



Centrum Obsługi Administracji Rządowej

Wpl.

20-02-2017

RKP-15085-2017

DZIENNIK PODAWCZY
w KPRM

Warszawa, dnia 20 lutego 2017 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

KPRM



AAA218716

PILNE

KRM-10-15-17

Rozesłano: 20-02-2017

UD211

Przedkładam zgłoszony przez:

Ministra Spraw Zagranicznych dokument rządowy przeznaczony do rozpatrzenia z terminem zgłaszania ewentualnych uwag do dnia 22 lutego 2017 r. do godz. 14:00.

Merytorycznie prowadzącym sprawę w Departamencie Komitetu Rady Ministrów jest:

p.M. Szlifirska, tel. 694 6926, e-mail: mszlifir@kprm.gov.pl

(-) M. Hirszel – Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów

Pani

Małgorzata Hirszel

Sekretarz Stałego Komitetu

Rady Ministrów

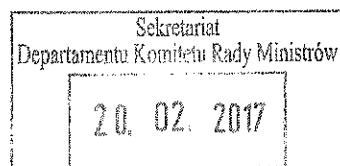
Stosownie do postanowień § 61 ust. 5 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204) przekazuję w załączeniu projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw, z prośbą o rozpatrzenie go przez Stały Komitet Rady Ministrów z pominięciem etapu uzgodnień międzyresortowych.

Projekt ustawy został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 211.

Wskazany wyżej projekt ustawy wprowadza rozwiązania zmierzające do profesjonalizacji służby zagranicznej, na której potrzebę wskazywał Minister Spraw Zagranicznych w przyjętej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 lutego 2017 r. *Informacji Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2017 r.*

Z poważaniem,

z up. Ministra
Spraw Zagranicznych
Renata Szczęch
Podsekretarz Stanu



DYNAM. ZP. 10.4.2017

U S T A W A

z dnia 2017 r

o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 161) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Ustawa określa zadania, organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej, a także szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład.”;

2) po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

„Art. 1a. Służba zagraniczna strzeże suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej oraz chroni jej interesy w relacjach z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i innymi podmiotami zagranicznymi.”;

3) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. 1. W skład służby zagranicznej wchodzi:

- 1) członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- 2) niebędące członkami korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w służbie zagranicznej, w tym kontraktowi członkowie służby zagranicznej,
- 3) pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej.

2. W skład służby zagranicznej nie wchodzi:

- 1) osoby zatrudnione w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem państwa przyjmującego,
- 2) osoby zatrudnione w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony - wykonywania funkcji na placówce przez członka rodziny - chyba że są one członkami korpusu służby cywilnej,

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz ustawę z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

- 3) konsul honorowy, o którym mowa w ustawie określonej w art. 4 pkt 3.”;
- 4) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

„Art. 2a. 1. W służbie zagranicznej nie może być zatrudniona osoba, która w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., pracowała, pełniła służbę lub była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, 1948, 2260 i 2261).

2. Przepis ust. 1 stosuje się także do osób, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 i 3.”;

- 5) w art. 5 uchyla się ust. 3;
- 6) w art. 6 uchyla się ust. 2a;
- 7) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor generalny służby zagranicznej może powierzyć obowiązki członka personelu dyplomatyczno-konsularnego na czas określony osobie, która spełnia wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5, nadając jej na ten czas stopień dyplomatyczny, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 5-9.”;

- 8) po art. 7 dodaje się art. 7a -7c w brzmieniu:

„Art. 7a. 1. Za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych, wyrażoną z zastrzeżeniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, zadania służby zagranicznej może wykonywać odpowiednio funkcjonariusz albo żołnierz:

- 1) Policji,
- 2) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- 3) Agencji Wywiadu,
- 4) Służby Kontrwywiadu Wojskowego,
- 5) Służby Wywiadu Wojskowego,
- 6) Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
- 7) Straży Granicznej,
- 8) Służby Więziennej,
- 9) Państwowej Straży Pożarnej.

2. Minister właściwy do spraw zagranicznych w porozumieniu odpowiednio z ministrem, kierownikiem urzędu centralnego lub szefem właściwej służby ustala,

z zastrzeżeniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, warunki wykonywania zadań w służbie zagranicznej przez osoby, o których mowa w ust. 1, oraz sposób i terminy dokonywania związanych z tym rozliczeń budżetowych.

Art. 7b. 1. Zadania służby zagranicznej może wykonywać kontraktowy członek służby zagranicznej, zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony, posiadający doświadczenie w zakresie stosunków międzynarodowych lub specjalistyczną wiedzę niezbędną w służbie zagranicznej.

2. Do osób, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów rozdziału 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1345, 1605, 1807, 1948 i 2260).

3. Na czas wykonywania zadań w służbie zagranicznej dotychczasowy pracodawca będący jednostką sektora finansów publicznych udziela urlopu bezpłatnego osobie, o której mowa w ust. 1.

4. Na czas wykonywania zadań w służbie dyplomatyczno-konsularnej można za jego zgodą przenieść urzędnika służby cywilnej. Art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej stosuje się odpowiednio, wskazując w porozumieniu okres, na który zostaje przeniesiony urzędnik służby cywilnej.

Art. 7c. 1. Członek służby zagranicznej może zostać na czas określony przeniesiony na stanowisko w służbie cywilnej, w urzędzie państwowym, instytucie badawczym lub państwowej osobie prawnej.

2. Przeniesienia, o którym mowa w ust. 1, dokonuje się na podstawie porozumienia zawartego przez dyrektora generalnego służby zagranicznej z osobą reprezentującą nowego pracodawcę za zgodą członka służby zagranicznej.”;

9) w art. 8 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ustanawia się, z zastrzeżeniem art. 10 ust. 2, następujące stopnie dyplomatyczne w służbie zagranicznej:

- 1) ambasador ad personam,
- 2) minister pełnomocny,
- 3) radca-minister,
- 4) I radca,
- 5) radca,
- 6) I sekretarz,
- 7) II sekretarz,

- 8) III sekretarz,
- 9) attaché.”;
- 10) w art. 11. ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Stopień ambasadora ad personam, na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej, nadaje minister właściwy do spraw zagranicznych.”;
- 11) w art. 13:
 - a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Nadanie kolejnego, wyższego stopnia dyplomatycznego członkowi personelu dyplomatyczno-konsularnego następuje stosownie do przebiegu służby, stażu pracy, posiadanych kwalifikacji zawodowych i oceny służbowej:

 - 1) na wniosek lub po zasięgnięciu opinii kierującego placówką zagraniczną - w stosunku do członka personelu dyplomatyczno-konsularnego wykonującego zadania w placówce zagranicznej,
 - 2) na wniosek bezpośredniego przełożonego po uzyskaniu pozytywnej oceny służbowej - w stosunku do członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, innych niż wymienieni w pkt 1.”,
 - b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Minister właściwy do spraw zagranicznych określi, w drodze rozporządzenia, wymagania niezbędne do nadania kolejnego stopnia dyplomatycznego, w tym:

 - 1) wymagania dotyczące przebiegu służby oraz stażu pracy w służbie zagranicznej,
 - 2) wymagania dotyczące oceny służbowej,
 - 3) wymagania dotyczące posiadanych kwalifikacji zawodowych członka służby zagranicznej

– biorąc pod uwagę potrzebę posiadania umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia , zapewniających prawidłowe wykonywanie zadań służby zagranicznej.”;

- 12) w art. 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Członek służby zagranicznej składa ślubowanie następującej treści:
„Przyrzekam godnie reprezentować Rzeczpospolitą Polską, strzec jej suwerenności, chronić jej interesy i dobre imię oraz rzetelnie i sumiennie wykonywać powierzone mi obowiązki.”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg.”;

- 13) w art. 19 w pkt 9 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 10 w brzmieniu:

„10) w przypadku wystąpienia na terytorium państwa przyjmującego sytuacji kryzysowej, w szczególności zagrażającej bezpośrednio życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu obywateli polskich, wydaje wiążące polecenia przedstawicielom polskiej administracji rządowej i samorządowej znajdującym się w państwie przyjmującym.”;

- 14) w rozdziale 2 po art. 23 dodaje się art. 23a w brzmieniu:

„Art. 23a. Ustanawia się dzień 16 listopada Świętem Służby Zagranicznej.”;

- 15) uchyla się art. 24a;

- 16) po art. 25 dodaje się art. 25a w brzmieniu:

„Art. 25a. W przypadku zatrudnienia osoby, która nie później niż 5 lat przed zatrudnieniem w służbie zagranicznej była członkiem personelu dyplomatyczno-konsularnego służby zagranicznej, dyrektor generalny służby zagranicznej przywraca jej stopień dyplomatyczny, który posiadała przed zakończeniem stosunku pracy w służbie zagranicznej albo nadaje stopień wyższy.”;

- 17) art. 28a otrzymuje brzmienie:

„Art. 28a. 1. Na kierownicze stanowisko w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, będące wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, może zostać przeniesiony członek personelu dyplomatyczno-konsularnego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 2-5, którzy spełniają dodatkowo wymagania określone w art. 53 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

2. Na stanowisko zastępcy dyrektora biura w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych może zostać przeniesiony także członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5, którzy spełniają dodatkowo wymagania określone w art. 53 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

3. Na stanowiska dyrektorów biur do spraw budżetu i finansów, administracyjnych i majątkowych placówek zagranicznych, kontroli i audytu, a także informatyki w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych może zostać przeniesiony także członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5, którzy spełniają dodatkowo wymagania określone w art. 53 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.”;

18) w art. 29 w ust. 4:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) pokrycie kosztów podróży przesiedleniowej, w tym przewozu mienia, oraz, raz na rok, podróży urlopowej do kraju członka służby zagranicznej i członków jego rodziny, a także zwrot kosztów podróży i przewozu w przypadkach szczególnych i losowych,”;

b) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) zwrot opłat za naukę dzieci w szkole typu podstawowego lub średniego oraz opłat z tytułu obowiązkowego przygotowania przedszkolnego wymaganego przepisami obowiązującymi w państwie przyjmującym, jeżeli nie mają one możliwości korzystania z nauki bezpłatnej,”;

19) w art. 34 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Członkowi służby zagranicznej bezpośrednio po zakończeniu pracy w placówce zagranicznej przez okres przynajmniej trzech lat w miejscu o klimacie szczególnie szkodliwym dla zdrowia oraz w placówce o znacznym stopniu uciążliwości przysługuje jednorazowy urlop dodatkowy w wymiarze 3 miesięcy. Urlop, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, udzielany jest na wniosek członka służby zagranicznej bezpośrednio po zakończeniu służby w placówce zagranicznej.”.

20) uchyla się art. 43.

Art. 2. W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543 ze zm.²⁾) w art. 32 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dział sprawy zagraniczne obejmuje sprawy:

- 1) stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 749, 1020, 1250, 1579, 1923, 1948, 1994, 1961, 2003 i 2260.

- 2) opieki konsularnej oraz innych spraw określonych w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. - Prawo konsularne (Dz. U. poz. 1274 i 1570, z 2016 r. poz. 9 oraz z 2017 r. poz. 13);
- 3) koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym także przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1 pkt 3;
- 5) współpracy rozwojowej, w tym pomocy humanitarnej;
- 6) ochrony międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej oraz wspierania działań promujących Rzeczpospolitą Polską i jej interesy realizowanych w ramach innych działów.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, 1948, 2260 i 2261) w art. 4 pkt 11 otrzymuje brzmienie:

„11) osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 161) oraz nie wchodzący w skład służby zagranicznej członkowie rodzin tych osób, zatrudnieni w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony – wykonywania funkcji na placówce przez członka rodziny;”.

Art. 4. Stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej, które przed dniem wejścia w życie ustawy złożyły oświadczenie potwierdzające ich pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym, wygasają po upływie 30 dni od wejścia w życie ustawy.

Art. 5. 1. Członkowie rodzin członków służby zagranicznej, zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony – wykonywania funkcji na placówce przez członka rodziny, są obowiązani do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 3, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Stosunki pracy osób, o których mowa w ust. 1, które złożyły oświadczenie potwierdzające ich pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z

tymi organami w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 3, wygasają po upływie 30 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Art. 6. 1. Dyrektor generalny służby zagranicznej w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy przekaze Prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu listę osób obowiązanych do złożenia oświadczenia, dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. zatrudnionych w służbie zagranicznej w dniu wejścia ustawy w życie.

2. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w terminie 14 dni od otrzymania listy, o której mowa w ust. 1, przekaze dyrektorowi generalnemu służby zagranicznej informację o osobach, które złożyły oświadczenie potwierdzające pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, 1948, 2260 i 2261).

3. Dyrektor generalny służby zagranicznej, w terminie 14 dni od dnia wejścia ustawy w życie w przypadku osób, o których mowa w art. 4, oraz w terminie 30 dni od dnia złożenia oświadczenia przez osoby, o których mowa w art. 5, potwierdzającego pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 3, jest obowiązany zawiadomić na piśmie osoby, o których mowa w art. 4 i art. 5, o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy.

4. Wygaśnięcie stosunków pracy w przypadkach, o których mowa w art. 4 i art. 5, stwierdza dyrektor generalny służby zagranicznej.

Art. 7. 1. Stosunki pracy nawiązane z członkami służby zagranicznej przed dniem wejścia w życie ustawy wygasają po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu członkom służby zagranicznej nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy.

2. Dyrektor generalny służby zagranicznej w terminie, o którym mowa w ust. 1, może proponować członkowi służby zagranicznej nowe warunki pracy lub płacy kierując się

potrzebami służby zagranicznej, środkami budżetowymi i etatowymi oraz oceną przebiegu dotychczasowego zatrudnienia członka służby zagranicznej.

3. Przepisy art. 53a ust. 1 i 2 oraz ust. 5-9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej stosuje się odpowiednio.

Art. 8. W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dyrektor generalny służby zagranicznej wraz z propozycją, o której mowa w art. 7 ust. 2, proponuje stopień dyplomatyczny członkom służby zagranicznej będącym członkami personelu dyplomatyczno-konsularnego w dniu wejścia w życie ustawy albo wystąpi do ministra właściwego do spraw zagranicznych z wnioskiem o nadanie stopnia dyplomatycznego ambasadora ad personam.

Art. 9. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 7, przysługuje odprawa pieniężna przewidziana dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji urzędu.

Art. 10. Członkowie korpusu służby cywilnej, którzy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy są zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, od dnia wejścia w życie ustawy wchodzi w skład służby zagranicznej. Przepisy art. 7 i art. 8 niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio.

Art. 11. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 30 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 30 nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 12. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 6 ust 1 i 2 które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

za zgodność pod względem
prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym

Przemysław Czyż
Dyrektor
BIURO DYREKTORA GENERALNEGO

20.02.2017

Uzasadnienie
do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej
oraz niektórych innych ustaw

I. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy.

I.1. Stan faktyczny. Polska służba zagraniczna funkcjonuje w obecnym kształcie organizacyjnym i funkcjonalnym od 10 maja 2002 roku, kiedy weszła w życie ustawa z dnia 27 lipca 2001 o służbie zagranicznej¹ (dalej: ustawa o służbie zagranicznej). Ponad czternaście lat obowiązywania ustawy, będącej przedmiotem niniejszej nowelizacji oraz wcześniejsze doświadczenia z funkcjonowania powstałej jeszcze w czasach PRL służby dyplomatyczno-konsularnej, będącej jej prekursorem, stwarzają dostateczną podstawę badawczą do oceny jakości funkcjonowania tej służby i refleksji na temat pożądanych kierunków zmian w zakresie podstaw prawnych jej organizacji i funkcjonowania.

Rzeczywisty stan polskiej służby zagranicznej nie był dotychczas przedmiotem poważnych, obiektywnych analiz, w szczególności analiz popartych rzetelnymi danymi i uczciwą faktografią. Przeciwnie – dostrzegane nieprawidłowości i ewidentne braki starano się w poprzednich latach pomijać bądź maskować ze względów wizerunkowych. Służyły temu głośne, propagandowe hasła typu „*modernizacja służby zagranicznej*”, które miały de facto charakter fasadowy i sprowadzały się w praktyce do ekscesywnego wyposażania polskich placówek i Centrali MSZ w nowoczesne rozwiązania techniczne, podczas gdy rzeczywiste przyczyny niedomagań tej służby nie były przy tym nawet właściwie identyfikowane. W okresie rządów koalicji PO-PSL oraz w latach poprzednich, z zastrzeżeniem skróconej kadencji Sejmu w latach 2005-2007², nie podejmowano także poważnego wysiłku zmiany podstaw prawnych funkcjonowania służby zagranicznej. Najpoważniejsza zmiana ustawowa, jaka miała miejsce w ponad czternastoletnim okresie obowiązywania ustawy o służbie zagranicznej dotyczyła przejęcia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zasobów (w tym pracowników) zlikwidowanego Urzędu Komitetu Integracji

¹ Tekst jednolity: Dz.U z 2017 r. poz. 161.

²podjęta wówczas próba szerokiej nowelizacji przepisów ustawy o służbie zagranicznej nie była kontynuowana przez rząd PO-PS po wyborach w 2007 roku.

Europejskiej³, jednakże zmiana ta w wymiarze dotyczącym organizacji i funkcjonowania służby zagranicznej miała charakter marginalny.

Efekty niezadowolającej kondycji polskiej służby zagranicznej są widoczne w wielu płaszczyznach i niekiedy stają się przedmiotem zainteresowania opinii publicznej. Do najpoważniejszych problemów, z którymi boryka się nieskutecznie polska służba zagraniczna należą:

- niedostatecznie silne więzi łączące polskich dyplomatów z Państwem Polskim, wyrażające się w pojmowaniu służby zagranicznej jako jednego z wielu zawodów, względnie kolejnego etapu ścieżki zawodowej, nie zaś służby państwowej, w której urzeczywistnia się wyjątkowy *esprit de corps*. Zjawisko to tłumaczy nie tylko odpływ kadr ze służby zagranicznej do pracodawców zewnętrznych, ale także łatwość przechodzenia polskich dyplomatów w pojedynczych przypadkach „na drugą stronę” – do instytucji i podmiotów, które realizują interesy niekoniecznie zgodne z polską racją stanu;
- niejasne kryteria kariery i awansu w służbie zagranicznej, uznaniowość i brak jasnych ustawowych wskazówek dla kształtowania indywidualnej ścieżki kariery, co sprzyjało w minionym okresie negatywnym zjawiskom takim jak na przykład obsadzanie kluczowych stanowisk w pionie inwestycyjnym MSZ przez osoby nie mające żadnego przygotowania merytorycznego do pełnienia takich funkcji, a w konsekwencji do strat liczonych w dziesiątkach milionów złotych;
- odpływ wartościowych kadr dyplomatycznych do instytucji europejskich i międzynarodowych, brak skutecznych mechanizmów powrotu do służby zagranicznej i podtrzymywania więzi z tą służbą w okresie pracy poza nią;
- praktyczny brak obecności polskich dyplomatów w globalnych i regionalnych formach intelektualnych, gdzie odbywa się dyskusja o przyszłości Europy i Świata w najważniejszych wymiarach;
- nepotyzm, kumoterstwo, złe pojęta solidarność grupowa;
- niski profesjonalizm kadr, niedostatecznie rozwinięta i nienakierowana na osiągnięcie celów kultura pracy i brak odpowiedzialności, sprawiający często, że polskie placówki

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. poz. 1277 z późn. zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. z wyjątkiem art. 20 oraz art. 23 ust. 2 tej ustawy, które weszły w życie z dniem 30 września 2009 r.

zagraniczne przypominają nadal „skanseny PRLu”, tak z zewnątrz, jak i w sposobie działania.

Do rangi swoistego symbolu nieudolności i niedowładu polskiej służby zagranicznej urosła ciągnąca się od ponad 20 lat wstydliva historia budowy nowej siedziby Ambasady RP w Berlinie, która angażowała przez wiele lat nie tylko sferę urzędniczą w MSZ, lecz także polityczne kierownictwo resortu spraw zagranicznych i która przyniosła ostatecznie opłakany rezultat w postaci wielu milionów złotych zmarnowanych środków publicznych.

I.2. Diagnoza. Rzeczywiste przyczyny niezadowolającego stanu polskiej służby zagranicznej pozostawały dotychczas poza zakresem refleksji ustawodawcy. Poniżej w trzech kolejnych tezach przedstawiono najważniejsze przyczyny, dla których planowana nowelizacja jest niezbędna oraz zarysowano zasadnicze cele projektowanej regulacji.

- służba zagraniczna w obecnym kształcie jest nie tylko następcą prawnym, ale także bezpośrednim kontynuatorem służby dyplomatyczno-konsularnej, zakorzenionej systemowo jeszcze w czasach PRL.

Przed 2001 rokiem podstawy prawne działania polskiej dyplomacji regulowała ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, która upoważniała Radę Ministrów do wydania dwóch aktów wykonawczych: rozporządzenia z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej⁴ oraz rozporządzenia z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych⁵. Ustawa o służbie zagranicznej *de facto* i *de iure* zastąpiła wymienione rozporządzenia, przy czym co do zasady utrzymała zarówno kształt szczegółowych rozwiązań prawnych w nich zawartych, jak też ich zakres. Przyczyną takiego stanu była przyjęta przez ustawodawcę w 2001 r. zasada „*przejęcia działalności w ruchu*” przez nową ustawę, czemu służyły rozbudowane przepisy przejściowe, których celem było utrzymanie w nowych warunkach prawnych dotychczasowej struktury zatrudnienia oraz osób zajmujących stanowiska, zwłaszcza w placówkach zagranicznych. W ten oto sposób stosunki prawne powstałe pod rządami poprzednich przepisów zostały niejako „przełożone” na nową ustawę, niektóre wprost – jak na przykład zasada utożsamiania stopnia dyplomatycznego ze

⁴ Dz.U. z 1983 r. poz. 90. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 10 maja 2002 r.

⁵ Dz.U. z 1991 r. poz. 307 z późn., zm. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 10 maja 2002 r.

stanowiskiem pracy, niektóre pośrednio - przez zmianę nazwy (w ten sposób tzw. „dodatek walutowy” z czasów PRL stał się „dodatkiem zagranicznym” w rozumieniu nowej ustawy) przy czym mechanizm jego obliczania pozostał - co do zasady - niezmieniony.

Powstała *de iure* w 2002 r. służba zagraniczna powielala zatem wszystkie cechy służby dyplomatyczno-konsularnej z czasów PRL, a przyjęta zasada ciągłości zatrudnienia nie przyniosła ze sobą znaczących zmian kadrowych w obrębie tej służby. Jedną z charakterystycznych cech odziedziczonych po służbie dyplomatyczno-konsularnej z czasów PRL jest brak autonomicznych zadań służby zagranicznej, brak ustawowo określonego celu jej istnienia, który nadawałby sens i etyczny kierunek jej działaniom oraz stanowił fundament budowy rzeczywistego *esprit de corps*. W istocie rzeczy w realiach funkcjonowania tzw. dyplomacji czasów PRL, zwłaszcza po wprowadzeniu stanu wojennego, kiedy rola i znaczenie oraz siła oddziaływania PRL poza jej granicami uległa znacznemu osłabieniu i marginalizacji trudno było mówić o ustawowo określonym celu istnienia jej służby dyplomatycznej. Niemniej jednak po przemianach, jakie zaszły w 1989 r. utrzymywanie takiego stanu rzeczy powinno budzić zrozumiałe zdziwienie. Dlatego też postulowanym rozwiązaniem, jak i celem projektowanej regulacji, jest określenie w ustawie zadań oraz przepisu wyznaczającego cel istnienia służby zagranicznej, jako podstawowej ustawowej wytycznej dla interpretacji oraz stosowania przepisów ustawy o służbie zagranicznej. Rozwiązanie to pozwoli na wypełnienie swoistej luki aksjologicznej w której znajduje się polska służba zagraniczna od początku swojego istnienia, a która była do tej pory wypełniana zastępczymi, publicystycznymi rozwiązaniami typu „misja” służby zagranicznej. Jest przy tym oczywistym, że w demokratycznym państwie prawa jedynym podmiotem uprawnionym do wiążącego określenia „misji” służby zagranicznej jest ustawodawca.

Podstawy prawne funkcjonowania polskiej służby zagranicznej cechuje fragmentaryczność regulacji oraz brak dookreślenia prawnego w istotnych sferach działania tej służby.

U podstaw obecnego stanu rzeczy leży przyjęta w trakcie prac nad ustawą o służbie zagranicznej koncepcja komplementarnego stosowania ustawy o służbie zagranicznej wobec ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶, zwana dalej „ustawą o służbie cywilnej”. Ustawa o służbie zagranicznej wychodzi z założenia, że służba zagraniczna jest

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1345 z późn. zm.

częścią korpusu służby cywilnej, ale - co trzeba podkreślić - szczególną jego częścią. Stąd też fundamentalny dla tej relacji art. 3 ustawy stwierdza, że do członków służby zagranicznej przepisy o służbie cywilnej stosuje się dopiero wówczas, gdy dana materia nie jest uregulowana w ustawie o służbie zagranicznej. Zasada ta określa zatem pierwszeństwo stosowania przepisów ustawy o służbie zagranicznej przed przepisami ustawy o służbie cywilnej. Pozwala to na postawienie tezy, że ustawodawca traktuje ustawę o służbie zagranicznej jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o służbie cywilnej, będącej w tym przypadku przykładem *lex generalis*. Taki stan prawny utrudnia w znacznej mierze stosowanie w praktyce przepisów obydwu ustaw i zdecydowanie sprzyja powstawaniu luk regulacyjnych, niejednokrotnie w kluczowych z punktu widzenia efektywności działania tej służby sferach regulacji. Dobrym przykładem ilustrującym ten problem są takie zjawiska jak: niejasne kryteria kariery i awansu w służbie zagranicznej, uznaniowość oraz brak ustawowych wskazówek dla kształtowania indywidualnej ścieżki kariery. Analizując podstawy działania wszystkich służb państwowych w Polsce można śmiało postawić tezę, że służba zagraniczna została wyposażona przez ustawodawcę w najbardziej niejasne podstawy prawne, zmuszające adresatów norm do dokonywania częstych interpretacji przepisów. Stąd postulowanym rozwiązaniem, a zarazem jednym z celów projektowanej regulacji jest dookreślenie niezbędnych podstaw prawnych i wypełnienie ewidentnych luk w regulacji dotyczącej służby zagranicznej.

Brak ustawowych reguł dotyczących obecności służb specjalnych w służbie zagranicznej, prowadzący do naruszania autonomii tej służby oraz zachwiania zdrowych proporcji między obecnością służb specjalnych w dyplomacji a samą dyplomacją.

Problematyka regulacji prawnych działania służb specjalnych w ramach służb dyplomatycznych należy do jednej z najtrudniejszych ze względu na swoją specyfikę oraz – w znacznej części – niejawny charakter. Niemniej jednak standardy państwa demokratycznego, w którym wszystkie organy administracji, służby państwowe, w tym służby specjalne działają na podstawie i w granicach prawa wymagają, aby przynajmniej podstawy obecności służb specjalnych w dyplomacji miały oparcie w przepisach ustawy i tym samym w woli ustawodawcy.

W okresie sprawowania rządów koalicji PO-PSL w resorcie spraw zagranicznych doszło do poważnego zaburzenia dotychczasowych zasad współpracy MSZ ze służbami

specjalnymi, skutkującego między innymi utworzeniem w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych monstrualnego pionu bezpieczeństwa wewnętrznego, obejmującego ponad 200 etatów, tzw. Inspektoratu Służby Zagranicznej, w tym umundurowanej quasi formacji ochronnej tzw. Służby Ochrony i Kontaktu, które bez podstaw prawnych i z naruszeniem przepisów kompetencyjnych ustaw dotyczących właściwości poszczególnych służb specjalnych wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa dyplomatycznego, ochrony placówek zagranicznych oraz bezpieczeństwa osobowego.

Podjęmowane w latach 2013-2014 dwukrotnie próby ustawowego zalegalizowania ww. działalności MSZ zakończyły się niepowodzeniem. Stosowne projekty ustaw⁷ przygotowane przez MSZ w latach 2012-2014, zawierające niekiedy iście kuriozalne propozycje nigdy nie opuściły fazy uzgodnień międzyresortowych i stały się nadto przedmiotem ostrej publicznej krytyki jako ewidentny przykład braku kompetencji merytorycznej resortu spraw zagranicznych. Nie przeszkodziło to jednak wprowadzeniu w życie rozwiązań, o których mowa wyżej, w drodze „prawa powielaczowego” albo wręcz w drodze faktów dokonanych. Stan, który wytworzył się po wdrożeniu tych zmian, jest szczególnym przypadkiem anomii, w której urząd cywilny „imituje” wykonywanie zadań zastrzeżonych ustawowo dla służb mundurowych.

Dobrym przykładem ilustrującym obecny stan rzeczy jest kwestia ochrony placówek zagranicznych. Zgodnie z przepisami prawa za wykonywanie tego zadania odpowiada Biuro Ochrony Rządu, które posiada w tym zakresie ustawowe kompetencje (oraz ustawowo przypisaną odpowiedzialność), odpowiednio wyszkolone kadry oraz otrzymuje rokrocznie stosowne środki na ten cel w ustawie budżetowej. Z inicjatywy byłego Ministra Spraw Zagranicznych znacznie zredukowano obecność funkcjonariuszy BOR na placówkach zagranicznych zastępując ich tzw. funkcjonariuszami Służby Ochrony i Kontaktu, będącymi *de facto i de iure* cywilnymi pracownikami MSZ rekrutowanymi w znacznej mierze spośród byłych funkcjonariuszy służb mundurowych⁸. Pracownicy ci nie tylko nie posiadają żadnych formalnych uprawnień do wykonywania ochrony fizycznej (nie mówiąc o ochronie osób i mienia), ale też z racji braku właściwego umocowania prawnego nie mogą formalnie

⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z 20 grudnia 2013 r. (Nr wykazu prac legislacyjnych i programowych RM UD72), a następnie projekt założeń projektu ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej (Nr wykazu prac legislacyjnych i programowych RM ZD48).

⁸ Pracownicy ci zostali nawet wyposażeni przez MSZ w swego rodzaju strój roboczy imitujący mundur.

wykonywać zadań w zakresie ochrony placówek zagranicznych, co sprawia, że z prawnego punktu widzenia placówki zagraniczne pozbawione ochrony BOR w drodze rozstrzygnięć administracyjnych nie są de facto chronione przez żaden ustawowo wskazany podmiot wyposażony w niezbędne kompetencje w tym zakresie.

Kolejnym, negatywnym zjawiskiem jest istotne nasycenie kadrowe resortu spraw zagranicznych osobami pochodzącymi z rekomendacji służb, emerytowanymi funkcjonariuszami służb oraz osobami powiązanymi ze służbami mundurowymi więzami zawodowymi bądź w sposób nieformalny. Nie będzie wiele przesady w stwierdzeniu, że MSZ stał się wygodną „przechowalnią” dla emerytowanych funkcjonariuszy oraz osób, których służby zdecydowały się z rozmaitych powodów pozbyć, przerzucając niejako koszt ich dalszego zatrudniania na MSZ. Nie należy oczywiście ukrywać, że wartość tak pozyskanych pracowników, ich kompetencje, zdolności do adaptacji i wola podnoszenia kwalifikacji są znikome, zaś liczne nawyki wyniesione z poprzedniego zatrudnienia w istotny sposób utrudniają wykonywanie „cywilnych” obowiązków w służbie zagranicznej.

Dlatego też do zasadniczych celów projektowanej regulacji należy ustawowe uregulowanie zasad obecności służb specjalnych w służbie zagranicznej oraz wyeliminowanie zbędnego nawisu kadrowego powstałego dzięki swoistej nadreprezentacji osób związanych ze służbami specjalnymi w minionych latach.

II. Stan prawny w dziedzinie, która ma być unormowana.

W obszarze, który objęty jest projektowaną regulacją, dominują zdecydowanie luki prawne i braki regulacyjne.

Ustawa o służbie zagranicznej od dnia jej wejścia w życie - 10 maja 2002 r. nie podlegała zasadniczym zmianom, które przeobrażałyby tę służbę w zasadniczy sposób. W tym okresie nowelizowana była dziesięć razy, w ściśle określonym zakresie, wynikającym najczęściej z bieżących potrzeb politycznych bądź z uwagi na konieczność dostosowania norm ustawy do zmieniających się przepisów. Niektóre z tych zmian są warte omówienia. Pierwszy raz wprowadzono w ustawie o służbie zagranicznej zmianę za sprawą ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw⁹, w której uchylono zbędny art. 42 ustawy, dotyczący szczególnych zasad dotyczących

⁹ Dz.U. poz. 2703 z późn. zm.

funkcjonowania tzw. środków specjalnych w budżecie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Drugi raz - ustawą z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów oraz o zmianie innych ustaw¹⁰, którą zmieniono art. 12 ustawy o służbie zagranicznej, przez dodanie wymogu posiadania nieskazitelnego charakteru w katalogu wymogów warunkujących otrzymanie stopnia dyplomatycznego. Trzecia nowelizacja tej ustawy weszła w życie wraz z ustawą z dnia 19 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych¹¹, kiedy to uchylono dwa niewykonane dotychczas upoważnienia do wydania aktów wykonawczych (art. 23 ust. 2 i art. 43 ust. 2). Czwarty raz ustawa o służbie zagranicznej została zmieniona w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, kiedy to na skutek połączenia likwidowanego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z Ministerstwem Spraw Zagranicznych utworzono w tym ostatnim urzędzie wydzieloną kategorię pracowników nie będących członkami służby zagranicznej. Kolejna większa zmiana została wprowadzona wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. - Prawo konsularne¹², zaś ostatnia, polegająca na zniesieniu konkursów na kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej została wprowadzona ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw¹³. Pozostałe zmiany w ustawie o służbie zagranicznej miały co do zasady charakter porządkowy i obejmowały najczęściej niezbędne dostosowania jej treści do innych zmieniających się przepisów.

III. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

III.1. Zadania służby zagranicznej.

Zmiana przewidziana w obrębie art. 1 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej polega między innymi na dodaniu w nowym art. 1a przepisu określającego zadania służby zagranicznej, do których należy strzeżenie suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrona jej interesów w relacjach z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i innymi podmiotami zagranicznymi. Jest to najważniejsza zmiana ustrojowa o systemowym charakterze, gdyż nadaje ona po raz pierwszy służbie zagranicznej charakter rzeczywistej służby państwowej,

¹⁰ Dz.U. poz. 1592 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. poz. 1600.

¹² Dz.U. poz. 1274 z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2026 r. poz. 34.

której zadaniem jest ochrona suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, jak i jej interesów. Należy zwrócić uwagę, że katalog podmiotów, wobec których służba zagraniczna ma wykonywać funkcję strażnika interesów celów nie został zamknięty i zawiera sformułowanie „i innymi podmiotami zagranicznymi”. We współczesnym teatrze stosunków międzynarodowych oprócz tradycyjnych graczy, jakimi są państwa oraz organizacje międzynarodowe, coraz większą rolę zaczynają odgrywać inne podmioty, na przykład globalne korporacje, czy wielkie aglomeracje miejskie. Zmiana towarzysząca jest konsekwentną zmianą w obrębie art. 1 ustawy o służbie zagranicznej polegająca na dodaniu wyrazu „zadania” w przepisie określającym zakres regulacji ustawy o służbie zagranicznej.

III.2. Kontraktowi członkowie służby zagranicznej.

Zmiana, o której mowa w art. 1 pkt 3 projektu, modyfikuje katalog osób wchodzących w skład służby zagranicznej poprzez dodanie kategorii kontraktowych członków służby zagranicznej w art. 2 obowiązującej ustawy. Brak możliwości swobodnego zatrudnienia pracowników w służbie zagranicznej w krótszej, kilkuletniej perspektywie jest jedną z przyczyn, dla których służba zagraniczna dysponuje bardzo znikomymi możliwościami korzystania z pracy specjalistów wykonujących zadania w systemie projektowym. W takim przypadku czas pracy specjalisty określa czas trwania danego projektu i najczęściej zamyka się w perspektywie następujących po sobie 2-3 lat. Osoby te nie są z zasady zainteresowane pracą w służbie zagranicznej (i konsekwentnie w służbie cywilnej) na stałe, co sprawia, że zaleta trwałości stosunku pracy nie stanowi w ich przypadku zachęty do podejmowania zatrudnienia na rzecz Państwa. Należy zaznaczyć, że problem ten nie dotyczy wyłącznie specjalistów z dziedzin tradycyjnie pozapolitycznych (inżynierów, informatyków, prawników), lecz w coraz to większym stopniu dotyczy stanowisk związanych z wykonywaniem funkcji dyplomatycznych – na przykład w systemie Narodów Zjednoczonych, gdzie dużą rolę odgrywają fora eksperckie oparte na rzeczywistej wiedzy i doświadczeniu (czego przykładem jest chociażby polityka klimatyczna).

Nawiązując pośrednio do tradycji urzędniczej II Rzeczypospolitej proponuje się, aby tę kategorię pracowników nazwać „kontraktowymi członkami służby zagranicznej” i stworzyć w ustawie o służbie zagranicznej autonomiczną w stosunku do służby cywilnej podstawę do ich zatrudnienia, czemu służy art. 1 pkt 8 projektu – proponowany art. 7b ustawy o służbie zagranicznej. Ze względu na potrzebę zagwarantowania elastyczności zatrudniania tej wąskiej kategorii pracowników proponuje się uchylić wobec nich obowiązek stosowania zasad naboru, określonych w ustawie o służbie cywilnej, przy zachowaniu ich w stosunku do

pozostałej reszty członków służby zagranicznej. W celu dookreślenia charakteru kontraktowych członków służby zagranicznej pożądanym jest także zapisanie wprost, że powinni oni posiadać doświadczenie w zakresie stosunków międzynarodowych lub wiedzę specjalistyczną niezbędną w służbie zagranicznej.

III.3. Rozszerzenie zakresu regulacji ustawy o służbie zagranicznej na pracowników zapewniających wykonywanie zadań ministra właściwego do spraw europejskich.

Proponowana zmiana obejmuje zniesienie kategorii pracowników MSZ, zatrudnionych w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej polskiej w Unii Europejskiej, niewchodzących dotychczas w skład służby zagranicznej oraz konsekwentne włączenie ich do służby zagranicznej. W dyskusji, jaka toczyła się w 2009 r. przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, która zlikwidowała Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i włączyła jego zasoby do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, podnoszono postulat zachowania integralności personelu byłego UKIE jako gwarancji jakości wykonywanych przezeń zadań. Skutkiem tego, w przepisach zmieniających ustawę o służbie zagranicznej, w związku z wejściem w życie ustawy znoszącej UKIE, zapisano nietypowe w skali polskiej administracji rozwiązanie polegające na wyłączeniu pracowników komórek organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej ze służby zagranicznej. Powstała tym samym nietypowa sytuacja prawna, w której w ramach jednego ministerstwa funkcjonują równolegle dwie kategorie pracowników – członkowie służby zagranicznej, będący równolegle członkami korpusu służby cywilnej oraz wyłącznie członkowie służby cywilnej, zatrudnieni w trzech komórkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Z perspektywy pięciu lat obowiązywania tych zasad należy stwierdzić, że ich jednym efektem jest utrudniony przepływ pracowników z części „europejskiej” do części „zagranicznej” MSZ nie mający uzasadnienia ani z punktu widzenia jakości pracy resortu ani też szczególnego charakteru wykonywanych zadań. Paradoksem tej sztucznej sytuacji prawnej jest to, że pracownik części „europejskiej” MSZ, a zatem nie będący członkiem służby zagranicznej, z chwilą wyjazdu do pracy w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE w Brukseli musi uzyskać status członka służby zagranicznej. Trudno, zatem znaleźć uzasadnienie dla dalszego funkcjonowania tego sztucznego podziału. Konsekwentne zmiany legislacyjne umożliwiające wprowadzenie planowanej zmiany zostały zapisane w art. 1 pkt 5 i 6 projektu oraz w art. 10 (przepisy przejściowe), który zakłada, że z dniem wejścia ustawy w

życie pracownicy zatrudnieniu w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej stają się z mocy prawa członkami służby zagranicznej.

III. 4. Negatywna przesłanka zatrudnienia w służbie zagranicznej.

Art. 1 pkt 4 projektowanej ustawy wprowadza ustawową negatywną przesłankę zatrudnienia w służbie zagranicznej dotyczącą osób, które w okresie do dnia 31 lipca 1990 r. pracowały bądź pełniły służbę albo były współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu tzw. ustawy lustracyjnej (ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów).

Przemiany demokratyczne w Polsce, które miały miejsce w latach 90, oznaczały radykalny w treści odwrót od praktyk i podstaw aksjologicznych stosowanych w okresie komunistycznego zniewolenia. Wynika to wyraźnie z preambuły Konstytucji RP, gdzie jest mowa wyraźnie o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Dezaprobata dla metod i praktyk działania komunistycznego aparatu przymusu, w tym jego najbardziej antydemokratycznej części, jaką był aparat bezpieczeństwa PRL, jest zapisana w szeregu rozwiązań prawnych przyjętych i wdrożonych w systemie prawa po 1989 roku. Należą do nich choćby: przejęcie na własność państwa majątku b. PZPR, rozwiązanie Służby Bezpieczeństwa i weryfikacja jej b. funkcjonariuszy, konsekwencje wobec sędziów, którzy w okresie PRL sprzeniewierzyli się niezawisłości, czy wreszcie lustracja osób pełniących odpowiedzialne stanowiska w państwie.

W ślad za tezą Trybunału Konstytucyjnego zawartą w wyroku K3/99 należy stwierdzić, że „...z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości.”. Kierując się tą tezą należy zauważyć, że:

Po pierwsze - ustanawiając projektowane ograniczenie w dostępie do służby zagranicznej, ustawodawca pozostaje w zgodzie z oceną okresu komunizmu wynikającą z Konstytucji RP i dotychczasowego ustawodawstwa, w szczególności z przekonaniem, że

świadoma działalność jednostki na rzecz umacniania politycznych podstaw ustroju komunistycznego, przeciwnych z aksjologicznego punktu widzenia demokratycznemu państwu prawnemu, nie jest co do zasady prawu obojętna w tym znaczeniu, że prawo nie pozostawia jej na równi z innymi rodzajami działalności, lecz przeciwnie – traktuje je w sposób szczególny i zarazem wyraźnie negatywny.

Po drugie – owo szczególne traktowanie może wyrażać się bądź to w nakładaniu szczególnych obowiązków – takim jest na przykład obowiązek składania oświadczeń na okoliczność pracy, służby lub współpracy z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa, bądź też w pozbawianiu niektórych praw – czego dobrym przykładem jest niezaliczanie okresów zatrudnienia w partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej), jak również w organach bezpieczeństwa komunistycznego państwa do okresów, od których zależy nabycie i wymiar prawa do dodatku za wysługę lat, czy nagrody jubileuszowej w służbie cywilnej. Polskie prawo wiąże już od szeregu lat negatywne konsekwencje z faktem pracy w służbie bądź współpracy z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa. Projektowane rozwiązanie nie stanowi zatem novum w systemie prawa, a jedynie rozwinięcie tendencji już w nim obecnych, zweryfikowanych pozytywnie przez Trybunał Konstytucyjny i niekwestionowanych co do zasady przez przeważającą część doktryny.

Po trzecie określając zadania służby zagranicznej w sposób proponowany w art. 1 pkt 1 i 2 projektowanej ustawy, ustawodawca winien odpowiedzieć na pytanie, czy osoby które w świadomy sposób przyczyniały się do umacniania komunistycznego reżimu poprzez pracę, służbę lub współpracę z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa powinny mieć możliwość pełnienia służby, której ustawowym zadaniem jest stanie na straży suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i ochrona jej międzynarodowych interesów? Skoro bowiem zgodnie z podstawową definicją zawartą w Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, to czy ci, którzy świadomie działali wbrew temu dobru w interesie obcego mocarstwa (ZSRR) niewołącego Polskę w okresie 1944-1989 mogą pełnić służbę publiczną w tak newralgicznym odcinku, jakim jest ochrona pozycji i międzynarodowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej? Przedłożony projekt wychodzi z założenia, że ocena wartości konstytucyjnych w tym przypadku i ich właściwe zważenie winny uwzględniać także, a może i przede wszystkim punkt widzenia tych osób, które nie pracowały, nie pełniły służby ani też nie były współpracownikami komunistycznego aparatu

ucisku i które mają podstawy i prawo oczekiwać od ustawodawcy, że na straży suwerenności i interesów reprezentującego ich państwa nie będą stali dyplomaci rekrutujący się spośród byłych komunistycznych agentów bezpieczeństwa i ich tajnych współpracowników.

Zachodzi zatem w tym przypadku sytuacja, w której ograniczenie prawa do dostępu do jednego, specyficznego fragmentu służby publicznej dla stosunkowo wąskiej grupy osób jest skutecznie równoważone oraz wręcz przeważane przez prawo pozostałych obywateli do kształtowania ustroju administracji tego państwa (przez ich reprezentację w postaci ustawodawcy) zgodnie ze swoją wolą wyrażoną w wyborach powszechnych. Należy przy tym podkreślić, że ograniczenie to nie narusza, co do istoty prawa dostępu do służby publicznej jako takiej, gdyż służba zagraniczna stanowi niewielki fragment służby państwowej, a zakaz pełnienia służby zagranicznej nie dotyczy pozostałej części służby publicznej.

Po czwarte należy zwrócić uwagę na szczególną sytuację resortu spraw zagranicznych, który ze względów historycznych odznaczał się zawsze nadreprezentatywnością byłych pracowników, oficerów oraz współpracowników służb bezpieczeństwa PRL. Aby dobrze zrozumieć to zjawisko należy podkreślić, że praca w tzw. służbie dyplomatyczno-konsularnej okresu PRL była zajęciem intratnym z uwagi na możliwość otrzymywania części wynagrodzenia w dewizach w przypadku skierowania do pracy w placówce zagranicznej. Z uwagi na faktyczną izolację dyplomacji PRL na arenie międzynarodowej zwłaszcza po wprowadzeniu w PRL stanu wojennego, kadry MSZ przed rokiem 1989 składały się w znacznej części bądź to z pracowników bądź z współpracowników aparatu bezpieczeństwa, dla których wyjazd na dobrze opłacaną synekurę w placówce zagranicznej był traktowany jako swego rodzaju nagroda.

Nie będzie wiele przesady w stwierdzeniu, że w schyłkowym okresie PRL, będącym zarazem okresem największej degrengolady PRL-owskiej służby dyplomatyczno-konsularnej wśród znacznej części jej pracowników dominowały postawy oportunistyczne, a motywacja do pełnienia tej służby miała przede wszystkim na względzie potencjalne korzyści materialne. Prawo powielaczowe MSZ z tego okresu zawiera na przykład szczegółowe regulacje poświęcone dozwolonej ilości dóbr materialnych przywożonych zza zachodniej granicy w celu wyeliminowania nagminnej praktyki odsprzedawania ich przez PRLowskich dyplomatów na wewnętrznym rynku ze stosownym zyskiem.

Ten багаż doświadczeń i postaw oraz nawis kadrowy w postaci funkcjonariuszy i współpracowników PRLowskich służb, a także ich współmałżonków, którzy często znajdowali zatrudnienie w pionie administracyjnym MSZ oraz ich dzieci, które miały

ułatwioną karierę dzięki rodzicom zatrudnionym już w MSZ zostały wniesione do służby zagranicznej w 2002 roku wraz z kadrami okresu PRL, co sprawiło, że polska służba zagraniczna była (i jest nadal) w szczególny sposób negatywnie obciążona dziedzictwem minionej epoki, które utrudnia a niekiedy wręcz uniemożliwia jej sprawne działanie oraz umacnianie pożądanych postaw propaństwowych w jej ramach.

Podsumowując należy stwierdzić, że projektowana regulacja jest zgodna, co do zasady z Konstytucją RP, w tym zwłaszcza z jej art. 60, który wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej (w tym służby zagranicznej) były takie same dla wszystkich obywateli. Minimalny standard w tym przypadku oznacza, że ustawa musi stanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w ten sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Jednakże jak czytamy w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie K 46/05 „nie odbiera to jednak władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę”. Projektowane ograniczenie jest uzasadnione, jak wykazano wyżej, zarówno rodzajem, jak i istotą służby zagranicznej, a jego nałożenie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, zarówno w wymiarze szerszym, jak i proporcjonalności sensu stricto, opisanej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98.

III. 5. Czasowe nadanie stopnia dyplomatycznego.

Propozycja zmiany zawarta w art. 1 pkt 7 proponowanego projektu zakłada, że nadanie w wyjątkowych przypadkach stopnia dyplomatycznego na czas określony może mieć miejsce wyłącznie w odniesieniu do niższych stopni dyplomatycznych (od attaché do radcy). Obecna regulacja nie przewiduje takiego ograniczenia, co powoduje, że osoba nie spełniająca wymogów w zakresie znajomości przynajmniej dwóch języków obcych może otrzymać nawet wysoki stopień dyplomatyczny. *Ratio legis* proponowanej zmiany polega na ochronie jakości wykonywanych zadań przez służbę zagraniczną.

III.6. Reglamentacja obecności służb specjalnych w służbie zagranicznej.

Obecnie ustawa o służbie zagranicznej nie zawiera rozwiązań regulujących kwestię obecności służb specjalnych w służbie zagranicznej. Proponuje się zatem dodanie nowego art. 7a, który wprowadzi w ust.1 obligatoryjną zasadę uzyskania wcześniejszej zgody Ministra

Spraw Zagranicznych na wykonywanie zadań służby zagranicznej przez żołnierzy albo funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, SW i PSP. Ze względu na charakter tych zadań zakłada się, że może być ona wydana z zastrzeżeniem przepisów o ochronie informacji niejawnych. Ze względu na specyfikę materii, która ma zostać uregulowana nie przewiduje się, aby zachodziła potrzeba określania w ustawie elementów tej zgody, ani jej zakresu. Powstanie w ten sposób minimalna regulacja, adekwatna, zdaniem projektodawcy, do potrzeb w tym zakresie.

Projekt zakłada także dodanie ust. 2 w nowoprojektowanym art. 7a, który wprowadzi do ustawy o służbie zagranicznej normę kompetencyjną stwarzającą Ministrowi Spraw Zagranicznych, działającemu w porozumieniu z ministrem, kierownikiem urzędu centralnego bądź szefem właściwej służby, możliwość ustalenia warunków wykonywania zadań w służbie zagranicznej przez funkcjonariuszy i żołnierzy wymienionych służb, w tym zwłaszcza sposobu i terminów dokonywania związanych z tym rozliczeń budżetowych. *Ratio legis* tego rozwiązania wynika ze sprawdzonej, wieloletniej praktyki stosowanej przez MSZ oraz właściwe służby i ma znaczenie w relacjach wewnętrznych administracji. Ze względu na niejawną charakter przedmiotowych relacji nie zakłada się, aby zachodziła konieczność regulowania omawianych zagadnień w akcie wykonawczym.

III. 7. Możliwość przeniesienia członka służby zagranicznej poza MSZ.

Istotą zmiany proponowanej w art. 1 pkt 8 projektowanej regulacji i zawartej w proponowanym art. 7c jest stworzenie ustawowej podstawy do możliwości czasowego i uzgodnionego z członkiem służby zagranicznej przeniesienia go na inne stanowisko w służbie cywilnej poza Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale także do instytutu badawczego bądź państwowej osoby prawnej. Wzorem dla projektowanej regulacji jest stosowana od wielu lat z powodzeniem we Włoszech instytucja „doradców dyplomatycznych” – proste i skuteczne rozwiązanie, pozwalające na przepływ kadr, wiedzy i doświadczenia pomiędzy służbą zagraniczną a szeroko rozumianą sferą państwową. Tak, jak w przypadku pozostałych propozycji projektu zakłada się, że projektowana, minimalna regulacja jest adekwatna do potrzeb zarówno pracodawców, jak i pracownika. Pozostałe szczegóły związane ze stosunkiem pracy członka służby zagranicznej przeniesionego w ten sposób poza służbę zagraniczną powinny pozostać przedmiotem kontraktu negocjowanego indywidualnie zgodnie z zasadą autonomii stron stosunku pracy.

III.8. Określenie zasad nadawania stopni dyplomatycznych.

Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 9-11 projektu ustawy nowelizującej dotyczą problematyki stopni dyplomatycznych. W obowiązującym stanie prawnym ustawa przewiduje oprócz katalogu stopni dyplomatycznych zaledwie szczerbkową regulację nie pokrywającą szeroko problematyki kryteriów i szczegółowych zasad przyznawania stopni dyplomatycznych oraz awansu na wyższe stopnie dyplomatyczne. Proponuje się ponownie zdefiniować katalog tych stopni dodając w grupie wyższych stopni dyplomatycznych stopień ministra pełnomocnego, co jest zgodne z praktyką protokolarną wielu państw europejskich. Nadto proponuje się przywrócić stosowaną przed 2001 r. i także znanej praktyce międzynarodowej nazwy „ambasador ad personam”, w miejsce obecnie stosowanej nazwy „ambasador tytularny”. Dodanie nowego stopnia dyplomatycznego pozwoli na „rozciągnięcie” katalogu wyższych stopni dyplomatycznych i przez to na bardziej racjonalne zarządzanie kadrami, przez ograniczenie ryzyka nadmiernego „rozdzicia” piramidy stopni dyplomatycznych na jej wyższych piętrach. Kolejną, istotną zmianą będzie dookreślenie w ustawie kryteriów nadawania stopni dyplomatycznych oraz dodanie upoważnienia do określenia w akcie wykonawczym (rozporządzeniu) wymagań dotyczących przebiegu służby, stażu pracy, oceny służbowej oraz kwalifikacji zawodowych warunkujących nadanie wyższego stopnia dyplomatycznego.

III.9. Ślubowanie.

Zmiana zawarta w art. 1 pkt 12 projektu ustawy nowelizującej wprowadza nową formułę ślubowania, które będzie odbierane od każdego członka służby zagranicznej według nowego brzmienia rot, zakończonych fakultatywnym dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg”. W chwili obecnej służba zagraniczna jest jedyną służbą państwową, w której takiej możliwości ustawa nie przewiduje. Nowa rota ślubowania nawiązuje wprost do zadań służby zagranicznej zdefiniowanych w art. 1, co stanowi kolejny zabieg wypełniający obecną pustkę aksjologiczną.

III.10. Uprawnienia nadzwyczajne ambasadora w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia.

Propozycja zawarta w art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej dotyczy rozszerzenia katalogu kompetencji ambasadora o uprawnienie nadzwyczajne, realizowane wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, do których należą bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia bądź bezpieczeństwa obywateli polskich w państwie przyjmującym. Propozycja to zakłada, że

w przypadku wystąpienia takiej sytuacji ambasador w państwie przyjmującym zostanie wyposażony w nadzwyczajną kompetencję do wydawania wiążących poleceń wszystkim przedstawicielom polskiej administracji rządowej i samorządowej znajdującym się w państwie przyjmującym. Rozwiązanie to wynika z racjonalnego przyjęcia zasady jednoosobowego kierownictwa w sytuacjach nadzwyczajnych i wychodzi z założenia, że spośród wszystkich organów i przedstawicieli administracji to właśnie ambasador dysponuje najpełniejszą wiedzą i oceną sytuacji, zatem jemu należy powierzyć w takich przypadkach kierowanie na przykład ewakuacją obywateli polskich, czy też akcją ratunkową. Należy podkreślić, że owa nadzwyczajna kompetencja ma charakter krótkotrwały, ograniczony w czasie i przestrzeni – do granic państwa przyjmującego oraz do czasu ustania bezpośredniego zagrożenia chronionych przez ustawę wartości.

III.11. Dzień Służby Zagranicznej.

Propozycja ustanowienia dnia 16 listopada dniem służby zagranicznej jest uzasadniona kilkuletnią tradycją. Od 2009 r. dzień 16 listopada jest obchodzony uroczystość jako święto resortowe, bez podstawy ustawowej, wprowadzone aktem prawnym Ministra Spraw Zagranicznych. Tego dnia w 1918 r. została nadana przez Józefa Piłsudskiego pierwsza depesza notyfikująca powstanie odrodzonego Państwa Polskiego.

III.12. „Prawo do powrotu”

Jednym z poważnych mankamentów obecnie obowiązujących przepisów jest brak ustawowej możliwości restytucji stopnia dyplomatycznego w przypadku powrotu do służby zagranicznej po przerwie, z którą łączy się przerwanie ciągłości zatrudnienia w tej służbie. Proponowany w art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej mechanizm zakłada możliwość restytucji stopnia dyplomatycznego w takim przypadku bądź nadania stopnia wyższego, jeżeli okres pozostawania poza służbą wynosi mniej niż 5 lat.

III.13. Włączenie wyższych stanowisk kierowniczych w Centrali MSZ do służby zagranicznej.

Nowelizacja ustawy o służbie zagranicznej przeprowadzona na przełomie 2015 i 2016 r. w drodze ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw wyłączyła ze służby zagranicznej stanowiska kierownicze w Centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dyrektora generalnego służby zagranicznej, dyrektora oraz zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej). Skutkiem tego osoby powołane na te

stanowiska w okresie urlopu bezpłatnego w służbie zagranicznej, który udzielany jest im obligatoryjnie w okresie tego powołania pozbawione są możliwości rozwoju zawodowego w służbie zagranicznej. Sytuacja ta oprócz szeregu komplikacji związanych choćby z niemożnością dokonywania wobec tych osób czynności z zakresu prawa pracy, jakie odnoszą się do wszystkich członków służby zagranicznej (np. sporządzania ocen służbowych) rodzi poważny negatywny skutek w postaci braku formalnej możliwości posługiwania się stopniem dyplomatycznym w okresie oddelegowania. Paradoks tej sytuacji jest dobrze widoczny i odczuwalny w codziennej praktyce dyplomatycznej. Proponuje się powrót do zasad obowiązujących przed wejściem w życie wspomnianej nowelizacji, nawet kosztem rezygnacji z relatywnie prostego sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie zagranicznej, jakim jest powołanie na rzecz przeniesienia znanego przepisom o służbie cywilnej (art. 1 pkt 17 projektu).

III.14. Rozszerzenie pakietu socjalnego – podróż coroczna i zwrot kosztów nauki dzieci.

W art. 1 pkt 18 projektu ustawy nowelizującej zawarto dwie propozycje zmian w zakresie katalogu uprawnień socjalnych przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej. Pierwsza z nich zakłada pokrywanie przez pracodawcę kosztów podróży urlopowej do kraju z zagranicy raz na rok, a nie raz na dwa lata, jak ma to miejsce obecnie. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że polska służba zagraniczną jest jedną z nielicznych europejskich służb dyplomatycznych, w których nie stosuje się zasady corocznego pokrywania przez pracodawcę kosztów podróży urlopowej. *Ratio legis* tego rozwiązania polega na ułatwianiu utrzymywania łączności z krajem osobom skierowanym do pracy poza jego granicami. Druga z planowanych zmian dotyczy nałożenia na pracodawcę obowiązku finansowania obowiązkowego przygotowania przedszkolnego dla dzieci członków służby zagranicznej zatrudnionych w placówce zagranicznej, jeżeli obowiązek odbycia takiego przygotowania wynika z przepisów państwa przyjmującego, a nie zachodzi możliwość skorzystania w tym zakresie z nieodpłatnej nauki. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują możliwość zwrotu kosztów wyłącznie nauki w szkole. W przepisie tym chodzi o wyrównanie katalogu faktycznie przysługujących praw członkom służby zagranicznej w stosunku do pozostałych obywateli w kraju.

III.15. Dodatkowy jednorazowy urlop.

Projekt zakłada stworzenie nowego prawa do jednorazowego urlopu w wymiarze 3 miesięcy, udzielanego wyłącznie na wniosek członka służby zagranicznej i wyłącznie

bezpośrednio po przepracowaniu przynajmniej 3 lat w placówce zagranicznej znajdującej się w miejscu ujętym w wykazie miejsc o klimacie szczególnie szkodliwym dla zdrowia bądź w placówce o znacznym stopniu uciążliwości. Uzasadnienie dla wprowadzenia tego prawa wynika z doświadczenia funkcjonowania placówek w tzw. „trudnych” miejscach, położonych najczęściej w znacznym oddaleniu od Polski, w innych strefach klimatycznych, gdzie występuje ryzyko narażenia pracownika na działanie szeregu szkodliwych czynników. Nie chodzi w tym przypadku wyłącznie o czynniki szkodliwe dla zdrowia, lecz także o obiektywną trudność wykonywania funkcji w niektórych państwach o szczególnym ustroju lub sytuacji wewnętrznej, które znacznie utrudniają na przykład utrzymywanie prywatnej łączności z krajem. Jednorazowy urlop przeznaczony byłby na zagospodarowanie się rodziny członka służby zagranicznej po powrocie do kraju, przeprowadzenie niezbędnych badań lekarskich i szeroko rozumianą adaptację do zmienionych warunków.

III.16. Redefinicja i uporządkowanie zakresu działu „sprawy zagraniczne” w ustawie o działach administracji rządowej.

Przeprowadzone w 2009 r. zmiany w regulacjach prawnych dotyczących funkcjonowania systemu promocji zagranicznej Polski oraz kompetencjach organów administracji za te dziedzinę odpowiedzialnych, wprowadzono do systemu prawa w drodze przepisów przejściowych do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o Komitecie do Spraw Europejskich. Ustawą tą zmieniono ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej w części dotyczącej zadań ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz wprowadzono zmiany w zakresie kompetencji ministrów odpowiedzialnych za inne działy administracji rządowej. Zadanie polegające na prowadzeniu zagranicznej promocji kraju zostało zdefiniowane w ramach działu „sprawy zagraniczne” w części jako „*kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej*” (art. 32 ust. 1 pkt 6), zaś w części jako prowadzenie „*dyplomacji publicznej i kulturalnej*” (art. 32 ust. 1 pkt 7). Powstał w ten sposób mało czytelny układ ustawowych zadań, sformułowanych za pomocą nieostrych pojęć, pozbawiony ustawowych wytycznych interpretacyjnych i stwarzający przez to szerokie pole do doraźnych interpretacji urzędniczych. Niespójność obecnych rozwiązań w szczególności przejawia się w tym, że ustanawiając w ramach działu „sprawy zagraniczne” zadanie polegające na „kształtowaniu międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej” zamieniono miejscami samo działanie administracji (czynności składające się na kształtowanie wizerunku) z jego efektem końcowym (wywołanie określonego wizerunku Polski u adresatów), „zapominając” przy okazji o tym, że Minister Spraw Zagranicznych nie

jest wyłącznym aktorem w obszarze, w którym międzynarodowy wizerunek Państwa jest kształtowany. Ponadto wprowadzono w ustawie oraz rozdzielono normatywnie pojęcia „dyplomacja publiczna” oraz „dyplomacja kulturalna”, bez zapisania w przepisach jakichkolwiek wskazówek interpretacyjnych, co przez te pojęcia należy rozumieć¹⁴. Powstało w ten sposób błędne koło, w którym pojęcie prawne, które w założeniu winno być normatywną wskazówką działania administracji, jest definiowane w praktyce przez to, co faktycznie jest w ramach tego zadania przez administrację wykonywane. Z wyłączeniem działu „gospodarka”, w którym wprowadzono zadanie polegające na prowadzeniu „promocji gospodarczej” (art. 9 ust. 1) nie wprowadzono stosownych zmian w zakresie innych działów administracji rządowej, polegających na dodaniu wyraźnych kompetencji w zakresie promocji prowadzonej w ramach poszczególnych działów administracji rządowej. Jednocześnie Ministrowi Spraw Zagranicznych przyznano kompetencję oraz obowiązek w zakresie *„wspierania działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów”*. W ten sposób ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej określa wprowadzie organ, który ma wspierać zagraniczną promocję kultury polskiej, lecz nie wskazuje organu bezpośrednio za to zadanie odpowiedzialnego. Propozycja nowelizacji ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, zawarta w art. 2 projektu ustawy nowelizującej nie tylko uporządkowuje i uaktualnia zakres działania Ministra Spraw Zagranicznych, lecz przede wszystkim urealnia zadania w zakresie promocji stwierdzając wprost, że głównym zadaniem administracji realizowanym w tym obszarze jest ochrona międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej.

Pozostałe zmiany dostosowujące dotyczą uwzględnienia wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne.

III.17. Rozszerzenie katalogu osób obowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego.

W ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów proponuje się dodać przepis obejmujący wszystkich członków służby zagranicznej oraz członków ich rodzin, o ile ci ostatni są zatrudnieni w placówce zagranicznej. Propozycja ta jest legislacyjną konsekwencją negatywnej przesłanki zatrudnienia proponowanej w ustawie o służbie

¹⁴ Z ustawy wynika jedynie, że dyplomacja publiczna nie jest „kulturalną”, zaś dyplomacja kulturalna nie jest „publiczną”, co jest rezultatem sztucznego rozdzielenia tych pojęć w treści ustawy.

zagranicznej, o której mowa wcześniej. Proponowane rozszerzenie zakresu obowiązku lustracyjnego na zatrudnionych członków rodzin wynika z faktu wykonywania przez nich czynności wspierających służbę zagraniczną pomimo faktycznego pozostawania poza tą służbą. W praktyce, w toku pracy placówki zagranicznej, różnica między zatrudnionymi w niej członkami służby zagranicznej oraz niewchodzącymi w skład tej służby członkami ich rodzin niejednokrotnie zaciera się, co uzasadnia objęcie obydwu wymienionych kategorii pracowników reżimem ustawy lustracyjnej.

III.18 Przepisy przejściowe.

Projekt zakłada krótki, bo 30-dniowy okres na złożenie wymaganych ustawą oświadczeń lustracyjnych oraz równie krótki okres, w którym stosunki pracy osób, które złożyły oświadczenie o pracy, służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa wygasną z mocy prawa. Planowany skutek w postaci wygaśnięcia stosunków pracy tej kategorii osób jest prostą konsekwencją przyjętej w projekcie koncepcji negatywnej przesłanki zatrudnienia i zdaniem projektodawcy nie wymaga zastosowania przepisów osłonowych.

Propozycje zawarte w art. 7 i 8 projektu ustawy nowelizującej mają na celu umożliwienie w służbie zagranicznej po raz pierwszy od czasów jej powstania, a i także sięgając wcześniej do czasów służby dyplomatyczno-konsularnej na przeprowadzenie kompleksowego przeglądu kadr pod względem ich przydatności do pełnienia służby w nowych warunkach ustawowych. Skala zmian, jakie proponowane są do przeprowadzenia w służbie zagranicznej jest bowiem znaczna. Należy podkreślić, że służba ta po raz pierwszy od czasu swojego powstania otrzyma ustawowo zdefiniowane zadanie, którym jest strzeżenie suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrona jej międzynarodowych interesów (patrz propozycja w art. 1 pkt 2 projektu). Towarzyszyć temu będzie redefinicja katalogu stopni dyplomatycznych połączona z określeniem w akcie wykonawczym szczegółowych wymagań warunkujących otrzymanie stopni dyplomatycznych (art. 1 pkt 9-11 projektu). Zmieniona zostanie formuła, jak i rota ślubowania, które składać będą odtąd wszyscy członkowie służby zagranicznej (art. 1 pkt 12 projektu). Skala zmian organizacyjno-prawnych wywołanych projektowaną nowelizacją uzasadnia przyjęcie w przepisach przejściowych proponowanej zasady przeglądu kadrowego, który odbywać się będzie według ściśle określonych kryteriów ustawowych, do których należą: potrzeby służby zagranicznej, a więc obiektywne potrzeby urzędu wynikające z analizy zakresu zadań i posiadanych zasobów, środki budżetowe i etatowe, mające również wymiar obiektywny, bo wynikający z ustawy budżetowej oraz ocena

dotychczasowego przebiegu zatrudnienia członka służby zagranicznej, który jest udokumentowany w sposób określony przepisami prawa. Zdaniem projektodawcy powyższe rozwiązanie obiektywizuje w sposób maksymalny przebieg i rezultat przeglądu kadr służby zagranicznej i jest zarazem zgodne z ustalonymi standardami demokratycznego państwa prawa w tej dziedzinie.

Projektowane rozwiązanie może wywołać zmiany w sferze stosunków pracy części członków służby zagranicznej, włącznie z wygaśnięciem niektórych z nich. W tym przypadku kierując się zasadą proporcjonalności, w tym zwłaszcza zważeniem, czy efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez ustawę proponuje się, aby w przypadku wygaśnięcia stosunków pracy na podstawie art. 7 projektu ustawy nowelizacyjnej przyznać pracownikom prawo do odpraw, które są przewidziane dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji urzędu.

Szczególny przepis przejściowy, zawarty w art. 10 projektu ustawy nowelizującej, dotyczy pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych wykonujących obowiązki w komórkach organizacyjnych Centrali MSZ zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw europejskich. Zakłada się włączenie tej kategorii pracowników do służby zagranicznej z dniem wejścia ustawy w życie.

Z uwagi na sekwencje działań niezbędnych do wdrożenia przepisów ustawy proponuje się, aby przepisy art. 6 ust 1 i 2 ustawy wchodziły w życie z dniem jej ogłoszenia.

IV. Skutki projektowanej ustawy.

Ocenia się, że liczba stosunków pracy, które wygasną na skutek zastosowania negatywnej przesłanki zatrudnienia, określonej w art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej (złożenie oświadczenia o pracy, służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w okresie 1944-1990) nie przekroczy 100.

Podobnie należy oceniać skutki zastosowania przepisów przejściowych zawartych w art. 7 ustawy nowelizującej. Zmiany w zakresie warunków pracy i płacy poszczególnych członków służby zagranicznej nie są na tym etapie możliwe do precyzyjnego oszacowania, należy jednak założyć, że z powodu redefinicji katalogu stopni dyplomatycznych oraz zmiany w obrębie najwyższego ze stopni dyplomatycznych obejmą one ok. 1/3 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego.

Zakłada się, że skutki finansowe zmian w zakresie katalogu praw pracowniczych przysługujących członkom służby zagranicznej (coroczna podróż urlopowa, zwrot kosztów przygotowania przedszkolnego oraz dodatkowy, jednorazowy urlop) zostaną pokryte w ramach limitu środków przyznanego Ministerstwu Spraw Zagranicznych w 2017 r..

Wejście ustawy w życie nie spowoduje zatem skutków w postaci dodatkowych wydatków dla budżetu Państwa.

V. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem europejskim.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Istota proponowanej regulacji dotyczy stosunków pracy wewnątrz administracji rządowej państwa członkowskiego i dlatego pozostaje poza zakresem objętym *acquis*. W szczególności proponowane rozwiązania nie naruszają zasady swobodnego przepływu pracowników, z uwagi na to, że zgodnie z art. 39 ust.4 Traktatu TUE przepisy traktatu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

Zakres projektowanej regulacji nie narusza dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000).

Przed skierowaniem projektu do uzgodnień nie była dokonywana jego ocena przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 i z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji zgodnie z wymogami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z 2009 r. poz. 337 oraz z 2011 r. poz. 622 i 966).

Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Spraw Zagranicznych Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pani Renata Szczęch, Podsekretarz Stanu Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Biuro Dyrektora Generalnego MSZ tel.5239787, e-mail BDG.Sekretariat@msz.gov.pl	Data sporządzenia 16.02.2017 Źródło: Inicjatywa własna Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD211
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

1. Pustka aksjologiczna ustawy o służbie zagranicznej wyrażająca się w braku ustawowo określonych zadań jak i w braku wskazówek do interpretacji jej przepisów.
2. Brak szerszej możliwości korzystania z pracy osób posiadających wiedzę specjalistyczną w ograniczonej co do zasady perspektywie czasowej (2-3 lat). Obowiązujące zasady naboru do służby zagranicznej (i do służby cywilnej) wynikają z zakładanego przez ustawodawcę modelu docelowej kariery urzędniczej, co nie odpowiada ani specyficznym potrzebom służby zagranicznej ani też realiom rynku pracy. Służbie zagranicznej bardziej potrzebni są specjaliści do pracy przy rozwiniętych projektach, którzy wiążą się z pracodawcą na 2-3 lata z możliwością przedłużenia, niż urzędnicy realizujący się zawodowo wyłącznie w ramach służby cywilnej.
3. Na skutek szczegółowych rozwiązań zapisanych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, powstała nietypowa sytuacja prawna, w której w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych funkcjonują równolegle dwie kategorie pracowników – członkowie służby zagranicznej, będący równolegle członkami korpusu służby cywilnej oraz wyłącznie członkowie służby cywilnej, zatrudnieni w trzech komórkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych zapewniających obsługę ministra w ramach działu administracji rządowej członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Z perspektywy pięciu lat obowiązywania tych zasad należy stwierdzić, że ich jednym efektem jest utrudniony przepływ pracowników z części „europejskiej” do części „zagranicznej” MSZ. Stan obecny nie znajduje uzasadnienia ani z punktu widzenia jakości pracy resortu ani też szczególnego charakteru wykonywanych zadań na „stanowiskach ds. europejskich”.
4. Brak ustawowej przesłanki uniemożliwiającej pełnienie służby zagranicznej przez funkcjonariuszy i współpracowników komunistycznego aparatu bezpieczeństwa (osób które w okresie do 31 lipca 1990 r. pracowały bądź pełniły służbę albo były współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów).
5. Brak przepisów dotyczących kwestii wykonywania w służbie zagranicznej zadań przez funkcjonariuszy służb specjalnych.
6. Brak możliwości pełnienia służby zagranicznej poza Ministerstwem Spraw Zagranicznych i placówkami zagranicznymi, co przynosi negatywne skutki dla stosunku pracy w przypadku takiej konieczności.
7. Ograniczenie uznaniowości w zakresie nadawania stopni dyplomatycznych. Redefinicja katalogu tych stopni.
8. Brak ciągłości pracy kadry kierowniczej MSZ w służbie zagranicznej na skutek objęcia stanowisk kierowniczych w służbie zagranicznej przepisami ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Zmiana ta praktycznie wyłączyła ze służby zagranicznej stanowiska kierownicze w Centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dyrektora generalnego służby zagranicznej, dyrektora oraz zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej). Skutkiem tego osoby powołane na te stanowiska w okresie urlopu bezpłatnego w służbie zagranicznej, który udzielany jest im obligatoryjnie w okresie tego powołania pozbawione są możliwości rozwoju zawodowego w służbie zagranicznej.
9. Brak możliwości efektywnego wykonywania przez ambasadora funkcji kierowniczej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrażających życiu i zdrowiu.

10. Wąski zakres uprawnień socjalnych w porównaniu do praw, z których korzystają członkowie innych służb dyplomatycznych państw UE.
11. Chaotyczny i niedostosowany do innych ustawy zakres zadań ministra właściwego do spraw zagranicznych zapisany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.
12. Niepełny katalog osób zatrudnionych w placówkach zagranicznych obowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.
13. Brak możliwości dokonania kompleksowego przeglądu kadr służby zagranicznej pod względem ustawowo określonych kryteriów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Ad 1. Dodanie w ustawie przepisu określającego zadania służby zagranicznej, do których należy strzeżenie suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrona jej interesów w relacjach z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i innymi podmiotami zagranicznymi. Jest to najważniejsza zmiana ustrojowa o systemowym charakterze, gdyż nadaje ona po raz pierwszy służbie zagranicznej charakter rzeczywistej służby państwowej, której zadaniem jest ochrona suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, jak i jej interesów. Dodatkowo wprowadzona zostanie nowa formuła oraz rota ślubowania, nawiązująca do zdefiniowanych w ustawie zadań służby zagranicznej, która może zostać zakończona z dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg”. W ustawie zostanie określony dzień służby zagranicznej jako święto resortowe.

Ad 2. Wprowadzenie kategorii kontraktowych członków służby zagranicznej pozwoli na wyeliminowanie braku możliwości swobodnego zatrudnienia pracowników w służbie zagranicznej w krótszej, kilkuletniej perspektywie, a w konsekwencji umożliwi służbie zagranicznej szersze korzystanie ze specjalistów wykonujących pracę w systemie projektowym. Potrzeba ta nie dotyczy wyłącznie specjalistów z dziedzin tradycyjnie pozapolitycznych (inżynierów, informatyków, prawników) lecz w coraz to większym stopniu dotyczy stanowisk związanych z wykonywaniem funkcji dyplomatycznych – na przykład w systemie Narodów Zjednoczonych, gdzie dużą rolę odgrywają fora eksperckie oparte na rzeczywistej wiedzy i doświadczeniu (np. globalna polityka klimatyczna).

Ad 3. Proponowana zmiana obejmuje zniesienie kategorii pracowników MSZ, zatrudnionych w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, nie wchodzących dotychczas w skład służby zagranicznej oraz konsekwentne włączenie ich do służby zagranicznej z dniem wejścia w życie ustawy.

Ad 4. Projektowana ustawa wprowadza ustawową negatywną przesłankę zatrudnienia w służbie zagranicznej dotyczącą osób które w okresie do 31 lipca 1990 r. pracowały bądź pełniły służbę albo były współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu tzw. ustawy lustracyjnej (ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów). Proponowane przepisy przejściowe zakładają, że stosunki pracy tych osób wygasną w terminie 30 dni.

Ad 5. Proponuje się wprowadzenie obligatoryjnej zasady uzyskania wcześniejszej zgody Ministra Spraw Zagranicznych na wykonywanie zadań służby zagranicznej przez funkcjonariuszy albo żołnierzy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, SW i PSP. wydawanej z zastrzeżeniem przepisów o ochronie informacji niejawnych. Dodanie normy kompetencyjnej stwarzającej Ministrowi Spraw Zagranicznych, działającemu w porozumieniu z ministrem, kierownikiem urzędu centralnego bądź szefem właściwej służby, możliwość ustalenia warunków wykonywania zadań w służbie zagranicznej przez funkcjonariuszy i żołnierzy wymienionych służb, w tym zwłaszcza sposobu i terminów dokonywania związanych z tym rozliczeń budżetowych.

Ad 6. Proponuje się stworzenie ustawowej podstawy do czasowego i uzgodnionego z członkiem służby zagranicznej możliwości przeniesienia go na inne stanowisko służby cywilnej poza Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale także do instytutu badawczego bądź państwowej osoby prawnej. Szczegóły związane ze stosunkiem pracy członka służby zagranicznej przeniesionego w ten sposób poza służbę zagraniczną powinny pozostać przedmiotem kontraktu negocjowanego indywidualnie zgodnie z zasadą autonomii stron stosunku pracy. Dodatkowo wprowadzona zostanie także możliwość restytucji stopnia dyplomatycznego bądź nadania stopnia wyższego, jeżeli okres pozostawania poza służbą wynosi mniej niż 5 lat.

Ad 7. Proponuje się ponownie zdefiniować katalog stopni dyplomatycznych dodając w grupie wyższych stopni

dypłomatycznych stopień ministra pełnomocnego, co jest zgodne z praktyką protokolarną wielu państw europejskich. Nadto proponuje się przywrócenie stosowanej przed 2001 rokiem i także znanej praktyce międzynarodowej nazwy ambasador ad personam, w miejsce obecnie stosowanej nazwy ambasador tytularny. Dodanie nowego stopnia dyplomatycznego pozwoli na „rozciągnięcie” katalogu wyższych stopni dyplomatycznych i przez to na bardziej racjonalne zarządzanie kadrami, przez ograniczenie ryzyka nadmiernego „rozdęcia” piramidy stopni dyplomatycznych na jej wyższych piętrach. Kolejną, istotną zmianą będzie dookreślenie w ustawie kryteriów nadawania stopni dyplomatycznych oraz dodanie upoważnienia do określenia w akcie wykonawczym (rozporządzeniu) wymagań dotyczących przebiegu służby, stażu pracy, oceny służbowej oraz kwalifikacji zawodowych warunkujących nadanie wyższego stopnia dyplomatycznego.

Ad 8. Proponuje się powrót do zasady, że stanowiska kierownicze w MSZ są objęte reżimem ustawy o służbie zagranicznej, obowiązującej przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, nawet kosztem rezygnacji z relatywnie prostego sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie zagranicznej, jakim jest powołanie. Zakłada się, że obsadzanie wyższych stanowisk w służbie zagranicznej powinno następować na zasadzie przeniesienia – instytucji prawnej właściwej dla służby cywilnej.

Ad 9. Propozycja dotyczy rozszerzenia katalogu kompetencji ambasadora o uprawnienie nadzwyczajne, realizowane wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, do których należą bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia bądź bezpieczeństwa obywateli polskich w państwie przyjmującym. i zakłada, że w przypadku wystąpienia takiej sytuacji ambasador w państwie przyjmującym będzie upoważniony do wydawania wiążących poleceń wszystkim przedstawicielom polskiej administracji rządowej i samorządowej znajdującym się w państwie przyjmującym.

Ad 10. Proponuje się pokrywanie przez pracodawcę kosztów podróży urlopowej do kraju z zagranicy raz na rok, a nie raz na dwa lata, jak ma to miejsce obecnie. *Ratio legis* tego rozwiązania polega na ułatwianiu utrzymywania łączności z krajem osobom skierowanym do pracy poza jego granicami. Druga z proponowanych zmian dotyczy nałożenia na pracodawcę obowiązku finansowania obowiązkowego przygotowania przedszkolnego dla dzieci członków służby zagranicznej zatrudnionych w placówce zagranicznej, jeżeli obowiązek odbycia takiego przygotowania wynika z przepisów państwa przyjmującego, a nie zachodzi możliwość skorzystania w tym zakresie z nieodpłatnej nauki. Dodatkowo przewiduje się stworzenie nowego prawa do jednorazowego urlopu w wymiarze 3 miesięcy, udzielanego wyłącznie na wniosek członka służby zagranicznej i wyłącznie bezpośrednio po przepracowaniu przynajmniej 3 lat w placówce zagranicznej znajdującej się w miejscu ujętym w wykazie miejsc o klimacie szczególnie szkodliwym dla zdrowia bądź w placówce o znacznym stopniu uciążliwości.

Ad 11. Proponuje się redefinicję zakresu zadań w ramach działu administracji rządowej „sprawy zagraniczne” poprzez wyeliminowanie nieostrych zwrotów i uwzględnienie wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne.

Ad 12. Rozszerzenie katalogu osób obowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów o członków rodzin członków służby zagranicznej, o ile są zatrudnieni w placówce zagranicznej.

Ad 13. Stworzenie w przepisach przejściowych do ustawy mechanizmu umożliwiającego dokonanie przez pracodawcę kompleksowego przeglądu kadr służby zagranicznej. Skala zmian organizacyjno-prawnych wywołanych projektowaną nowelizacją uzasadnia przyjęcie w przepisach przejściowych proponowanej zasady przeglądu kadrowego, który odbywać się będzie według ściśle określonych kryteriów ustawowych, do których należeć powinny: potrzeby służby zagranicznej, a więc obiektywne potrzeby urzędu wynikające z analizy zakresu zadań i posiadanych zasobów, środki budżetowe i etatowe, mające również wymiar obiektywny, bo wynikający z ustawy budżetowej oraz ocena dotychczasowego przebiegu zatrudnienia członka służby zagranicznej, który jest udokumentowany w sposób określony przepisami prawa.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Materia objęta zakresem projektowanej nowelizacji należy do dziedziny zasad organizacji i funkcjonowania administracji centralnej. Z tej racji stosowanie metody porównawczej w odniesieniu do ustawodawstwa innych państw nie jest zasadne.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Członkowie służby zagranicznej	3664 osób	Dane własne	Bezpośrednie
Członkowie rodzin	439 osób	Dane własne	Bezpośrednie

pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2017 r.)	średnich przedsiębiorstw	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	
	(dodaj/usuń)	-
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	-
	(dodaj/usuń)	-

Dodatkowe informacje,
w tym wskazanie
źródeł danych i
przyjętych do obliczeń
założeń

Nie dotyczy

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie
wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli
zgodności).

☐ tak
☐ nie
☒ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów
☐ zmniejszenie liczby procedur
☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

☒ zwiększenie liczby dokumentów
☒ zwiększenie liczby procedur
☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich
elektronizacji.

☐ tak
☐ nie
☒ nie dotyczy

Komentarz:

9. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie projektowanej ustawy oraz jej skutek w postaci wygaśnięcia łącznie ok. 150-200 stosunków pracy spowoduje konieczność przeprowadzenia naboru na wolne stanowiska w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych odpowiednio po upływie 30 dni oraz 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne
☐ sytuacja i rozwój regionalny
☐ inne:

☐ demografia
☐ mienie państwowe

☐ informatyzacja
☐ zdrowie

Omówienie wpływu

Nie dotyczy

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Harmonogram wykonania przepisów projektowanego aktu prawnego został ściśle określony w przepisach przejściowych do projektu.

Zakłada się, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 30 ustawy zmienianej zachowają moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu zostanie zawarta w raporcie z jego wdrożenia sporządzonym po upływie 6 miesięcy od upływu okresów dostosowawczych określonych w przepisach ustawy zmienianej. Miernikiem dla monitoringu zmian kadrowych przewidzianych w projekcie będzie liczba wygaszonych, zmienionych oraz nawiązanych stosunków pracy w służbie zagranicznej oraz stanowisk w placówkach zagranicznych nie objętych przepisami o służbie zagranicznej.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. Kalkulacja kosztów wdrożenia zmian planowanych w związku z wdrożeniem projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw.

**Kalkulacja kosztów wdrożenia zmian planowanych w związku z wdrożeniem projektu ustawy
o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw**

/załącznik do Oceny Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz
niektórych innych ustaw/

Dane przyjęte do kalkulacji skutków finansowych:

- członkowie służby zagranicznej zatrudnieni w Centrali MSZ: 1 689 osób na 1 677,24 etatach.
- członkowie służby zagranicznej zatrudnieni w placówkach zagranicznych: 1 975 osób na 1 907,70 etatach.
- członkowie rodzin członków służby zagranicznej zatrudnieni w placówkach zagranicznych: 439 osób.
- kursy walut w stosunku do PLN przyjęte do sporządzania planów pracy placówek zagranicznych na 2017 rok: EUR - 4,49, USD-4,25, AUD -3,15, DKK-0,60, JPY-0,038, CAD-3,2, NOK-0,5, CHF-4,2, SEK-0,48, BPB 5,25

I. Kalkulacja skutków wprowadzenia prawa do corocznego urlopu na koszt pracodawcy dla członków służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej.

Przyjmując za punkt odniesienia łączne wydatki poniesione na podróże służbowe w latach poprzednich 2015 i 2016 r. finansowane z części 45 budżetu państwa, w rozdziale 75057 pozycji 3020 „Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń”, które wynoszą ok. 3,14 mln PLN oraz odejmując od tej wartości szacunkowy koszt szacunkowy podróży przesiedleniowych (w ramach corocznej rotacji pomiędzy Centralą MSZ i placówkami zagranicznymi) w wysokości ok. 2,45 mln PLN otrzymujemy kwotę 700 tys. PLN, która została efektywnie przeznaczona na finansowanie podróży urlopowych oraz podróży w sytuacjach losowych i nadzwyczajnych.

Przyjmując, że:

- prawo do pokrycia kosztów corocznego urlopu w kraju nie będzie przysługiwało w roku skierowania i odwołania z placówki zagranicznej;
- ok 10 % uprawnionych nie skorzysta z przysługującego im prawa z przyczyn osobistych;

należy spodziewać się, że dodatkowe wydatki z części 45 budżetu państwa przeznaczone na pokrycie kosztów wprowadzenia projektowanego prawa do corocznej podróży urlopowej na koszt pracodawcy nie przekroczą kwoty 0,5 mln PLN i zostaną sfinansowane ze środków zaplanowanych w części 45 budżetu państwa, bez konieczności ich zwiększenia.

II. Kalkulacja skutków włączenia osób zajmujących kierownicze stanowiska w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z powrotem do służby zagranicznej i służby cywilnej.

Obecny roczny koszt wynagrodzeń brutto dla wyższych stanowisk w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (dyrektor generalny służby zagranicznej, dyrektor komórki organizacyjnej, zastępca

dyrektora komórki organizacyjnej) wynosi 17 285 tys. PLN brutto. Po wdrożeniu projektowanej zmiany oraz zakładając utrzymanie mnożników służących do ustalania wynagrodzenia zasadniczego na tym samym poziomie co obecnie oraz doliczenie dodatku kierowniczego (dodatku z tytułu zajmowania stanowiska kierowniczego w ramach personelu dyplomatyczno-konsularnego) określonego w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie określenia stanowisk oraz mnożników do ustalenia składników wynagrodzenia w służbie zagranicznej (w wysokości odpowiednio: dyrektor generalny służby zagranicznej 1,25, dyrektor komórki organizacyjnej 1,05; zastępca dyrektora komórki organizacyjnej 0,5 kwoty bazowej) zakłada się, że roczny koszt wynagrodzeń na stanowiskach kierowniczych w służbie zagranicznej po zmianie wynosiłby 17 862 tys. PLN brutto, co oznacza dodatkowy koszt dla MSZ w rocznej wysokości 577 tys. PLN. Koszt ten zostanie pokryty ze środków zaplanowanych w części 23 i 45 budżetu państwa rozdział 75001 pozycja 4020 „wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej”, bez konieczności ich zwiększenia.

III. Kalkulacja kosztów wprowadzenia prawa do dodatkowego jednorazowego urlopu dla pracowników powracających z placówek „trudnych”.

Średniorocznie do centrali MSZ powraca około 25 osób z placówek zagranicznych o trudnych warunkach klimatycznych i pobytowych. Roczny koszt dla takiej grupy osób trzymiesięcznego dodatkowego urlopu wynosić będzie 786, 36 PLN (262,12 tys. PLN miesięcznie). Przyjmując utrzymanie tej dynamiki na tym samym poziomie oraz współczynnik skorzystania z tego prawa na poziomie ok 80 % należy liczyć się z dodatkowymi kosztami w wysokości ok 629 tys. PLN koszt ten zostanie pokryty z części 23 i 45 budżetu państwa, w rozdziale 75001, pozycji 4020 „Wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej”. Dodatkowo należy uwzględnić koszt składek na ubezpieczenia społeczne płatne przez pracodawcę oraz składki na Fundusz pracy, które łącznie nie przekroczą 130 tys. PLN i zostaną pokryte odpowiednio z części 23 i 45 rozdział 75001 pozycja 4110 „Składki na ubezpieczenia społeczne” oraz z pozycja 4120 „Składki na Fundusz Pracy”. Koszt wprowadzenia tej zmiany nie przyniesie skutku w postaci konieczności zwiększenia środków w części 23 i 45 budżetu Państwa.

IV. Kalkulacja kosztów wprowadzenia prawa do pokrycia przez pracodawcę kosztów obowiązkowego przygotowania przedszkolnego dla dzieci członków służby zagranicznej zatrudnionych w placówce zagranicznej, jeżeli obowiązek odbycia takiego przygotowania wynika z przepisów państwa przyjmującego, a nie zachodzi możliwość skorzystania w tym zakresie z nieodpłatnej nauki.

Na podstawie danych z wykonania ubiegłorocznych budżetów w części 45 należy przyjąć, że w służbie zagranicznej pracodawca pokrywa średnio koszt nauki w 180-200 przypadkach rocznie co daje przeciętną kwotę rocznego wydatku w wysokości ok. 11,6 mln PLN. Zakłada się, że przypadki skorzystania z prawa do pokrycia kosztów obowiązkowego przygotowania przedszkolnego dla dzieci członków służby zagranicznej zatrudnionych w placówce zagranicznej, jeżeli obowiązek odbycia takiego przygotowania wynika z przepisów państwa przyjmującego, a nie zachodzi możliwość skorzystania w tym zakresie z nieodpłatnej nauki nie powinny przekroczyć 5-7 % ogólnej liczby wszystkich uprawnionych do pokrycia kosztów kształcenia dzieci. Pozwala to przyjąć średni, prognozowany koszt z tego tytułu 0,58 – 0,81 mln PLN. Należy jednak zauważyć, że na faktyczną wysokość kosztów ponoszonych z tego tytułu na wpływ szereg czynników począwszy od sytuacji rodzinnej uprawnionych, liczby dzieci pozostających w wieku przygotowania przedszkolnego, kurs waluty rozliczenia placówki do PLN, przez uwarunkowania prawne w państwach przyjmujących, a skończywszy na faktycznej możliwości realizacji tego prawa w

konkretnym miejscu wykonywania obowiązków służbowych za granicą. Stąd też do przedstawionej prognozy należy podchodzić z dużą rezerwą i przyjąć, że w rzeczywistości koszt wprowadzania projektowanej regulacji w omawianym zakresie może być niższy od prognozowanego. Koszt wprowadzenia tej zmiany nie przyniesie skutku w postaci konieczności zwiększenia środków w części 45 budżetu Państwa.

V. Podsumowanie.

Łącznie koszt projektowanych zmian, o których mowa wyżej w pkt I-IV nie przekroczy 2,416 mln PLN, przy założeniu stabilnych kursów walut w stosunku do PLN w 2017 roku. Koszt wprowadzenia tych zmian nie przyniesie skutku w postaci konieczności zwiększenia środków w części 23 i 45 budżetu Państwa.

