**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 kwietnia 2020 roku, sygn. akt I OSK 2749/19, oddalił skargę kasacyjną Komendanta Policji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 18 lipca 2019 roku, sygn. akt II SAB/Op 22/19.**

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D30739AB9E>

**II SAB/Op 22/19 - Wyrok WSA w Opolu**

Data orzeczenia 2019-07-18 orzeczenie nieprawomocne Data wpływu 2019-04-01 **Sąd Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu**

Sędziowie Elżbieta Kmiecik Jerzy Krupiński /przewodniczący/ Krzysztof Bogusz /sprawozdawca/

Symbol z opisem 6192 Funkcjonariusze Policji 659 Hasła tematyczne Administracyjne postępowanie

**Sygn. powiązane I OSK 2749/19 - Wyrok NSA z 2020-04-29**

Skarżony organ Komendant Policji

**Treść wyniku Zobowiązano organ do dokonania czynności**

Stwierdzono, że przewlekłe prowadzenie postępowania nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa

Dalej idącą skargę oddalono

Powołane przepisy Dz. U. 2018 poz. 2096 art. 35 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jedn.

**SENTENCJA**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Krupiński Sędziowie Sędzia WSA Krzysztof Bogusz (spr.) Sędzia WSA Elżbieta Kmiecik Protokolant Referent stażysta Marta Gajowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 lipca 2019 r. sprawy ze skargi P. R. na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez Komendanta Powiatowego Policji w Brzegu w przedmiocie wniosku o wypłacenie **ekwiwalentu** **za** niewykorzystany **urlop** i czas wolny

1) zobowiązuje Komendanta Powiatowego Policji w Brzegu do rozpoznania wniosku P. R. z dnia 20 listopada 2018 r., w terminie 30 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi sprawy,

2) stwierdza, że przewlekłe prowadzenie postępowania nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa,

3) dalej idącą skargę oddala,

4) **zasądza** od Komendanta Powiatowego Policji w Brzegu na rzecz skarżącego P. R. kwotę **480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych**, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 20 listopada 2018 r. P. R. wezwał Komendanta Powiatowego Policji w Brzegu o uchylenie czynności materialno-technicznej, polegającej na naliczeniu i wypłacie **ekwiwalentu** pieniężnego **za** niewykorzystany **urlop** wypoczynkowy i dodatkowy oraz o ponowne wyliczenie należnej kwoty **ekwiwalentu** i wypłatę różnicy pomiędzy kwotą należną i wypłaconą wraz z odsetkami.

Wnioskodawca wyjaśnił, że ze służby czynnej w Policji został zwolniony z dniem [...], otrzymując **ekwiwalent** pieniężny **za** niewykorzystany **urlop** wypoczynkowy. Wysokość należnego **ekwiwalentu** określał art. 115a ustawy o Policji, uznany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15, **za** niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Dalej P. R. wywodził, że metoda obliczania wysokości **ekwiwalentu** pieniężnego **za** 1 dzień niewykorzystanego **urlopu** wypoczynkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia jest mniej korzystna niż metoda obliczania **ekwiwalentu** z zastosowaniem mnożnika 1/22 lub 1/21, jak w innych służbach mundurowych. Wniósł o załatwienie sprawy decyzją administracyjną i wypłatę **ekwiwalentu** w prawidłowej wysokości wraz z odsetkami ustawowymi, liczonymi od daty wymagalności świadczenia.

Pismem z dnia 26 listopada 2018 r. Komendant Powiatowy Policji w Brzegu zawiadomił wnioskodawcę o przekazaniu wniosku według właściwości do Wydziału Finansów Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu.

W piśmie z dnia 31 stycznia 2019 r. Komendant Powiatowy Policji w Brzegu poinformował wnioskodawcę, że wypłata wyrównania **ekwiwalentu** **za** niewykorzystany **urlop** wypoczynkowy nastąpi dopiero po zmianie przepisów wywołanej wyrokiem T.K. z 30 października 2018 r. i dlatego wniosek zostanie przez organ rozpatrzony po nowelizacji, w niezbędnym zakresie, ustawy o Policji.

Pismem z dnia 12 lutego 2019 r. wnioskodawca złożył do Komendanta Wojewódzkiego Policji ponaglenie na podstawie art. 37 K.p.a. w związku z niezałatwieniem jego wniosku z dnia 20 listopada 2018 r.

W skardze z dnia 8 marca 2019r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na przewlekłość postępowania Komendanta Powiatowego Policji w Brzegu skarżący zarzucił brak załatwienia jego podania z dnia 20 listopada 2018 r. i wniósł o zobowiązanie organu do rozpatrzenia sprawy w przedmiocie przyznania **ekwiwalentu**, stwierdzenie przewlekłości postępowania w stopniu rażącym, przyznanie skarżącemu od organu sumy pieniężnej w kwocie 1000 zł zgodnie z art. 149 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) i przyznanie stronie od organu kosztów postępowania sądowego.

W odpowiedzi na skargę Komendant Powiatowy Policji w Brzegu wniósł o odrzucenie lub oddalenie skargi, ponieważ sprawa nie należy do sądu administracyjnego (żądanie wypłaty określonej kwoty pieniężnej jest żądaniem zapłaty z czynu niedozwolonego). Ponadto Komendant Powiatowy Policji stwierdził, że stosuje prawo, a nie tworzy je, w związku z czym nie można dokonać wypłaty dochodzonej różnicy **ekwiwalentu** bez zmiany przepisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm., dalej w skrócie: "p.p.s.a."), kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. W tym zakresie przedmiotem kontroli sądowej nie jest objęty określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie, w określonym przez prawo terminie. Dla dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania organu nie mają znaczenia powody, dla jakich akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana.

W myśl zaś art. 52 § 1 p.p.s.a., skargę na bezczynność lub przewlekłość można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W przypadku skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, wniesienie skargi należy poprzedzić ponagleniem do organu wyższego stopnia na podstawie art. 37 § 1 K.p.a. Dopiero po wyczerpaniu tego trybu strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego, zaś skarga jest dopuszczalna niezależnie od tego, czy stanowisko organu wyższego stopnia było pozytywne, czy negatywne, a nawet - czy zostało ono rozpoznane. Wystarczające jest wykazanie złożenia przez stronę skarżącą stosownego ponaglenia do organu wyższego stopnia, a skargę można wnieść w każdym czasie.

**Skarżący przed wniesieniem skargi do Sądu spełnił wymóg formalny, albowiem w dniu 12 lutego 2019 r. złożył ponaglenie do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu.**

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 4 p.p.s.a.

**Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie okazała się uzasadniona**. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany wskazanymi przez stronę skarżącą zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną z zastrzeżeniem art.57a.

Pojęcie przewlekłości postępowania zdefiniowane zostało w przepisach K.p.a. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 2 K.p.a. o przewlekłości postępowania mówimy, gdy postępowanie administracyjne jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

Kontroli Sądu podlega zachowanie terminów określonych w art. 35 K.p.a. oraz wymóg prowadzenia sprawy z poszanowaniem zasad postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 12 K.p.a., który statuuje jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest to, że organy administracji mają działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia. Zwłaszcza sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji czy wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Wskazać należy, że art. 35 § 1-3 K.p.a. stanowi rozwinięcie ww. zasady, zobowiązując organy administracji publicznej do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki.

Wymaga podkreślenia, że - zgodnie z powołanym przepisem - niezwłocznie winny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

Natomiast, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego winno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, określonym w art. 35 K.p.a. lub w przepisach szczególnych, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 K.p.a.). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 K.p.a.).

W orzecznictwie przyjmuje się, że przewlekłość postępowania należy traktować jako stan sprawy, którego zaistnienie sąd ocenia bez względu na to, czy organ wydał finalną decyzję, gdyż jest ona zjawiskiem (sytuacją) niezmiennym, co najwyżej stopniowalnym. Stąd z przewlekłością postępowania mamy do czynienia, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie a podejmowane przez niego działania nie charakteryzują się koncentracją, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy.

W judykaturze wskazuje się, że - oceniając zwłokę organu w załatwieniu konkretnej sprawy administracyjnej - nie można abstrahować od jej indywidualnego charakteru. Rozsądny termin postępowania musi zostać określony w świetle wszystkich okoliczności danej sprawy oraz w oparciu o takie kryteria jak: złożoność sprawy, postawę samego skarżącego i właściwych organów, znaczenie przedmiotu postępowania dla skarżącego. W efekcie, w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym, w których zachodzi konieczność przeprowadzenia wielu dowodów, obowiązkiem organu jest sprawne, co nie oznacza, że zawsze szybkie, prowadzenie postępowania dowodowego, zmierzające do ustalenia stanu faktycznego pozwalającego na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2013 r. sygn akt II OSK 34/13 (por. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), stwierdził, że pojęcie "przewlekłość postępowania" obejmuje opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy.

W ocenie Sądu, w realiach rozpoznawanej sprawy, mamy do czynienia z tak rozumianą przewlekłością. Wszystkie podjęte przez organ czynności nastąpiły już po upływie terminów wyznaczonych przepisami art. 35 K.p.a. na załatwienie sprawy przez organ. W tym miejscu podkreślić jednak należy, że oceniając, czy organ pozostaje w bezczynności Sąd bierze pod uwagę sytuację istniejącą w dacie orzekania. Z powyższego przepisu wynika bowiem, że wydanie przez organ decyzji lub innego aktu wyłącza możliwość uwzględnienia skargi na bezczynność. Tym samym, jeżeli w toku postępowania sądowoadministracyjnego, przed dniem orzekania w sprawie ze skargi na bezczynność, organ administracji publicznej wyda akt lub podejmie czynność, których domagała się strona, to przestaje on być w bezczynności.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy, wskazać należy, że Komendant Powiatowy Policji, któremu zarzucono bezczynność w załatwieniu sprawy zainicjowanej wnioskiem skarżącego z dnia 20 listopada 2018 r. o naliczenie i wypłacenie różnicy **ekwiwalentu** pieniężnego **za** niewykorzystany **urlop** wypoczynkowy i dodatkowy, poinformował skarżącego pismem z dnia 31 stycznia 2019 r., że wypłata **ekwiwalentu** **za** niewykorzystany **urlop** wypoczynkowy następuje w drodze czynności materialno-technicznej i nie stanowi podstawy do wydania decyzji administracyjnej. Jedynie odmowa wypłacenia **ekwiwalentu** następuje w drodze decyzji.

Wprawdzie organ udzielił pisemnej odpowiedzi na wniosek skarżącego w dniu 31 stycznia 2019 r., to jednak należy uznać, że powyższy sposób załatwienia sprawy opisanej we wniosku nie odpowiadał prawu. Organ uznał **za** załatwienie sprawy sytuację, w której " z uwagi na zakres żądania, wniosek został przekazany do Wydziału Finansów KWP w Opolu i zostanie rozpatrzony po nowelizacji ustawy o Policji w tym zakresie". Tak podjęte czynności muszą być ocenione jako niewystarczające i niezmierzające do merytorycznego załatwienia sprawy, tj. rozstrzygnięcia żądania strony w kwestii obliczenia **ekwiwalentu** **za** **urlop** wypoczynkowy z zastosowaniem innego mnożnika niż 1/30. Nie budzi wątpliwości, że sprawa dotycząca **ekwiwalentu** **za** niewykorzystany **urlop** wypoczynkowy jest czynnością materialno-techniczną, jednakże odmowa wypłaty **ekwiwalentu** winna być dokonana w formie decyzji.

Zgodnie z prezentowanym w orzecznictwie poglądem, odmowa dokonania czynności materialno-technicznej winna być dokonana w drodze decyzji, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, o której załatwienie zwróciła się strona, mająca w tym interes prawny. Taka forma załatwienia, umożliwiająca instancyjną i pozainstancyjną kontrolę zgodności rozstrzygnięcia z prawem, w najlepszy sposób chroni zarówno interes społeczny, jak i interes indywidualny strony (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt II SAB/Sz 87/16 i powołane tam orzecznictwo, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 października 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 93/18).

W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się, że rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym - bez żadnej wątpliwości i wahań - można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty.

Kwalifikacja naruszenia, jako rażące, musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Podkreśla się także, że dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Ponadto, rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być w oczywisty sposób pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Nie można jednak przyjąć, że w każdej bezczynności mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa.

W okolicznościach niniejszej sprawy **organ odpowiedział na wniosek skarżącego z dnia 20 listopada 2018r. działając w błędnym przekonaniu, że informując wnioskodawcę pisemnie, załatwił sprawę w odpowiedniej formie.** Sąd przyjął że działania organu nie wynikały ze złej woli, a jedynie błędnej interpretacji przepisów. Dlatego przyjąć należy, że nie zaistniały podstawy do przypisania zachowaniu organu rażącego naruszenia prawa (pkt 2 wyroku).

Ze względów jak wyżej, w ocenie Sądu, nie zachodziła potrzeba przyznania skarżącemu od organu sumy pieniężnej na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. i w tym zakresie skarga została oddalona (pkt 3 wyroku).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a. (pkt 4 wyroku

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9C7E3D31CB>

**I OSK 2749/19 - Wyrok NSA**

Data orzeczenia 2020-04-29 orzeczenie prawomocne Data wpływu 2019-10-10

**Sąd Naczelny Sąd Administracyjny**

Sędziowie Ewa Kręcichwost – Durchowska Iwona Bogucka /przewodniczący/ Przemysław Szustakiewicz /sprawozdawca/

Symbol z opisem 6192 Funkcjonariusze Policji 659

Sygn. powiązane II SAB/Op 22/19 - Wyrok WSA w Opolu z 2019-07-18

Skarżony organ Komendant Policji

**Treść wyniku Oddalono skargę kasacyjną**

**SENTENCJA**

**Naczelny Sąd Administracyjny w składzie**:

Przewodniczący: Sędzia NSA Iwona Bogucka Sędziowie: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.) Sędzia del. WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska po rozpoznaniu w dniu 29 kwietnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Komendanta Powiatowego Policji w [...] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SAB/Op 22/19 w sprawie ze skargi P.R. na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez Komendanta Powiatowego Policji w [...] w przedmiocie wniosku o wypłacenie **ekwiwalentu** **za** niewykorzystany **urlop** i czas wolny

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od Komendanta Powiatowego Policji w [...] na rzecz P.R. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego