

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 44/17

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje *projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw*, wniesiony przez Radę Ministrów RP pod obrady Sejmu RP z uwagi na:

- poważne wątpliwości co do zgodności niektórych proponowanych przepisów ustawy z Konstytucją RP, ustawodawstwem RP oraz prawem międzynarodowym, którym Polska jest związana;
- zagrożenia, jakie stwarza projekt ustawy dla bezpieczeństwa pracy pracowników służby zagranicznej;
- możliwe negatywne następstwa, jakie przyniosłoby przyjęcie ustawy w proponowanym kształcie i jej wdrożenie dla funkcjonalności polskiej służby zagranicznej i jej zdolności do nieprzerwanego, skutecznego wykonywania ustawowych zadań.

Największe wątpliwości budzą art. 7 i 8 *projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw*, zakładające warunkowe wygaszenie stosunku pracy ze wszystkimi pracownikami służby zagranicznej oraz uznaniowe, bo niesprecyzowane w projekcie ustawy, określenie warunków pracy i płacy, w tym zmianę stopni służbowych, tym członkom służby zagranicznej, którzy otrzymają propozycję kontynuacji pracy.

Art. 7.1 przewiduje wygaśnięcie stosunków pracy ze wszystkimi pracownikami służby zagranicznej po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, o ile przed upływem tego terminu członkom służby zagranicznej nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy.

Proponowane rozwiązanie umożliwia w praktyce przeprowadzenie zwolnień grupowych według arbitralnych, uznaniowych kryteriów, naruszając Konstytucję RP oraz obchodząc przepisy Kodeksu pracy i prawa międzynarodowego.

Konstrukcja warunkowego wygaśnięcia stosunku pracy nie może – w świetle Konstytucji RP i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn.. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59) – być stosowana jako instrument zarządzania zmianami w administracji publicznej, a tym bardziej w służbie zagranicznej - ze względu na szczególne wymagania, stawiane jej członkom i specyfikę jej funkcjonowania. W orzeczeniu z 13 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „możliwość stosowania takiego rozwiązania odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych” i że „oznacza to, że rozwiązanie takie nie może stać się zasadą powszechnie stosowaną i nie można go bez konstytucyjnie uprawnionego uzasadnienia przyjmować w innych sytuacjach”.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw nie zawiera przekonujących powodów, które uzasadniałyby nadzwyczajne, radykalne rozwiązanie, jakim jest wygaszenie stosunku pracy ze wszystkimi urzędnikami służby zagranicznej. Tłumacząc przyczyny, dla których proponuje się drastyczne rozwiązania, projektodawca nie uwzględnił, w szczególności:

- wysokiej oceny funkcjonowania polskiej służby zagranicznej, jaką przedstawił minister spraw zagranicznych w swoim exposé, wygłoszonym w Sejmie RP 9 lutego 2017 r. (*„W trudnych warunkach polska dyplomacja doskonale zdała egzamin. W pełni zrealizowaliśmy zadania postawione przed rządem przed rokiem.”*);
- generalnie pozytywnego dorobku polskiej dyplomacji po 1990 r., którego nie mogą podważyć odosobnione przypadki niedoskonałości i uchybień.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązanie, podważające zasadę trwałości i stabilności pracy, jest sprzeczne z konstytucyjną normą ochrony pracy oraz z międzynarodowymi zobowiązaniami, przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską. W art. 24 Konstytucji RP ustawodawca podkreślił, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej i państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania. Jedną z kluczowych zasad współczesnego kształtowania stosunków pracy jest przyjęcie i przestrzeganie takich rozwiązań prawnych, które gwarantowałyby pracownikom trwałość ich zatrudnienia, co akcentuje Konwencja nr 158 Międzynarodowej Organizacji Pracy, zalecenie nr 166 MOP i co znalazło swoje odzwierciedlenie w zapisach art.24 części II Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i w art. 30 Karty Praw Podstawowych UE z 2000 r.

Art. 7 proponowanej ustawy stwarza pracodawcy możliwość podejmowania wobec pracowników arbitralnych działań, podważających nie tylko zasadę powszechnej ochrony

trwałości pracy, lecz nawet ochrony szczególnej, którą – z mocy obowiązującego w RP prawa – objęte są określone kategorie pracowników.

Rażącym niedostatkim proponowanej ustawy, który należy uznać za wadę dyskwalifikującą projekt, jest brak jakichkolwiek mechanizmów gwarantujących, że decyzja pracodawcy o zaproponowaniu lub niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy wybranym pracownikom będzie pozbawiona cech arbitralności i dowolności. Projekt ustawy nie zawiera kryteriów wyboru pracowników, którzy otrzymają propozycję kontynuacji zatrudnienia, ani nawet postanowienia, wskazującego obowiązek opracowania takich kryteriów. Nie ma także w proponowanym akcie prawnym postanowienia o obowiązku pracodawcy indywidualnego uzasadniania podejmowanych przez niego rozstrzygnięć.

Członkowie służby zagranicznej tworzą szczególny segment służby publicznej, ze względu na specyficzne warunki pracy i obciążenia (wysokie wymagania kompetencyjne, pełna dyspozycyjność, praca w trudnych, niekiedy niebezpiecznych warunkach, dopuszczenie 13-godzinnego dnia pracy, kilkuletnie oderwanie od kraju i rodziny, co przynosi – niekiedy nieodwracalne – niekorzystne skutki dla kariery zawodowej i życia osobistego). Dlatego ustawodawca zdecydował się w 2001 r. na jego wydzielenie z całości służby publicznej, przyjmując szczególne uregulowania prawne, dotyczące funkcjonowania tej części administracji.

Jednym z najważniejszych powodów podjęcia decyzji pracy w służbie zagranicznej jest perspektywa ciągłości i stabilności zatrudnienia, z pełną świadomością, że bardzo wysokie wymagania, obejmujące zarówno specjalistyczną wiedzę, predyspozycje osobowościowe oraz wieloletnie doświadczenie, budowane są przez dziesięciolecia kariery zawodowej i że te umiejętności i kwalifikacje mogą być w pełni wykorzystane jedynie w służbie zagranicznej. Podejmując pracę w służbie zagranicznej, jej członkowie mają prawo oczekiwać od państwa, że ich wieloletnie oddanie służbie i krajowi, poświęcenie całości kariery zawodowej i życia pracy w służbie zagranicznej będzie rekompensowane przynajmniej gwarancją trwałości zatrudnienia i awansem zawodowym, według przejrzystych i sprawiedliwych kryteriów.

*Projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej podważa fundamentalną, konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa przez nie stanowionego, ponieważ, w myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego „obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na niekorzystne skutki*

*prawne swoich decyzji i działań, których nie mógł przewidzieć w chwili podejmowania decyzji i działań”.*

Z analizy całości dokumentu – w tym w kontekście dopuszczenia obniżenia kryteriów kompetencyjnych wobec nowo zatrudnianych tzw. pracowników kontraktowych służby zagranicznej - wynika, że czynnikiem decydującym o kontynuacji lub przerwaniu zatrudnienia niekoniecznie będą kryteria zawodowe: kompetencje, doświadczenie, dorobek, lecz - uznaniowe.

W takiej konstrukcji brak przedstawienia propozycji dalszego zatrudnienia byłby przejawem dyskryminacji określonych grup pracowników i byłby sprzeczny z art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Sprzeczny z art. 60 Konstytucji RP, gwarantującym prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach i naruszający zasadę sprawiedliwości społecznej jest także art. 1 pkt 8) projektu, proponujący uzupełnienie ustawy o służbie zagranicznej o art. 7b.1, który ustanawia nową kategorię pracowników służby zagranicznej – „kontraktowy członek służby zagranicznej” – bez sprecyzowania wymogów, jakie powinni spełniać kandydaci do tej kategorii pracowników. O ile członek służby zagranicznej musi wykazać się znajomością przynajmniej dwóch języków obcych i spełniać inne wysokie wymogi, to w charakterze „kontraktowego członka służby zagranicznej” może być zatrudniony każdy, kto „posiada doświadczenie w zakresie stosunków międzynarodowych lub specjalistyczną wiedzę niezbędną w służbie zagranicznej” – bez uściślenia, jakie doświadczenie i jaką „wiedzę specjalistyczną” projektodawca ma na myśli.

Biorąc jednocześnie pod uwagę proponowane nowe brzmienie ust.1 art. 28 a Ustawy o służbie zagranicznej, umożliwiające powołanie na stanowisko kierownicze w służbie zagranicznej osoby o kwalifikacjach niższych niż członek służby zagranicznej, daje podstawy do wyprowadzenia wniosku, że przyjęcie ustawy w proponowanym kształcie może zmierzać do zatrudnienia w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych osób o niekoniecznie najwyższych kwalifikacjach, lecz wykazujących się innymi, do uznaniowego rozstrzygnięcia przez pracodawcę, cechami.

Stosowanie takich zapisów ustawy doprowadzić może do obniżenia profesjonalnego poziomu służby zagranicznej, co pozostaje w jaskrawej sprzeczności z celem nowelizacji, uzasadnianej „niskim profesjonalizmem części kadr”.

Art. art. 7. i 8. *projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej* dopuszczają całkowitą arbitralność i uznaniowość zarówno w zaproponowaniu lub niezaproponowaniu pracy dotychczasowym urzędnikom służby zagranicznej, jak też w określaniu nowych warunków pracy i płacy, bez ustawowego związania tych warunków z kompetencjami, doświadczeniem i dotychczasowym dorobkiem zawodowym. Wprowadzenie takich zmian może tworzyć sytuacje, kiedy urzędnikom służby zagranicznej będą proponowane stopnie dyplomatyczne niższe od posiadanych obecnie lub/i warunki pracy poniżej ich kwalifikacji, co skłaniałoby osoby dotknięte taką formą dyskryminacji do nieprzyjęcia propozycji, a tym samym – do porzucenia służby dyplomatycznej. Takie rozwiązanie, będące w istocie formą wymuszania rezygnacji ze służby, jest naruszeniem zasad pewności prawa i ochrony praw słusznie nabytych.

Należy podkreślić, że naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnianiu polega nie tylko na ustanowieniu złego prawa, dyskryminującego niektóre grupy czy kategorie pracowników, ale także na działaniach pracodawcy, które formalnie mieszczą się w granicach, zakreślonych przez prawo, niemniej de facto są dyskryminujące wobec pojedynczego pracownika czy też grup lub kategorii pracowników. Uznaniowość przy proponowaniu nowych warunków pracy, płacy, stopni dyplomatycznych otwiera drogę do takich dyskryminacyjnych działań.

Nie zabezpiecza interesów pracowniczych także możliwość przeniesienia członka służby zagranicznej na stanowisko w służbie cywilnej, w urzędzie państwowym, instytucie badawczym lub państwowej osobie prawnej, ponieważ proponowane nowe brzmienie art. 7c.1 Ustawy o służbie zagranicznej nie zawiera warunku, że nowe stanowisko pracy będzie odpowiadać kompetencjom i doświadczeniu pracownika i że proponowane warunki pracy i płacy nie mogą być gorsze od dotychczasowych.

Konstrukcja warunkowego wygaszenia stosunku pracy z mocy samego prawa budzi także wątpliwości co jej zgodności z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, że „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw”. Nikomu nie może zostać zakazane skorzystanie z drogi sądowej, w obronie naruszonych praw. Tymczasem, projekt ustawy o zmianie ustawy w art. 7 może pozbawić urzędników

służby zagranicznej ochrony sądowej, ponieważ sądy nie miałyby określanych kryteriów ani sposobów, którymi mogłyby się kierować, badając przyczyny niezaproponowania przez pracodawcę nowych warunków pracy i płacy, co pozostawiałoby potencjalnym skarżącym możliwość apelowania jedynie do międzynarodowych instytucji sądowniczych.

Ponadto projekt ustawy nie przewiduje należytej ochrony socjalnej dla osób, które nie znajdują zatrudnienia w MSZ na warunkach akceptowalnych przez nich, adekwatnych do ich wiedzy i doświadczenia – na wzór, stosowany przez inne służby państwowe.

Gdańsk, 11 kwietnia 2017 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO  
KK NSZZ „Solidarność”

*Bogdan Biś*