

USTAWA

z dnia 2018 r.

**o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji
o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990
oraz treści tych dokumentów**

Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 161 i 476 oraz z 2018 r. poz. 138) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

„Art. 2a. 1. W służbie zagranicznej, w tym na stanowiskach, o których mowa w art. 28a ust. 1, 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 2017, poz. 2186, z 2018 r. poz. 538, 650, 651, 730, 1000, 1349, 1669 i 1735).

2. Przepis ust. 1 stosuje się także do niebędących członkami służby zagranicznej:

- 1) osób, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 3;
- 2) osób zatrudnionych w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000, 1076, 1608 i 1629);
- 3) osób zatrudnionych w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1915);
- 4) osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych
- o ile osoby te są obywatelami polskimi.”.

Art. 2. 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 2017 poz. 2186, z 2018 r. poz. 538, 650, 651, 730, 1000, 1349, 1669 i 1735) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 po pkt 11 dodaje się pkt 11a w brzmieniu:

„11a) niebędące członkami służby zagranicznej w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej osoby :

- a) o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej,
- b) zatrudnione w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000, 1076, 1608 i 1629),
- c) zatrudnione w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1915),
- d) zatrudnione w jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych
- o ile osoby te są obywatelami polskimi.”,

2) w art. 8 pkt 10 otrzymuje brzmienie:

„10) pkt 11-11a- minister właściwy do spraw zagranicznych;”.

Art. 3. Stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej albo osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 niniejszej ustawy, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy złożyły dokumenty potwierdzające ich pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 2 wygasają po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4. 1. Niebędące członkami służby zagranicznej osoby, które są obywatelami polskimi, zatrudnione w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy w:

- 1) ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych **albo** w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy zmienianej w art. 1;
- 2) w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000, 1076, 1608 i 1629);

3) ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1915);

4) jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych

- są obowiązane do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej 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. 2, wygasają po upływie 30 dni od dnia złożenia oświadczenia.

3. W przypadku niezłożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 w terminie określonym w ust. 1, następuje skutek, o którym mowa w art. 21e ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2.

Art. 5. 1. Minister właściwy do spraw zagranicznych niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia niniejszej 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., o których mowa w art. 4 niniejszej ustawy, które w dniu ogłoszenia ustawy są zatrudnione w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej albo w innych jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

2. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w terminie 21 dni od dnia otrzymania listy, o której mowa w ust. 1, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, przekaze ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacje potwierdzające pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa osób, o których mowa w ust. 1.

3. Dyrektor generalny służby zagranicznej, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy w przypadku osób, o których mowa w art. 3 niniejszej ustawy, oraz w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia przez osoby, o których mowa w art. 4 niniejszej

ustawy, bądź upływu terminu do złożenia takiego oświadczenia przez osoby, o których mowa w art. 4 niniejszej ustawy potwierdzającego pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 2 niniejszej ustawy, jest obowiązany zawiadomić na piśmie osoby, o których mowa w art. 3 i art. 4 niniejszej ustawy, o wygaśnięciu ich stosunków pracy z mocy prawa.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5 ust. 1 i 2, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie

I. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy.

W toku sejmowych prac legislacyjnych znajduje się rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1385 wraz ze sprawozdaniem komisji - druk nr 1999). Wnioskodawcy zwracają uwagę na pilną potrzebę wprowadzenia jednego z fragmentów wspomnianej regulacji, którym jest rozciągnięcie obowiązku lustracyjnego na wszystkie kategorie pracowników zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w polskich placówkach zagranicznych, a także jednostkach nadzorowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych powołanych na podstawie odrębnych przepisów.

Projektowana ustawa wprowadza negatywną przesłankę zatrudnienia w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych we wszystkich komórkach urzędu, w placówkach zagranicznych oraz jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (wymienionych w obwieszczeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych lub przez niego nadzorowanych M. P. z 2018 r. poz. 662). Dotyczyć będzie ona 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).

Projektowana ustawa obejmie swym zakresem nie tylko członków służby zagranicznej, ale także osoby, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 3, tj. członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w ministerstwie w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, osoby zatrudnione w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony - wykonywania funkcji na placówce przez członka rodziny, osoby zatrudnione w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, osoby zatrudnione w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów odrębnych (ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych) oraz osoby zatrudnione w innych jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, o ile osoby należące do jednej z kategorii pracowników wymienionych powyżej są obywatelami polskimi.

Projektowana ustawa wprowadza także zmiany w art. 4 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 2017 poz. 2186, z 2018 r. poz. 538, 650, 651, 730, 1000, 1349, 1669 i 1735), w którym zostaje dodana dodatkowa kategoria osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy, którymi są niebędące członkami służby zagranicznej w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej osoby, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, zatrudnione w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000, 1076, 1608 i 1629), zatrudnione w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1915), zatrudnione w jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, o ile osoby te posiadają obywatelstwo polskie.

Podkreślenia wymaga, że 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 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: przejście 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.

Ustanawiając projektowane ograniczenie, ustawodawca pozostaje w zgodzie z oceną okresu komunizmu wynikającą z Konstytucji RP i dotychczasowego ustawodawstwa, w szczególności z przekonania, 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.

Owo szczególne traktowanie może wyrażać się w nakładaniu dodatkowych obowiązków jakim jest na przykład obowiązek składania oświadczeń na okoliczność pracy, służby lub współpracy z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa, bądź też w pozbawianiu niektórych praw, czego 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 oraz 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.

Wnioskodawcy projektu pragną zwrócić uwagę na wyjątkową sytuację resortu spraw zagranicznych, który ze względów historycznych odznaczał się zawsze nadreprezentatywnością byłych pracowników, oficerów oraz współpracowników służb bezpieczeństwa PRL. 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 stanu wojennego, kadry MSZ przed rokiem 1989 składały się w znacznej części z pracowników lub ze współpracowników aparatu bezpieczeństwa, dla których wyjazd na dobrze opłacaną synekurę w placówce zagranicznej był traktowany jak nagroda. Ten bagaż doświadczeń i postaw oraz

nawis kadrowy w postaci funkcjonariuszy i współpracowników PRL-owskich 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 państwowych.

Projektowanej regulacji nie można zarzucić niezgodności z Konstytucją RP. Zaproponowane negatywne przesłanki zatrudnienia winny być oceniane, przede wszystkim, przez pryzmat zastosowania zasady równości wobec prawa, a w konsekwencji poprzez zasadę równości w dostępie do służby publicznej realizowaną w kontekście opisanych powyżej szczególnych uwarunkowań kadrowych istniejących obecnie w służbie zagranicznej. Począwszy od zasady równości sformułowanej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie ulega wątpliwości, iż zasada ta wyznacza pozycję obywatela, a tym samym jego status w relacjach z państwem. W wyroku K 6/98 Trybunał Konstytucyjny sformułował zasadę równości wskazując, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary”. W orzeczeniu U 1/96 wyraził pogląd, zgodnie z którym „zasada równości nie zakazuje bowiem zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów w danej regulacji, ale zróżnicowanie to musi znajdować oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnej kategorii adresatów”. W projektowanej regulacji wprowadza się jasne kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, na które projekt ustawy oddziałuje, uzależniając ją od pozytywnych wyników postępowania lustracyjnego. W opinii projektodawcy ocena zasadności wprowadzenia takiego zróżnicowania pozostaje w sposób oczywisty pozytywna biorąc pod uwagę zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która koresponduje z zasadą równości. W kontekście ujęcia zasady sprawiedliwości społecznej nie sposób pominąć faktu, iż w realiach funkcjonowania służby zagranicznej projektodawca urzeczywistnia niniejszą zasadę na gruncie projektowanej nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej, negując przede wszystkim postawy świadomego działania jednostki na rzecz umacniania i rozwoju politycznych podstaw ustroju komunistycznego, które to zachowania wyrażały się poprzez pracę, służbę i współpracę z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa, uznając je nie tylko za niepożądane, ale wręcz szkodliwe. Oczywistym jest, iż wobec szczególnych zadań powierzonych resortowi spraw

zagranicznych, wyrażających się we współuczestniczeniu w wykonywaniu polityki zagranicznej w demokratycznym państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, proponowane zmiany należy uznać nie tylko za zasadne, ale wręcz pożądane. Odnosząc się do zasady równego dostępu jednostek do służby publicznej, należy podkreślić, iż w projektowanej regulacji mamy do czynienia z ograniczeniem prawa do dostępu tylko do jednego specyficznego fragmentu służby publicznej - służby zagranicznej dla stosunkowo wąskiej grupy osób, które jest skutecznie równoważone ogólnie pojętym dobrem Rzeczypospolitej Polskiej, a także poprzez prawo ogółu obywateli do kształtowania ustroju administracji w RP zgodnie z wolą wyrażoną wprost w wyborach powszechnych. Wprowadzenie ograniczenia nie narusza, co do istoty, prawa dostępu jednostki do służby publicznej jako takiej, gdyż służba zagraniczna stanowi niewielki fragment służby państwowej, co nie dotyczy pozostałych obszarów służby publicznej. W kontekście powyższego projektowana regulacja jest zgodna z art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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. 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”. Jak wywiedziono powyżej projektowane ograniczenie jest uzasadnione zarówno rodzajem, jak i istotą służby zagranicznej, a jego nałożenie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, zarówno w wymiarze szerszym, jak i proporcjonalności sensu stricto, opisaney w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98.

Projektowane przepisy nie niweczą także konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo. Z tezy Trybunału Konstytucyjnego zawartej w wyroku K3/99 dowiadujemy się, 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” . Co więcej projektowana ustawa nie godzi w wywodzącą się z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę ochrony praw nabytych, przejawiającą się w ogólnym nakazie ochrony trwałości

uzyskanych raz uprawnień. Wprowadzone regulacje należy bowiem bezsprzecznie oceniać przez pryzmat zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 18/99 wskazał także, że „ochronie konstytucyjnej nie podlegają (...) prawa nabyte niesprawiedliwie ani prawa, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa.” Nie sposób nie zgodzić się z zamysłem projektodawcy wyrażającym się w zanegowaniu postaw świadomego działania jednostki na rzecz umacniania i rozwoju politycznych podstaw ustroju komunistycznego, które to zachowania wyrażały się poprzez pracę, służbę i współpracę z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa, a konstytucyjna ochrona praw nabytych pośrednio w wyniku pracy, służby i współpracy z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa, nie znajduje uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa.

II. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana.

W chwili obecnej obowiązkowi lustracyjnemu (obowiązkowi złożenia oświadczenia o pracy, pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. 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) podlegają wyłącznie członkowie służby zagranicznej. Poza zakresem tej regulacji pozostają inne kategorie osób zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w polskich placówkach zagranicznych w świecie. Ze złożeniem tak zwanego „pozytywnego oświadczenia lustracyjnego” obowiązujące prawo nie wiąże żadnych skutków formalnych – osoby które złożyły takie oświadczenie mogą nadal pozostawać w zatrudnieniu i nadal wykonywać powierzone im obowiązki.

III. Wykazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

W stosunku do obowiązującej regulacji, która przewiduje, że obowiązkowi złożenia oświadczenia lustracyjnego podlegają wyłącznie członkowie służby zagranicznej, projektowana regulacja rozszerza ten obowiązek także na pozostałe kategorie osób zatrudnionych, bądź pełniących funkcje tj. pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych niewchodzących w skład służby zagranicznej, w tym członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w ministerstwie w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, osób zatrudnionych w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony - wykonywania funkcji na placówce przez członka rodziny,

osób zatrudnionych w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, osób zatrudnionych w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a także osób zatrudnionych w innych jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, o ile wskazane powyżej osoby są obywatelami polskimi.

Projekt wprowadza negatywną przesłankę zatrudnienia w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej oraz jednostkach nadzorowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych w postaci złożenia oświadczenia o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Projekt zrównuje niezłożenie oświadczenia lustracyjnego ze skutkiem określonym w art. 21e ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Na mocy przepisów projektu minister właściwy do spraw zagranicznych niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 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., o których mowa w art. 4 (dodatkowe kategorie pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych), które w dniu ogłoszenia ustawy są zatrudnione w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej albo w innych jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w terminie 21 dni od dnia otrzymania listy, o której mowa w ust. 1, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, przekaze ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacje potwierdzające pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa osób, o których mowa w ust. 1. Projekt nakłada na dyrektora generalnego służby zagranicznej, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy w przypadku osób, o których mowa w art. 3 projektu, oraz w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia przez osoby, o których mowa w art. 4 projektu, bądź upływu terminu do złożenia takiego oświadczenia przez osoby, o których mowa w art. 4 projektu, potwierdzającego pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa

państwa lub współpracę z tymi organami 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 obowiązek zawiadomienia na piśmie osób, o których mowa w art. 3 i art. 4 projektu, o wygaśnięciu ich stosunków pracy z mocy prawa.

IV. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Liczba stosunków pracy, które wygasną na skutek zastosowania negatywnej przesłanki zatrudnienia, określonej w art. 1 ustawy nowelizującej (złożenie oświadczenia o pracy, służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w okresie 1944-1990), nie powinna przekroczyć 100.

V. Wskazanie źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ewentualne skutki finansowe związane z wygaśnięciem stosunków pracy pracowników zatrudnionych na podstawie praw państw przyjmujących zostaną pokryte ze środków budżetowych części 45 budżetu Państwa – sprawy zagraniczne.

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

VI. Przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Nie przewiduje się wydania aktów wykonawczych do projektowanej regulacji.

VII. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

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 kwestie zatrudnienia w administracji publicznej należą do kompetencji państw członkowskich.

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).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i 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.

Warszawa, 5 listopada 2018 r.

BAS-WAPM-2607/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gosiewska)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W obecnym stanie prawnym obowiązek lustracyjny, tj. obowiązek złożenia oświadczenia o pracy, pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w rozumieniu art. 7 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 2017 poz. 2186, ze zm., dalej: ustawa o ujawnianiu informacji) spoczywa wyłącznie na członkach służby zagranicznej. Obowiązki temu nie podlegają pozostałe kategorie osób zatrudnionych w ministerstwie spraw zagranicznych ani w polskich placówkach zagranicznych. Złożenie oświadczenia lustracyjnego nie wywołuje skutków prawnych i osoby, które potwierdziły pracę, pełnienie służby lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji (dalej: osoby współpracujące) są zatrudniane w służbie zagranicznej.

Projekt zmierza do zmiany tego stanu prawnego i uzależnienia możliwości zatrudnienia wszystkich kategorii pracowników w ministerstwie spraw zagranicznych, w polskich placówkach zagranicznych i w jednostkach

nadzorowanych przez ministra spraw zagranicznych, powoływanych na podstawie odrębnych przepisów, wyłącznie przez osoby, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowały, nie pełniły służby ani nie współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji. W tym celu projektodawcy dążą do nowelizacji tej ustawy i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 161 ze zm., dalej: ustawa o służbie zagranicznej).

Modyfikacje wprowadzane w ustawie o służbie zagranicznej polegają na ustanowieniu, w art. 2a tej ustawy, zakazu zatrudnienia w służbie zagranicznej osób współpracujących. Zakaz ten obowiązywać ma również osoby niebędące członkami służby zagranicznej, określone w art. 2a ust. 2 ustawy o służbie zagranicznej. Zmiany wprowadzane w ustawie o ujawnianiu informacji polegają natomiast na poszerzeniu katalogu osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu tej ustawy o określone kategorie osób niebędących członkami służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej (art. 4 ust. 11a ustawy o ujawnianiu informacji).

W myśl art. 3 projektowanej ustawy, stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej i osób niebędących członkami służby zagranicznej, określonych w art. 4 ust. 1 projektu ustawy, które przed dniem wejścia w życie projektu ustawy złożyły oświadczenie lustracyjne potwierdzające współpracę (art. 7 ustawy o ujawnianiu informacji) wygasają po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Artykuł 4 projektu nakłada na osoby niebędące członkami służby zagranicznej, określone w art. 4 ust. 1 projektowanej ustawy, obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego (art. 7 ustawy o ujawnianiu informacji) w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Stosunki pracy tych osób, które w oświadczeniu lustracyjnym potwierdziły współpracę, wygasają po upływie 30 dni od dnia złożenia oświadczenia.

W myśl art. 5 projektu ustawy, minister właściwy do spraw zagranicznych (dalej: minister), w terminie 7 dni od ogłoszenia projektowanej ustawy, przekaze Prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: Prezes IPN) listę osób zobowiązanych, na mocy projektu ustawy, do złożenia oświadczeń lustracyjnych. Prezes IPN w terminie 21 dni od otrzymania tej listy przekaze ministrowi informację potwierdzającą współpracę tych osób. Dyrektor generalny służby zagranicznej zawiadomi te osoby o wygaśnięciu ich stosunku pracy z mocy prawa.

Zgodnie z art. 6 projektowanej ustawy ma ona wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5 ust. 1 i 2, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ocena zgodności projektu ustawy z prawem UE wymaga odwołania się do przepisów UE dotyczących:

- 1) swobodnego przepływu osób (art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TfUE),
- 2) równego traktowania w stosunkach pracy i pracy (dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. UE L 303 z 2.12.2000, str. 16, dalej: dyrektywa nr 2000/78/WE).

Ad. 1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 TfUE zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy (art. 45 ust. 2 TfUE). Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje prawo do ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich, przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa oraz pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach (art. 45 ust. 3 TfUE).

Z punktu widzenia przedmiotu projektu należy zwrócić uwagę na art. 45 ust. 4 TfUE zgodnie z którym postanowienia art. 45 ust. 1-3 TfUE nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej. Przepisy tego artykułu ani przepisy prawa wtórnego UE nie definiują pojęcia „zatrudnienie w administracji publicznej”, nie zawierają również wskazówek dotyczących jego wykładni. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) przyjmuje się, że pojęcie to ma charakter unijny i musi być określone na poziomie UE. Wskazuje się, że omawiany wyjątek od swobody przepływu osób dotyczący zatrudniania w administracji publicznej powinien być interpretowany zawężająco, ponieważ stanowi odstępstwo od fundamentalnej swobody rynku wewnętrznego¹. Z orzecznictwa TSUE wynika, że zatrudnienie w administracji publicznej, w rozumieniu art. 45 ust. 4 TfUE, obejmuje grupę stanowisk, które wiążą się z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w sprawowaniu władzy, opartym na prawie publicznym i obowiązkach, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub

¹ Wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie C-47/02 Albert Anker, Klaas Ras i Albertus Snoek p. Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2003:516, pkt 33.

władz publicznych. Takie stanowiska wymagają od osób je zajmujących istnienia szczególnego stosunku lojalności wobec państwa oraz wprowadzają dwustronność praw i obowiązków, stanowiących podstawę więzi narodowej². TSUE dopuścił zastosowanie wyjątku określonego w art. 45 ust. 4 TfUE w odniesieniu do obszarów aktywności tradycyjnie związanych z działalnością państwową, w tym: sądownictwa, obronności, pobierania podatków oraz – co istotne z punktu widzenia materii regulowanej w projekcie ustawy – dyplomacją³. Oznacza to, że w myśl art. 45 ust. 4 TfUE, regulowana w projekcie materia dotycząca stosunków pracy pracowników służby zagranicznej nie jest objęta zakresem prawa UE.

Ad. 2. Celem dyrektywy nr 2000/78/WE jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania. Dyrektywa definiuje pojęcie dyskryminacji (art. 2), ustala przepisy dotyczące wymogów zawodowych (art. 4), usprawnień dla osób niepełnosprawnych (art. 5), wprowadza uzasadnienie odmiennego traktowania ze względu na wiek (art. 6), a także ustala przepisy dotyczące działań pozytywnych (art. 7), środków odwoławczych i stosowania prawa (art. 9-14) oraz sankcji (art. 17). Projekt ustawy reguluje stosunki pracy pracowników polskiej służby zagranicznej, nie zawiera jednak postanowień dyskryminacyjnych w rozumieniu dyrektywy nr 2000/78/WE.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu ustawy uzależniają możliwość zatrudnienia pracowników w ministerstwie spraw zagranicznych, w polskich placówkach zagranicznych i w jednostkach nadzorowanych przez ministra spraw zagranicznych powoływanych na podstawie odrębnych przepisów, wyłącznie przez osoby, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowały, nie pełniły służby ani nie współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji nie jest objęty zakresem prawa UE.

4. Konkluzja

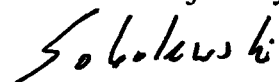
Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa

²Wyrok TS z 26 maja 1982 r. w sprawie 149/79 Komisja przeciwko Królestwu Belgii, EU:C:1982:195, pkt 10.

³L. Mitrus, komentarz do art. 45 TfUE w: A. Wróbel (red.) Taktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 815.

państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 5 listopada 2018 r.

BAS-WAPM-2608/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gosiewska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

W obecnym stanie prawnym obowiązek lustracyjny, tj. obowiązek złożenia oświadczenia o pracy, pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w rozumieniu art. 7 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 2017 poz. 2186, ze zm., dalej: ustawa o ujawnianiu informacji) spoczywa wyłącznie na członkach służby zagranicznej. Obowiązkwowi temu nie podlegają pozostałe kategorie osób zatrudnionych w ministerstwie spraw zagranicznych ani w polskich placówkach zagranicznych. Złożenie oświadczenia lustracyjnego nie wywołuje skutków prawnych i osoby, które potwierdziły pracę, pełnienie służby lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji (dalej: osoby współpracujące) są zatrudniane w służbie zagranicznej.

Projekt zmierza do zmiany tego stanu prawnego i uzależnienia możliwości zatrudnienia wszystkich kategorii pracowników w ministerstwie spraw zagranicznych, w polskich placówkach zagranicznych i w jednostkach nadzorowanych przez ministra spraw zagranicznych, powoływanych na podstawie odrębnych przepisów, wyłącznie przez osoby, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowały, nie pełniły służby ani nie współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji. W tym celu projektodawcy dążą do nowelizacji tej ustawy i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 161 ze zm., dalej: ustawa o służbie zagranicznej).

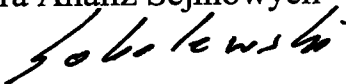
Modyfikacje wprowadzane w ustawie o służbie zagranicznej polegają na ustanowieniu, w art. 2a tej ustawy, zakazu zatrudnienia w służbie zagranicznej osób współpracujących. Zakaz ten obowiązywać ma również osoby niebędące członkami służby zagranicznej, określone w art. 2a ust. 2 ustawy o służbie zagranicznej. Zmiany wprowadzane w ustawie o ujawnianiu informacji polegają natomiast na poszerzeniu katalogu osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu tej ustawy o określone kategorie osób niebędących członkami służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej (art. 4 ust. 11a ustawy o ujawnianiu informacji).

W myśl art. 3 projektowanej ustawy, stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej i osób niebędących członkami służby zagranicznej, określonych w art. 4 ust. 1 projektu ustawy, które przed dniem wejścia w życie projektu ustawy złożyły oświadczenie lustracyjne potwierdzające współpracę (art. 7 ustawy o ujawnianiu informacji) wygasają po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Artykuł 4 projektu nakłada na osoby niebędące członkami służby zagranicznej, określone w art. 4 ust. 1 projektowanej ustawy, obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego (art. 7 ustawy o ujawnianiu informacji) w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Stosunki pracy tych osób, które w oświadczeniu lustracyjnym potwierdziły współpracę, wygasają po upływie 30 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa UE i nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów **nie jest** projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski