

## STABILNOŚĆ STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W SŁUŻBIE CELNEJ – PRAGMATYKA I PRAKTYKA

### STABILITY OF EMPLOYMENT IN CUSTOMS SERVICE – PRAGMATICS AND PRACTICE

Liliana Białach<sup>1(A,B,C,D,E,F)</sup>

<sup>1</sup>Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Białach L. (2016), *Stabilność stosunku służbowego w Służbie Celnej – pragmatyka i praktyka*. Rozprawy Społeczne, 2 (10), s. 69-74.

#### Wkład autorów:

- A. Zaplanowanie badań
- B. Zebranie danych
- C. Dane – analiza i statystyki
- D. Interpretacja danych
- E. Przygotowanie artykułu
- F. Wyszukiwanie i analiza literatury
- G. Zebranie funduszy

#### Streszczenie

Niniejszy artykuł poświęcony został zagadnieniu trwałości stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celnej. Wskazano na rozwiązania prawne wyższej niż w przypadku innych grup zawodowych stabilności zatrudnienia, omówiono kwestie związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku służbowego oraz działania ukierunkowane na racjonalne wykorzystanie kadr.

Analiza założonej problematyki była możliwa dzięki bazie źródłowej w postaci: dokumentów statystycznych, strategicznych i programów działań publikowanych przez Służbę Celną, orzecznictwa sądowego oraz publikacji naukowych. Najbardziej przydatnymi metodami badawczymi były: metoda ilościowa, porównawcza i systemowa.

**Słowa kluczowe:** Służba Celna, stosunek służbowy, funkcjonariusz celny

#### Summary

The following article concerns the issue of durability of service of the Customs official. It presents the legal solutions that contribute to a higher, than in other professional groups, stability of employment. It describes matters related to establishing and terminating the official employment relationship as well as actions directed at rationalising human resources. The analysis of the above mentioned issues was possible thanks to the data base that contains statistical and strategic documents, reports on actions published by the Customs, court rulings and scientific publications. The most useful research methods turned out to be the quantitative comparative and systemic methods.

**Keywords:** Customs, employment relationship, Customs official

Tabele: 0

Ryciny: 0

Literatura: 19

Otrzymano: 18.10.2015

Zaakceptowano: 11.02.2016

#### Wstęp

Praca w tak zwanej sferze budżetowej nie jest może dobrze wynagradzana, ale uchodzi za spokojną i stabilną. Wśród wielu grup zawodowych polskiej administracji szczególnie miejsca zajmują celnicy. Zawód ten należy do najstarszych na świecie, a wzmianki o celnikach znajdziemy w historii starożytnego Egiptu i w biblii. Jest to z pewnością profesja trudna, odpowiedzialna, niebezpieczna, ale i niewdzięczna. Jednak z pewnością nie można o niej powiedzieć, że jest nudna. Dlatego wciąż – mimo niejednokrotnie złej prasy i opinii w społeczeństwie – cieszy się dużą popularnością i prestiżem wśród młodych ludzi poszukujących zatrudnienia.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zagadnienia dotyczącego stabilności stosunku służbowego w polskiej Służbie Celnej. W szczególności odnosi się do zwrócenia uwagi na prawne postawy wyższej niż w przypadku innych grup zawodowych trwałości zatrudnienia, zagadnienia nawiązania

i rozwiązania stosunku służbowego oraz działania zmierzające do racjonalizacji zatrudnienia w administracji celnej. Zwrócenie uwagi na kwestie efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich jest istotne zarówno ze względów społecznych jak i ekonomicznych oraz stanowi odpowiedź na systematyczne powracający w przestrzeni publicznej temat przerostów zatrudnienia w administracji.

Analiza tematu możliwa była dzięki bogatej bazie źródłowej różnorodnej proveniencji. Należą do niej dane statystyczne publikowane przez Służbę Celną, dokumenty strategiczne i programy działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów zmierzających do racjonalizacji zatrudnienia i orzecznictwo sądowe. Ponadto wykorzystano publikacje naukowe i prasowe.

Do realizacji założonego celu wykorzystano metodę ilościową, pozwalającą liczbowo zilustrować i uporządkować badane zagadnienie. Metoda komparatystyczna zwana porównawczą umożliwiła ustalenie zarówno podobieństw jak i różnic pomie-

**Adres korespondencyjny:** Liliana Białach, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska, bialachlilian@o2.pl, tel.: 83 344 99 00

Czasopismo Open Access, wszystkie artykuły udostępniane są na mocy licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-użycie niekomercyjne-na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0, <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

dzy poszczególnymi instytucjami jurystycznymi funkcjonującymi w polskim systemie prawa pracy, zaś systemowa – pozwoliła ukazać związki przyczynowo – skutkowe szczególnych rozwiązań legislacyjnych zastosowanych wobec funkcjonariuszy celnych.

### Nawiązanie stosunku służbowego

Rozważania na temat trwałości stosunku służbowego w Służbie Celnej należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia stosunek służbowy, którym jest stosunek prawny danej osoby do państwa, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania, za wynagrodzeniem, w sposób stały i ciągły funkcji państwowych, zwłaszcza czynności związanych bezpośrednio z realizacją władzy państwowej (Kuczyński 2010). Podstawą stosunku służbowego są zatem prawa i obowiązki stron, zaś przedmiotem – zachowanie wymagane od osoby zobowiązanej, odniesione do treści służby. Termin „stosunek służbowy” w odniesieniu do funkcjonariuszy celnych pojawił się po raz pierwszy w ustawie o Służbie Celnej z 1999r. i zastąpił funkcjonujące do tej pory określenie „stosunek pracy”. Dlatego też od tej chwili posługiwanie się zwrotem „zatrudnienie” w stosunku do funkcjonariusza celnego należy uznać za niewłaściwe. Poprawnym jest - „pełnienie służby”. Zmiana stosunku pracy w stosunek służbowy wzmocniło pozycję celnika jako funkcjonariusza służby mundurowej (Halicki 2013).

Nawiązanie stosunku służbowego następuje na podstawie mianowania (nominacji), wynikiem którego jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym (Wyrok NSA z dnia 3 października 2006r., sygn. akt I OSK210/06, CBOSA), a więc niepracowniczym, charakteryzującym się dyspozycyjnością, hierarchicznym podporządkowaniem, nadrzędnym interesem służby nad interesem jednostkowym funkcjonariusza, ograniczeniem w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw należnych jednostce (Wyrok TK z dnia 19 października 2004r., sygn. akt K 1/2004).

Konstytucja RP w art. 60 stanowi, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych posiadają, na jednakowych zasadach, prawo dostępu do służby państwowej. Jednakże należy mieć świadomość, że spełnienie tego warunku nie jest jednoznaczne z przyznaniem gwarancji przyjęcia do służby. Niemożliwym jest, aby każdy obywatel polski dysponujący pełnią praw publicznych mógł znaleźć zatrudnienie w służbie. Dlatego ustawodawca został zobligowany do wydania regulacji prawnych określających jasne kryteria naboru kandydatów do poszczególnych formacji.

Specyfika pracy w służbach mundurowych sprawia, że kwestia zatrudnienia została uregulowana w sposób odmienny niż w innych sektorach, przy zastosowaniu wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych i charakterologicznych. Przesłanki umożliwiające kandydatowi ubieganie się o przy-

jęcie do Służby Celnej zostały określone w art. 76 ustawy o Służbie Celnej (S.C.). Należą do nich:

- posiadanie polskiego obywatelstwa,
- korzystanie z pełni prawa publicznych,
- brak prawomocnego wyroku sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe,
- posiadanie co najmniej średniego wykształcenia,
- posiadanie nieposzlakowanej opinii,
- posiadanie stanu zdrowia pozwalającego na pełnienie służby na określonym stanowisku (ustawa o S.C., Dz.U.2009.168.1323 ze zm.).

Ustalenie, czy kandydat spełnia wspomniane wyżej wymogi nie nastęrcza kłopotu (można tego dokonać na podstawie przedstawionych dokumentów), z wyjątkiem dokonania oceny nieposzlakowanej opinii, której to definicji ustawa nie podaje. Konieczność jej posiadania podyktowana jest specyfiką zadań realizowanych przez Służbę Celną i może być badana za pomocą tzw. „miękkich” instrumentów (np. za pomocą rozpytywania) (Wyrok TK z dnia 23 listopada 2009r., sygn. akt P61/2008)<sup>1</sup>. Wypełnienia tych warunków należy oczekiwać nie tylko od kandydata na funkcjonariusza, ale również od osoby pozostającej w służbie przez cały okres jej pełnienia.

Procedura postępowania kwalifikacyjnego do S.C. jest wieloetapowa i rozbudowana, gdyż ma na celu przyjęcie najlepszych. Składa się z:

- testu z wiedzy,
- testu sprawności fizycznej,
- testu psychologicznego,
- rozmowy kwalifikacyjnej,
- postępowania sprawdzającego (art. 77 ustawy o S.C.).

Ponadto winna charakteryzować się obiektywnością, transparentnością, ale również sformalizowaniem procedur wyznaczających ramy działania członków komisji powołanej do przeprowadzenia naboru.

Uzasadnieniem odrębności i szczególności procesu rekrutacyjnego do Służby Celnej jest przede wszystkim fakt posiadania przez funkcjonariuszy szerokiego wachlarza uprawnień decyzyjnych wpływających bezpośrednio na życie obywateli. Należą do nich m. in. prowadzenie postępowań celnych, podatkowych, audytowych, administracyjnych, postępowań w sprawach o wykroczenia lub przestępstwa skarbowe. Mogą również zbierać i przetwarzać informacje zawierające dane osobowe także bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą.

Tak drobiazgowy i wnikliwy proces selekcji kandydatów do Służby Celnej uzasadnia zapewnienie im wyższej niż innych dziedzinach życia gospodarczego stabilności zatrudnienia. Argumentem przemawiającym za tym jest również fakt doskonałego przygotowania zawodowego funkcjonariuszy. Jest ono rezultatem obowiązującego w Służbie systemu szkoleń, celem którego jest profesjonalne przy-

<sup>1</sup> szerzej zob.: Halicki 2013.

gotowanie celników do prawidłowego, ale również zgodnego z zasadami określonymi w kodeksie etyki wykonywania zadań.

Zapewnienie większej trwałości stosunku służbowego jest niejako rekompensatą za szereg ograniczeń zarówno osobistych, ekonomicznych jak i politycznych w zakresie korzystania z praw i wolności konstytucyjnych. Funkcjonariusz ma ograniczoną możliwość podejmowania innych form zatrudnienia oraz zarabkowania, nie może być członkiem partii politycznej, członkiem rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, nie może wykonywać zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność, albo pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi. Ponadto ma zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, z wyjątkiem rodzinnego gospodarstwa rolniczego (art. 125 ustawy o S.C.).

Wymagania wobec funkcjonariuszy celnych wynikają również z charakteru stosunku służbowego i należą do nich:

- pełna dyspozycyjność i zależność od władzy zwierzchniej,
- wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia,
- wymagana wysoka sprawność fizyczna i psychiczna w całym okresie służby,
- znacząco ograniczone możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K/1/04 podkreślił, że „wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Służby Celnej muszą być tak wysokie, aby podstawy ich autorytetu umacniały” (Wyrok TK z dnia 19 października 2004r., sygn. akt K 1/2004).

### Ustanie stosunku służbowego

Zarówno charakterystyka stosunku służbowego jak i zakres praw i obowiązków wynikający z ustawy o Służbie Celnej, która to stanowi pragmatykę służbową<sup>2</sup>, wskazuje na szczególną rolę pełnionych przez funkcjonariuszy celnych funkcji publicznych i społecznych. Każda dobra służba winna charakteryzować się stałością (również w okresie zmian politycznych), dlatego ustawodawca przewidział instrumenty szczególnej ochrony stosunku służbowego, rozumiane jako zasady i tryb jego rozwiązywania.

<sup>2</sup> Pragmatyki służbowe – to przepisy szczególne, w randze ustawy, regulujące kwestie związane ze stosunkiem pracy odnoszące się wyłącznie do pewnej kategorii pracowników. Przepisy Kodeksu pracy przewidują nadrzędność regulacji pragmatyk służbowych nad przepisami kodeksowymi. W związku z tym Kodeks pracy jest stosowany tylko w zakresie nieregulowanym w tych pragmatykach. Termin „pragmatyki służbowe” odnosi się więc przede wszystkim do aktów normujących stosunki służbowe i stanowiące źródła prawa pracy w szeroko rozumianej sferze publicznej – służbie państwowej i samorządowej, ([http://kadry.infor.pl/leksykon\\_kadrowca/596691,Pragmatyki-sluzbowe.html](http://kadry.infor.pl/leksykon_kadrowca/596691,Pragmatyki-sluzbowe.html)).

Ustawa o Służbie Celnej zawiera zamknięty katalog przesłanek decydujących o obligatoryjnym zwolnieniu ze służby obejmujący:

- orzeczenie trwałej niezdolności do służby (w przypadku, gdy nie ma możliwości przeniesienia funkcjonariusza do służby cywilnej),
- skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe,
- zrzeczenie się obywatelstwa polskiego,
- nieprzydatność do służby, stwierdzoną w opinii okresowej w służbie przygotowawczej,
- niewypełnienie obowiązków wynikających z odbywania służby przygotowawczej (odbycie szkolenia praktycznego, potwierdzenie egzaminem ukończenia zasadniczego kursu zawodowego albo złożenie egzaminu zawodowego, potwierdzenie egzaminem znajomości języka obcego lub przedłożenie dokumentów potwierdzających znajomość języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych),
- odmowę złożenia ślubowania,
- prawomocne orzeczenie pozbawienia praw publicznych,
- prawomocne orzeczenie zakazu wykonywania zawodu funkcjonariusza,
- odmowę wykonania decyzji (podyktowanej potrzebami Służby) w sprawie przeniesienia na takie samo lub równorzędne stanowisko do innej jednostki organizacyjnej w tej samej lub innej miejscowości,
- pisemne zgłoszenie przez funkcjonariusza żądania zwolnienia ze służby,
- trwałą utratę zdolności fizycznej lub psychicznej do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku, jeżeli nie ma możliwości pełnienia służby przez funkcjonariusza na innym stanowisku odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo gdy funkcjonariusz odmawia przejścia na inne stanowisko,
- niezgłoszenie się do służby w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu oddelegowania w charakterze eksperta narodowego lub przedstawiciela Służby Celnej (art. 104 ustawy o S.C.).

Zaistnienie którejkolwiek z powyższych przesłanek nakłada na kierownika urzędu obowiązek wydania decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby. Jest to bezsporne z uwagi na ich ciężar gantkowy, który uniemożliwia pozostanie funkcjonariusza w służbie. Nie mamy więc tu do czynienia z uznaniowością, gdyż ze względu na trwałość stosunku służbowego, przepisy regulujące to zagadnienie muszą być stosowane precyzyjnie, bez możliwości wykorzystania wykładni rozszerzającej (Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 lipca 2010r, sygn. akt. II SA/Ol 432/10.).

Na uwagę zasługuje również fakt, że ustawa o S.C. nie zawiera przepisów przewidujących zwolnienie ze służby w przypadku wniesienia przeciw-

ko funkcjonariuszowi aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub jego tymczasowego aresztowania. Taka możliwość istniała pod rządami ustawy o S.C. z 1999r. (art.25 ust.1 pkt 8 i 8a), ale na skutek akcji protestacyjnej w styczniu 2008 roku, sejm uchwalił zmiany znoszące rygorystyczne przepisy (Halicki 2013, s. 166).

Obok dyrektyw wynikających z art.104, ustawa daje możliwość zwolnienia ze służby w sytuacjach określonych w kolejnym artykule, pozostawiając kierownikowi urzędu prawo podjęcia decyzji o rozwiązaniu stosunku służbowego. Lista fakultatywnych przesłanek określonych w art.105 ma charakter zamknięty i obejmuje:

- niewywiązywanie się z obowiązków służbowych w służbie stałej, stwierdzone w dwóch następujących po sobie ocenach okresowych, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy,
- skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione nieumyślnie, lub wykroczenie lub wykroczenie skarbowe,
- powołanie do innej służby państwowej, a także objęcie funkcji z wyboru w organach wykonawczych samorządu terytorialnego,
- nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy,
- niewyrażenie zgody na przeniesienie na niższe stanowisko służbowe,
- nieobecność w służbie z powodu choroby trwającej dłużej niż rok,
- dwukrotne nieusprawiedliwione niestawienie się na badania lekarskie przeprowadzane w celu wskazania ewentualnych przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia służby, skierowania na określone szkolenia, czy zweryfikowania prawidłowości orzeczenia o czasowej niezdolności do pracy,
- zaistnienie innej przyczyny niż wymienione wyżej, w sytuacji gdy dalsze pozostawanie w służbie nie gwarantuje należytego wykonywania obowiązków służbowych, w szczególności gdy wymaga tego dobro Służby Celnej lub gdy nastąpiła utrata zaufania niezbędnego do wykonywania obowiązków służbowych (w takich okolicznościach opinię wydaje związek zawodowy)
- upływu 12 miesięcy okresu zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, jeżeli nie ustąpiły przyczyny będące podstawą zawieszenia.

Pewne wątpliwości mogą budzić takie przesłanki jak „dobro służby” i „utrata zaufania”, które jako pojęcia niedookreślone (brak ich definicji w ustawie) mogłyby być nadużywane przez organ chcący uzasadnić chęć zwolnienia funkcjonariusza. Jednak z linii orzecznictwa sądowego jasno wynika, że wskazanie ich jako podstawy rozwiązania stosunku służbowego, musi mieć oparcie w przesłankach natury obiektywnej i racjonalnej i nie może wyni-

kać z samowoli, czy też wyłącznie z subiektywnych uprzedzeń organu (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2011r., sygn. akt II SA/wa478/11).

Kolejną instytucją umożliwiającą ustanie stosunku służbowego jest jego wygaśnięcie. Następuje z mocy prawa i nie wymaga (w odróżnieniu do sytuacji opisanych wyżej) wydawania decyzji administracyjnej. Ustawa o S.C. przewiduje następujące okoliczności uzasadniające wygaśnięcie stosunku służbowego:

- śmierć funkcjonariusza,
- niezgłoszenia się do służby – z upływem 7 dni od dnia:
  - a) doręczenia decyzji o uchyleniu decyzji o zwolnieniu ze służby, albo
  - b) doręczenia decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby, albo
  - c) doręczenia prawomocnego wyroku sądu uchylającego decyzję o zwolnieniu ze służby albo orzeczenie dyscyplinarne o wydaleniu ze służby.

Wynika z nich bezspornie, że w każdym przypadku (z wyjątkiem śmierci) przyczyną wygaśnięcia stosunku służbowego jest niezgłoszenie się funkcjonariusza do służby w ustawowym terminie.

### Praktyczny wymiar stabilności zatrudnienia

Kwestię stabilności zatrudnienia najlepiej przeanalizować stosując metodę ilościową stanu osobowego funkcjonariuszy S.C. na przestrzeni kilku lat (w tym artykule objęte nią zostaną lata 2011-2014). W roku 2011 w służbie pozostawało 14.522 funkcjonariuszy, z czego 14 268 w izbach celnych i 254 (1,75%) w ministerstwie finansów ([http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/biuletyn\\_statystyczny\\_sluzby\\_celnej\\_i-iv\\_kwartal\\_2011.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/biuletyn_statystyczny_sluzby_celnej_i-iv_kwartal_2011.pdf)). Na koniec roku następnego ogólna liczba funkcjonariuszy zmalała o 13 i wynosiła 14 509, w tym 14 249 (98,21%) w izbach celnych i 260 w ministerstwie finansów ([http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+I-IV+kwartal\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+I-IV+kwartal_2012.pdf)). Kolejny rok – 2013 również przyniósł niewielki – bo na poziomie około 05,% (74 osoby) spadek liczby funkcjonariuszy i dotyczył przede wszystkim pełniących służbę w izbach celnych (73 osoby). Sytuacja dotyczyła w największym stopniu komórek organizacyjnych znajdujących się na zachodzie i południu kraju (Wrocław – 22, , Przemyśl – 18, Katowice 12, Rzepin- 7) (<http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+Statystyczny+S%C5%82u%C5%BCby+Celnej+za+I-I-V+kwarta%C5%82+2013.pdf>), gdzie średnia wieku funkcjonariuszy jest najwyższa. W roku 2014 nastąpił ponowny spadek liczby funkcjonariuszy. Tym razem dotyczył 171 osób (1,18%) (<http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+Statystyczny+S%C5%82uzby+Celnej+I-IV+kwarta%C5%82+2014.pdf>).

W gronie osób, które opuściły szeregi Służby Celnej są również te, które na własną prośbę

zostały przeniesione do służby w policji lub straży granicznej. Aby takie przeniesienie mogło mieć miejsce musi się odbyć w oparciu o porozumienie Szefa Służby Celnej i odpowiednio Komendanta Głównego Policji lub Komendanta Głównego Straży Granicznej, za zgodą ministra spraw wewnętrznych. W praktyce Szef S.C. wyraża zgodę na przeniesienie osobom objętym alokacją, albo gdy pełnią służbę w izbach celnych, gdzie występuje nadwyżka etatowa (Halicki 2013 s. 74).

Działania takie podyktowane są dostosowaniem ilości funkcjonariuszy w poszczególnych izbach celnych do potrzeb kadrowych wynikających z realizowanych przez Służbę Celną zadań. Zostały one określone w dokumentach strategicznych i skierowane na innowacje i usprawnienia procesu przekraczania granicy i obsługi klienta. Prowadzona na poziomie ministerstwa finansów analiza obciążenia pracą w poszczególnych jednostkach organizacyjnych pozwoliła stwierdzić, że Służba posiada nadwyżkę etatów w ilości 731,75<sup>3</sup>. Oceniając potrzeby kadrowe kierownictwo musiała wziąć również pod uwagę zmiany organizacyjne jakie od kilku lat zachodzą w Służbie Celnej, a skierowane na centralizację zadań m.in. w obszarze obsługi podatników, rozliczania ceł i podatków oraz tworzenia Centrów Urzędowego Dokonywania Odpraw, gdzie zgłoszenia celne są dokonywane z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych.

Taki stan faktyczny zrodził konieczność podjęcia przez kierownictwo Służby inicjatyw nakierowanych na racjonalne wykorzystanie potencjału kadrowego. Dlatego na początku roku 2015 został stworzony program „Pewna praca blisko domu - program dobrowolnych przejść do administracji podatkowej”, który umożliwił funkcjonariuszom celnym przejście do administracji podatkowej. Skierowany był głównie do celników z izb celnych, w których występowały nadwyżki etatowe. Przenieszeni funkcjonariusze mieli zagwarantowane wynagrodzenie na poziomie otrzymywanego w Służbie Celnej (uposażenie zasadnicze wraz z dodatkiem za wieloletnią służbę, bez dodatków właściwych jedynie dla Służby np. za posiadany stopień służbowy). Zdecydowani na przejście do administracji podatkowej, mogli liczyć na wyższą grupę uposażenia zasadniczego niż dotychczasowa oraz na nagrodę (od 3 do 9 miesięcznego wynagrodzenia), której wysokość zależała od stażu w Służbie (Pewna praca blisko domu - program dobrowolnych przejść do Administracji Podatkowej). Efektem programu było pozytywne zaopiniowanie przez Szefa S.C. 41 wniosków (spośród 51 złożonych)<sup>4</sup>.

Kolejnym krokiem w celu racjonalizacji zatrudnienia było podjęcie działań motywujących do odejścia na emeryturę. Wśród nich można wymienić przyznanie wszystkim chętnym nagrody pieniężnej oraz inne, zgodne z przepisami ustawy o Służbie Celnej i aktów wykonawczych. Z danych Ministerstwa Fi-

nansów wynika, że w okresie od stycznia 2013 roku do końca maja 2015 ze Służby zwolniono 207 funkcjonariuszy posiadających uprawnienia emerytalne.

Chociaż działania takie mogą budzić pewne wątpliwości natury etycznej, to jednak należy ocenić je pozytywnie, szczególnie w kontekście podejmowanych w roku 2010 przez rząd Donalda Tuska prób prawnego usankcjonowania redukcji zatrudnienia w administracji. Uchwalona przez parlament ustawa o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013, przewidywała ograniczenie liczby pracowników poprzez m. in. niezawieranie kolejnych, terminowych umów o pracę, albo poprzez rozwiązanie stosunku pracy. Cięcia miały objąć minimum 10% zatrudnionych według stanu na koniec czerwca 2009r.

Forsowana przez rząd koncepcja spotkała się ze sprzeciwem urzędników oraz ostrą krytyką środowisk prawniczych i dziennikarskich. W konsekwencji została skierowana przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego do Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził jej niekonstytucyjność (Szczepański 2011).

## Zakończenie

Szczególna stabilność stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celnej ma przede wszystkim na celu zrekomensowanie wielu ograniczeń konstytucyjnych jakim podlegają w związku z pełnieniem służby. Ma ich uchronić przed arbitralnymi decyzjami przełożonych oraz zapobiec dylematom towarzyszącym podejmowaniu decyzji mających znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego i pozaekonomicznego Polski i Unii Europejskiej. Grupa zawodowa, która jest ściśle uzależniona od organów władzy publicznej i służąca państwu, musi mieć większe bezpieczeństwo zatrudnienia. Państwo, którego interesy są reprezentowane - niekiedy z narażeniem zdrowia i życia - powinno zapewnić funkcjonariuszom adekwatną do uciążliwości pewność prawidłowo prowadzonej polityki kadrowej.

Stabilność stosunku służbowego nie może być jednak rozumiana jako niemożność zwolnienia funkcjonariusza, w stosunku do którego utracono zaufanie niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych, z którym nie ma możliwości porozumienia, który odmawia wykonania poleceń, czy krytykuje i pomawia innych. Rzeczywista nieusuwalność nie tylko wpływałaby demotywujuco na funkcjonariuszy, ale mogłaby spowodować niewłaściwe postrzeżenie całej formacji w oczach społeczeństwa. Ale zgodnie z zasadą zaufania obywateli do państwa należy zapewnić jednostce bezpieczeństwo prawne „umożliwiające jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarów-

3 Plan etatów na dzień 31.08.2015r. - na podstawie ustawy o informacji publicznej.

4 Dane uzyskano na podstawie ustawy o informacji publicznej.

no konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że pracodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny" (Wyrok TK z dnia 12 marca 2007r. sygn. akt K 54/05).

#### Literatura:

1. Halicki A. (2013), *Służba celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*. Wydawnictwo BW, Szczecin.
2. Kuczyński T. (2010), *Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*. Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 5-6, s. 299-307.
3. Szczepański M. (2011), *Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej a plany ograniczenia liczebności administracji rządowej*. Zarządzanie Publiczne, nr 2-3, s. 16-17.

#### Strony internetowe:

4. Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-IV kwartał 2011, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/biuletyn\\_statystyczny\\_sluzby\\_celnej\\_i-iv\\_kwartal\\_2011.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/biuletyn_statystyczny_sluzby_celnej_i-iv_kwartal_2011.pdf), (data dostępu: 16.09.2015).
5. Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-IV kwartał 2012, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+I-IV+kwartal\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+I-IV+kwartal_2012.pdf), (data dostępu: 16.09.2015).
6. Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-IV kwartał 2013 <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+Statystyczny+S%C5%82u%C5%BCby+Celnej+za+I-I-V+kwarta%C5%82+2013.pdf>, (data dostępu: 16.09.2015).
7. Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-IV kwartał 2014, <http://www.mf.gov.pl/documents/76403>

4/1394761/Biuletyn+Statystyczny+S%C5%82u zby+Celnej+I-IV+kwata%C5%82+2014.pdf (data dostępu: 17.09.2015).

8. [http://kadry.infor.pl/leksykon\\_kadrowca/596691,Pragmatyki-sluzbowe.html](http://kadry.infor.pl/leksykon_kadrowca/596691,Pragmatyki-sluzbowe.html), (data dostępu: 17.09.2015).
9. Pewna praca blisko domu - program dobrowolnych przejść do Administracji Podatkowej, Warszawa 2015, [http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article\\_id=22843](http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=22843), (data dostępu: 17.09.2015).
10. Ustawa o Służbie Celnej, Dz.U.2009.168.1323 ze zm., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091681323>, (data dostępu: 17.09.2015).
11. Wyrok NSA z dnia 3 października 2006r., sygn. akt I OSK210/06, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-210-06,sluzba\\_celna,1c0431a.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-210-06,sluzba_celna,1c0431a.html), (data dostępu: 18.09.2015).
12. Wyrok TK z dnia 19 października 2004r., sygn. akt K 1/2004, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2004&zeszyt=9A>, (data dostępu: 18.09.2015).
13. Wyrok TK z dnia 12 marca 2007r., sygn. akt K 54/05 OTK 2007/3A/26, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2007&zeszyt=3A>, (data dostępu: 18.09.2015).
14. Wyrok TK z dnia 23 listopada 2009r., sygn. akt P61/2008, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2009&zeszyt=10A>, (data dostępu: 19.09.2015).
15. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 lipca 2010r., sygn. akt. II SA/OI 432/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5087304D8B>, (data dostępu: 19.09.2015).
16. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2011r., sygn. akt II SA/wa478/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D2585B9481>, (data dostępu: 19.09.2015).