<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/66348AF82E>

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 30 września 2020 roku - III SA/Kr 614/20**

|  |  |
| --- | --- |
| Data orzeczenia | 2020-09-30 |
| **Data wpływu** | 2020-06-15 |
| **Sąd** | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie |
| **Sędziowie** | Hanna Knysiak-Sudyka  Krystyna Kutzner /przewodniczący sprawozdawca/  Maria Zawadzka |
| **Symbol z opisem** | 6192 Funkcjonariusze Policji |
| **Hasła tematyczne** | Ewidencja ludności |
| **Skarżony organ** | Komendant Policji |
| **Treść wyniku** | uchylono zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą decyzję I instancji |
| **Powołane przepisy** | Dz.U. 1990 nr 30 poz 179; Art. 115a; Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. |
| **Sentencja**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Krystyna Kutzner (spr.) Sędziowie WSA Hanna Knysiak-Sudyka WSA Maria Zawadzka po rozpoznaniu w dniu 30 września 2020 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi M. K. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 23 kwietnia 2020 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wypłaty wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. | |
| **Uzasadnienie**  Komendant Wojewódzki Policji decyzją z dnia 23 kwietnia 2020 r. nr [...] utrzymał w mocy decyzję Komendanta Powiatowego Policji z dnia [...] 2020 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wypłaty M. K. (dalej: skarżąca) wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji.  Powyższa decyzja zapadła w następującym stanie faktycznym i prawnym:  Skarżąca pełniła służbę w Policji do dnia 31 maja 2005 r. Stosunek służbowy ustał na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz.U.2011.287.1687). W związku ze zwolnieniem ze służby skarżącemu wypłacono ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy przy zastosowaniu "przelicznika" 1/30 część miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym.  Wnioskiem z dnia 22 listopada 2018 roku skarżąca zwróciła się do Komendanta Powiatowego Policji o ponowne ustalenie wysokości należnego jej ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy oraz zarządzenie jego wypłaty w wysokości stanowiącej różnicę między kwotą należną a kwotą wypłaconą, z uwzględnieniem należnych odsetek ustawowych. Jako podstawę swego żądania skarżący wskazał na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 roku sygn. akt K 7/15, opublikowany w dniu 6 listopada 2018 roku (Dz.U.2018.2102), zgodnie z którym art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.  Decyzją z dnia [...] 2020 r. Komendant Powiatowy Policji odmówił wypłaty żądanego wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy. Zdaniem organu powołany przez skarżącą wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie przyznał samo w sobie uprawnień byłym policjantom do przedmiotowego ekwiwalentu w innej wysokości tj. obliczonego według przelicznika 1/21 lub 1/22 części uposażenia miesięcznego, jak to ma miejsce w innych służbach mundurowych. W związku z tym konieczna jest nowelizacja przepisów, która określi wielkość nowego "przelicznika" i ewentualny zakres stosowania wprowadzonej nowelizacji, a w szczególności czy nowe przepisy działają wstecz, a jeżeli tak, to od jakiej daty. W ocenie organu nowelizacja przepisów da dopiero możliwość określenia ewentualnego prawa do ponownego przeliczenia byłym policjantom ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop i czas wolny od służby.  Reasumując organ pierwszej instancji przyjął, że w dacie zwolnienia ze służby skarżącej jako byłemu policjantowi wypłacono w całości przysługujący mu wówczas ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop i jej uprawnienie zostało zrealizowane. Aktualnie nie ma przepisów, które regulowałyby kwestie nowego "przelicznika", co powoduje niemożność organu do ponownego naliczenia i wypłacenia wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop.  W odwołaniu od powyższej decyzji skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz ponowne przeliczenie oraz wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy, powołując się raz jeszcze na wyrok Trybunału Konstytucyjnego.  Komendant Wojewódzki Policji utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję wskazał, że w związku ze zwolnieniem skarżącej ze służby w Policji wypłacono jej ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy, przy zastosowaniu przelicznika w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym na podstawie art. 115a ww. ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym w dniu wypłaty.  Odnosząc się do zarzutów skarżącej organ wskazał, że zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego następuje z chwilą wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że utrata mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją następuje dopiero z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a nie wcześniej. Utrata mocy obowiązującej nie oznacza unieważnienia istniejącego wcześniej stanu prawnego, które prowadziłoby do automatycznego unicestwienia z tą chwilą wszystkich wcześniejszych konsekwencji prawnych. W przedmiotowym wyroku brak jest informacji, co do jego ewentualnego działania ex tunc. Przeciwny wniosek prowadziłby do sytuacji, że jakakolwiek zmiana uregulowania odnoszącego się do świadczeń przyznawanych w związku ze zwolnieniem ze służby, wywoływałaby nieograniczony w czasie skutek wsteczny, co jest zdaniem organu niedopuszczalne.  Przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest orzeczeniem negatoryjnym, eliminującym normę prawną odnoszącą się do ułamkowej części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym przez niego stanowisku służbowym, będącą podstawą do obliczenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowego. Orzeczenie tworzy tym samym lukę w systemie prawnym, uniemożliwiającą ustalenie wysokości należnego policjantowi zwalnianemu ze służby ekwiwalentu pieniężnego za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowego. Dekompletuje tym samym konstrukcję prawną określającą zasady obliczania tego ekwiwalentu, pozbawiając ją elementu niezbędnego do ustalenia wysokości ekwiwalentu za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowego.  Z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem wyłącznie, że wartość niezbędna do określenia wysokości ekwiwalentu nie może wynosić 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Wskazane orzeczenie nie ma natomiast charakteru prawotwórczego w znaczeniu pozytywnym, tj. nie określa innego przelicznika, przez co nie przyznało samo w sobie uprawnień byłym policjantom do ekwiwalentu w innej wysokości, tj. obliczonego według przelicznika np. 1/21 lub 1/22 części miesięcznego uposażenia. Skoro w dacie zwolnienia ze służby wypłacono w całości byłemu policjantowi przysługujący mu wówczas ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy, to jego uprawnienie zostało zrealizowane i aktualnie nie przysługuje mu prawo do ponownej wypłaty tego świadczenia.  Na powyższą decyzję wpłynęła skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji wraz z poprzedzającą decyzją organu I instancji oraz zasądzenie kosztów procesu wg norm przewidzianych. W uzasadnieniu skargi raz jeszcze powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego wskazując, że jest wystarczającą podstawą do wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystane urlopy w wymiarze wynikającym z tego orzeczenia.  W odpowiedzi na skargę Komendant Wojewódzki Policji wniósł o jej oddalenie i podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.  Organ odwoławczy stwierdził, że skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wydanego do sygn. akt K 7/15, norma z art. 115a ustawy o Policji została ograniczona do następującej dyspozycji: "Ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 ustala się w wysokości (-) części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym". Zdaniem organu ułamek "1/30" należy pomijać, jako niekonstytucyjną część przepisu. Jednocześnie z żadnego innego przepisu ustawy o Policji nie wynika wymiar uposażenia za 1 dzień urlopu wypoczynkowego dodatkowego policjanta. W ocenie organu, nieuprawnione byłoby stosowanie na zasadzie analogii przeliczników obowiązujących w innych służbach mundurowych, tym bardziej, że nie są one jednolite i wynoszą 1/21 lub 1/22. To samo stwierdzenie dotyczy przepisów regulujących stosunek pracy, które co prawda określają szczegółowy sposób obliczania ekwiwalentu za 1 dzień urlopu wypoczynkowego, ale nie mogą mieć zastosowania do funkcjonariuszy Policji. Z treści art. 5 Kodeksu pracy jednoznacznie bowiem wynika, że odnosi się do innych kategorii pracowników oraz do stosunków pracy, a nie do stosunków służbowych o charakterze administracyjnoprawnym. Organy administracji publicznej nie są zresztą uprawnione do domniemywania podstawy prawnej swojego działania ani do uzupełniania zdekompletowanej normy prawnej według własnego uznania. Rozstrzygają sprawy na podstawie administracyjnego prawa materialnego, natomiast stosowanie innych gałęzi prawa jest możliwe tylko wtedy, gdy normy te upoważniają organy administracji publicznej do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji.  Organ II instancji uznał, że norma art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji nie może zostać w odniesieniu do skarżącego zrealizowana w sposób inny, niż to zostało wykonane w dacie jego zwolnienia, poprzez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w wysokości wówczas określonej.  Wypłata uzupełniająca ekwiwalent za niewykorzystany urlop będzie ewentualnie możliwa dopiero po nowelizacji ustawy określającej nowy "przelicznik". Warunkiem wypłaty będzie także ustalenie kręgu adresatów znowelizowanej normy i zasięgu czasowego jej obowiązywania. Nowy stan prawny będzie również stanowił dla skarżącej podstawę ewentualnego wystąpienia z nowym żądaniem.  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:  Stosownie do art.1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U.2019.2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że przedmiotem kontroli Sądu jest zgodność zaskarżonej decyzji z przepisami prawa.  Na podstawie art.134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.2019.2325 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.) Sąd przy rozstrzyganiu sprawy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.  Mając na uwadze wskazane powyżej kryterium legalności, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdza, skarga zasługuje na uwzględnienie.  W rozpatrywanej sprawie stan faktyczny ustalony przez organy Policji nie jest sporny. W dacie zwolnienia ze służby skarżącej wypłacono ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy w oparciu o art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w brzmieniu wówczas obowiązującym, tj. przy przyjęciu wysokości ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym na ostatnio zajmowanym stanowisku.  Okolicznością bezsporną w sprawie jest także to, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 (ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z dnia 6 listopada 2018 r., poz. 2102) orzeczono, iż "art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544 i 1669) w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".  Obie strony sporu tj. skarżąca i organy Policji zgodne są co do tego, że do chwili obecnej stwierdzony jako "niekonstytucyjny" ułamek 1/30 nie został zastąpiony ustawowo innym ułamkiem – np. 1/22 czy 1/21, zastosowanym w innych ustawach dotyczących funkcjonariuszy innych służb mundurowych: Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego czy wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej.  Wreszcie poza sporem pozostaje także to, że prawo do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego nabywane jest wyłącznie w sytuacji zwolnienia ze służby (na zasadach art. 41 i art. 116 ustawy o Policji w zw. z art. 114 tej ustawy).  W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i brakiem nowych przepisów zastępujących niekonstytucyjny przelicznik 1/ 30 innym przelicznikiem dopuszczalne i możliwe jest ponowne przeliczenie i wypłacenie tzw. "wyrównania" ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop – jak chce tego skarżący, czy też ponowne przeliczenie i wypłacenie tego ekwiwalentu jest niedopuszczalne, jak twierdzą organy obu instancji.  Rozstrzygając zaistniały w rozpatrywanej sprawie spór Sąd podzielił stanowisko skarżącego jako zgodne z prawem.  W związku z ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15, w ocenie Sądu, w oparciu o istniejący stan prawny można wyliczyć nowy przelicznik za niewykorzystany urlop zgodnie ze stanowiskiem Trybunału. Sposób wyliczenia kwoty należnej wskazuje wprost uzasadnienie przytoczonego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przy czym – co należy podkreślić - do dnia 1 lipca 2019 r. okres rozliczeniowy, o którym mowa w art. 33 ust. 3 ustawy o Policji, w zw. z ust. 2 tego artykułu i w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 to 3-miesięczny okres rozliczeniowy (zmiana z dniem 1 lipca 2019 r. – Dz.U.2019.1635) i taki też należy przyjąć do wymienionych wyliczeń należnej kwoty ekwiwalentu w stosunku do policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 1 lipca 2019 r.  Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu omawianego wyroku, iż "Ekwiwalent pieniężny przysługuje także za niewykorzystany czas wolny od służby udzielany na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem w zamian za czas służby przekraczający 40 godzin w tygodniu, w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym, policjantowi udziela się czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze albo przyznaje rekompensatę pieniężną. Nie dotyczy to policjantów uprawnionych do dodatku funkcyjnego.(...) Użycie przez ustawodawcę słowa "ekwiwalent" na oznaczenie świadczenia pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy uzasadnia wniosek, że chodziło o równowartość niewykorzystanych urlopów. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy jest "zastępczą formą" wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, która powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tych świadczeń w naturze. Innymi słowy, po ustaniu stosunku służby, prawo do urlopu przekształca się w świadczenie pieniężne, będące, jak sama nazwa wskazuje, jego ekwiwalentem. Obowiązek wypłaty obciąża Policję (pracodawcę), ponieważ w czasie służby w tej formacji funkcjonariusz nabył powyższe uprawnienia, których z powodu wykonywania obowiązków służbowych nie mógł zrealizować w naturze. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe nie ma charakteru uznaniowego. Prawo do ekwiwalentu wynika z ustawy o Policji i jego realizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, tj. poprzez wypłatę ekwiwalentu, natomiast odmowa jego wypłacenia – w drodze decyzji administracyjnej (zob. wyrok NSA z 15 kwietnia 2014r., sygn. akt I OSK 542/13, Lex nr 1798154). Prawo do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego nabywane jest wyłącznie w sytuacji zwolnienia ze służby. Ze względu na funkcję art. 66 ust. 2 Konstytucji (gwarancja prawa do wypoczynku) i jego związek z ochroną zdrowia i życia pracownika, podstawową formą urzeczywistnienia przedmiotowego uprawnienia jest faktyczne wykorzystanie urlopu (...). Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy. Taki sposób obliczania wartości jednego dnia urlopu wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych. Interpretację taką wspiera także treść art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, który ustala wysokość uposażenia przysługującego policjantowi w razie wykorzystania urlopu. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze."  Z przytoczonej treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika więc wprost sposób wyliczenia wysokości należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, którym jest na dzień zwolnienia ze służby ilość dni niewykorzystanego urlopu przy przyjęciu, że za 1 dzień niewykorzystanego urlopu przysługuje wynagrodzenie za 1 dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby. Oznacza to, że w niniejszej sprawie należy po wyliczeniu ilości dni urlopu przysługującego skarżącemu tę ilość urlopu pomnożyć przez wysokość wynagrodzenia przysługującego skarżącemu za 1 dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby obliczonego – zgodnie z uzasadnieniem Trybunału Konstytucyjnego - w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym. Inaczej mówiąc, należy ilość należnego i niewykorzystanego urlopu pomnożyć przez "wycenę" (dokonaną zgodnie z uzasadnieniem TK) ostatniego 1 dnia roboczego przysługującego skarżącemu na dzień zwolnienia ze służby.  Sposób wyliczenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wyliczenie należnego skarżącemu na dzień zwolnienia ze służby ekwiwalentu za niewykorzystany urlop nie tylko nie wymaga nowelizacji przepisów, ale nie powinno nastręczać organom Policji trudności, skoro przyjmuje się, że świadczeniem ekwiwalentnym za jeden dzień niewykorzystanego urlopu policjanta jest jego wynagrodzenie za jeden dzień roboczy. Ilość dni roboczych w każdym roku kalendarzowym jest okolicznością faktyczną, możliwą do ustalenia w oparciu o kalendarz na dany rok i w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U.2015.90). Na marginesie należy zauważyć, że "wymiar czasu pracy" w każdym roku publikowany jest w internecie. Ustalenie wysokości wynagrodzenia policjanta w danym roku kalendarzowym wynika z danych posiadanych przez organy Policji.  Odnosząc się do stanowiska obu organów zawartego w uzasadnieniu decyzji należy podnieść, że skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego była utrata z dniem 6 listopada 2018 r. (data publikacji w dzienniku urzędowym) mocy obowiązującej art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.) w takim zakresie, w jakim określał on współczynnik ułamkowy 1/30 uposażenia policjanta jako podstawę ustalenia wysokości ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Przepis ten nie został wyeliminowany z systemu prawnego w całości, co oznacza, że organ administracji publicznej musi zrekonstruować treść tego przepisu zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Stosownie bowiem do art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.  W uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował z przepisów art. 66 ust. 2 Konstytucji oraz art. 115a ustawy o Policji normę prawną, zgodnie z którą świadczeniem ekwiwalentnym za jeden dzień urlopu jest wynagrodzenie funkcjonariusza za jeden dzień roboczy. Stąd przy stosowaniu art. 115a ustawy o Policji organy Policji dokonując wyliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop powinny uwzględnić, że świadczeniem ekwiwalentnym za dzień niewykorzystanego urlopu jest wynagrodzenie nie w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, lecz w wysokości jednego dnia roboczego.  Nadto należy podnieść, że w orzecznictwie nie budzi żadnych wątpliwości, iż pozbawienie przez Trybunał Konstytucyjny danej normy prawnej domniemania jej konstytucyjności powoduje wyeliminowanie tej normy od początku jej obowiązywania. Oznacza to usunięcie danej normy prawnej z przepisu, a konkretnie w niniejszej sprawie oznacza, że ułamek 1/30, zaniżający policjantowi wysokość należnego ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, nie istniał już od daty jego wejścia w życie.  W związku z powyższym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 "przyznał" policjantowi prawo do wyższego ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji... (Dz.U.100.1084), która wprowadziła niekompatybilność zmiany systemu urlopu 30-dniowego liczonego w dniach kalendarzowych na system 26-dniowy liczony w dniach roboczych z wprowadzeniem do ustawy o Policji art. 115a. Inne stanowisko byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej z uwagi na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2311/14).W kontrolowanej sprawie jest to prawo gwarantowane treścią art. 66 ust. 2 Konstytucji, tj. prawo do urlopu i jego ekwiwalentu pieniężnego, które - jak to podkreślał w powołanym wyżej i omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny - mają charakter bezwarunkowy.  Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie nie można przyjąć zaistnienia instytucji przedawnienia z uwagi na treść art. 107 ust. 1 ustawy o Policji. Co prawda, zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy o Policji 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, nie mniej w myśl ust. 2 tego artykułu organ właściwy do rozpatrywania roszczeń może nie uwzględnić przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. W rozpatrywanej sprawie taką okolicznością jest wydanie w dniu 30 października 2018 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 7/15, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją przepisu będącego podstawą prawną czynności organu. W tym zakresie Sąd podziela stanowisko wyrażone przez sądownictwo administracyjne, m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 381/19, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 314/19 i z dnia 27 czerwca 2019 r., II SA/Ol 416/19 (CBOSA), w których za taką wyjątkową okoliczność uznano właśnie stwierdzenie niekonstytucyjności normy prawnej stanowiącej podstawę wyliczenia skarżącemu spornego ekwiwalentu.  Nadto Sąd podnosi, że art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi o prawie jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności prawnej podstawy orzeczenia, albowiem celem ustawowej procedury, realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji, musi być realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji indywidualnych stosunków prawnych, wyznaczając cel "wznowienia" w trybie procedur ukształtowanych w ustawach. Z tego względu jakiekolwiek ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy uzasadnia to dyspozycja konkretnego przepisu Konstytucji, który wyłączałby wznawianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej. **Niedopuszczalne jest więc ograniczanie zasady "wzruszalności" aktów stosowania prawa wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy to wprost, czy też na skutek ich wykładni, albowiem godziłoby to w zasadę nadrzędności Konstytucji wynikającą z art. 8 ust. 1 Konstytucji.** Sąd podkreśla, że w zakresie tym podziela w pełni uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2010 r., sygn. akt II GPS 1/10, opubl. ONSAiWSA 2010/5/81). Powyższe oznacza, że nie można przez instytucję przedawnienia unicestwiać uprawnienia jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności prawnej podstawy czynności materialno-technicznej wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. **Takie działania organów Policji godzą również w konstytucyjną zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzoną z niej zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.**  Skarżąca w sposób oczywisty przed wydaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie mogła wystąpić z żądaniem uzupełniania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, albowiem art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji korzystał z domniemania zgodności z Konstytucją. Dopiero wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) zrodziło po stronie policjanta uprawnienie do tego, aby domagać się uzupełnienia wypłaconego już uprzednio ekwiwalentu do wysokości odpowiadającej konstytucyjnym regulacjom. Oznacza to także, że nie mogło przedawnić się roszczenie, które dotychczas nie istniało.  Na marginesie należy zauważyć, że jedynym środkiem uznawanym za ograniczenie czasowego oddziaływania wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest określenie przez Trybunał Konstytucyjny innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż data ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP), jednak tego środka Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) nie zastosował. Nie ma zatem żadnych prawnych przesłanek, by ograniczyć uprawnienie funkcjonariuszy Policji do uzyskania pełnego, odpowiadającego wymogom konstytucyjnym ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w zależności od kryterium daty zwolnienia ze służby, o ile zwolnienie to nastąpiło po wejściu w życie zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny art.115a ustawy o Policji, czyli po dniu 19 października 2001 r., a tak było w niniejszej sprawie. W zakresie tym Sąd w pełni podziela stanowisko zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 313/19 oraz z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 312/19, CBOSA).  Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organy Policji uwzględnią przedstawioną powyżej ocenę prawną, stosownie do art. 153 p.p.s.a., w szczególności mając na względzie art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji (policjant zwalniany ze służby za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby, przyznany za pracę ponad wymiar, otrzymuje ekwiwalent pieniężny) i dokonają wyliczenia i wypłaty skarżącemu części należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop na podstawie art. 115a ustawy o Policji zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP (pracownikowi przysługuje prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów oraz maksymalnych norm czasu pracy) i stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14), zgodnie z którym prawo to gwarantowane jest w art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwarunkowy, a rekompensata pieniężna za niewykorzystany (płatny) urlop stanowi konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu.  Mając na względzie naruszenie przez organy administracyjne obu instancji przepisów prawa materialnego – wskazanych wyżej przepisów Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej i ustawy o Policji – Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. oraz art. 135 p.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji – jak w sentencji wyroku. | |
|  |  |