



Sygn. akt II PK 290/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Zbigniew Korzeniowski
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa J. G. i in. przeciwko Izbie Celnej w W.
o wynagrodzenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 10 czerwca 2013 r.,
skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Okręgowego w W.
z dnia 12 kwietnia 2012 r.,

- 1. oddała skargi kasacyjne w zakresie dotyczącym orzeczenia o zwrocie kosztów dojazdu do i z miejsca pełnienia służby;**
- 2. w pozostałym zakresie uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę w tej części Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy– Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 12 października 2011 r., oddalił powództwa J. G., G. G., J. K., S. L.-M. i W. S. przeciwko Izbie Celnej o zasądzenie kwot potrąconych z ich wynagrodzeń tytułem zwrotu kosztów dojazdu do i z miejsca pełnienia służby, poniesionych przez stronę pozwaną, oraz o zasądzenie równoważnika pieniężnego mającego kompensować koszty dojazdu do i z miejsca pełnienia służby.

Powodowie: [...] w pozwach skierowanych przeciwko Izbie Celnej wnieśli o zasądzenie na ich rzecz szczegółowo określonych kwot tytułem równoważnika pieniężnego za nieprzyznanie im lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej w związku z przeniesieniem do pełnienia służby celnej w innej miejscowości, za okres od 14 czerwca 2004 r. do dnia wniesienia pozwu i na przyszłość wraz z odsetkami, domagali się również zwrotu kosztów dojazdów do i z miejsca pełnienia służby, potrąconych im z wynagrodzenia na pokrycie kosztów dojazdów autokarem pozwanej do i z miejsca zamieszkania za okres od 1 marca 2005 r. do 1 grudnia 2007 r. wraz z ustawowymi odsetkami.

Sąd Rejonowy ustalił, że powodowie pełnili służbę jako funkcjonariusze celni w Urzędzie Celnym w L. Decyzjami Prezesa Głównego Urzędu Ceł z 29 marca 2001 r. wydanymi na podstawie art. 18 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz. U. 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.; dalej jako: „ustawa o Służbie Celnej z 1999 r.”) każdy z powodów, za uprzednio wyrażoną przez siebie zgodą, został przeniesiony z dniem 1 kwietnia 2001 r. do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w [...]. Uzasadnieniem tych decyzji było zniesienie Urzędu Celnego w L.

Powódka J. G. została przeniesiona do ponownie utworzonego Urzędu Celnego w L. z dniem 30 września 2008 r. Pozostali powodowie w dalszym ciągu wykonują swoje obowiązki służbowe w Urzędzie Celnym w W.

Po przeniesieniu do W. żaden z powodów nie otrzymał lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej w W. lub pobliskiej miejscowości. Do 28 lutego 2005 r. dyrektor Izby Celnej w W. zapewniał funkcjonariuszom tej Izby bezpłatny dojazd służbowym autokarem z ich miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby na trasie od L. do W. i z powrotem. Jednakże od 1 marca 2005 r., ze względów ekonomicznych, dyrektor Izby Celnej wprowadził opłaty za dojazdy powodów.

Powodowie wyrazili zgodę na piśmie na comiesięczne potrącanie z ich wynagrodzenia kosztów dojazdów do i z miejsca pełnienia służby.

Strona pozwana pismami z 16 i 17 stycznia 2008 r. poinformowała powodów, że nie przysługuje im prawo do równoważnika pieniężnego, ponieważ zostali przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości po 31 stycznia 2003 r. W piśmie z 24 stycznia 2008 r. strona pozwana wyjaśniła ponadto, że dojazdy z L. do W. nie są podróżą służbową.

Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne, Sąd Rejonowy uznał powództwa za bezzasadne. Według art. 231 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, która weszła w życie 31 października 2009 r., w sprawach ze stosunku służbowego, zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem do oceny prawnej roszczeń powodów o zasądzenie równoważników pieniężnych mają zastosowanie przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. Powodowie zostali bowiem przeniesieni do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w W. z dniem 1 kwietnia 2001 r. na podstawie art. 18 ust. 2 i 5 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. Według art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusza celnego można było, gdy wymagały tego ważne względy służbowe, przenieść na takie samo lub równorzędne stanowisko do innego urzędu, w tej samej lub innej miejscowości. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy, przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymagało zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. W art. 20 ust. 3 przewidziano, że minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki przyznawania świadczeń, o których mowa w art. 20 ust. 1.

Począwszy od 22 maja 2000 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2000 r. w sprawie przyznawania świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (Dz. U. Nr 36, poz. 403). Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia stanowił, że funkcjonariuszowi celnemu przeniesionemu do pełnienia służby w innej miejscowości przyznaje się lokal mieszkalny lub tymczasową kwaterę w

miejsowości, w której stale lub czasowo pełni służbę, albo w miejscowości pobliskiej. Za miejscowość pobliską uważa się miejscowość, do której czas dojazdu publicznymi środkami transportu przewidziany w rozkładzie jazdy, łącznie z przesiadkami, nie przekracza w obie strony dwóch godzin (§ 2 ust. 2 rozporządzenia). Ustawą z dnia 19 marca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623), która weszła w życie 1 maja 2004 r., wprowadzono do ustawy o Służbie Celnej art. 20a, stanowiący w ust. 1, że: „W wypadku, o którym mowa w art. 20 ust. 1, jeżeli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi celnemu przysługuje równoważnik pieniężny.” Z kolei art. 20a ust. 2 zawierał delegację ustawową dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i warunków przyznawania równoważnika pieniężnego. Na podstawie tego przepisu Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (Dz. U. Nr 120, poz. 1254, dalej jako: „rozporządzenie z 2004 r.”), które w § 12 stanowiło, że do czasu przyznania lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery funkcjonariuszowi przyznaje się równoważnik pieniężny. Jednocześnie w § 25 ust. 1 tego rozporządzenia wskazano, że: „Przepisy dotyczące równoważnika pieniężnego mają odpowiednio zastosowanie do funkcjonariuszy, spełniających warunki do jego otrzymania, przeniesionych do pełnienia służby w innej miejscowości po dniu 31 października 2003 r.”

Powodowie zostali przeniesieni do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w W. przed 31 października 2003 r. Dlatego też, w ocenie Sądu Rejonowego, wobec treści § 25 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r., brak jest podstaw prawnych do zasądzenia na ich rzecz równoważnika pieniężnego, zarówno za okres sprzed wytoczenia powództw, tj. tak jak o to wnosili powodowie począwszy od 14 czerwca 2004 r., jak i za okres od dnia wytoczenia powództw („równoważnik na przyszłość”). Z mocy art. 231 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy o Służbie Celnej z 2009 r., w sprawach ze stosunku służbowego, zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Skoro powodowie zostali przeniesieni

do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w W. przed dniem wejścia w życie ustawy z 2009 r. o Służbie Celnej, tj. przed 31 października 2009 r., to dla oceny prawnej ich roszczeń o zasądzenie równoważników pieniężnych przyznania im lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery, zastosowanie mają przepisy dotychczasowe. Oznacza to, że w dalszym ciągu powodom nie przysługuje prawo do równoważnika pieniężnego do czasu przyznania im lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery, z uwagi na treść § 25 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r.

Za nieuzasadnione Sąd pierwszej instancji uznał także roszczenia powodów o zwrot potrąconych z ich wynagrodzeń kosztów dojazdów służbowym autobusem z miejsca ich zamieszkania do miejsca pełnienia służby, począwszy od 1 marca 2005 r. Zdaniem Sądu, nieodpłatne dowozy funkcjonariuszy celnych do końca lutego 2005 r. wynikały jedynie z dobrej woli jednostki, w której pełnili służbę, a po tej dacie Izba Celna zapewnia funkcjonariuszom transport do miejsca pełnienia służby jedynie za pokryciem przez nich kosztów paliwa, bez kosztów remontu autokaru i wynagrodzenia kierowcy. W obowiązującym stanie prawnym nie ma bowiem przepisów prawa, z których wynikałby obowiązek pozwanej Izby Celnej zapewniania funkcjonariuszom celnym transportu do miejsca pełnienia służby. Nie można też tracić z pola widzenia, że wszelkie wydatki Izby Celnej pokrywane są ze środków budżetu państwa i muszą mieć prawne uzasadnienie. Ponadto, zdaniem Sądu, wobec dostępności środków komunikacji publicznej pomiędzy L. a W., trudno uznać, aby W. był miejscowością, z której dojazd do L. jest znacznie utrudniony.

Apelacje od powyższego wyroku wnieśli wszyscy powodowie, zaskarżając go w całości. W odpowiedzi na apelacje powodów strona pozwana wniosła o ich oddalenie w całości.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 12 kwietnia 2012 r., oddalił apelacje.

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne i oceny materialnoprawne dokonane przez Sąd pierwszej instancji. W ocenie Sądu Okręgowego zarzut naruszenia art. 233 k.p.c. okazał się niezasadny. Wbrew twierdzeniom powodów Sąd pierwszej instancji rozpoznał istotę sprawy, którą było rozstrzygnięcie, zgodnie z właściwymi przepisami prawa, zasadności przyznania powodom prawa do

równoważnika pieniężnego za wskazany okres oraz na przyszłość, jak również kwestia zwrotu kosztów dojazdu do i z miejsca pełnienia służby.

Do rozstrzygnięcia żądań powodów w zakresie równoważników pieniężnych zastosowanie miały przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Sąd Rejonowy właściwie powołał art. 20 oraz 20a tej ustawy oraz § 25 rozporządzenia z 2004 r. Powodowie zostali przeniesieni do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w W. przed 31 października 2003 r., dlatego też, w oparciu o właściwe przepisy, brak było podstaw do zasądzenia dochodzonego przez nich równoważnika pieniężnego zarówno za okres przeszły jak i na przyszłość. Sąd Rejonowy przeanalizował przepisy obowiązujące w chwili wyrokowania oraz przepisy dotychczasowe, trafnie uznając, że dla oceny prawnej roszczeń powodów w zakresie równoważników pieniężnych zastosowanie powinny mieć przepisy poprzednio obowiązujące. Na ich podstawie stwierdzić należało, że prawo do równoważnika pieniężnego mieli funkcjonariusze celni przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości po 31 października 2003 r., a zatem nie powodowie, którzy przeniesieni zostali z dniem 1 kwietnia 2001 r. Nie sposób uznać, aby doszło do naruszenia art. 178 ust. 1 lub art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Sąd odwoławczy stwierdził, że nie doszło także do naruszenia art. 65 § 1 i 2 k.c. Sąd Rejonowy prawidłowo ustalił, że nieodpłatne dowozy funkcjonariuszy do końca lutego 2005 r. wynikały z dobrej woli Izby Celnej, podobnie jak zapewnienie im transportu po tej dacie, jedynie za pokryciem kosztów paliwa. Pracodawca nie ma bowiem obowiązku zapewnienia pracownikom transportu do miejsca pracy, a tym bardziej transportu bezpłatnego. Powodowie wyrazili zgodę na dokonywanie potrąceń z ich wynagrodzeń, i nie sposób stwierdzić, aby znajdowali się pod presją ze strony pozwanej Izby Celnej. Za presję nie można bowiem uznać świadomości, że jeśli nie uiszczą opłaty za przewóz (która była niższa niż w transporcie publicznym), to nie będą mogli z niego korzystać. Dlatego, zdaniem Sądu Okręgowego, Sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, że nie było podstaw prawnych do zasądzenia na rzecz powodów równoważnika pieniężnego oraz do zapewnienia im bezpłatnych dojazdów do miejsca pełnienia służby, a w

konsekwencji zwrotu kosztów dojazdów służbowym autobusem z miejsca ich zamieszkania do miejsca pełnienia służby.

W skargach kasacyjnych identycznej treści powodowie [...] zaskarżyli w całości wyrok Sądu Okręgowego, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach procesu z uwzględnieniem kosztów dotychczasowego postępowania.

Skarżący zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 20a ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. w związku z § 25 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r., przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że prawo do równoważnika pieniężnego mieli funkcjonariusze celni przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości po 31 października 2003 r., podczas gdy kontrola przez Sąd drugiej instancji wskazanych przepisów, przeprowadzona zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, powinna była doprowadzić do odstąpienia od zastosowania § 25 ust. 1 powołanego rozporządzenia.

Ponadto skarżący zarzucili naruszenie przepisów prawa procesowego, a mianowicie: 1) art. 233 § 1 w związku z art. 382 i w związku z art. 391 § 1 k.p.c., co polegało na: (a) nieuwzględnieniu, bez wyjaśnienia dlaczego, wiarygodnych i mających dla sprawy znaczenie dowodów z pism pozwanego z 20 stycznia 2009 r., pism pozwanego 16 stycznia 2008 r. nr 45000-KA-163-138/07/08/wb oraz z 24 stycznia 2008 r. nr 45000-KA-163-138/07/wb, jak również z treści wyjaśnień dyrektora strony pozwanej; (b) nierozważeniu, wbrew treści dowodów, że dla stron niniejszego postępowania okolicznością bezsporną było, że W. jest miejscowością, z której dojazd jest znacznie utrudniony, jak również, że skarżący znajdowali się pod presją ze strony pozwanego oraz że żądali zwrotu kwot potrąconych z ich uposażeń, ponadto twierdzili, że potrącenia te są bezprawne (mają charakter świadczeń nienależnych); 2) art. 378 § 1 i art. 382 w związku z art. 391 k.p.c., przez nierozpoznanie sprawy co do meritum i całkowite pominięcie zarzutów zgłoszonych w apelacji; 3) art. 382 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez: (a) pominięcie znacznej części zebranego w sprawie materiału dowodowego odnoszącego się do bezspornego dla stron faktu, że W. jest miejscowością, z której dojazd jest znacznie utrudniony, jak również wywierania na skarżących presji, aby wyrazili zgodę na dokonywanie przez pozwanego potrąceń z ich uposażeń oraz

niezmiennego i wielokrotnie artykułowanego przez skarżących stanowiska co do bezprawności potrażeń dokonywanych przez pozwanego z ich uposażenia; (b) niedokonanie żadnych istotnych ustaleń; niewyjaśnienie podstawy prawnej wyroku i nieprzytoczenie przepisów prawa, a także brak ustalenia w drodze wykładni ich znaczenia; brak omówienia w uzasadnieniu przyczyn, dla których innym dowodom Sąd drugiej instancji odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, przez co zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Uzasadniając konieczność przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący podnieśli, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne są częściowo uzasadnione, co prowadziło do ich częściowego uwzględnienia.

W zakresie podstawy kasacyjnej odnoszącej się do przepisów postępowania za nietrafny należało uznać zarzut dotyczący naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne i oceny prawne Sądu Rejonowego, co spełnia minimalne standardy konstrukcji uzasadnienia orzeczenia sądu odwoławczego. Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego pozostawia wiele do życzenia, jednak jego powierzchowność, lapidarność oraz brak pogłębionej analizy podstaw prawnych roszczeń powodów i przyczyn oddalenia tych roszczeń nie stanowią na tyle rażących uchybień, aby pozwalały one na uwzględnienie skargi kasacyjnej tylko ze względu na naruszenie przepisów odnoszących się do sposobu sporządzania pisemnych motywów rozstrzygnięcia. W postępowaniu przed sądem odwoławczym art. 328 § 2 k.p.c. stosuje się odpowiednio, a więc z uwzględnieniem istoty i swoistości postępowania przed tym sądem (art. 391 § 1 k.p.c.). Jeżeli sąd drugiej instancji w pełni podziela ocenę dowodów, jakiej dokonał sąd pierwszej instancji, to nie ma obowiązku ponownego przytaczania w uzasadnieniu wydanego orzeczenia przyczyn, dla których określonym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W takim wypadku wystarczy stwierdzenie, że podziela argumentację zamieszczoną w uzasadnieniu wyroku sądu pierwszej instancji, w

którym poszczególne dowody zostały wyczerpująco omówione, i przyjmuje ustalenia sądu pierwszej instancji za własne. Nie ma też przeszkód, aby sąd drugiej instancji odwołał się do oceny prawnej sądu pierwszej instancji, jeżeli ją podziela i uznaje za wyczerpującą (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2012 r., I CSK 72/12, LEX nr 1215604). Z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika zaś, że Sąd Okręgowy w pełni zaakceptował i ustalenia faktyczne, i oceny prawne Sądu Rejonowego. W rezultacie, choć uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone w taki sposób, że zrozumienie jego treści wymaga uprzedniego zapoznania się z motywami orzeczenia Sądu pierwszej instancji, to jednak nie można uznać tego za uchybienie, które całkowicie uniemożliwiłoby Sądowi Najwyższemu kontrolę prawidłowości zastosowania przez Sąd odwoławczy prawa procesowego i materialnego. Tymczasem, jak wynika z utrwalonych poglądów judykatury, tylko tego rodzaju rażące uchybienia mogłyby uzasadniać zarzut naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 5 października 2005 r., I UK 49/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 280; 16 października 2009 r., I UK 129/09, LEX nr 558286; 8 czerwca 2010 r., I PK 29/10, LEX nr 599519).

Trafnie natomiast skarżący zarzucili naruszenie art. 378 § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy odniósł się bowiem do zarzutów apelacji w sposób niezmiernie lakoniczny, w istocie stwarzając jedynie pozory ich rozważenia. Wynikający z art. 378 § 1 k.p.c. obowiązek rozpoznania sprawy w granicach apelacji oznacza zaś zarówno zakaz wykraczania poza te granice, jak też nakaz merytorycznego rozważenia wszystkich zarzutów podniesionych w apelacji w celu jednoznacznego określenia podstawy faktycznej i prawnej własnego orzeczenia. Z pisemnych motywów zaskarżonego orzeczenia wynika tymczasem, że Sąd Okręgowy całkowicie pominął niektóre zarzuty apelujących, w tym zwłaszcza zarzut odnoszący się do niedokonania przez Sąd Rejonowy oceny zgodności § 25 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. z art. 20 ust. 1 i art. 20a ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r., jak również zarzuty dotyczące pominięcia przez ten Sąd dowodów wskazujących na to, że W. jest miejscowością, z której dojazd do L. jest znacznie utrudniony. Uchybienia te mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Pominięcie przez Sąd drugiej instancji części materiału dowodowego uzasadnia jednocześnie

zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. Nie może być natomiast przez Sąd Najwyższy rozpoznany w ramach kontroli kasacyjnej zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., ponieważ zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów, a art. 233 § 1 k.p.c. dotyczy jednoznacznie i bezpośrednio takiej oceny. W jednolitym i utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego odnoszącym się do konstrukcji skargi kasacyjnej wielokrotnie stwierdzono, że art. 233 § 1 k.p.c. nie może być podstawą skargi kasacyjnej.

W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego usprawiedliwiony okazał się zarzut naruszenia art. 20a ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. w związku z § 25 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. Według utrwalonego orzecznictwa każdy sąd (w tym Sąd Najwyższy, sąd powszechny i sąd administracyjny) ma obowiązek dokonania oceny, czy przepis aktu wykonawczego jest zgodny z ustawą oraz czy nie wykracza poza ustawowe upoważnienie, na podstawie którego został wydany. W razie stwierdzenia niezgodności przepisu aktu wykonawczego (rozporządzenia) z ustawą, sąd nie może go stosować (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 lutego 2011 r., I PZP 6/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 268 i przytoczone w jej uzasadnieniu orzecznictwo). Jak przyjęto w podstawie prawnej zaskarżonego wyroku, przesłanki uzyskania równoważnika pieniężnego przez funkcjonariusza celnego określa art. 20 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. Zgodnie z tym przepisem, przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. Z kolei, według art. 20a ust. 1 tej ustawy, w wypadku, o którym mowa w art. 20 ust. 1, jeżeli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi celnemu przysługuje równoważnik pieniężny. Przepis art. 20a został dodany do ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. przez art. 20 pkt 8 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623 ze zm.) z dniem 1 maja 2004 r., a ustawa w tym zakresie nie zawiera żadnych przepisów

przejściowych. W takiej sytuacji, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 1998 r., K 24/97 (OTK 1998, nr 2, poz. 13), następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, gdy trwają one nadal, w odniesieniu do czasu po zmianie przepisów należy oceniać według norm nowej ustawy. Jeżeli więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, to stosuje się do nich przepisy nowe. Inaczej mówiąc, jeżeli funkcjonariusze celni przeniesieni przed 1 maja 2004 r. do miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, nadal nie mają zapewnionych odpowiednich warunków mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r., to poczynając od 1 maja 2004 r. ma do nich zastosowanie art. 20a ust. 1 tej ustawy, przewidujący prawo do równoważnika pieniężnego po spełnieniu przewidzianych w nim warunków. Z art. 20a ust. 1 i 2 ustawy nie wynika zatem żadne ograniczenie zakresu podmiotowego uprawnionych do wypłaty równoważnika pieniężnego funkcjonariuszy celnych. Przepisy ustawy nie uzależniają prawa do otrzymania równoważnika pieniężnego od chwili przeniesienia funkcjonariusza na inne miejsce służbowe. Nie zawiera takich ograniczeń ani znowelizowana ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. (art. 20 i 20a w nowym brzmieniu), ani ustawa nowelizująca z 19 marca 2004 r. (Przepisy wprowadzające ustawę Prawo celne). Wobec tego § 25 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r., zgodnie z którym przepisy dotyczące równoważnika pieniężnego mają odpowiednio zastosowanie do funkcjonariuszy, spełniających warunki do jego otrzymania, przeniesionych do pełnienia służby w innej miejscowości po dniu 31 października 2003 r., wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, naruszając tym samym art. 20a ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. Przepis § 25 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r., wbrew brzmieniu art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r., pozbawia bowiem prawa do równoważnika pieniężnego funkcjonariuszy, którym nie zapewniono odpowiednich warunków mieszkaniowych w związku z przeniesieniem do innej miejscowości przed 31 października 2003 r. Przepis ten modyfikuje krąg podmiotów uprawnionych do wypłaty równoważnika pieniężnego, określony w ustawie, przez co pozostaje w sprzeczności z zasadami wydawania rozporządzeń, określonymi w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. W konsekwencji należy stwierdzić,

wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, że równoważnik pieniężny przewidziany przez art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. przysługuje także funkcjonariuszom celnym przeniesionym przed 31 października 2003 r. do pełnienia służby w innej miejscowości, do której dojazd jest znacznie utrudniony, jeżeli nadal spełniają warunki do jego otrzymywania.

Zaskarżając wyrok Sądu drugiej instancji w całości, a zatem także w zakresie dotyczącym orzeczenia o zwrocie kosztów dojazdu do i z miejsca pełnienia służby, pełnomocnik skarżących nie powołał jednak przepisu prawa materialnego, który mógł, w jego ocenie, stanowić podstawę takiego zwrotu i został naruszony przez zaskarżony wyrok. Skarg kasacyjnych w tej części nie oparto ani na przepisach o nienależnym świadczeniu (np. art. 410 k.c.), ani na przepisach o nieważności czynności prawnych (art. 58 k.c.) albo o wadach oświadczeń woli (art. 84-88 k.c.). Nadal nie wiadomo, z jakich przepisów prawa materialnego (albo czynności prawnych) powodowie wyprowadzali obowiązek ponoszenia przez pozwaną Izbę Celną we własnym zakresie kosztów dowozu funkcjonariuszy celnych do i z miejsca pełnienia służby poza miejscem zamieszkania ani też z jakimi przepisami prawa było niezgodne obciążenie ich tymi kosztami. Powołanie w skardze kasacyjnej przepisy prawa procesowego nie regulują żadnej z tych kwestii. Z tego względu Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę kasacyjną wyłącznie w granicach jej podstaw oraz w granicach zaskarżenia (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), oddalił skargi w tym zakresie.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 398²¹ w związku z art. 108 § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji.