotyczy małżeństwa pracującego na tej samej placówce.
6. Ustawa nakłada na pracowników służby zagranicznej, zwłaszcza zaś dyplomatów zawodowych, a w szczególności podczas wykonywania przez nich pracy za granicą, wiele obowiązków i ograniczeń, których zakres pozostaje w sprzeczności z normami prawa pracy. Dotyczy to m.in.:
  - dopuszczalnego obowiązku pracy przez 13 godzin na dobę bez podania okresu rozliczeniowego tak, aby średni wymiar pracy w tygodniu nie przekraczał 40 h;
  - możliwości przeniesienia dyplomaty do pracy z jednej placówki na dowolną inną placówkę na okres do 6 miesięcy bez zobowiązania pracodawcy do zapewnienia warunków członkom rodziny pracownika pozostającym w miejscu dotychczasowej pracy dyplomaty, co może być uznane za szykanę, a w sytuacji, gdy pracownik jest rodzicem małoletnich dzieci tworzy zagrożenie dla bezpieczeństwa rodziny i jej harmonijnego funkcjonowania;

**7. Ustawa niewystarczająco precyzyjnie określa status pracowników oddelegowanych** z innych resortów do MSZ i na placówki zagraniczne na czas wykonywania zadań, którzy – wg art.3.2. - nie wchodzi w skład służby zagranicznej, niemniej (art.13) „wykonują zadania służby zagranicznej”. Konieczne jest doprecyzowanie tych przepisów<sup>2</sup>.

**8. Nie ma należytego uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności zarówno z prawem międzynarodowym, jak z pragmatyką przepis art. 55 ust. 1** stanowiący, że małżonek członka służby zagranicznej może podejmować zatrudnienie poza granicami kraju w czasie pełnienia funkcji przez współmałżonka po uzyskaniu zgody Szefa Służby Zagranicznej. Kwestia zatrudnienia współmałżonka znajduje się poza zakresem ustawy, w związku z czym rozszerzanie kompetencji Szefa Służby Zagranicznej jest nieuprawnione. Ponadto art. 55.1 nie niuansuje sytuacji z

---

<sup>2</sup> W szczególności zasadne wydaje się doprecyzowanie:

- jaka jest podstawa prawna nawiązania stosunku pracy z dyplomatą delegowanym – (systemowo przepis ten dotyczy jednak pracowników zagranicznych);

- w jakim zakresie w stosunku do dyplomaty delegowanego czynności z zakresu prawa pracy wykonuje dyrektor generalny urzędu delegującego. Z art. 36 ust.1 pkt 1 wynika bowiem, że to kierujący placówką zagraniczną jest przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej oraz osób o których mowa w art. 3 ust.2.;

- jakie są składniki wynagrodzenia dyplomaty delegowanego; jakie są zasady ustalania dodatku zagranicznego dla dyplomatów delegowanych oraz ich uprawnienia z art. 53.

- jaka będzie sytuacja osób, które na mocy art. 106 ust. 5 pkt 1-4 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, zostaną przeniesione do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (po zakończeniu oddelegowania do instytucji i organów Unii Europejskiej albo wyznaczenia na stanowisko w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej albo urlopu), obecnie jednak nadal są pracownikami urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych;

Odpowiednio, uzupełnić i uściślić należy przepisy przejściowe, aby określić:

- status pracowników oddelegowanych do MSZ z innych resortów na podstawie porozumień trójstronnych (MSZ, resort delegujący, pracownik), którzy już przebywają na placówkach;

- formułę zachowania porozumień trójstronnych (MSZ, resort delegujący, pracownik) lub ich anulowania;

- zachowanie stopnia dyplomatycznego przez osoby, które już je posiadają, a nie staną się z dniem wejścia w życie ustawy dyplomatami zawodowymi;

- potwierdzenie dotychczasowych warunków pracy i płacy w związku ze zmianą stosunku pracy;

- udzieleniu urlopu bezpłatnego w służbie cywilnej osobom ze służby cywilnej z innych resortów przebywającym już na placówkach, o ile oni też mieliby pracować na podstawie powołania.

podejmowaniem pracy przez współmałżonka w krajach UE lub w krajach, z którymi została zawarta umowa dwustronna o możliwości podejmowania zatrudnienia przez małżonków (np. z USA).

**9. Przepisy Ustawy są dyskryminujące dla niektórych kategorii pracowników służby zagranicznej.**

Proponowana Ustawa o służbie zagranicznej wyróżnia wśród pracowników służby zagranicznej cztery kategorie, z których „pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej” pochodzą z mianowania politycznego i reprezentują „czynnik polityczny” na równi z wiceministrami i ministrami, „klarownie oddzielony” od dyplomatów zawodowych.

Przepisy nie określają statusu tych dyplomatów zawodowych, którzy zostaną powołani na stanowiska ambasadorów. Czy objęcie politycznego, z definicji Ustawy, stanowiska pełnomocnego przedstawiciela Polski w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej oznacza utratę statusu dyplomaty zawodowego? I czy po zakończeniu misji ambasadora odzyskują oni „apolityczność” i otrzymają oni prawo powrotu do korpusu dyplomatów zawodowych? Czy też w każdym przypadku kariera zawodowego dyplomaty będzie zależała od uznaniowej decyzji Ministra lub Szefa Służby Zagranicznej?

**10.** Wątpliwości co do porządkującego charakteru przepisów Ustawy budzi wprowadzenie funkcji Szefa Służby Zagranicznej (art. 9 i przepisy rozdziału II Ustawy) i przypisanie mu określonych Ustawą kompetencji, dublujących uprawnienia Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej oraz dyrektora komórki organizacyjnej właściwego do spraw osobowych. Pozbawienia Szefa Służby Cywilnej kompetencji w odniesieniu do tych urzędników służby cywilnej, którzy są członkami służby zagranicznej oznacza fragmentaryzację służby cywilnej a także osłabienie nadzoru nad służbą cywilną jako całością oraz osłabienie konstytucyjnej funkcji Prezesa Rady Ministrów jako zwierzchnika służby cywilnej przez (art. 153 Konstytucji RP).

**11.** Ustanowienie Konwentu Służby Zagranicznej, jako organu oceniającego kandydatów do objęcia funkcji ambasadora (art. 39, ust. 4-6) może ograniczać

konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP a także prowadzić do złamania ustanowionej zwyczajem procedury opiniowania kandydatów na funkcję ambasadora przez Komisje Spraw Zagranicznych Sejmu i Senatu RP.

**12.** Dezorganizacyjny wpływ na funkcjonowanie służby zagranicznej będzie miało wprowadzenie przepisu art. 36.2, wyznaczającego zastępcę kierującego placówką zagraniczną jako osobę odpowiedzialną „za prawidłowe gospodarowanie mieniem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, przestrzeganie przepisów, w szczególności przepisów prawa pracy oraz przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych”. W ocenie Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Służby Zagranicznej, przepis art. 36.2. jest sprzeczny z: art. 53 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (odpowiedzialność kierownika zakładu pracy za gospodarkę finansową), z Kodeksem Pracy, w szczególności z art. art. 94, 941, 943 k.p., art. 13. i 14. Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Przyjęcie tak brzmiących regulacji niesie realne ryzyko rozproszenia odpowiedzialności, sporów kompetencyjnych, co będzie miało dezorganizujący wpływ na funkcjonowanie służby zagranicznej.

**13.** W opinii ekspertów z zakresu prawa o archiwach, art. 90 Ustawy jest niezgodny z Ustawą z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym *zasobie archiwalnym* i archiwach, Ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Ustawą z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (w części, dotyczącej materiałów z okresu 10 maja 1990 – 31 grudnia 1990)

Zdzisław Raczyński



Przewodniczący Komisji Zakładowej  
NSZZ „Solidarność” Pracowników Służby Zagranicznej