Maciej Kozłowski¹

Konstytucyjne przesłanki dostępu do służby cywilnej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Słowa kluczowe: służba cywilna, prawo dostępu do służby cywilnej, obywatelstwo

Keywords: civil service, right to have access to civil service, citizenship

Streszczenie

Szczególnym zainteresowaniem autora jest kwestia obywatelstwa, jako warunku ograniczającego dostęp do służby cywilnej. Fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej spowodował związanie Polski normami wspólnotowymi, które z racji zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego mają pozycję uprzywilejowaną w stosunku do norm krajowych. Jednym z fundamentów wewnętrznego unijnego rynku wspólnego jest swoboda przepływu osób. Swoboda ta, na gruncie przepisów doznaje ograniczenia, w stosunku do zatrudnienia w administracji publicznej. Zważyć jednak trzeba, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem w tym przedmiocie, zatrudnienie w administracji publicznej należy rozumieć w sposób wąski tj. wykonywanie władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. W tym zakresie ustawodawca krajowy ma prawo ograniczyć dostęp do zatrudnienia w administracji publicznej wyłącznie do swoich obywateli.

Summary

Constitutional requirements of access to civil service in the light of the Polish Constitution of 2nd April 1997

The major interest of the article's author is the issue of citizenship as a condition limiting access to civil service. Joining the European Union by Poland has resulted in a fact that Po-

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: mkozłowski1980@wp.pl.

land has been bound by Community regulations, which, because of the principle of primacy of Community law, have a privileged position over national regulations. One of the bedrocks of the internal common market is the free movement of people. The freedom in regulations has been limited with regards to the employment in public administration. However, it must be noted that, according to the well-founded judicature in this area, employment in public administration should be highly defined, that is as execution of public power and functions aimed at the protection of general interests of the state. In this area, the national legislator has a right to limit the access to employment in public administration to its own citizens only.

Artykuł 60 Konstytucji² przyznaje obywatelom korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przepis ten stanowi konkretyzację zasady równości „wszystkich” wobec prawa oraz prawa każdego do traktowania niedyskryminacyjnego w życiu politycznym. Jest warunkiem *sui generis* odniesienia zasady równości wszystkich względem jednej z zasadniczych dziedzin życia społecznego, jaką jest kształtowanie i wyłanianie służby publicznej w szerokim znaczeniu³.

Ustawodawstwo polskie nie posługuje się legalną definicją pojęcia „służby publicznej”. Zakres podmiotowy służby publicznej wyznacza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i doktryna prawa. Trybunał Konstytucyjny uznał, że pojęcie służby publicznej odnosi się do organów władzy ustawodawczej⁴, samorządu terytorialnego⁵, sądownictwa⁶, prokuratury⁷,

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Z. Witkowski, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 186–187; L. Garlicki, Komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004, K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30.

⁴ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18.

⁵ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16.

⁶ Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16.

⁷ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18.

wojska⁸, policji⁹, służb¹⁰ i straży¹¹. Według W. Sokolewicz, „służba publiczna” w znaczeniu podmiotowym (strukturalnym) zawiera w sobie zarówno służbę w organach władzy publicznej – jak tym bardziej – administracji publicznej¹². Zakres podmiotowy administracji publicznej (służby publicznej) obejmuje „całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich”¹³. W ujęciu przedmiotowym, służba publiczna utożsamiana jest z podejmowaniem wszelkich czynności w celu realizacji zadań publicznych¹⁴. W. Sokolewicz postrzega znaczenie funkcjonalne służby publicznej jako „piastowanie godności publicznych (stanowisk wartościowanych szczególnie dodatnio w opinii społecznej), oraz wypełnianie funkcji publicznych, które mieści się w prowadzeniu działalności publicznej i wykonywaniu obowiązków publicznych”¹⁵. Pojęcie służby publicznej mieści w sobie zarówno ujęcie służby w znaczeniu podmiotowym oraz funkcjonalnym. Służba publiczna oznacza sytuację osób pracujących we wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władzach, wyłanianych w wyniku wyborów, powołania, nominacji i umowy o pracę pracowników, realizujących ustawowe zadania poszczególnych władz (zadania publiczne) nazywanych w prawie urzędnikami, funkcjonariuszami, pracownikami administracji państwowej i samorządowej, pracownikami urzędów państwowych nie będącymi urzędnikami służby cywilnej, urzędnikami służby cywilnej¹⁶. Powyższe prowadzi do konkluzji, że służba publiczna obejmuje swym zakresem niejednorodną

⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

⁹ Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18; wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. K 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10.

¹¹ Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 187.

¹² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 14–15.

¹³ E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 12.

¹⁴ K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Służba publiczna w Republice Federalnej Niemiec na przykładzie urzędników administracji federalnej*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin-Warszawa 2010, s. 467.

¹⁵ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60...*, s. 15.

¹⁶ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 260–262.

pod względem instytucjonalnym strukturę osób pracujących w administracji publicznej, realizującą czynności o charakterze publicznym na rzecz państwa i w jego imieniu.

W ujęciu konstytucyjnym prawo dostępu do służby publicznej uzależniono od spełnienia dwóch kryteriów. Pierwszym jest posiadanie obywatelstwa polskiego, drugim – korzystanie z pełni praw publicznych. Żadne inne ograniczenia w tym zakresie nie mogą być stosowane¹⁷. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż „celem regulacji konstytucyjnej, a zarazem istotą prawa określonego w artykule 60 jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane wyżej kryteria, że będzie traktowany na jednakowych zasadach”¹⁸. Zagadnienia związane z obywatelstwem regulowane są przez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹⁹. Istotą instytucji obywatelstwa jest ścisła relacja pomiędzy państwem i obywatelem. Przez obywatelstwo polskie należy rozumieć opartą na przepisach prawa państwowego więź osoby fizycznej z państwem, na którą składają się właściwe wyłącznie obywatelom polskim wolności, prawa i obowiązki²⁰. Innymi słowy, obywatelstwo jest wzajemną więzią prawną pomiędzy osobą fizyczną a państwem (formalnoprawny aspekt obywatelstwa), której treścią są wzajemne prawa i obowiązki (materialnoprawny aspekt obywatelstwa)²¹. Relacja ta ma charakter dwustronny, nakazuje państwu traktować obywatela z należytyym szacunkiem, gwarantować przewidziane prawem wolności i prawa, umacniając przez to jego zaufanie do państwa²². Z drugiej strony, relację tę powinna charakteryzować zasada wierności i lojalności obywatela wobec państwa, którego jest obywatelem,

¹⁷ G. Kuca, *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaszkowskiej-Daszkiewicz i M. Mazuryka, Lublin-Warszawa 2010, s. 219.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

¹⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1650).

²⁰ W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 52.

²¹ J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 220.

²² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 27.

stanowiąc jeden z konstytucyjnych obowiązków statusu, który przysługuje jednostce jako obywatelowi, a obowiązek ten pojawia się z chwilą nabycia przez cudzoziemca obywatelstwa. W ujęciu konstytucyjnym prawo dostępu do służby cywilnej ograniczono do obywateli polskich. Przyjęcie przez ustawodawcę obywatelstwa jako jednego z kryteriów ograniczającego dostęp do służby publicznej wydawało się w pełni uzasadnione, ponieważ chodzi tu o dostęp do pracy szczególnego rodzaju, która musi być wykonywana z całkowitą lojalnością wobec państwa i w poczuciu pełnej odpowiedzialności za sprawy państwa, jakich można oczekiwać tylko od własnych obywateli²³. A. Łukaszczyk twierdzi, że wprowadzenie wymogu obywatelstwa polskiego jako warunku zatrudnienia w służbie publicznej uzasadnia korelacja, jaka zachodzi między obywatelem a państwem, od obywatela bowiem oczekuje się czegoś więcej aniżeli tylko wykonywania obowiązków, mianowicie szczególnej lojalności i znajomości realiów pracy w służbie publicznej swojego państwa²⁴. A.M. Śledzińska, odnosząc się do poprzednio obowiązujących pragmatyk urzędniczych, które określały wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, jako warunek dostępu do służby publicznej uznała, że „taka sytuacja prawna była uzasadniana troską o zachowanie lojalności urzędniczej wobec państwa polskiego, co mogłoby być niemożliwe lub utrudnione wobec nieposiadania polskiego obywatelstwa”²⁵. Powołane stanowisko odnosiło się co prawda do prawa dostępu do służby publicznej na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw regulujących organizację korpusu służby cywilnej, niemniej stanowisko to zachowuje swoją aktualność podczas omawiania istoty instytucji obywatelstwa jako kryterium warunkującego dostęp do służby publicznej w ujęciu konstytucyjnym. J. Juchniewicz i M. Kazimierzczuk stwierdzili, że „od osób działających w sferze służby publicznej wymagać można i należy daleko idącej odpowiedzialności i lojalności w jej spra-

²³ Z. Witkowski, op.cit., s. 185 i n.; K. Sitkowska, *Służba cywilna w nowym ustawodawstwie*, Toruń 1998, s. 13 i n.; A. Stróżyńska, M. Barzycka-Banaszczyk, *Prawo zatrudnienia, dostęp do zatrudnienia w sektorze publicznym w zakresie stosunków pracy pracowników samorządowych*, „Samorząd Lokalny Wobec Integracji Europejskiej” nr 9, s. 55 i n.

²⁴ A. Łukaszczyk, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 353.

²⁵ A.M. Śledzińska, *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Polskie obywatelstwo jako warunek dostępu do służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2006, nr 14, s. 87 i n.

wowaniu” i dalej „a tych cech, w szczególności lojalności wobec państwa, wymagać można jedynie od swoich obywateli, co w pełni uzasadnia ograniczenie zakresu przedmiotowego tylko do obywateli polski”²⁶. Należy zatem przyjąć, że wprowadzenie wymogu posiadania obywatelstwa polskiego na gruncie ustawy zasadniczej, uzasadnione było lojalnością obywatelską oraz szczególnym zaufaniem, cech których należy wymagać od obywatela polskiego, a z przyczyn obiektywnych nie można ich oczekiwać od cudzoziemca. Konstytucja polska nie ustanawia warunków co do okresu posiadania obywatelstwa ani procedury uzyskania obywatelstwa w kontekście dostępu do służby publicznej²⁷. Uzyskanie obywatelstwa polskiego w jakimkolwiek przewidzianym przez ustawy trybie i choćby w przeddzień skorzystania przez daną osobę z prawa dostępu do służby publicznej oznacza dopełnienie konstytucyjnego warunku²⁸.

Drugi warunek dostępu do służby publicznej to korzystanie z pełni praw publicznych. Brak legalnej definicji pojęcia „pełni praw publicznych” powoduje konieczność odwołania się do art. 40 § 1 Kodeksu karnego²⁹, w którym ustawodawca określił, że pod pojęciem „pozbawienia praw publicznych” należy rozumieć „utrąę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, utratę prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego. Pozbawienie praw publicznych obejmuje ponadto utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw”. Ustawodawca tym samym określił zakres przedmiotowy terminu „pełni praw publicznych”.

Artykuł 60 Konstytucji przyznaje obywatelom korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Jak twierdzi Rzecznik Praw Obywatelskich, istota art. 60 nie wyczerpuje się w potwierdzeniu zasady równości w sferze dostępu do służby

²⁶ J. Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, *Dostęp do służby cywilnej*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 133.

²⁷ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60...*, s. 2.

²⁸ Ibidem, s. 3.

²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

publicznej³⁰. „Pojęcie jednakowych zasad uniemożliwia [...] wprowadzenie jakichkolwiek przesłanek różnicowania osób ubiegających się o przyjęcie do służby, natomiast równość oznacza możliwość [...] różnego traktowania podmiotów różnych, tj. takich, które nie posiadają istotnej cechy wspólnej”³¹. W tym sensie art. 60 Konstytucji RP stanowi konkretyzację zasady równości, nadając jej szczególne znaczenie, odmienne od rozumienia zasady równości³². W doktrynie prawa konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż „nakaz stosowania tych samych zasad selekcji” dotyczy wszystkich osób, o których mowa w przepisie, a zatem „stosowania tych samych zasad przy obsadzie tych samych stanowisk”³³. Użycie w przepisie słowa „dostęp” oznacza uprawnienie podmiotowe do udziału w procesie naboru, nie zaś uprawnienie do przyjęcia do służby. Zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego „prawo dostępu jest to prawo o charakterze gwarancji formalnej, ponieważ przepisy konstytucyjne nie określają bezpośrednio, poza wymogiem obywatelstwa oraz pełni praw publicznych, przesłanek, które muszą być spełnione przez osoby starające się o podjęcie funkcji o charakterze służby publicznej”³⁴. Trybunał Konstytucyjny uznał, że swobodę ustawodawcy zwykłego w zakresie ustalenia dodatkowych kryteriów dostępu determinuje zasada sprawiedliwości (art. 2), równego traktowania (art. 32 ust. 1), zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2)³⁵. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich gwarancji, aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej w zakresie dostępu do służby publicznej³⁶.

Artykuł 153 Konstytucji przewiduje utworzenie korpusu służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, bezstronnego i politycznie neu-

³⁰ Wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, znak RPO-707447-I/12/KK, z 3 grudnia 2012 r.

³¹ M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 627.

³² P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o pracownikach samorządowych (druk nr 2772)*, Warszawa 2010.

³³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60...*, s. 7–8.

³⁴ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

tralnego wykonywania zadań państwa. Przepis sytuuje korpus służby cywilnej w urzędach administracji rządowej. W ust. 2 art. 153 zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej ustanowiono prezesa Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „urzędami administracji rządowej, o których mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji, są urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie i funkcjonalnie tym podmiotom). Do uznania jakiegось urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnianie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu, na czele którego stoi Rada Ministrów”³⁷. W wyroku tym Trybunał uznał, że administracja rządowa jest czymś zupełnie innym niż administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy „administracje” mogą być uznane za administrację publiczną. Użyte na gruncie art. 60 Konstytucji pojęcie „służby publicznej” zdaniem Trybunału ma szersze konstytucyjnoprawne znaczenie, obejmując ogół stanowisk w organach władzy publicznej³⁸. Tym samym, „służba publiczna” stanowi pojęcie szersze znaczeniowo i uwzględnia sytuację wszystkich osób zatrudnionych w strukturach administracji publicznej, w ramach której służba cywilna stanowi jedną z jej struktur³⁹.

Przepis art. 60 Konstytucji stanowiący podstawę ubiegania się o stanowiska w służbie publicznej przyznaje obywatelom polskim, korzystającym z pełni praw publicznych prawo równego dostępu do procesu rekrutacji na stanowiska o charakterze publicznym. W. Sokolewicz stwierdził, „przepis art. 60 należy rozumieć jako przyznający obywatelom polskim prawo równego dostępu do służby publicznej i gwarantujący je na poziomie regulacji konstytucyjnej – a nie jako *implicite* odmawiający osobom niemającym obywatelstwa polskiego (tzn. cudzoziemcom i apatrydom) możliwości uzyskania analogicznych gwarancji na poziomie ustawy zwykłej, a tym bardziej – jako za-

³⁷ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73.

³⁸ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16.

³⁹ J. Boć, *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 330–331; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 554.

kazujący im dostępu do służby publicznej w Polsce⁴⁰ i dalej „komentowany przepis nie zakazuje ustawodawcy zwykłego dopuszczenia do funkcjonowania w służbie publicznej w ogólności lub w poszczególnych jej ogniwach i na określonych stanowiskach osób niemających obywatelstwa polskiego i to ewentualnie na jednakowych zasadach z obywatelami polskimi, choć – oczywiście – również na niejednakowych w zależności od woli ustawodawcy⁴¹. W ocenie W. Sokolewicz, za takim rozumieniem art. 60 Konstytucji przemawia wykładnia językowo-logiczna Konstytucji, niechętna argumentacji *a contrario* a także szerokie znaczenie pojęcia służby publicznej, która skupia zarówno stanowiska, od których wymaga się lojalności obywatelskiej jak również stanowiska, od których nie wymaga się wspomnianej lojalności. W. Sokolewicz wskazał ponadto – w oparciu o prawo międzynarodowe oraz praktykę stosowaną w innych państwach – na rozdział stanowisk w ramach służby publicznej na objęte i nieobjęte kryterium posiadania obywatelstwa. Podobne wnioski prezentuje K. Składowski, zdaniem którego, prawo dostępu do służby publicznej określone w art. 60 Konstytucji przysługuje każdemu polskiemu obywatelowi, nie należy jednak tego prawa traktować jako zastrzeżonego wyłącznie dla obywateli polskich⁴². Tym samym istnieje możliwość uzyskania przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego dopuszczenia do pełnienia służby publicznej na podstawie ustaw zwykłych⁴³.

Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego – jako kryterium warunkującego dostęp do stanowisk o charakterze publicznym – nabrał nowego wymiaru w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Skutkiem prawnym przystąpienia Polski do Unii Europejskiej był fakt związania prawem Unii Europejskiej oraz zobowiązania się do jego wykonywania z dniem akcesji⁴⁴. Pod pojęciem prawa wspólnotowego należy rozumieć wszystkie normy, które podlegają jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁴⁵. System prawa wspólnotowego obejmuje akty prawne

⁴⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60...*, s. 3.

⁴¹ Ibidem.

⁴² K. Składowski, *Prawo dostępu do służby publicznej (art. 60)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 431.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ J. Barcz, *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 87.

⁴⁵ E. Dynia, *Integracja europejska*, Warszawa 2004, s. 131.

o charakterze pierwotnym i wtórnym, umowy międzynarodowe oraz zasady ogólne prawa wspólnotowego⁴⁶. Na prawo pierwotne składają się traktaty ustanawiające Wspólnoty, w tym Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Wśród zasad wspólnotowego porządku prawnego wymienia się zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec porządków prawnych państw członkowskich, zasadę bezpośredniego obowiązywania, bezpośredniego stosowania i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych, zasadę jednolitości, solidarności, proporcjonalności, subsydiarności i równowagi kompetencyjnej. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego oznacza zasadę nadrzędności norm wspólnotowych w stosunku do krajowego porządku prawnego. Zasada ta wypracowana została na gruncie orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał uznał, że „inaczej niż zwykle traktaty międzynarodowe, Traktat o utworzeniu EWG stworzył własny porządek prawny, który z chwilą wejścia Traktatu w życie stał się integralną częścią porządków prawnych państw członkowskich, których sądy obowiązane są stosować”⁴⁷. W innym wyroku Trybunał Sprawiedliwości stwierdził „zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia Traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydane przez instytucje wspólnotowe po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie wyłączają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament państwa członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego”⁴⁸. Zatem fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej spowodował związanie Polski normami wspólnotowymi, które z racji zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego mają pozycję uprzywilejowaną w stosunku do norm krajowych. W przypadku wystąpienia konfliktu, rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie powinno znajdować oparcie w przepisach wspólnotowych, co jednoznacznie wskazuje na „przewagę” norm o charakterze wspólnotowym. Jednolity Akt Europejski wprowadził postanowienia zmieniające Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie. Najważniejsze – jak twierdzi J. Barcz – postanowienie zmieniające Traktaty ustanawiające WE o charak-

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 6/64.

⁴⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 – Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA. [1978] ECR 629, pkt 21.

terze materialnym dotyczyło ustanowienia rynku wewnętrznego rozumianego jako „obszar bez granic wewnętrznych, na którym zostaje zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu”⁴⁹. Swoboda przepływu osób wewnątrz Wspólnoty określona w artykule 39 Traktatu TWE – jako warunek gwarantujący prawidłowe funkcjonowanie wewnętrznego rynku wspólnotowego – obejmuje równe traktowanie obywateli Unii Europejskiej w kwestii „zatrudnienia, wynagrodzenia oraz innych warunków pracy”. Ponadto istota omawianej swobody sprowadza się do nieograniczonego przemieszczania w ramach Wspólnoty w celu ubiegania się o miejsca pracy, pozostawania na obszarze państwa, w którym pracownik planuje podjąć zatrudnienie przed jej rozpoczęciem oraz po ustaniu stosunku, na podstawie którego podjął on pracę. Swoboda przepływu osób doznała na gruncie Traktatu ograniczenia. W art. 39 ust. 4 wprowadzono wyłączenie stosowania omawianej swobody w stosunku do zatrudnienia w administracji publicznej. W zakresie dotyczącym organizacji służby publicznej w państwach członkowskich szczególne znaczenie ma zasada wyrażona w artykule 5 i 10 Traktatu TWE. W myśl pierwszej z nich „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w niej wyznaczonych”. Zgodnie zaś z drugą, państwom członkowskim przyznano prawo wyłączne do podejmowania wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, których celem jest gwarancja realizacji zobowiązań ujętych w treści Traktatu lub działań przypisanych Wspólnocie. Jednocześnie przepis wyraża zasadę powstrzymywania się przez państwa członkowskie od stosowania środków, które stałyby w sprzeczności z celami działania Wspólnoty wynikającymi z treści Traktatu. Skoro zatem zasada swobodnego przepływu osób doznała wyłączenia w stosunku do obsady stanowisk w służbie publicznej w myśl artykułu 39 ust. 4 Traktatu TWE, Wspólnota pozbawiona została kompetencji w tym zakresie. Jak twierdzi A. Nowak-Far „swoboda wyborów instytucjonalnych i organizacyjnych w tym zakresie jest ujęta w ramy ugruntowanej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) zasady autonomii proceduralnej/instytucjonalnej państw członkowskich, która przyznaje im niezależność

⁴⁹ J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. 13.

w określeniu prawnych i organizacyjnych ram działania aparatu państwowego, w tym także administracji publicznej, byleby tylko były one sprawne w zapewnieniu (w ramach posiadanych kompetencji) pełnej skuteczności prawu wspólnotowemu na gruncie krajowym⁵⁰. Tym samym, należy podzielić pogląd, zgodnie z którym Unia Europejska pozostawiła decyzję o zatrudnieniu cudzoziemców będących obywatelami Unii Europejskiej w administracji publicznej danego kraju członkowskiego ustawodawstwu krajowemu⁵¹.

Brak legalnej definicji zatrudnienia w administracji publicznej na gruncie prawa wspólnotowego spowodował asumpt do podjęcia rozważań w tym przedmiocie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Sprawa dotyczyła D. Lawrie-Blum przeciwko Krajowi Badenia-Wirtembergia. D. Lawrie-Blum, brytyjskiego pochodzenia po zdaniu pierwszego egzaminu państwowego na Uniwersytecie we Frybergu ubiegała się o staż zawodowy, od którego uzależnione jest zdawanie drugiego egzaminu państwowego, kwalifikującego do podjęcia zatrudnienia w charakterze nauczyciela gimnazjalnego. Niemieckie władze krajowe odmówiły jej przyjęcia na staż, podając za powód fakt posiadania przez nią obywatelstwa brytyjskiego. Przepisy obowiązujące w zakresie dopuszczenia do odbywania stażu – jako jeden z wymogów dopuszczenia do jego odbycia – uznawały kryterium posiadania obywatelstwa niemieckiego. W swym stanowisku D. Lawrie-Blum wskazała, że zgodnie z orzecznictwem, zastrzeżenie zawarte w art. 48 (4) Traktatu o utworzeniu EWG odnosi się do stanowisk związanych z wykonywaniem kompetencji nadanych prawem publicznym w celu ochrony ogólnych interesów państwa, a praca nauczyciela lub praktykanta nie jest pracą o takim charakterze. Pogląd ten podzieliła Komisja twierdząc, że działanie zastrzeżenia zawartego w art. 48 (4) uzależnione jest od dwóch warunków: formalnego – stanowisko wiąże się ze sprawowaniem funkcji rządzonych prawem publicznym i materialnego – polega na wykonywaniu kompetencji nadanych prawem publicz-

⁵⁰ A. Nowak-Far, *Opinia w sprawie zgodności z prawem Wspólnoty Europejskiej poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druki 552, 553 i 553-A)* – Opinia przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2006.

⁵¹ M. Dąbrowski, *Zatrudnianie obcokrajowców – obywateli Unii Europejskiej w polskiej administracji samorządowej*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 11, s. 67; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 76 i n.

nym i przyczynia się do ochrony generalnych interesów państwa. Te dwa warunki, w ocenie Komisji, muszą być spełnione kumulatywnie, a praca nauczyciela czy praktykanta wymagań tych nie spełnia. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał w tej sprawie, że „wyrażenie – zatrudnienie w służbie publicznej – w rozumieniu art. 48 (4), które wyłączone jest z zakresu art. 48 (1) (2) i (3), musi być rozumiane jako oznaczające stanowiska, związane z bezpośrednim lub pośrednim uczestnictwem w wykonywaniu kompetencji nadanych prawem publicznym oraz sprawowaniem funkcji, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub innych władz publicznych, i które z tego powodu wymagają specjalnego stosunku posłuszeństwa w odniesieniu do państwa ze strony osób je sprawujących i wzajemności praw i obowiązków, które tworzą podstawy więzów obywatelstwa”⁵². W innym orzeczeniu ETS zajmował się kwestią ograniczenia dostępu do służby cywilnej poprzez umieszczenie wybranych stanowisk w katalogu stanowisk w administracji publicznej. Przedmiot sprawy dotyczył naruszenia przepisów wspólnotowych poprzez utrzymanie w mocy ustawodawstwa (w tym przepisów konstytucyjnych) przewidującego wymóg posiadania obywatelstwa luksemburskiego przy ubieganiu się o zatrudnienie na wszystkich stanowiskach w sektorze publicznym, w nauce, oświacie, służbie zdrowia, transporcie wewnętrznym, poczcie i telekomunikacji oraz w służbach zajmujących się dystrybucją wody, gazu i energii elektrycznej. Na kanwie tej sprawy ETS orzekł, iż „państwo członkowskie, które w sektorach publicznych badań, edukacji, zdrowia, transportu wewnętrznego, poczty i telekomunikacji, usług dystrybucji wody, gazu i prądu nie ogranicza wymogu posiadania obywatelstwa danego kraju do służby cywilnej i pracowników publicznych zatrudnionych na stanowiskach bezpośrednio lub pośrednio związanych z wykonywaniem władztwa publicznego oraz obowiązków chroniących generalny interes państwa i władz publicznych, nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z artykułu 48 Traktatu i artykułu 1 rozporządzenia 1612/68 dotyczącego swobody przemieszczania się pracowników na terenie Wspólnoty. Ponieważ większość tych stanowisk jest daleka od wyżej określonych specyficznych zadań publicznych, fakt, że niektóre stanowiska w tym sektorze mogą podlegać artykułowi 48 (4) Traktatu, nie usprawiedliwia działania państwa

⁵² Sprawa 66/85 Deborah Lawrie-Blum v. Kraj Badenia-Wirtembergia. Zb.Orz. 1986, s. 2121.

członkowskiego, które uzależnia objęcie każdego z tych stanowisk od posiadania obywatelstwa danego kraju⁵³. Wynika stąd, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na „zatrudnienie w administracji publicznej” wyłącznie z tego powodu, że pojęcie to funkcjonuje na gruncie przepisów wewnętrznych państwa członkowskiego. Fundamentalne znaczenie w tym kontekście ma charakter, istota pracy w administracji, a nie systematyka samego pojęcia. ETS uznał ponadto, że dla uznania zatrudnienia nie ma znaczenia czy stosunek zatrudnienia ma charakter publiczny czy prywatnoprawny⁵⁴. Zwrot „zatrudnienie w administracji publicznej” należy zatem interpretować w taki sposób, że obejmuje ono zatrudnienie na stanowiskach, które wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z uczestniczeniem w wykonywaniu uprawnień przyznanych przez prawo publiczne i wypełnianiu funkcji, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa i władz publicznych, co wymaga określonej lojalności wobec państwa ze strony osób sprawujących te funkcje oraz wzajemności praw i obowiązków, która wynika z więzi obywatelstwa⁵⁵.

Prawo wspólnotowe posługuje się autonomicznym znaczeniem pojęcia administracji publicznej w stosunku do jurysdykcji państw członkowskich. W świetle aktualnego orzecznictwa ETS zatrudnienie w administracji publicznej obejmuje pracowników zatrudnionych w sądownictwie, władzach podatkowych państw członkowskich, korpusie dyplomatycznym, siłach zbrojnych, policji oraz innych służb, których celem jest utrzymanie porządku w państwie. W obszarach tych prawo do ubiegania się o stanowiska można zarezerwować dla własnych obywateli. W sytuacji, gdy państwo członkowskie ogranicza zakres podmiotowy ubiegających się o stanowiska w służbie cywilnej, winno wykazać, że stanowisko to związane jest w sposób bezpośredni lub pośredni z wykonywaniem władzy oraz ochroną ogólnych interesów państwa. „W tym przypadku, badaniu podlega zawsze proporcjonalność przyjętego rozwiązania (a więc np. czy dokonane przez dane państwo ograniczenie dostępu do zatrudnienia w administracji publicznej

⁵³ Sprawa C-473/93 Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga Zb.Orz. 1996, s. I-3207.

⁵⁴ Sprawa C-152/73 Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost.

⁵⁵ Wyrok ETS z 17 grudnia 1980 r., C-149/79, Komisja przeciwko Belgii; wyrok z 3 lipca 1986 r., C-66/85, Dodatek do Monitora Prawa Pracy 2005, nr 2, s. 4.

dla osób niebędących obywatelami tego państwa jest rzeczywiście konieczne w świetle celów, jakie dane państwo chce w ten sposób realizować)⁵⁶. Z uwagi na fakt, że pojęcie zatrudnienia w administracji publicznej nie posiada legalnej definicji, każdy przypadek wymaga analizy zaistniałego w indywidualnej sprawie stanu faktycznego, przy uwzględnieniu wykładni pojęcia „zatrudnienie w administracji publicznej” przyjętego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Ustawodawca krajowy w artykule 4 ustawy o służbie cywilnej⁵⁷ poprzez odesłanie do artykułu 5 tejże ustawy, dokonał zastrzeżenia w postaci możliwości przyznania prawa dostępu do służby cywilnej (obok obywateli polskich), także obywatelom Unii Europejskiej oraz obywatelom innych państw, którym przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umów międzynarodowych⁵⁸ lub przepisów prawa wspólnotowego, wyłącznie na stanowiskach pracy, na których praca nie polega na wykonywaniu władzy publicznej

⁵⁶ M. Szydło, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych, Druki sejmowe Nr 125, 125A, 595, Wrocław 2008.

⁵⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

⁵⁸ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Konfederacji Szwajcarskiej w sprawie wymiany stażów zawodowych sporządzona w Bernie w dniu 11 czerwca 1993 r. (Dz.U. 1994, Nr 100, poz. 485); Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Państwa Izrael o wykonywaniu pracy zarobkowej przez członków rodzin członków misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego podpisana w Warszawie w dniu 14 maja 2014 r. (M.P. z 15 października 2014 r.); Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Argentynskiej o wykonywaniu pracy zarobkowej przez członków rodzin, którzy pozostają na utrzymaniu członków personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego, podpisane w Warszawie 22 listopada 2013 r. (M.P. z 12 grudnia 2013 r.); Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Chile o zatrudnianiu członków rodzin pozostających na utrzymaniu członków personelu misji dyplomatycznej i urzędu konsularnego, zawarta w Warszawie 5 lipca 1995 r. (M.P. z 14 października 2008 r.); Porozumienie z 14 czerwca 2007 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Nowej Zelandii o wykonywaniu pracy przez członków rodzin, którzy pozostają na utrzymaniu członków personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego (M.P. z 13 grudnia 2007 r.); Umowa z 22 marca 2004 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Turcji o wzajemnym zezwoleniu na wykonywanie pracy zarobkowej przez członków rodzin członków personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego państwa wysyłającego w państwie przyjmującym (M.P. z 13 sierpnia 2004 r.).

i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Kompetencję w zakresie wskazania tych stanowisk przyznano dyrektorowi generalnemu urzędu, w granicach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy. Decyzja dyrektora generalnego podlega następnie zatwierdzeniu przez Szefa Służby Cywilnej. Szef Służby Cywilnej, podobnie jak dyrektor generalny jest ograniczony w tym zakresie poprzez dyrektywy wymienione w art. 5 ust. 2 ustawy⁵⁹. W przypadku stwierdzenia, że praca na danym stanowisku spełnia kryteria określone w ustępie 2, Szef Służby Cywilnej nie może odmówić zatwierdzenia propozycji dotyczącej „otwarcia” procesu naboru do służby cywilnej dla cudzoziemców. Jak wskazuje jednak J. Stelina „w praktyce katalog środków mogących wymusić podjęcie pozytywnej decyzji w tej sprawie jest niewielki, wydaje się, że w przypadku ubiegania się przez cudzoziemca o zatrudnienie w służbie cywilnej na stanowisku, które według obiektywnych kryteriów mogłoby być otwarte dla osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, a otwartym nie jest z powodu braku stosownej w tej materii informacji, możliwe jest wystąpienie na drogę sądową z tytułu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo”⁶⁰.

„Należy uznać, że wspomniane przepisy ustawy pozostają w zgodzie z wyrażoną w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 39 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) swobodą przepływu pracowników, której istota polega na prawie obywateli Unii Europejskiej do poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim, zatrudniania w tym państwie bez konieczności uzyskania pozwolenia na pracę, zamieszkiwania w nim w okresie zatrudnienia, pozostania w nim nawet po zakończeniu stosunku pracy oraz do takiego samego traktowania, jakie przysługuje obywatelom państwa przyjmującego w zakresie dostępu do zatrudnienia, warunków pracy oraz wszelkich innych przywilejów socjalnych i podatkowych, które mogą ułatwić integrację pracownika w danym państwie”⁶¹.

Poglądy doktryny prawa, zasadniczo zgodnej co do ograniczenia prawa dostępu do służby wyłącznie do obywateli polskich są zmuszone do weryfi-

⁵⁹ J. Stelina, *Artykuł 4 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 60.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Pismo Szefa Służby Cywilnej do Rzecznika Praw Obywatelskich z 8 lutego 2010 r.

kacji tego stanowiska, co stanowi konsekwencję integracji europejskiej w ramach Unii. Przy okazji dyskusji na temat prawa obywateli UE do udziału w wyborach lokalnych (krajowych) Rada Legislacyjna uznała, że przyznanie pewnych praw obywatelom polskim na gruncie Konstytucji RP wyznacza jedynie standard minimalny, za dopuszczalne należy traktować rozszerzenie ustawą zwykłą tych praw także na inne osoby⁶². Za taką argumentacją opowiedziała się część doktryny uznając, że rozszerzenie praw przyznanych obywatelom polskim na gruncie ustawy zasadniczej na innych obywateli, jest pożądane twierdząc, że uwzględnia prawa obywateli UE bez konieczności zmian Konstytucji⁶³. Argumentację tę należy odnieść także do innych konstytucyjnych praw i wolności politycznych, w tym do dostępu do służby publicznej. Jak stwierdził W. Sokolewicz, „gdyby odrzucić proponowaną przez nas wykładnię art. 60 Konstytucji RP (tj. możliwość dopuszczenia do funkcjonowania w służbie publicznej i na określonych stanowiskach osób nieposiadających obywatelstwa polskiego na gruncie ustaw zwykłych) pozostawienie art. 60 bez modyfikacji, przy akceptowaniu interpretacji nadawanej mu przez wielu autorów, prowadziłoby to do degradacji polskiej konstytucji, ukazując jej bezsilność w stosunku do prawa Unii Europejskiej”⁶⁴. Ponadto wskazał, że artykuł 60 zastrzega wyłącznie piastowanie tych stanowisk, które wiążą się z wykonywaniem władzy publicznej i których celem jest ochrona interesów państwa⁶⁵. Nie podlega zatem dyskusji, że część stanowisk w służbie publicznej wymaga od zatrudnionych szczególnej lojalności obywatelskiej oraz troski o dobro i interes państwa niemniej nie uprawnia to w żadnej zasadzie do zamykania dostępu do służby, przed osobami nieposiadającymi obywatelstwa polskiego do stanowisk, od których nie wymaga się wspomnianych cech.

⁶² Opinia Rady Legislacyjnej z 14 września 2002 r. dot. interpretacji art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

⁶³ S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do UE?*, [w:] *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 56 i n. oraz S. Dudzik, *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego z perspektywy integracji europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 271 i n.

⁶⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60...*, s. 4.

⁶⁵ Ibidem.

Literatura

- Barcz J., *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.
- Biernat S., *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do UE?*, [w:] *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Boć J., *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005.
- Dąbrowski M., *Zatrudnianie obcokrajowców – obywateli Unii Europejskiej w polskiej administracji samorządowej*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 11.
- Dudzik S., *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego z perspektywy integracji europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999.
- Dynia E., *Integracja europejska*, Warszawa 2004.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Jabłoński M., *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Jagielski J., *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Juchniewicz J., Kazimierzczuk M., *Dostęp do służby cywilnej*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Kuca G., *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, M. Mazuryka, Lublin-Warszawa 2010.
- Łukaszczuk A., *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Służba publiczna w Republice Federalnej Niemiec na przykładzie urzędników administracji federalnej*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin-Warszawa 2010.
- Nowak-Far A., *Opinia w sprawie zgodności z prawem Wspólnoty Europejskiej poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadza-*

- niu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druki 552, 553 i 553-A) – opinia przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2006.
- Sitkowska K., *Służba cywilna w nowym ustawodawstwie*, Toruń 1998.
- Składowski K., *Prawo dostępu do służby publicznej (art. 60)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 60*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Stelina J., *Artykuł 4 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Stróżyńska A., Barzycka-Banaszczyk M., *Prawo zatrudnienia, dostęp do zatrudnienia w sektorze publicznym w zakresie stosunków pracy pracowników samorządowych, „Samorząd Lokalny Wobec Integracji Europejskiej” 2000*, nr 9.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych, Druki sejmowe Nr 125, 125A, 595, Wrocław 2008.
- Śledzińska A.M., *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Polskie obywatelstwo jako warunek dostępu do służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2006, nr 14.
- Witkowski Z., *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2001.