**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygn. akt III SAB Gd 24 - 20 z 24 kwietnia 2020 roku**

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/31ACFC19E7>

**III SAB/Gd 24/20 - Wyrok**

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2020-04-24 |
| **Data wpływu** | 2020-03-26 |
| **Sąd** | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku |
| **Sędziowie** | Jacek Hyla /przewodniczący/  Jolanta Sudoł  Paweł Mierzejewski /sprawozdawca/ |
| **Symbol z opisem** | 6192 Funkcjonariusze Policji  658 |
| **Hasła tematyczne** | Policja |
| **Skarżony organ** | Komendant Policji |
| **Treść wyniku** | Zobowiązano do dokonania czynności |
| **Powołane przepisy** | Dz.U. 2018 nr 0 poz 2096; art. 35 par. 3 k.p.a.; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jedn.  Dz.U. 2019 nr 0 poz 2325; art. 149 par. 1 pkt 1, i par. 1 a; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j. |
| **Sentencja**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Hyla Sędziowie: Sędzia WSA Jolanta Sudoł Sędzia WSA Paweł Mierzejewski (spr.) po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 24 kwietnia 2020 r. sprawy ze skargi M. K. na bezczynność Komendanta Wojewódzkiego Policji w G. w przedmiocie rozpatrzenia wniosku dotyczącego wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy 1. zobowiązuje Komendanta Wojewódzkiego Policji w G. do rozpatrzenia wniosku skarżącego M. K. w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez organ odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami; 2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. | |
| **Uzasadnienie**  Pismem datowanym na dzień 27 maja 2019 r. M. K. (dalej również jako "wnioskodawca", "strona" albo "skarżący") zwrócił się do Komendy Wojewódzkiej Policji w G. z pytaniem dlaczego i na jakiej podstawie nie został mu wypłacony ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy za 2018 i 2019 r. M. K. podkreślił, że zakończył służbę w Policji w związku z przejściem na emeryturę w dniu 30 kwietnia 2019 r., a w wystawionym świadectwie służby zawarto zapis, że zostanie mu wypłacony należny ekwiwalent pieniężny, co jednak do tej pory nie nastąpiło.  W odpowiedzi na wskazane pismo Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Komendy Wojewódzkiej Policji w G. pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. poinformował M. K., że w obecnym stanie prawnym brak jest normy ustawowej wprowadzającej prawidłowy mechanizm naliczania ekwiwalentu. Sytuacja ta jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15), w którym orzeczono, że art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. 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 zw. z art. 31 ust 3 zdanie drugie Konstytucji RP. W ocenie organu zaistniała sytuacja trwać będzie do czasu ustanowienia przez ustawodawcę przepisu prawa, w którym wskazane zostanie, w jaki sposób należy obliczać wysokość ekwiwalentu. Organ zaznaczył jednocześnie, że w związku z trwającymi pracami legislacyjnymi nie jest obecnie możliwe określenie, kiedy projektowane regulacje wejdą w życie.  Pismem z dnia 6 lipca 2019 r. M. K. wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji w G. o wypłatę ekwiwalentu za 22 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego za 2018 r., 26 dni urlopu wypoczynkowego za 2019 r. oraz 5 dni niewykorzystanego urlopu dodatkowego za rok 2019 r. Uzasadniając wniesione żądanie M. K. powołał się na wydany w podobnej sprawie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 maja 2019 r. (sygn. akt III SA/Gd 218/19), gdzie orzeczono, że art. 115a ustawy o Policji interpretowany zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP stanowi wystarczającą podstawę dla rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie wyliczenia i wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.  Pismo to wpłynęło do Komendanta Wojewódzkiego Policji w G. w dniu 15 lipca 2019 r.  W odpowiedzi pismem z dnia 31 lipca 2019 r. wnioskodawca został poinformowany, że termin zakończenia postepowania w sprawie ustalono na dzień 30 września 2019 r. zgodnie z przepisem art. 35 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego ustalającym dla sprawy szczególnie skomplikowanej dwumiesięczny termin dla jej załatwienia. Odnosząc się do wskazanego przez stronę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku o sygn. akt III SA/Gd 218/19, podkreślono, że nie jest on prawomocny oraz że nie został wydany w stosunku do M. K., a zatem nie jest dla organu w żaden sposób wiążący.  Kolejnym pismem z dnia 27 września 2019 r. poinformowano wnioskodawcę, że termin zakończenia postępowania zostaje przesunięty na dzień 31 stycznia 2020 r. oraz, że niezwłocznie po wejściu w życie regulacji określających sposób ustalenia wysokości omawianego ekwiwalentu zostaną podjęte niezbędne działania zmierzające do załatwienia przedmiotowej sprawy, to jest od wypłacenia należnych wnioskodawcy świadczeń.  Pismem z dnia 10 stycznia 2020 r. M. K. wniósł do Komendanta Wojewódzkiego Policji z G. ponaglenie w trybie art. 37 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Wnioskodawca podkreślił, że w jego ocenie brak jest jakichkolwiek przeszkód uniemożliwiających pozytywne załatwienie przedmiotowej sprawy i wypłacenia należnego ekwiwalentu.  Pismem z dnia 24 stycznia 2020 r. Komendant Wojewódzki Policji w G. poinformował wnioskodawcę, że termin zakończenia postępowania został przesunięty na dzień 30 kwietnia 2020 r. W piśmie tym podtrzymano stanowisko, że wypłata ekwiwalentu będzie możliwa dopiero po wejściu nowych regulacji prawnych, które na nowo określą zasady dotyczące wypłaty zaległych należności, w tym przede wszystkim sposób ustalania ich wysokości.  W dniu 13 lutego 2020 r. M. K. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność Komendanta Wojewódzkiego Policji w G. w sprawie wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.  W uzasadnieniu skargi skarżący przedstawił przebieg postepowania w sprawie oraz swoją trudną sytuację życiową. Skarżący podtrzymał stanowisko, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 30 października 2018 r. wyroku w sprawie K 7/15 nie stanowi przeszkody do pozytywnego rozpatrzenia złożonego przez niego wniosku, w tym w szczególności nie ma potrzeby oczekiwania na projektowaną w związku z tym wyrokiem nowelizację ustawy o Policji.  Skarżący wskazał nadto na stanowisko sądów administracyjnych wyrażone w innych sprawach dotyczących wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop po zwolnieniu ze służby w Policji, zapadłych po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 30 października 2018 r. sygn. K 7/15.  W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że organ nie pozostaje w bezczynności, ponieważ w sprawie podjęto realne czynności mające na celu załatwienie sprawy skarżącego. Organ podkreślił, ze nie kwestionuje prawa M. K. do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Wielokrotnie informował jednak stronę, że nie podziela stanowiska o możliwości rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy przed ustanowieniem przed ustawodawcę przepisu prawa, w którym wskazanie zostanie w jaki sposób należy obliczyć wysokość żądanego ekwiwalentu. Organ nie jest zaś władny ustalić niezbędnego wskaźnika we własnym zakresie, ponieważ w kompetencje takie wyposażony jest jedynie ustawodawca.  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:  Skarga zasługiwała na uwzględnienie.  W świetle art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej powoływanej w skrócie jako "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skarga do sądu administracyjnego przysługuje więc w sprawach, w których wydawane są decyzje administracyjne albo postanowienia (art. 3 § 2 pkt 1 – 3 p.p.s.a.) oraz w tych sprawach, w których mogą być wydawane akty lub podejmowane czynności dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).  Z uwagi na to, że przedmiotem skargi skarżący uczynił bezczynność organu skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów zgodnie z art. 119 pkt 4 i art. 120 p.p.s.a.  Należy w pierwszej kolejności wskazać, że w myśl art. 52 § 1 p.p.s.a. skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W przypadku skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, wniesienie skargi należy poprzedzić ponagleniem do organu wyższego stopnia (o którym mowa w art. 37 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej w skrócie jako "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 wyrażone.  Odnosząc powyższe uwagi do realiów niniejszej sprawy stwierdzić należy, że skarżący przed wniesieniem skargi do Sądu spełnił wymóg formalny albowiem złożył ponaglenie.  Przechodząc do merytorycznej oceny wniesionej przez skarżącego skargi na bezczynność Komendanta Wojewódzkiego Policji w G. stwierdzić należy, że przepisy p.p.s.a. nie definiują pojęcia "bezczynności". W art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. ustawodawca wskazał z kolei, że o stanie bezczynności można mówić, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Powyższe pozwala przyjąć, że sądowa ocena stanu bezczynności ogranicza się do ustalenia, że sprawy nie załatwiono w terminie ustawowym albo wyznaczonym przez organ zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Innymi słowy, przedmiotem skargi na bezczynność jest wyłącznie ocena zachowania organu w postępowaniu administracyjnym przez pryzmat terminowości, a wniesienie skargi ukierunkowane jest na wymuszeniu na organie podjęcia wymaganej prawem czynności lub aktu. Bez znaczenia jest natomiast przyczyna niezałatwienia sprawy, w tym twierdzenia organu o usprawiedliwionej czy też nieusprawiedliwionej bierności.  Generalnie z bezczynnością mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął postępowania w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Uwzględniając taką skargę Sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa lub stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności w prowadzonym postępowaniu (art. 149 § 1 p.p.s.a.). Instytucja skargi na bezczynność ma więc na celu doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie.  W tym miejscu podkreślić należy, że oceniając, czy organ pozostaje w bezczynności, Sąd bierze pod uwagę sytuację istniejącą w dacie orzekania. Wydanie przez organ decyzji lub innego aktu wyłącza bowiem 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 pozostawać w bezczynności. Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w przedmiotowej sprawie, ponieważ wniosek skarżącego w dalszym ciągu pozostaje nierozpoznany.  Wskazać należy, że w niniejszej sprawie organ, po otrzymaniu w dniu 15 lipca 2019 r. wniosku skarżącego z dnia 6 lipca 2019 r., skierował do niego trzy kolejne pisma, to jest pismo z dnia 31 lipca 2019 r., pismo z dnia 27 września 2019 r. i pismo z dnia 24 stycznia 2020 r., określające termin zakończenia sprawy odpowiednio na dzień 30 września 2019 r., 31 stycznia 2020 r. a ostatecznie na dzień 30 kwietnia 2020 r. We wskazanych pismach z dnia 27 września 2019 r. i 24 stycznia 2020 r. wprost wskazano, że z uwagi na brak normy ustawowej wprowadzającej prawidłowy mechanizm naliczania ekwiwalentu organ nie może załatwić wniosku strony, oczekując na znowelizowanie przez ustawodawcę art. 115a ustawy o Policji. Organ wskazał jednocześnie, że działania zmierzające do załatwienia sprawy skarżącego zostaną podjęte po wejściu w życie regulacji określających sposób ustalenia wysokości ekwiwalentu. W piśmie z dnia 31 lipca 2019 r. wskazano natomiast, że przeciwne stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 maja 2019 r. (sygn. akt III SA/Gd 218/19) nie wiąże organu w przedmiotowej sprawie, a zatem nie obliguje organu do rozpoznania wniosku skarżącego bez oczekiwania na zmiany legislacyjne w zakresie art. 115a ustawy o Policji.  Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sądu nie budzi wątpliwości, że żadnego ze wskazanych wyżej pism skierowanych przez organ do skarżącego, to jest pisma z dnia 31 lipca 2019 r., pisma z dnia 27 września 2019 r., ani też pisma z dnia 24 stycznia 2020 r. w żaden sposób nie można uznać za decyzję administracyjną odmownie załatwiającą wniosek skarżącego. W każdym z tych pism wskazano bowiem, że organ nie może wydać rozstrzygnięcia, czego nie można utożsamiać z odmową uwzględnienia wniosku. W swej istocie pisma powyższe miały zatem charakter jedynie informacyjny. Zauważyć należy, że zarówno pismo z dnia 31 lipca 2019 r., pismo z dnia 27 września 2019 r., jak też pismo z dnia 24 stycznia 2020 r. nie zmierzało do merytorycznego załatwienia sprawy, to jest pozytywnego bądź negatywnego rozstrzygnięcia żądania strony w kwestii wypłacenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.  Nie budzi zaś wątpliwości, że pozytywne rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy oraz dodatkowy w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji następuje w formie czynności materialno – technicznej, a odmowa wypłaty takiego 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 sprawy, umożliwiająca instancyjną i pozainstancyjną kontrolę zgodności rozstrzygnięcia z prawem, w najlepszy sposób chroni zarówno interes społeczny, jak i interes indywidualny strony (zob. m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 1983 r., sygn. akt II SA 2083/82; publ. ONSA z 1983 r., nr 1, poz. 14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 września 2016 r.; sygn. akt II SAB/Sz 87/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) wskazał, że prawo do ekwiwalentu wynika z ustawy o Policji i jego realizacja następuje w drodze czynności materialno - technicznej, to jest poprzez wypłatę ekwiwalentu, natomiast odmowa jego wypłacenia - w drodze decyzji administracyjnej.  Tymczasem Komendant Wojewódzki Policji w G., mimo deklaracji, że nie kwestionuje prawa skarżącego do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, ani nie dokonał jego wypłaty, ani też nie odmówił wypłaty poprzez wydanie stosownej decyzji administracyjnej. Postępowanie organu spowodowało, że organ ani nie zadośćuczynił żądaniu skarżącego, ani też nie pozwolił mu na zakwestionowanie negatywnego stanowiska w przedmiocie wypłaty ekwiwalentu.  Zauważyć należy, że zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.  Organ nie załatwił sprawy ani w terminie miesiąca, ani w żadnym ze wskazywanych kolejno stronie terminach załatwienia sprawy, to jest ani do dnia 30 września 2019 r., ani do dnia 31 stycznia 2020 r. W okolicznościach niniejszej sprawy wyznaczenie nowego, trzeciego już terminu załatwienia sprawy na dzień 30 kwietnia 2020 r. nie może zaś skutkować uznaniem, że skoro termin ten w chwili orzekania przez Sąd jeszcze nie upłynął, to organ nie pozostaje w bezczynności. Zdaniem Sądu wyznaczenie nowego terminu na podstawie art. 36 k.p.a. nie ma służyć ochronie organu administracji publicznej przez stwierdzeniem jego bezczynności w sprawie, a ma służyć ochronie interesów stron postępowania. Wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy zostało umotywowane przez organ oczekiwaniem na zmianę stanu prawnego. W tym kontekście należy zauważyć, że w świetle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych rozpoznanie przez organy Policji wniosków o przeliczenie ekwiwalentu, które zostały złożone w związku z wydanym przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) dla podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia nie wymaga oczekiwania na działania legislacyjne w zakresie dotyczącym ustawy o Policji. Pogląd ten, zdaniem Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę, należy podzielić także w przypadku wniosku o wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Skoro organ prezentował w tej kwestii pogląd przeciwny, winien był wydać decyzję odmawiającą uwzględnienia wniosku, gwarantując w ten sposób skarżącemu rzeczywistą możliwość zakwestionowania tego stanowiska w drodze odwołania od decyzji.  Reasumując powyższe rozważania Sąd uznał, że organ pozostaje w bezczynności w załatwieniu wniosku skarżącego.  W tej sytuacji Sąd, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. uwzględnił wniesioną skargę na bezczynność organu orzekając jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.  Uwzględniając skargę na bezczynność sąd administracyjny zobowiązany jest również stwierdzić, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). Każda bezczynność jest naruszeniem prawa, jednak nie w przypadku każdej bezczynności mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa. Ocena charakteru naruszenia prawa powinna być dokonywana zawsze w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie. W realiach niniejszej sprawy uznać należało, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Organ odpowiedział na wniosek skarżącego działając w błędnym przekonaniu, że informując wnioskodawcę pisemnie działa prawidłowo.  Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (punkt drugi sentencji wyroku). | |
|  |  |