

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Jolanta Dąbrowska

ZATRUDNIENIE FUNKCJONARIUSZY CELNYCH

Promotor rozprawy	prof. UW dr hab. Łukasz Pisarczyk
Recenzenci	prof. UG dr hab. Jakub Stelina prof. UJ dr hab. Leszek Mitrus

Warszawa 2016 r.

I. Uzasadnienie wyboru tematu pracy

Wybór tematu pracy jest uzasadniony specyfiką zatrudnienia funkcjonariuszy celnych. Na tle innych publicznoprawnych stosunków służbowych (stosunków służbowych *sensu stricto*) zatrudnienie funkcjonariuszy celnych wyróżnia się rozwiązaniami, które odbiegają od schematu zatrudnienia funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Różnice są na tyle istotne, że pojawia się pytanie, czy wybór służbowej formuły zatrudnienia w ogóle można uznać za uzasadniony. Poza tym problematyka zatrudnienia funkcjonariuszy celnych jest rzadko obecna w rozważaniach dotyczących stosunków służbowych. Dodać do tego należy doniosłe znaczenie społeczne i prawne tematu. Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby funkcjonariuszy Służby Celnej, sposób, w jaki państwo reguluje ich status prawny ma istotne znaczenie dla realizacji bardzo istotnych oraz zróżnicowanych zadań publicznych. Uzasadnia to przeprowadzenie pogłębionych rozważań teoretycznych dotyczących formuły zatrudnienia funkcjonariuszy celnych. Aktualność i znaczenie badanej tematyki potwierdził sam ustawodawca. W uchwalonej przez Sejm 16 listopada 2016 r. ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej zostały wprowadzone rozwiązania, które nie tylko w zasadniczy sposób wpłyną na sytuację prawną funkcjonariuszy celnych, lecz również pokazują, że przyjęcie spójnej koncepcji zatrudnienia w tej sferze administracji publicznej jest zadaniem bardzo trudnym.

W szerszej perspektywie praca doktorska wpisuje się w nurt badań nad stosunkiem służbowym. W ostatnim czasie widoczny jest wzrost zainteresowania tą problematyką. Dysertacja poświęcona zatrudnieniu funkcjonariuszy celnych może być uznana za element tej dyskusji.

II. Cel i tezy pracy doktorskiej

Pierwszym celem pracy jest kompleksowe omówienie modelu zatrudnienia funkcjonariuszy celnych. Analiza ta uzupełnia inne opracowania poświęcone stosunkom służbowym funkcjonariuszy różnych formacji.

Analiza zatrudnienia funkcjonariuszy celnych przeprowadzona została w sposób uwzględniający obecność w nim elementów charakterystycznych dla stosunków służbowych oraz elementów z zakresu ochrony pracy. Przyjęcie takiego sposobu prezentacji wynika z tego, że zatrudnienie funkcjonariuszy celnych jako mieszczące się w schemacie zatrudnienia w służbie publicznej, odznacza się cechami właściwymi stosunkom służbowym *sensu stricto*, sytuowanym w sferze prawnoadministracyjnej. Jednocześnie zwraca się uwagę na

występowanie obok elementów służbowych również rozbudowanych elementów ochrony pracy, które nawiązują do rozwiązań znanych prawu pracy, czy wręcz zrównują sytuację funkcjonariuszy z sytuacją pracowników.

Takie ujęcie tematu pozwala na ukazanie złożoności zatrudnienia funkcjonariuszy celnych. Zarazem umożliwia też osiągnięcie drugiego celu pracy, jakim jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy natężenie i kształt elementów służbowych uzasadniają wybór publicznoprawnej formuły zatrudnienia, czy też należałoby w badanej sferze powrócić do stosunku pracy (który ma bogatą tradycję jako formuła zatrudnienia w administracji celnej).

Wstępna hipoteza badawcza pracy zakłada, że zatrudnienie funkcjonariuszy celnych nosi cechy stosunku służbowego *sensu stricto* odznaczającego się jednak nietypowymi rozwiązaniami. Jako podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy w rozprawie zostały wskazane: ewolucja, jaką przeszło zatrudnienie funkcjonariuszy celnych, oraz specyficzny charakter zadań powierzonych Służbie Celnej. Dominują tu zadania o charakterze administracyjnym, podczas gdy istotnym kryterium stosowania publicznoprawnej formuły zatrudnienia jest realizacja zadań ze sfery szeroko rozumianego bezpieczeństwa (w Służbie Celnej obecnych w mniejszym zakresie, choć również występujących). Przedstawiona hipoteza badawcza została przyjęta ze świadomością, że nawet większe natężenie elementów „pracowniczych” nie musi przesądzać o wadliwości konstrukcji zastosowanej przez ustawodawcę.

III. Metodologia pracy

Dla osiągnięcia celu dysertacji w pracy została wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatyczna. Punktem odniesienia dla oceny przyjętych rozwiązań były przepisy Konstytucji RP oraz postanowienia aktów prawa międzynarodowego w zakresie koniecznym dla przedstawienia standardów zatrudnienia w służbie publicznej i zakresu swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy w odniesieniu do ukształtowania stosunków służbowych *sensu stricto*. Szczegółowej analizie poddano regulacje prawne odnoszące się do zatrudnienia funkcjonariuszy celnych, w tym zwłaszcza przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1799) oraz przepisy aktów wykonawczych i aktów wewnętrznych, w zakresie, w jakim mają wpływ na sytuację funkcjonariuszy celnych. W pracy przyjęto przy tym założenie, że analiza powinna koncentrować się na rozwiązaniach, które są najistotniejsze dla konstrukcji stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych i których przedstawienie posłuży bezpośrednio osiągnięciu celu pracy. Zostały one przedstawione na tle

innych pragmatyk (służbowych i pracowniczych), co pozwoliło na porównanie rozwiązań zastosowanych w różnych służbach publicznych, a w rezultacie też na ocenę statusu prawnego funkcjonariuszy celnych.

W pracy uwzględniono także dorobek doktryny i orzecznictwa z zakresu szeroko rozumianego zatrudnienia w służbie publicznej, w tym stosunków służbowych *sensu stricto*, ale także zatrudnienia pracowniczego z elementami służby.

Oprócz metody dogmatycznej w rozprawie wykorzystano również metodę historyczną. Ważnym czynnikiem, który zaważył na kształcie stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych była bowiem nietypowa ewolucja tego zatrudnienia. Wpływ tej ewolucji na obecnie obowiązujące rozwiązania prawne uzasadnia zamieszczenie w dysertacji rysu historycznego.

IV. Struktura pracy

Cel badawczy w postaci przedstawienia w sposób kompleksowy zatrudnienia funkcjonariuszy celnych ze szczególnym uwzględnieniem rozkładu w nim elementów służbowych i pozasłużbowych, wpływa na strukturę pracy.

Punktem wyjścia jest wyjaśnienie pojęcia służby publicznej oraz ukazanie zróżnicowania stosowanych w niej formuł zatrudnienia. Omówione zostały także charakterystyczne cechy stosunków służbowych (rozdział 1). Zabieg ten był potrzebny dla oceny i kwalifikacji modelu zatrudnienia funkcjonariuszy celnych. Rozdział 2 przedstawia przemiany, jakie przeszło na przestrzeni lat zatrudnienie w Służbie Celnej. Dzięki tym rozważaniom możliwe jest wyjaśnienie przyczyn i uwarunkowań, które zadecydowały o obecnej formule zatrudnienia.

Mając na uwadze, że praca wykonywana w ramach stosunku służbowego jest bez wątpienia pracą zarobkową, stanowiącą źródło utrzymania dla funkcjonariusza, w rozdziale 3 została podjęta próba ukazania, czy i w jakim zakresie konstytucyjne i międzynarodowe standardy ochrony pracy mają zastosowanie do zatrudnienia publicznoprawnego oraz na ile charakter tego zatrudnienia może uzasadniać modyfikację tej ochrony.

W związku z przyjętą formą analizy, rozdziały 4 i 5 prezentują strukturę zatrudnienia funkcjonariuszy celnych, koncentrując się, odpowiednio, na występujących w nim rozwiązaniach charakterystycznych dla stosunków służbowych i elementach pozasłużbowych, w tym z zakresu ochrony pracy. Taka prezentacja nie tylko pozwala na identyfikację obszarów służbowych i pozasłużbowych w zatrudnieniu funkcjonariuszy celnych, ale także na wskazanie tych rozwiązań, w których status prawny funkcjonariuszy celnych odbiega od statusu prawnego

funkcjonariuszy innych służb zmilitaryzowanych (czy szerzej – od kanonu rozwiązań przyjmowanych dla stosunków służbowych *sensu stricto*).

Na tej podstawie w rozdziale 6 została przedstawiona ocena charakteru zatrudnienia funkcjonariuszy celnych, a także zostały sformułowane uwagi *de lege ferenda*.

V. Charakterystyka i wyniki przeprowadzonych analiz

Punktem wyjścia dla rozważań zawartych w rozprawie jest umiejscowienie Służby Celnej w systemie służby publicznej. Przedmiotem zatrudnienia funkcjonariuszy celnych jest bowiem zawodowe wykonywanie zadań publicznych, z których przynajmniej część ma znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Natomiast zatrudnienie funkcjonariuszy celnych, któremu ustawodawca nadał formę zatrudnienia publicznoprawnego, jest jedną z form zatrudnienia w służbie publicznej. W sensie funkcjonalnym zatrudnienie w służbie publicznej, w ramach którego wykonywane są zadania publiczne, można określić mianem stosunków służbowych *sensu largo* odznaczających się obecnością w nich (w różnym natężeniu) elementów służby. W pracy została przeprowadzona analiza, której celem była odpowiedź na pytanie o intensywność występowania elementów służby w zatrudnieniu funkcjonariuszy celnych, a w rezultacie o zasadność wyboru publicznoprawnej formy zatrudnienia.

Przyjęcie założenia, że niezależnie od szczególnego charakteru wykonywanych zadań, zatrudnienie funkcjonariuszy celnych jest pracą, która w świetle standardów prawa międzynarodowego i Konstytucji korzysta z ochrony, dorowadziło do sformułowania wniosku, że funkcjonariusz celny jako człowiek pracy, powinien korzystać z wolności i praw podstawowych gwarantowanych ogółowi zatrudnionych. Katalog tych praw, z racji tego, że mają one swoje źródło w godności człowieka, a część z nich (jak np. prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) jest powiązana z innymi prawami podstawowymi takimi jak prawo do ochrony życia i zdrowia, ma charakter uniwersalny. W rozprawie przyjęto więc, także m.in. w oparciu o szerokie rozumienie pojęcia pracownika przyjęte przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunał Konstytucyjny, że prawa podstawowe zatrudnionych przysługują niezależnie od tego, czy stosunek prawny, na podstawie którego wykonywana jest praca, jest regulowany przepisami prawa prywatnego czy prawa publicznego. Z tego względu nadanie zatrudnieniu funkcjonariuszy celnych charakteru publicznoprawnego, nie może z zasady wykluczać obowiązku zapewnienia im określonej ochrony i gwarancji korzystania z praw podstawowych. Jednakże specyficzny charakter tego zatrudnienia może uzasadniać pewne ograniczenia lub modyfikacje ochrony.

Do elementów służbowych zostały zaliczone w szczególności: metoda regulacji zatrudnienia, dyspozycyjność funkcjonariuszy celnych, sposób określenia sfery ich obowiązków, konstrukcja uposażenia opierająca się na rezygnacji z wzajemnego charakteru świadczeń, trwałość zatrudnienia, odpowiedzialność funkcjonariuszy celnych za naruszenie obowiązków służbowych, a także sposób rozstrzygania spraw dotyczących zatrudnienia funkcjonariuszy celnych na drodze administracyjnej i w trybie wewnętrznym.

Z kolei do elementów pozasłużbowych zaliczam rozwiązania z zakresu ochrony pracy (bezpieczeństwo i higiena służby, prawo do wypoczynku, ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa, ochrona uposażenia, prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego), a także odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy celnych dochodzenie roszczeń funkcjonariuszy celnych przed sądem pracy.

Na podstawie analizy rozwiązań prawnych kształtujących zatrudnienie funkcjonariuszy celnych w rozprawie został sformułowany wniosek o dominacji rozwiązań właściwych stosunkom służbowym nad sferą ochrony pracy. Ta ostatnia jest niejako oderwana od służbowego charakteru zatrudnienia. Nie ingeruje bowiem w relację służbową, odnoszącą się do podporządkowania służbowego i obowiązków funkcjonariusza.

Przede wszystkim akt mianowania do służby ma charakter administracyjny. W rozprawie przyjęto, że powinien on przyjąć formę decyzji administracyjnej (pomimo braku wyraźnego rozstrzygnięcia tej kwestii na poziomie ustawowym). Rodzi to daleko idące skutki w przypadku wadliwego nawiązania stosunku służbowego i nakazuje zaakceptować możliwość stwierdzenia nieważności aktu będącego podstawą zatrudnienia. Stanowi to jedną z podstawowych różnic w porównaniu z zatrudnieniem pracowniczym (nawet jeśli występują w nim elementy służbowe). Nawiązanie stosunku służbowego na podstawie aktu mianowania rzutuje z kolei na całą treść relacji służbowej. Jest ona kształtowana przy wykorzystaniu metody ustawowej, zasadniczo nie dając możliwości kształtowania warunków służby w formie umownej lub układowej. Powstały stosunek prawny wyklucza współdziałanie stron w określaniu jego treści, sytuując funkcjonariusza w relacji podporządkowania do podmiotu zatrudniającego. Organ służbowy został wyposażony w kompetencje do jednostronnego kształtowania warunków służby, co powoduje, że zatrudnienie charakteryzuje się daleko idącą dyspozycyjnością. Funkcjonariusz celny zostaje też poddany istotnym ograniczeniom w korzystaniu z przysługujących mu praw konstytucyjnych, co ogranicza jego udział w życiu politycznym i społecznym. Sfera obowiązków funkcjonariusza wiąże się nie tyle z funkcjonowaniem jednostki, co z realizacją zadań publicznych. W efekcie ustawodawca powierza rozpatrywanie sporów ze stosunku służbowego związanych z podstawowymi sprawami zawodowymi sądom administracyjnym.

W rozprawie podkreśla się, że niektóre z przyjętych rozwiązań w ogóle wykluczają możliwość rozpatrywania zatrudnienia funkcjonariuszy celnych na płaszczyźnie prawa prywatnego.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania dały podstawę do sformułowania w rozprawie wniosku o zasadności uznania zatrudnienia funkcjonariuszy celnych za stosunek służbowy *sensu stricto*. Ze względu na charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy celnych (z zakresu bezpieczeństwa i ochrony obszaru celnego UE) i ich znaczenie dla funkcjonowania państwa wybór publicznoprawnej formy zatrudnienia jest niewątpliwie uzasadniony, a sam ustawodawca konsekwentnie stosuje metodę regulacji i instytucje właściwe stosunkom służbowym. Stosunek pracy wykluczałby poddanie funkcjonariuszy tak daleko idącej dyspozycyjności, a zarazem w mniejszym stopniu zabezpieczałby właściwe wykonywanie zadań mających znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego.

Równocześnie jednak daje się zaobserwować, że zatrudnienie funkcjonariuszy celnych odbiega od modelu stosunku służbowego innych służb zmilitaryzowanych. Z jednej strony, obowiązki funkcjonariuszy celnych zostały w zakresie zakazów podejmowania określonej działalności sformułowane nawet ostrzej niż w służbach zmilitaryzowanych o dłuższej tradycji zatrudnienia służbowego *sensu stricto*, co wzmacnia służbowy charakter ich zatrudnienia. Z drugiej strony, sfera uprawnień funkcjonariuszy celnych (która ma rekompensować dyspozycyjność i trudne warunki służby) jest osłabiana poprzez rozwiązania, zrównujące ich pozycję w niektórych sprawach z sytuacją pracowników. W szczególności dotyczy to uregulowania uposażeń (które częściowo tracą swój typowy charakter przez to, że ich wypłata następuje z dołu), ograniczenia maksymalnej liczby godzin przedłużonego czasu służby (co łagodzi w pewnym sensie dyspozycyjność funkcjonariuszy czy wreszcie nieobjęcia funkcjonariuszy systemem tzw. emerytur policyjnych. Na marginesie, można zauważyć, że wskutek tych rozwiązań uprawnienia przyznane funkcjonariuszom nie rekompensują w pełni reżimu służbowego, któremu funkcjonariusze ci zostali poddani.

Jednak w ostatecznej ocenie, mimo widocznych odrębności, całokształt regulacji wyraźnie nadaje zatrudnieniu funkcjonariuszy celnych charakter publicznoprawny, ponieważ to, co decyduje o utrzymaniu odrębnego reżimu zatrudnienia, a więc administracyjna więź służbowa, pozostaje nienaruszone. Istniejące odrębności względem modelu stosunku służbowego *sensu stricto*, dały podstawę do sformułowania pod adresem ustawodawcy postulatu weryfikacji formuły zatrudnienia funkcjonariuszy celnych. W tym kontekście trzeba rozważyć, czy stosowanie konstrukcji stosunku służbowego jest uzasadnione w odniesieniu do wszystkich funkcjonariuszy celnych. Należy bowiem podkreślić istotne różnicowanie realizowanych przez nich zadań (sfera bezpieczeństwa oraz sfera administracyjna). Obecnie

administracyjny charakter zadań wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy celnych i fakt, że ustawodawca dopuszcza ich wykonywanie także przez pracowników pokazuje, że brak jest pełnej korelacji między charakterem pracy a formułą zatrudnienia. Dlatego proponuje się związanie publicznoprawnej formuły zatrudnienia z wykonywaniem zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, ponieważ to one uzasadniają poddanie funkcjonariuszy dyspozycyjności i większym niż w przypadku innych grup funkcjonariuszy publicznych rygorom oraz ograniczeniom. Zadania o charakterze administracyjnym powinny być (biorąc pod uwagę rozwiązania systemowe) wykonywane w ramach zatrudnienia pracowniczego.

Przedstawiona rozprawa zbiega się z reformą administracji skarbowej, która w zasadniczy sposób wpłynie na status funkcjonariuszy celnych. Biorąc pod uwagę planowane kierunki zmian (ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej), rozważania zawarte w dysertacji mogą stanowić element w dyskusji na temat kształtu przyjmowanych rozwiązań oraz statusu funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, wyodrębnionej w ramach Krajowej Administracji Skarbowej.