

UZASADNIENIE

Powódka A. W. wniosła o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanej Izby Celnej w S. kwoty 1.496,46 zł tytułem dopłaty do wypoczynku do urlopu, wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 29 kwietnia 2010 r. do dnia zapłaty. W uzasadnieniu wskazano, że wniosek o zapłatę dodatku do wypoczynku został złożony już w styczniu 2010 r., lecz pozwany – najwyraźniej oczekując na wejście w życie nowego rozporządzenia, regulującego zasady przyznawania dodatku, rozpoznał go dopiero w maju 2010 r. Strona powodowa podkreśliła, że dotychczas obowiązujące rozporządzenie znacznie korzystniej określało wysokość dodatku. Nowy akt prawny – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin, zawierał przepis przejściowy, w myśl którego do wniosków nierozpoznanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, stosuje się przepisy tego rozporządzenia. Funkcjonariusz otrzymał więc zapłatę w niższej kwocie. Następnie powołano się w uzasadnieniu pozwu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., który uznał wskazany przepis za niezgodny z Konstytucją RP. Wyrok został opublikowany w dniu 10 maja 2013 r., a strona powodowa zwróciła się o wypłatę brakującej części dodatku już w dniu 24 kwietnia 2013 r. Wskazano, że roszczenie nie uległo przedawnieniu, ponieważ przed upływem 3 lat od dnia, w którym stało się wymagalne, powód wystąpił o zapłatę dodatku w pełnej wysokości.

Sąd nakazem zapłaty, wydanym w postępowaniu upominawczym w dniu 24 stycznia 2014 r., zasądził całość dochodzonej kwoty.

Pozwany w sprzeciwie od nakazu zapłaty wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Uzasadnienie sprzeciwu zostało oparte głównie na zarzucie przedawnienia. Zdaniem pozwanego za moment wymagalności przedmiotowego świadczenia, a w związku z tym również za początek biegu terminu przedawnienia roszczenia, zgodnie z argumentacją z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy przyjąć dzień złożenia wniosku o wypłatę dodatku w styczniu 2010 r. Trybunał bowiem uznał, że nabycie prawa do dopłaty do wypoczynku następuje wraz z nabyciem w danym roku prawa do urlopu wypoczynkowego oraz wraz ze złożeniem pisemnego wniosku.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

A. W. w 2010 r. była funkcjonariuszem pełniącym służbę w Izbie Celnej w S.. W dniu 5 stycznia 2010 roku złożyła wniosek o wypłatę świadczenia socjalnego dla funkcjonariuszy Służby Celnej w postaci dopłaty do wypoczynku. Według zasad obowiązujących do dnia 19 marca 2010 roku dopłata do wypoczynku na jednego uprawnionego wynosiła 736,82 zł. Począwszy od 20 marca 2010 roku dopłata na jedną osobę wynosiła 238 zł. W dniu 28 kwietnia 2010 r. wypłacono ze spornego tytułu kwotę 585 zł.

A. W. wezwała Izbę Celną w S. do dobrowolnego spełnienia świadczenia, składając w dniu 25 kwietnia 2013 r. Dyrektorowi I. wezwanie do zapłaty kwoty 1.496,46 zł. Strona pozwana odmówiła wypłaty świadczenia pismem z dnia 28 października 2013 r., podnosząc zarzut przedawnienia. Wysokość różnicy pomiędzy wypłaconymi świadczeniami, ze względu na liczbę uprawnionych osób w rodzinie funkcjonariusza, wynosi 1.496,46 zł.

Niesporne, a nadto: wezwanie do zapłaty z prezentatą Izby Celnej – k. 11, pismo Izby Celnej z dnia 28 października 2013 r. – k. 13.

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo okazało się w pełni uzasadnione.

Sąd zważył, że okoliczności faktyczne rozpoznawanej sprawy nie są sporne. Strona pozwana nie kwestionowała także wysokości dochodzonego roszczenia oraz sposobu jego wyliczenia. Spór skoncentrował się wokół podniesionego zarzutu przedawnienia, a ten w konsekwencji wiązał się z dwiema kwestiami – datą wymagalności roszczenia powoda

(jako datą początkową, od której należy liczyć trzyletni termin przedawnienia) oraz datą odsetek ustawowych od kwoty objętej żądaniem pozwu. Przy ocenie zarzutu przedawnienia spór wywołała także kwestia możliwości zastosowania art. 8 k.p.

Podstawę roszczenia w rozpoznawanej sprawie stanowi art. 135 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), zgodnie z którym funkcjonariuszom i członkom ich rodzin, byłym funkcjonariuszom, w tym emerytom i rencistom i członkom ich rodzin, mogą być przyznawane świadczenia socjalne. Poprzednio te kwestie regulował art. 42 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 i Nr 110, poz. 1255), na podstawie którego zostały wydane przepisy wykonawcze, które obowiązywały, na mocy art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 2009 roku, w dacie złożenia przez powoda wniosku, a mianowicie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 maja 2000 roku w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych, które mogą być przyznane funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin (Dz.U. Nr 39, poz.450).

Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia funkcjonariuszowi celnemu, który w związku z pełnieniem służby nabył w danym roku kalendarzowym prawo do urlopu wypoczynkowego, oraz małżonkowi funkcjonariusza, dzieciom własnym, dzieciom małżonka, dzieciom przysposobionym i dzieciom przyjętym na wychowanie, które:

1) nie ukończyły 18 lat, a w razie uczęszczania do szkoły - 24 lat albo 25 lat, jeżeli odbywają studia w szkole wyższej, a ukończenie 24 lat przypada na ostatni lub przedostatni rok studiów, albo

2) stały się osobami całkowicie niezdolnymi do wykonywania pracy przed osiągnięciem wieku określonego w pkt 1

- zwanymi dalej "członkami rodziny funkcjonariusza", przysługuje, na pisemny wniosek funkcjonariusza, raz w roku kalendarzowym, świadczenie w postaci dopłaty do wypoczynku.

Dopłata do wypoczynku przysługuje na każdą uprawnioną osobę w wysokości procentowej minimalnej stawki uposażenia zasadniczego według najniższej grupy uposażenia zasadniczego, obowiązującej w Służbie Celnej w dniu 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu wypoczynkowego: 1) za 2000 r. - 19,35%, 2) od 2001 r. - 32,85%.

Liczbę uprawnionych członków rodziny funkcjonariusza, na których przysługuje dopłata do wypoczynku, ustala się według stanu rodzinnego funkcjonariusza, istniejącego w dniu nabycia prawa do urlopu wypoczynkowego za dany rok kalendarzowy, chyba że stan ten dla funkcjonariusza jest korzystniejszy w dniu złożenia wniosku o wypłatę tego świadczenia, nie później jednak niż w ostatnim dniu służby pełnionej w danym roku kalendarzowym.

Bezspornym było między stronami, że przy zastosowaniu powyższych wyliczeń kwota dopłaty na jednego uprawnionego wynosiła 736,82 zł.

Z dniem 20 marca 2010 r. – wobec utraty mocy wcześniej wskazanego rozporządzenia, zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. 2010 r., Nr 33, poz.177), którego przepisy ustalają wysokość dopłaty do wypoczynku w sposób mniej korzystny niż przepisy poprzednio obowiązujące, a mianowicie - jak stanowi § 2 – na każdą uprawnioną osobę w wysokości 0.127 kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla funkcjonariuszy Służby Celnej. Przepis §10 rozporządzenia stanowił, że jego przepisy w zakresie świadczenia socjalnego - dopłaty do wypoczynku obowiązują nie tylko na przyszłość, do wniosków złożonych po dniu wejścia w życie nowych przepisów, ale mają zastosowanie również „do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010r. złożonych i nierozpatrzonej przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia”. Rozporządzenie to zawiera również regulacje odnoszące się do terminu rozliczenia dopłat do wypoczynku, wskazując w § 2 ustęp 6, że ma się ona odbywać w kolejnych kwartałach roku, jednak nie później niż raz na pół roku, a wypłata ma nastąpić do końca miesiąca następującego po zakończeniu okresu rozliczenia.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2013 roku wydanym w sprawie P 44/10, po rozpoznaniu pytań prawnych zgłoszonych przez sądy rejonowe w Słubicach i Olsztynie orzekł, że „§ 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. 2010 r., Nr 33, poz.177) w zakresie w jakim odnosi się do dopłaty do wypoczynku , jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zarzut przedawnienia podniesiony przez stronę pozwaną podlega rozpoznaniu przez pryzmat regulacji ar. 165 ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z tym przepisem roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Kierownik urzędu może nie uwzględnić terminu przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. Bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych przerywa: każda czynność przed kierownikiem urzędu, podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia; uznanie roszczenia.

W pierwszej kolejności należało zatem wskazać moment wymagalności roszczenia, od którego bierze początek trzyletni termin przedawnienia. Jednak ani ustawa o Służbie Celnej, ani rozporządzenie z 2000 r. (stosowane do oceny warunków nabycia dodatku w myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego) nie określają terminu wypłaty dopłaty do wypoczynku.

Do oceny w tym zakresie nie można korzystać z regulacji kodeksu cywilnego, a w tym art. 455 k.c. Relacja prawna między Kodeksem pracy a przepisami regulującymi służbowe stosunki pracy (zwanymi pragmatykami) określona jest w art. 5 tego Kodeksu. Ustawy szczególne lub rozporządzenia (pragmatyki) regulujące odrębnie stosunki pracy pewnych grup zawodowych mają pierwszeństwo w stosowaniu przed Kodeksem pracy. Do tych stosunków Kodeks ma zastosowanie tylko w zakresie nieuregulowanym tymi ustawami lub rozporządzeniami. Wobec osób wykonujących pracę, lecz nie będących pracownikami Kodeks pracy stosuje się tylko wtedy, gdy przepisy regulujące ich stosunek zatrudnienia przewidują jego stosowanie w określonym zakresie (por. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem, Tom I, Zakamycze, 2006, wyd. V). Zatem stosowanie do niepracowniczego stosunku służbowego, a takim jest stosunek służbowy funkcjonariusza celnego, przepisów Kodeksu pracy ma wyraźnie określony zakres przedmiotowy sprowadzający się do ustawowego wskazania, które instytucje mogą być doń odniesione. Może mieć to miejsce, gdy stanowi tak konkretny przepis materialnego prawa administracyjnego. Prawa i obowiązki funkcjonariuszy celnych wynikające ze stosunku służbowego uregulowane są ustawą o Służbie Celnej. Ustawa o Służbie Celnej nie zawiera generalnej zasady, że w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się Kodeks pracy. Stosunek służbowy funkcjonariusza służby celnej jest stosunkiem administracyjno-prawnym. Funkcjonariusz nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy. Zatem nie ma wobec niego zastosowania zasada subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy wyrażona w art. 5 tego Kodeksu. W tej sytuacji uznać należy, iż niedopuszczalnym jest stosowanie do funkcjonariuszy celnych wprost Kodeksu pracy, ani kodeksu cywilnego (poprzez odesłanie zawarte w art. 300 k.p.).

Natomiast zgodnie z treścią § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 maja 2000 r. funkcjonariuszowi celnemu, który w związku z pełnieniem służby nabył w danym roku kalendarzowym prawo do urlopu wypoczynkowego, (...) przysługuje, na pisemny wniosek funkcjonariusza, raz w roku kalendarzowym, świadczenie w postaci dopłaty do wypoczynku. Wskazany zatem przepis określał tylko elementy nabycia prawa dopłaty do wypoczynku tj. nabycie w danym roku prawa do urlopu wypoczynkowego i złożenie wniosku. Żaden przepis rozporządzenia bądź ustawy o Służbie Celnej obowiązującej w dacie złożenia wniosku nie określał terminu wypłaty świadczenia w postaci dopłaty do wypoczynku. Skoro tak to należy przyjmować, że wypłata tego świadczenia mogła nastąpić najpóźniej w ostatnim dniu roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu wypoczynkowego i będące jego następstwem świadczenie dopłaty do wypoczynku. Świadczenie to przysługuje zgodnie z w/w przepisem „raz w roku kalendarzowym” i jest to jedyne wskazanie co do terminu jego wypłaty. A zatem wypłata wyrównania dopłaty do urlopu winna nastąpić najpóźniej do ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu. W niniejszej sprawie mogło to nastąpić w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. Tym samym w dniu złożenia wezwania

do zapłaty Dyrektorowi Izby Celnej, to jest 24 kwietnia 2013 r., nie upłynął trzyletni okres przedawnienia. Zmiana stanu prawnego, jaka nastąpiła 20 marca 2010 r., nie mogła zadziałać wstecz, stan prawny powinien być wyznaczony przez datę złożenia wniosku. Bez znaczenia jest, kiedy dopłata została faktycznie wypłacona.

Wbrew twierdzeniom pozwanego od daty wymagalności roszczenia, należy odróżnić chwilę powstania uprawnienia. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku określał moment powstania uprawnienia (wiążąc go z nabyciem prawa do urlopu i złożeniem wniosku o wypłatę), natomiast nie odnosił się do wymagalności roszczenia.

Nie można również oceniać momentu wymagalności dodatku do wypoczynku przez pryzmat art. 35 § 1 – 3 kodeksu postępowania administracyjnego, nakazującego organowi administracji publicznej załatwiać sprawy niezwłocznie, a jeśli wiąże się z tym wymóg prowadzenia postępowania wyjaśniającego - w ciągu jednego miesiąca, wyjątkowo dwóch miesięcy. Przepis ten dotyczy bowiem spraw administracyjnych załatwianych w drodze decyzji, względnie postanowienia (art. 104 § 1 k.p.a.), a wypłata funkcjonariuszowi dodatku do wypoczynku do takowych spraw nie należy.

Zatem jedyne wskazanie w rozporządzeniu na wypłatę dodatku „raz w roku kalendarzowym” każe przyjąć 31 grudnia 2010 r., jako chwilę wymagalności roszczenia o dodatek, co prowadzi do uznania świadczenia za nieprzedawnione i jego zasądzenia. Analogiczne stanowisko zostało przedstawione w wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 20 stycznia 2014 r., o sygnaturze akt VII Pa 170/13 (publikowany na portalu orzeczeń Sądu Okręgowego w Świdnicy).

Niezależnie od powyższych rozważań, nawet gdyby za stroną pozwaną uznać, że roszczenie stało się wymagalne już w styczniu 2010 r., to zarzutu przedawnienia również nie należałoby uwzględnić. Zgodnie z art. 165 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej kierownik urzędu może nie uwzględnić terminu przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. Ustawodawca nie wskazując jednak jakie to konkretnie okoliczności należy uznać za wyjątkowe pozostawił sądowi, rozstrzygającemu spory na tym tle powstałe, ocenę czy w jednostkowym stanie faktycznym zaistniałe zdarzenia mogą usprawiedliwiać fakt spóźnionego wystąpienia z roszczeniem. Zdaniem Sądu taką wyjątkową okolicznością w niniejszej sprawie było wydanie przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 23 kwietnia 2013 roku w sprawie P - 44/10 wyroku stwierdzającego, że § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zauważyć należy, że każdy obowiązujący akt prawny cechuje domniemanie jego konstytucyjności. Wychodząc zaś z zasady domniemania konstytucyjności aktów normatywnych, która służy bezpieczeństwu prawnemu i poczuciu pewności prawnej, należy stwierdzić, że tylko Trybunał Konstytucyjny może orzec w przedmiocie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Zatem nie ma wątpliwości, że domniemanie konstytucyjności aktów prawnych zapewnia stabilność i pewność obrotu prawnego. Natomiast wyrok orzekający o niekonstytucyjności aktu czy też konkretnego przepisu kreuje nową rzeczywistość poprzez wzruszenie dotychczasowego porządku prawnego. Zdaniem Sądu wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego doprowadził do zmiany obowiązującego stanu prawnego w rozpoznawanym zakresie. Trybunał uznał, że przepis intertemporalny zawarty w § 10 rozporządzenia z 2010 r., zaskarżony w sprawie będącej przedmiotem orzekania, nakazujący stosowanie przepisu tego rozporządzenia do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. w zakresie odnoszącym się do wypłaty dodatku do wypoczynku, złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, jest przepisem retroaktywnym. Zakwestionowana regulacja znajduje zastosowanie nie tylko do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie ustawy, ale również wywołuje skutki dla stosunków i sytuacji prawnych w zakresie, w jakim istniały one przed jej wejściem w życie. Reguluje bowiem na nowo, w sposób mniej korzystny dla uprawnionych, zakończone zdarzenia, które podlegały ocenie poprzednio obowiązujących przepisów. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, uprawniony, składając wniosek do dopłaty do wypoczynku, zasadnie miał prawo oczekiwać otrzymania dopłaty w wysokości obliczonej zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na dzień składania wniosku. Zmiana stanu prawnego wprowadzona po złożeniu wniosku, kształtująca na nowo, w sposób mniej korzystny, sytuację prawną uprzednio zakończoną złożeniem wniosku stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz. Przedmiotowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dało powodowi asumpt do poszukiwania ochrony i obrony swoich praw przed sądem, ponieważ z tą chwilą uzyskał wiedzę, że działanie Izby Celnej było nieprawidłowe,

jako oparte na przepisie niekonstytucyjnym. Dotychczas pozostawał zaś w zaufaniu co do zasadności i słuszności podejmowanych przez Izbę decyzji. Jednak – jak się okazało - została ona podjęta z ewidentnym pokrzywdzeniem uprawnionego. Sąd dodatkowo zwrócił uwagę, że strona pozwana, pomimo wezwania przedsądowego do spełnienia świadczenia, jak i na etapie postępowania rozpoznawczego w ogóle nie rozważała czy zawarta w ustawie o służbie celnej instytucja nieuwzględnienia przedawnienia mogłaby mieć zastosowanie do sytuacji powoda. To zaś oznacza, że pozwany w sposób arbitralny i pewny założył, że nie zaistniały okoliczności usprawiedliwiające opóźnienie w dochodzeniu roszczeń. Niezależnie jednak od braku przeanalizowania przez Dyrektora pozwanej Izby sytuacji powoda w kontekście możliwości nieuwzględnienia terminu przedawnienia, Sąd zważył, że przedmiotowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było okolicznością wyjątkową w rozumieniu art. 165 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Ewentualne uchybienie trzyletniemu terminowi byłoby więc w pełni usprawiedliwione powyższą okolicznością. Tak z kolei wypowiedział się Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z dnia 25 lutego 2014, sygn. akt VII Pa 28/14.

Ustawowe odsetki zasądzono na podstawie art. 165 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej od dnia 1 stycznia 2011 r., co jest konsekwencją wyżej opisanego uznania, że roszczenie stało się wymagalne z dniem 31 grudnia 2010 r. Powództwo oddalono jedynie co do części ustawowych odsetek.

Na mocy art. 98 § 1 k.p.c. uznano powoda za stronę wygrywającą postępowanie, wobec czego nie zasądzano kosztów procesu na rzecz pozwanego.

ZARZĄDZENIE

1. (...),
2. (...),
3. (...).