

ELŻBIETA NIZIO

## POJĘCIE „ZATRUDNIENIE W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ” W PRAWIE I ORZECZNICTWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Za osobliwość nowoczesnego przedsiębiorcy uznać można to, że zachowuje się on jak „pierwszy urzędnik” swego przedsiębiorstwa, podobnie jak panujący w swoim biurokratycznym nowoczesnym państwie określał się jako jego „pierwszy sługa”.

M. Weber

Jak pokazało doświadczenie poszczególnych państw członkowskich UE, trudności w prawidłowym stosowaniu art. 39 ust. 4 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 1957 r. (TWE) dotyczyły głównie tego, które stanowiska w służbie publicznej można zarezerwować dla własnych obywateli. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nie tylko obywatele polscy będą szukać pracy w krajach Wspólnoty, ale także obcokrajowcy z państw członkowskich mają prawo do zatrudnienia w naszym kraju. Prawo to dotyczy także stanowisk w służbie publicznej, w związku z tym należy wskazać, które stanowiska pracy w administracji publicznej mogą objąć obywatele innych krajów Unii Europejskiej.

## I

Dziś trudno byłoby sobie wyobrazić sprawne funkcjonowanie państwa bez aparatu administracji publicznej, ponieważ – jak trafnie zauważył M. Weber – „całe nasze codzienne życie toczy się w ramach biurokratycznego administrowania, które jest dzisiaj tak nieodzowne”<sup>1</sup>. Ponadto: „Biurokratyzacja raz wprowadzona w pełni należy do tych tworców społecznych, które najtrudniej jest zniszczyć”<sup>2</sup>. Jak podaje A. Sylwestrzak, w swoich analizach historycznych Weber doszedł wręcz do przekonania, że: „W rzeczy samej nie istnieje nic na tym świecie, żadna maszyna, która pracowałaby tak precyzyjnie, jak owa maszyna ludzka – a ponadto jeszcze tak tanio”<sup>3</sup>. Obecnie można powiedzieć, że podstawę tej „maszynierii” stanowi korpus służby cywilnej, bez którego żadna administracja krajów Unii Europejskiej nie mogłaby skutecznie realizować zadań państwa. Wiedział o tym dobrze Napoleon, który zwykł mawiać do swoich urzędników – „Liczę na was jak na moich generałów”<sup>4</sup>.

Idea służby cywilnej na kontynencie europejskim ma swoje źródło w III Republice Francuskiej, w której wyznawana była zasada mówiąca, że „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”<sup>5</sup>. Zgodnie z tą zasadą francuski funkcjonariusz z chwilą wstąpienia do służby cywilnej powinien powziąć decyzję poświęcenia całego swego życia służbie państwu<sup>6</sup>. W Niemczech pierwsze regulacje prawne dotyczące służby cywilnej przypadają na rok 1794, a w Wielkiej Brytanii pierwsza Komisja Służby Cywilnej funkcjonuje od 1855 r. Do dziś Francja jest uznawana za wzór i model funkcjonowania administracji publicznej. Jest krajem, w którym służba cywilna rozumiana jest bardzo szeroko i obejmuje blisko 4,5 miliona pracowników, podczas gdy Wielka Brytania dysponuje ok. 512 tysiącami pracowników. Różnice dotyczą nie tylko samej liczby pracowników służby cywilnej w poszczególnych krajach, ale także samego pojęcia *służba cywilna*.

---

<sup>1</sup> *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002, s. 166.

<sup>2</sup> Tamże, s. 715.

<sup>3</sup> *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1996, s. 400. Pojęcie *administracja* należy tu rozumieć jako zespół ludzi wyodrębniony w celu realizacji określonych zadań o charakterze publicznym. (J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 9).

<sup>4</sup> B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 11.

<sup>5</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1999, s. 207.

<sup>6</sup> Kudrycka, dz. cyt., s. 11.

Termin *służba cywilna* jest używany w znaczeniu szerszym niż to, które funkcjonuje w Polsce i dotyczy „państwowych służb administracyjnych”<sup>7</sup>. W Niemczech pojęcie *służba cywilna* oznacza ogół osób zatrudnionych w państwowych urzędach oraz instytucjach. Najczęściej termin *służba cywilna* ma zastosowanie do administracji rządowej, tak jest w większości krajów Unii Europejskiej, np. w Wielkiej Brytanii są to pracownicy zatrudnieni jedynie bezpośrednio w ministerstwach, agencjach rządowych i rządowej administracji terenowej. Jednak w niektórych państwach zakres działania służby cywilnej obejmuje urzędników samorządowych (np. Dania), a nawet pracowników szkolnictwa, służby zdrowia i opieki społecznej, jak ma to miejsce we Francji<sup>8</sup>. Ogólnie – w skład służby cywilnej wchodzi ci urzędnicy, którzy w przeciwieństwie do pracowników militarnych (wojska, policji), pracowników politycznych i wymiaru sprawiedliwości traktowani są właśnie jako cywilni<sup>9</sup>.

## II

Organizacja administracji, jej funkcjonowanie, status urzędników uznawane są za sferę wewnętrzną każdego państwa. W związku z tym ingerencja prawa międzynarodowego w tę sferę ma charakter bardzo ogólnych zasad funkcjonujących w każdym demokratycznym państwie. Regulacje prawa międzynarodowego są jednak nie bez znaczenia dla pracowników służb publicznych. Co prawda większość aktów normatywnych prawa międzynarodowego nie reguluje w sposób bezpośredni statusu urzędników, jednak ich zastosowanie jest nie

---

<sup>7</sup> G. C h o r ą ż y, w: „Służba Cywilna” 2002, nr 4, s. 120. Por. Ustawa o służbie cywilnej z 18 XII 1998 r. (Dz.U., 1999, nr 49, poz. 4, art. 2 ust. 1 pkt 1). „Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: pkt 1. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 2. urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, 3. urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, 4. Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, 5. komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, ust. 1a. Korpus służby cywilnej tworzą także wojewódzcy, powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy”.

<sup>8</sup> G. R y d l e w s k i, *Służba cywilna w Polsce – przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 15-16.

<sup>9</sup> K u d r y c k a, dz. cyt., s. 10.

bez znaczenia choćby przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Osoba będąca urzędnikiem administracji państwowej podlega prawu krajowemu, co wynika ze stosunku służbowego. Niemniej nie oznacza to, że urzędnicy administracji państwowej są pozbawieni praw wynikających z umów międzynarodowych. W myśl art. 2. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności proklamowanych w niniejszej Deklaracji, bez względu na jakiekolwiek różnice. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.<sup>10</sup> w art. 6. gwarantuje każdej osobie prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby przepisy prawa międzynarodowego mogły mieć zastosowanie do pracowników administracji państwowej jako osób fizycznych. Przykładem może być wyrok Trybunału w Strasburgu w sprawie przekonania i wyrażania własnych opinii kandydata do służby cywilnej. Trybunał przyznał, iż odmowa angażu na stałe do służby cywilnej z powodu wyrażania własnych opinii jest sprzeczna z art. 10 Konwencji, który wyraźnie wskazuje na wolność posiadania poglądów, wyrażania opinii, wolność otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych. Urzędnik jest zobowiązany godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią, przede wszystkim nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych. Nie jest to jednak równoznaczne z zakazem posiadania poglądów (tego zgodnie z art. 10 nie wolno zabronić), ale ich publicznego przekazywania<sup>11</sup>.

Bezpośrednie zastosowanie do służby publicznej ma art. 25. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>12</sup>, stanowiący, iż „każdy

---

<sup>10</sup> Ratyfikowana przez Polskę w 1992 r., Dz.U., 1993, nr 61, poz. 284.

<sup>11</sup> T. G ó r z y ń s k a, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3-4, s. 127. Por. Ustawa o służbie cywilnej z 18 XII 1998 r. Art. 69 ust. 1 pkt 1 stanowi: „1. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. 2. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych. 3. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. 4. Urzędnik służby cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych. 5. Urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia ani uczestniczenia w partiach politycznych. 6. Urzędnik służby cywilnej nie może łączyć pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego”.

<sup>12</sup> Ratyfikowany przez Polskę w 1977 r. (Dz.U., 1977, nr 38, poz. 167 i 169). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483) art. 60 stanowi: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

obywatel ma prawo i możliwość, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i bez uzasadnionych ograniczeń do dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości”. W art. 2. ust. 3. Pakt obliguje wszystkie państwa-strony do zagwarantowania każdej osobie ochrony prawnej, w razie gdyby jej prawa i wolności zostały naruszone. Podobnie możliwość pełnienia funkcji publicznych gwarantuje w art. 21. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, która stanowi, że „każda osoba korzysta z prawa dostępu na warunkach równości do służby publicznej w swoim kraju”<sup>13</sup>.

Z kolei w art. 14. Konwencji nr 143 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) czytamy, iż państwa mogą ograniczyć dostęp do określonych kategorii zatrudnienia<sup>14</sup> i stanowisk, jeżeli jest to niezbędne w interesie państwa<sup>15</sup>. Należy wskazać że, przedstawione regulacje prawne dotyczą tylko tych osób, które chcą pracować w administracji publicznej swojego kraju. Zatem wyłączenie cudzoziemców z zatrudnienia w służbie publicznej jest uznane w prawie międzynarodowym. Stanowisko to podtrzymują przepisy prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej, o czym będzie mowa w dalszej części tego artykułu.

Kryterium obywatelstwa jako warunek dostępu do służby publicznej przewidują niemal wszystkie konstytucje i ustawy państw europejskich<sup>16</sup>. Przy tak dużej liczbie państw członkowskich Unii Europejskiej niewątpliwie stanowi to istotny problem ograniczający swobodę przepływu pracowników. Wiele krajów unijnych zastosowało postanowienia art. 14. Konwencji MOP, tworząc listy stanowisk zastrzeżonych dla swoich obywateli. W Niemczech zarezerwowano dla swoich obywateli m.in. stanowiska urzędnicze w kancelariach prezydenta i kanclerza, w administracji parlamentu federalnego, w wojsku, sądownictwie, dyplomacji oraz niektóre stanowiska w ministerstwach. W Austrii wskazano głównie na stanowiska w sądownictwie oraz policji. W Finlandii natomiast uwzględniono najwyższe stanowiska w mini-

<sup>13</sup> *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996.

<sup>14</sup> Jak podają L. Florek i T. Zieliński (*Prawo pracy*, Warszawa 2003, s. 51) „termin «zatrudnienie» znaczy według art. 3 Kodeksu Pracy to, co w języku potocznym nazywa się «przyjmowaniem do pracy». W sensie prawnym chodzi tu o nawiązanie stosunków pracy z osobami oferującymi swą gotowość do pracy [...]”.

<sup>15</sup> Konwencja i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919-1994, t. II, Warszawa 1996, s. 921.

<sup>16</sup> Ustawa o służbie cywilnej z 18 XII 1998 r. art. 4: „W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: 1) jest obywatelem polskim, 2) korzysta z pełni praw publicznych, 3) nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, 4) posiada kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej”, 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

sterstwach, w służbie zagranicznej, w siłach zbrojnych, straży granicznej oraz sądownictwie. Z kolei Szwecja zastrzegła stanowiska sędziów, stanowiska pod bezpośrednim nadzorem rządu, stanowiska dyrektorów agencji podległych parlamentowi lub rządowi.

W Danii dostęp do służby cywilnej dla obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej nie został ograniczony<sup>17</sup>. Francja wprowadziła do swojej ustawy o prawach i obowiązkach urzędników zapis mówiący, że obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mają prawo dostępu na warunkach francuskiego statutu ogólnego do korpusów, grup zawodowych i stanowisk, które nie są związane z wykonywaniem samodzielnych zadań administracji ani z bezpośrednim lub pośrednim wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej państwa<sup>18</sup>.

### III

Unia Europejska stawia sobie za cel stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznymi granicami zarówno tych prawnych, jak i psychologicznych, obszaru wolności w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału. Poprzez wspólne obywatelstwo Unii Wspólnota jest obszarem, na którym swobodny przepływ osób jest zapewniony wszystkim jej mieszkańcom<sup>19</sup>. Zasadniczym jednak motywem tego rozwiązania jest wolność człowieka, który niezależnie od wkładu w rozwój gospodarczy danego kraju szuka ciągle polepszenia warunków bytu dla siebie i swojej rodziny<sup>20</sup>.

Gwarancją zasady swobodnego przepływu osób jest art. 39. TWE, który znosi wszelką dyskryminację wobec pracowników państw członkowskich ze względu na obywatelstwo, rodzaj zatrudnienia, warunki pracy i płacy. W preambule Dyrektywy 360/68 czytamy: „sytuacja pracowników innych państw członkowskich i członków ich rodzin powinna być, tak dalece jak to możliwe zrównana z sytuacją własnych obywateli”. Trybunał Sprawiedliwości dodaje: „Swobodny dostęp do zatrudnienia jest prawem podstawowym, które Traktat nadaje indywidualnie swojemu pracownikowi pochodzącemu ze

---

<sup>17</sup> J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1, s. 47.

<sup>18</sup> Górska, dz. cyt., s. 125.

<sup>19</sup> Traktat o Unii Europejskiej, art. 2.

<sup>20</sup> Preambuła rozporządzenia 1612/68, OJ 1968, L 257/2.

Wspólnoty<sup>21</sup>. Swoboda zatrudnienia obejmuje: prawo do podejmowania działalności zarobkowej na zasadzie traktowania narodowego (tzn. na zasadach, jakie przysługują pracownikom danego państwa członkowskiego), prawo do korzystania z systemu socjalnego, prawo przynależności do związków zawodowych, prawo do dostępu do mieszkania, szkolenia i doskonalenia zawodowego. Członkowie rodziny pracownika (będący na jego utrzymaniu – poniżej 21 lat) również są objęci podobnymi przywilejami jak dostęp do opieki społecznej czy edukacji. Po ustaniu zatrudnienia lub osiągnięciu wieku emerytalnego pracownikom migrującym przysługuje prawo do pozostania na terenie państwa przyjmującego<sup>22</sup>. Prawa te przysługują wszystkim obywatelom Unii z jednym wyjątkiem, a mianowicie postanowienia artykułu 39. TWE nie odnoszą się do zatrudnienia w administracji publicznej, co oznacza, że: „Pracownicy cudzoziemcy mogą być wyłączeni z możliwości kierowania instytucjami prawa publicznego lub obejmowania urzędów podlegających prawu publicznemu”<sup>23</sup>.

Jak widać, zniesienie wszelkich granic i ograniczeń nie jest do końca możliwe, a wynika to przede wszystkim z przywiązania do idei suwerenności poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Stosunek obywatela do państwa to przede wszystkim więź wynikająca z historii, tradycji, kultury i religii. Wszystko to składa się na umocnienie lojalności i przywiązania, co skutkuje większą potrzebą współpracy obywatela z państwem. Każde państwo dba o swoją suwerenność m.in. poprzez zachowanie tajemnic ściśle państwowych. Zatem jest rzeczą zrozumiałą, że pewne stanowiska w administracji publicznej muszą być zastrzeżone wyłącznie dla obywateli danego państwa<sup>24</sup>. Inną przyczyną ograniczającą swobodę zatrudnienia w służbie publicznej może być ochrona własnego rynku pracy poprzez zarezerwowanie pewnych stanowisk dla swoich obywateli. Ponadto od kandydata na wysokie stanowiska urzędnicze wymagane są specjalne kwalifikacje dotyczące wy-

---

<sup>21</sup> 222/86 Heylens (1987).

<sup>22</sup> A. M i c h o Ń s k i, *Swobodny przepływ osób – problemy negocjacyjne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 2, s. 27. Szerzej: L. M i t r u s, *Wybrane aspekty swobody przemieszczania się pracowników w Unii Europejskiej*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 1997/1998, s. 197-208.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z 15 X 1968 r. o swobodzie przemieszczania się pracowników, art. 8. F. E m m e r t, M. M o r a w i e c k i, *Prawo Europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 309.

<sup>24</sup> A. K a m i Ń s k i, *Suwerenność państwa polskiego w nowym układzie europejskim*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 4, s. 5-35.

kształcenia, predyspozycji osobistych oraz doświadczenia w pracy na podobnym stanowisku. Trudno tego wszystkiego wymagać od cudzoziemca, dla którego często podstawową barierą jest swobodne posługiwanie się językiem i pisownią w obcym kraju.

#### IV

Przepisy Traktatu o swobodzie przemieszczania się dotyczą przede wszystkim migrujących pracowników, jednak żaden z przepisów zarówno prawa pierwotnego, jak i wtórnego nie definiuje pojęcia *pracownika* ani nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem *zatrudnienie w służbie publicznej*. Z powodu braku tych pojęć, tak istotnych dla prawidłowego stosowania norm regulujących swobodę zatrudnienia, Trybunał Sprawiedliwości dokonał stosownej wykładni<sup>25</sup>.

Trybunał ustalił, iż za pracownika należy uznać każdego, kto wykonuje rzeczywistą i skuteczną działalność, przy czym nie bierze się pod uwagę działalności, która ma tak niewielki wymiar, że jej charakter staje się całkowicie uboczny i jest nieistotny<sup>26</sup>. Trybunał wskazał na trzy podstawowe cechy charakteryzujące pojęcie *pracownika*, są to: świadczenie pracy o wartości ekonomicznej na rzecz innej osoby, za wynagrodzeniem i pod kierownictwem lub kontrolą innej osoby w zakresie wykonywanej pracy. Ostatnia z cech pozwala rozgraniczyć swobodny przepływ pracowników od swobodnego przepływu osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą<sup>27</sup>.

Kryterium wynagrodzenia stało się przedmiotem wielu spraw rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości. I tak np. w sprawie Levin władze holenderskie odmówiły obywatelce brytyjskiej prawa pobytu, twierdząc, że nie pracowała ona w ciągu poprzedniego roku. Na swoją obronę wskazała,

---

<sup>25</sup> Orzecznictwo Trybunału pełni funkcję regulacyjną we wspólnotowym porządku prawnym, ponieważ zapobiega rozbieżnościom wynikającym z różnic w systemach prawnych państw członkowskich i gwarantuje równą skuteczność prawa we wszystkich państwach członkowskich. Z. B r o d e c k i, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000, s. 80-81. Por. orzeczenie w spr. 283/81 Cilfit (1982).

<sup>26</sup> W. C z a p l i ń s k i, R. O s t r i h a n s k y, P. S a g a n e k, A. W y r o - z u m s k a, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 501-505. Spr. 66/85 Deborah Lawrie-Blum.

<sup>27</sup> J. B a r c z, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 487-488. Por. spr. C-55/94 Gebhard, w: C z a p l i ń s k i i in., dz. cyt., s. 646-647.



że miała zaoszczędzone środki na utrzymanie, ponadto pracowała w niepełnym wymiarze czasu. Trybunał stanął na stanowisku, że obywatele holenderscy mogą pracować w niepełnym wymiarze czasu, zarabiając poniżej ustawowego minimum. Zatem władze holenderskie niesłusznie odmówiły prawa pobytu obywatelce brytyjskiej<sup>28</sup>. Stosując te same kryteria w odniesieniu do innej sprawy, Trybunał orzekł, że „obywatelka włoska podejmująca przez 10 tygodni staż przygotowawczy do zawodu była pracownicą, mimo że pracowała tylko kilka godzin tygodniowo i za to otrzymywała bardzo niskie wynagrodzenie<sup>29</sup>. W podobnej sytuacji była obywatelka francuska, pracująca jako kelnerka na zawołanie, która w sumie przepracowała tylko 60 godzin w ciągu ośmiu miesięcy<sup>30</sup>. Zgodnie z powyższym Trybunał uznał, że rybacy hiszpańscy, pracujący na łodziach brytyjskich za pewną część połowu także są robotnikami<sup>31</sup>. Zatem wysokość i forma wynagrodzenia, a także czas pracy, zgodnie z wykładnią Trybunału nie mogą stanowić kryterium do zawężającej interpretacji pojęcia *pracownika*, ponieważ byłoby to równoznaczne z dyskryminacją.

Trybunał w swoim orzecznictwie poszedł jeszcze dalej, stanowiąc, że „za pracownika uważa się daną osobę już od momentu poszukiwania miejsca pracy. Nie traci ona tego statusu nawet po zakończeniu okresu zatrudnienia, musi jednak przedstawić dowód, że w dalszym ciągu szuka pracy, co do znalezienia której istnieją uzasadnione widoki powodzenia<sup>32</sup>. Z kolei argument mówiący, że osoba kiedyś w przyszłości może podjąć pracę, nie wystarczy do uznania za pracownika<sup>33</sup>. Pracownicy tylko wtedy mogą korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się i zakazów dyskryminacji, kiedy pracują, pracowali lub chcą pracować w innym państwie członkowskim. Miejsce pracy za granicą kwalifikuje osobę jako pracownika przemieszczającego się. Status ten traci się w momencie, gdy z własnej woli rezygnuje się z wykonywania zawodu<sup>34</sup>. Podobnie praktyka przed lub podczas szkolenia zawodowego nie przyznaje statusu pracownika<sup>35</sup>. W związku z powyższym nasuwa się pytanie: czy urzędnicy są pracownikami w rozumieniu art. 39. z uwzględ-

<sup>28</sup> D. L a s o k, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, cz. 2, Toruń 1998, s. 93.

<sup>29</sup> C-3/90 Bernini r. Minister van Onderwijs (1992) ECR I-1071.

<sup>30</sup> C-357/89 Raulin (1992).

<sup>31</sup> C-3/87 Fishing Department of the Ministry of Agriculture (1989) ECR 4459.

<sup>32</sup> C-292/89 Antonissen, w: C z a p l i ń s k i i in., dz. cyt., s. 510-511.

<sup>33</sup> 180/83 Moser (1984) ECR 2539.

<sup>34</sup> 357/89 Raulin (1992).

<sup>35</sup> 197/86 Brown (1988), w: L a s o k, dz. cyt., s. 177.

nieniem ust. 4. TWE? Zgodnie z przedstawionymi wywodami status pracownika zależy jedynie od faktu zatrudnienia, a nie od rodzaju stosunku pracy<sup>36</sup>. Urzędnicy zatem jak najbardziej są przede wszystkim pracownikami.

## V

Państwa członkowskie Wspólnoty wychodziły z założenia, iż swoboda przemieszczania się w poszukiwaniu miejsc pracy dotyczy obszaru przedsiębiorczości prywatnej. Po raz pierwszy Trybunał zajął się sprawą zatrudnienia w administracji publicznej w 1974 r.<sup>37</sup> Sprawa dotyczyła obywatela Włoch zatrudnionego na niemieckiej poczcie, który otrzymywał niższe odszkodowanie za rozłąkę z rodziną mieszkającą we Włoszech niż obywatele Niemiec. Trybunał uznał za niedopuszczalne dyskryminowanie cudzoziemca z art. 39. TWE, skoro został on już zatrudniony w ramach stosunku pracy w administracji publicznej. Należy podkreślić, że wyjątek wprowadzony art. 39. ust. 4. TWE dotyczy jedynie dostępu do zatrudnienia w służbie publicznej, jeżeli państwo dopuszcza cudzoziemców do stanowisk w służbach publicznych, to nie może traktować takich osób w sposób odmienny przy wynagradzaniu czy warunkach pracy<sup>38</sup>. Ponadto w sprawie Sotgiu Trybunał ustalił, że urzędnicy pocztowi nie są pracownikami służby publicznej.

Każde państwo członkowskie Wspólnoty dysponowało własnymi stanowiskami pracy, które uważało zastrzeżone dla swoich obywateli ze względu na publiczny charakter. W Belgii istniała ustawa mówiąca, że kierujący pociągami są urzędnikami państwowymi. Wiele tym podobnych ustaw nie tylko ograniczały dostęp cudzoziemców do stanowisk publicznych, ale także do wszystkich czynności związanych z zajmowanym stanowiskiem np. pielęgnacja ogrodów publicznych<sup>39</sup>. W efekcie Trybunał określił znaczenie wyrażenia *zatrudnienie w służbie publicznej*, wskazując, że są to „stanowiska wymagające bezpośredniego lub pośredniego udziału w wykonywaniu władzy w oparciu o prawo publiczne, poprzez sprawowanie funkcji, których celem

<sup>36</sup> C-415/93 Bosman, w: C z a p l i ń s k i i in., dz. cyt., s. 564-568.

<sup>37</sup> 152/73 Sotgiu, w: C z a p l i ń s k i i in., dz. cyt., s. 513-514.

<sup>38</sup> L. M i t r u s, *Zatrudnienie w służbie publicznej w świetle prawa Wspólnot Europejskich*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 1997/1998, s. 121.

<sup>39</sup> *Status zawodów prawniczych w Europie*, red. M. Górka, Łódź 1998, s. 51.

jest ochrona interesów państwa lub władz publicznych”<sup>40</sup>. Zgodnie z wykładnią Trybunału istotą zatrudnienia w służbie publicznej jest kryterium bezpośredniego lub pośredniego udziału w sprawowaniu władzy.

Ustalenie znaczenia terminu *zatrudnienie w służbie publicznej* nie do końca rozwiązało problem, ponieważ Trybunał jeszcze wielokrotnie rozstrzygał, czy konkretne stanowisko należy do pojęcia *służby publicznej*. Orzeczenia dotyczyły np. zawodów lekarza i pielęgniarki zatrudnionych w szpitalach państwowych<sup>41</sup>. W wielu krajach pracownicy służby zdrowia mają status urzędników państwowych, a administracja szpitalna jest zaliczana do administracji publicznej (np. we Francji). Ponadto wiele orzeczeń dotyczyło nauczycieli<sup>42</sup>, lektorów języka obcego na uniwersytecie<sup>43</sup>, pracowników zatrudnionych przez narodowy instytut badań naukowych<sup>44</sup>, agentów celnych, dziennikarzy, farmaceutów i przewodników turystycznych<sup>45</sup>. We wszystkich tych sprawach Trybunał postanowił, że praca wykonywana w tych zawodach nie jest uważana za zatrudnienie w administracji publicznej w rozumieniu art. 39. ust. 4. TWE. Dla dalszego wyjaśnienia sprawy co do tego, jakie zawody państwa członkowskie mogą zachować dla własnych obywateli, Komisja wydała komunikat, stwierdzając, iż „wszystkie stanowiska w siłach zbrojnych, policji, służbach dyplomatycznych, sądownictwie oraz organach podatkowych objęte są wyjątkiem z art. 39. ust. 4. TWE. Co do stanowisk w ministerstwach, urzędach państwowych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym niezbędne jest wykazanie, iż dane stanowisko związane jest z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w sprawowaniu władzy. W wielu innych dziedzinach Komisja wskazała na możliwość zarządzania przez sektory prywatne w instytucjach takich, jak: poczta, kolej, oczyszczanie miasta, zakłady dostarczające gaz, elektryczność, wodę, telekomunikacja, radio i telewizja<sup>46</sup>. W tych instytucjach zatrudnienie cudzoziemców ze Wspólnoty byłoby możliwe, ponieważ zarząd sprawowałyby firmy prywatne, a nie administracja publiczna.

<sup>40</sup> M i t r u s, *Zatrudnienie*, s. 120.

<sup>41</sup> 307/84 Commission r. France (1986) ECR 1725.

<sup>42</sup> Spr. Lawri-Blum.

<sup>43</sup> 33/88 Allue (1989) ECR 1591.

<sup>44</sup> 225/85 Commission v Italy (1987) ECR 2652.

<sup>45</sup> 168/85 Commission v Italy (1986) ECR 1945.

<sup>46</sup> R. B l a n p a i n, M. M a t e y, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 108-109.

Komunikat wystosowany przez Komisję spotkał się ze sprzeciwem ze strony Luksemburga, Belgii i Grecji. Państwa te, szczególnie Luksemburg, protestowały przeciw otwarciu stanowisk w swej administracji publicznej dla cudzoziemców. Luksemburg wystosował między innymi argument, że tylko nauczyciele luksemburscy są w stanie przekazać wartości istotne dla zachowania tożsamości narodowej. Orzeczenie Trybunału w tej sprawie było jednoznaczne, a mianowicie: „zachowanie tożsamości narodowej może być osiągnięte innymi metodami niż ogólne wyłączenie obywateli innych państw członkowskich z możliwości zatrudnienia w oświacie. Przy czym stanowisko dyrektora szkoły może być zarezerwowane dla obywateli własnego kraju”<sup>47</sup>.

Regulacje te wskazują na nową tendencję w jednoczącej się Europie nie tylko zewnątrz, ale także wewnątrz. Kraje unijne otworzyły względem siebie granice, ale także rynki pracy, zwłaszcza te od zawsze zarezerwowane dla swoich obywateli. W tym samym kierunku tworzone jest prawo i orzecznictwo europejskie, np. Rada w Rozporządzeniu 1606/98 wniosła poprawki do poprzednich rozporządzeń, dodając przepisy dotyczące urzędników państwowych, podkreślając, że „należy wziąć pod uwagę odmienne cechy systemów emerytalnych dla pracowników służby cywilnej w niektórych państwach unijnych. W tym celu stworzono specjalny system dla urzędników państwowych, oznacza on każdy system ubezpieczeń społecznych różny od ogólnego systemu ubezpieczeń w danym kraju członkowskim, któremu podlegają wszystkie lub niektóre kategorie urzędników. Ponadto osoby, których dotyczy rozporządzenie, podlegają legislacji tylko jednego państwa członkowskiego mimo zatrudnienia na stanowisku urzędnika w kilku państwach członkowskich”<sup>48</sup>. Tendencja zmierzająca w kierunku ustalenia wspólnych zasad funkcjonowania służb publicznych, w tym dla pracy samych urzędników, przybiera w skali europejskiej coraz większy wymiar. Przykładem może być Rekomendacja z 24 II 2000 r. przyjęta przez Komitet Rady Ministrów w sprawie statusu pracowników publicznych w Europie. Dokument, nie będąc aktem normatywnym, nie narzuca państwom członkowskim żadnego ze swych uregulowań, jedynie zaleca zasady dotyczące wspólnych wartości, takich jak: konieczność istnienia podstawy prawnej lub innej przyjętej w państwie regulacji dotyczącej organizacji i działania służby publicznej, równowaga pomiędzy prawami i obowiązkami, respektowanie przepisów konstytucji i innych przepisów

<sup>47</sup> C-473/93 Wielkie Księstwo Luksemburg, w: C z a p l i ń s k i i n., dz. cyt., s. 531-532.

<sup>48</sup> H. L a t k i e w i c z, *Ubezpieczenia społeczne i ochrona praw pracowniczych w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 10, s. 54-55.

prawa, bezstronność, lojalność urzędników, równy dostęp do stanowisk publicznych. W dokumencie tym ustalono znaczenie pojęcia *pracownik publiczny* – jest to osoba zatrudniona przez władze publiczne, podlegająca odrębnemu statusowi (pragmatyce) lub też zatrudniona na podstawie umowy o pracę, której wynagrodzenie pochodzi z budżetu państwa<sup>49</sup>.

Wśród innych aktów regulujących praworządne działanie administracji na uwagę zasługuje Europejski Kodeks Dobrej Administracji, przyjęty przez Parlament Europejski 6 IX 2001 r. Kodeks zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej i obowiązuje wszystkich urzędników i pracowników zatrudnionych w instytucjach i organach Wspólnoty. Z art. 2. ust. 4. lit. a Kodeksu wynika, że poszczególne państwa Wspólnoty nie są bezpośrednio związane postanowieniami Kodeksu, co nie znaczy, że nie mogą pomocniczo stosować jego zasad w usprawnianiu swojej administracji. W swoich kontaktach z jednostką instytucje i ich urzędnicy przestrzegać będą zasad praworządności, niedyskryminowania, współmierności, bezstronności i niezależności, obiektywności, uczciwości, uprzejmości, odpowiadania na pisma w języku obywatela. Zgodnie z art. 26. na wszelkie uchybienia związane z wypełnianiem postanowień Kodeksu można złożyć skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>50</sup>.

## VI

Analizując orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, akty prawne i wszelkiego rodzaju rekomendacje i zalecenia, a także niektóre podstawowe akty prawa międzynarodowego (ze względu na status pracowników służb publicznych) można mówić o standardach europejskich dotyczących urzędników administracji publicznej. Celem podstawowym wszystkich tych regulacji jest zbliżenie służb publicznych krajów unijnych, przeciwdziałanie korupcji i nadużyciom, a przede wszystkim stworzenie dobrego wizerunku urzędników i sprawnie funkcjonującej administracji<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> R y d l e w s k i, dz. cyt., s. 26.

<sup>50</sup> J. Ś w i ą t k i e w i c z, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 14, s. 30-38.

<sup>51</sup> T. J a s u d o w i c z, *Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka*, w: *Księga pamiątkowa poświęcona prof. E. Ochędowskiemu*, Toruń 1999, s. 97.

Po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej nasi urzędnicy także zostali objęci tymi regulacjami. Nastąpi podział stanowisk w administracji publicznej, zgodnie z ustalonym rozumieniem pojęcia *zatrudnienie w służbie publicznej*, co umożliwi cudzoziemcom z innych krajów członkowskich podjęcie pracy w administracji publicznej naszego kraju. Niezbędne będzie zniesienie przepisów stanowiących o wymogu obywatelstwa w dostępie do poszczególnych stanowisk w administracji publicznej, w tym do służby cywilnej. Powyższe zmiany nie powinny wywoływać jakichkolwiek obaw, ponieważ w niczym nie naruszają naszej suwerenności. Każde państwo członkowskie ma prawo zarezerwować stanowiska pracy w służbie publicznej wyłącznie dla swoich obywateli, co stanowi wyjątek od zasady swobodnego przemieszczania się pracowników zgodnie z art. 39. ust. 4. TWE oraz art. 7. Rozporządzenia 1612/68. Europejski Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował omawiany wyjątek, wskazując na konieczność spełnienia dwóch przesłanek, a mianowicie: stanowisko to jest związane z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w sprawowaniu władzy oraz ochroną ogólnych interesów państwa.

Bez wątpienia, jeśli chodzi o zatrudnienie w służbie publicznej obcokrajowców, można przypuszczać, iż jest to temat dość odległy choćby ze względu na okresy przejściowe. Natomiast jeśli chodzi o zatrudnienie obywateli polskich w instytucjach unijnych jest to zagadnienie jak najbardziej na czasie, szczególnie gdy weźmiemy pod uwagę zakończony 10 I 2003 r. nabór do pracy w organach Wspólnoty. Przewiduje się, że łącznie od 3500 do 4000 obywateli polskich podejmie w ciągu 5 lat pracę w instytucjach Unii<sup>52</sup>. Od 1 V 2004 r. nasi urzędnicy mają okazję do zdobycia doświadczenia wśród najlepszych funkcjonariuszy unijnych, oraz przywilej reprezentowania polskich tradycji urzędniczych na arenie europejskiej<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> F. J a s i ń s k i, *Nowe standardy dobrego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2001/2002, nr 3, s. 153-154. M. K o s e w s k i, *Do Brukseli w drodze konkursu*, „Unia Europejska” 2002, nr 3, s. 97. Na stronie internetowej [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) (serwis tematyczny: „Praca w instytucjach Unii Europejskiej”) przedstawiono procedurę zatrudniania kandydatów do pracy w instytucjach UE (1 XII 2004 r.).

<sup>53</sup> Zatrudnienie polskich obywateli w instytucjach UE: Rada Unii Europejskiej – 32 osoby; Europejski Trybunał Sprawiedliwości – 19 osób; Europejski Trybunał Obrachunkowy – 5 osób; Europejski Bank Centralny – 11 osób; Europejski Bank Inwestycyjny – 10 osób; Komitet Ekonomiczno Społeczny – 6 osób; Agencje Unii Europejskiej – 15 osób. Strona internetowa [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) (13 XII 2004 r.).

## BIBLIOGRAFIA

## Wykaz literatury

- B a r c z J.: Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2002.
- B l a n p a i n R., M a t e y M.: Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie, Warszawa 1993.
- B r o d e c k i Z.: Prawo europejskiej integracji, Warszawa 2000.
- C z a p l i ń s k i W., O s t r i h a n s k y R., S a g a n e k P., W y r o - z u m s k a A.: Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo, Warszawa 2001.
- C z a p u t o w i c z J.: Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1, s. 47.
- E m m e r t F., M o r a w i e c k i M.: Prawo Europejskie, Warszawa–Wrocław 1999.
- F l o r e k F., Z i e l i ń s k i T.: Prawo pracy, Warszawa 2003.
- G ó r z y ń s k a T.: Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3-4, s. 127.
- I z d e b s k i H., K u l e s z a M.: Administracja publiczna, Warszawa 1999.
- J a s i ń s k i F.: Nowe standardy dobrego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, „Służba Cywilna” 2001/2002, nr 3, s. 153-154.
- J a s u d o w i c z T.: Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka, w: Księga pamiątkowa poświęcona prof. E. Ochędowskiemu, Toruń 1999, s. 97.
- K a m i ń s k i A.: Suwerenność państwa polskiego w nowym układzie europejskim, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 4, s. 5-35.
- Konwencja i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919-1994, t. II, Warszawa 1996, s. 921.
- K o s e w s k i M.: Do Brukseli w drodze konkursu, „Unia Europejska” 2002, nr 3, s. 97.
- K u d r y c k a B.: Neutralność polityczna urzędników, Warszawa 1998.
- L a t k i e w i c z H.: Ubezpieczenia społeczne i ochrona praw pracowniczych w Unii Europejskiej, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 10, s. 54-55.
- Ł ę t o w s k i J.: Prawo administracyjne dla każdego, Warszawa 1995.
- M i c h o ń s k i A.: Swobodny przepływ osób – problemy negocjacyjne, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 2, s. 27.
- M i t r u s L.: Wybrane aspekty swobody przemieszczania się pracowników w Unii Europejskiej, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 1997/1998, s. 197-208.
- Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, Toruń 1996.
- R y d l e w s k i G.: Służba cywilna w Polsce – przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne, Warszawa 2001, s. 15-16.
- Status zawodów prawniczych w Europie, red. M. Górka, Łódź 1998.
- S y l w e s t r z a k A.: Historia doktryn politycznych i prawnych, Warszawa 1996.

Ś w i ą t k i e w i c z J.: Europejski Kodeks Dobrej Administracji, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 14, s. 30-38.

W e b e r M.: Gospodarka i społeczeństwo, Warszawa 2002.

#### Wykaz aktów prawnych

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U., 1993, nr 61, poz. 284).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U., 1977, nr 38, poz. 167 i 169).

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.

Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z 15 października 1968 r. o swobodzie przemieszczania się pracowników we Wspólnocie.

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

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U., 1999, nr 49, poz. 483).

#### Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Allue 33/88, ECR 1951.

Antonissen C-292/89, ECR 745.

Bernini C- 3/90, ECR 1-1071.

Bosman C -415/93, ECR 9921.

Brown 197/86, ECR 3205.

Cilfit 283/81.

Commission v. Italy 168/85, ECR 1945.

Commission v. Italy 225/85, ECR 2652.

Commission v. France 307/84, ECR 1725.

Fishing Departament C-3/87, ECR 4459.

Gebhard C-55/94, ECR 4165.

Heylens 222/86.

Lawrie Blum 66/85, ECR 2121

Moser 180/83, ECR 2539.

Raulin C -357/89, ECR 1-1027

Sotgiu 152/73, ECR 2625.

#### Wykaz stron internetowych

[www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) (serwis tematyczny: „Praca w instytucjach Unii Europejskiej”).



---

THE CONCEPT OF “EMPLOYMENT IN PUBLIC SERVICE” IN THE LAW  
AND JUDICATURE OF THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The paper seeks to show a proper understanding of the concept of “employment in public service” in the European Union. The first part explains the term “public service” as instanced by France, Germany, and Great Britain, taking into consideration the Polish legal regulations. Then on the basis of the acts of international law it has been shown that each person has a right to be employed in the public service of their country.

Special attention has been paid to define which positions in particular countries of the European Union are included in the public administration and whether they are available for the citizens of other member countries. An analysis of the legal acts of the Union, especially the judicature of the European Tribunal of Justice, point to a growing tendency to settle common principles by which public service of the European Union are supposed to function.

*Translated by Jan Kłós*

**Słowa kluczowe:** urzędnicy państwowi, służba cywilna, zatrudnienie w administracji publicznej.

**Key words:** state officers, civil service, employment in public administration.