**<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/80C3E7F81B>**

[**http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/80C3E7F81B**](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/80C3E7F81B)

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 31 sierpnia 2020 roku sygn. akt III SA/Kr 52/20**

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2020-08-31 |
| **Data wpływu** | 2020-01-09 |
| **Sąd** | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie |
| **Sędziowie** | Janusz Bociąga /sprawozdawca/  Janusz Kasprzycki  Krystyna Kutzner /przewodniczący/ |
| **Symbol z opisem** | 6192 Funkcjonariusze Policji |
| **Skarżony organ** | Komendant Policji |
| **Treść wyniku** | uchylono zaskarżoną decyzję i poprzedzającą decyzję I instancji |
| **Sentencja**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Krystyna Kutzner Sędziowie: WSA Janusz Bociąga (spr.) WSA Janusz Kasprzycki po rozpoznaniu w dniu 31 sierpnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi P. G. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 19 listopada 2019 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji | |
| **Uzasadnienie**  Komendant Wojewódzki Policji decyzją z dnia 9 listopada 2019 r. nr [...] utrzymał w mocy decyzję Komendanta Powiatowego Policji z dnia 15 października 2019 r. nr [...], którą odmówiono P. G. wypłaty wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy, oraz niewykorzystany czas wolny od służby za lata 2008-2011.  Odmowę uzasadniono faktem, że po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r. sygn. K 7/15, na który powoływała się strona we wniosku o wyrównanie ekwiwalentu, ustawodawca nie znowelizował art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w jego niekonstytucyjnym zakresie, tj. w zakresie wielkości przelicznika za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego. Orzeczenie Trybunału oznaczające utratę mocy części przepisu w zakresie wielkości przelicznika 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, tak jak miało to miejsce w innych służbach mundurowych, a sama zaś decyzja została wydana w przedmiotowej sprawie na podstawie wymienionego art. 115a w aktualnie obowiązującym brzmieniu. W związku z powyższym - w ocenie organu - nie było podstawy prawnej do ponownego przeliczenia wysokości świadczenia dla strony, która po zwolnieniu ze służby w Policji dnia 5 sierpnia 2011 r otrzymała na podstawie art. 115a ustawy o Policji ekwiwalent pieniężny za 110 dni niewykorzystanego urlopu w wysokości 14 359,40 zł przy zastosowaniu przelicznika za 1 dzień urlopu w wymiarze 1/30 części miesięcznego wyposażenia.  W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji skarżący nie zgodził się z powyższym rozstrzygnięciem i domagając się uchylenia w całości zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu l instancji, zarzucił wydłużanie przez organ administracji postępowania administracyjnego poprzez niezasadne powoływanie się na lukę w prawie. Na poparcie zasadności swojego stanowiska skarżący powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 i wskazał, że jest one jasne i wiążące dla organów administracji, które powinny respektować je w całości. Do skargi dołączono szereg pism z postępowania w sprawie,  i  m.in. wniosek skarżącego o ponowne naliczenie i wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji, korespondencję Komendanta Powiatowego Policji, w tym decyzję z15 października 2019 r. odmawiającą skarżącemu wypłaty wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe, dodatkowe, a także zaskarżoną decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji.  W odpowiedzi na skargę Komendant wniósł o jej oddalenie. Organ podkreślił, że skutkiem wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które ma charakter negatoryjny, tj. stwierdzający niezgodność części przepisu aktu normatywnego z Konstytucją, jest utrata w tym zakresie jego mocy obowiązującej, i nastąpił on z dniem wejścia w życie orzeczenia. Jednocześnie skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest to, że art. 115a ustawy o Policji w aktualnym brzmieniu nie określa wielkości (ułamka), według której należy dokonywać wyliczeń należnych policjantom ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane urlopy oraz czas wolny od służby. Stanął na stanowisku, iż stosowanie na zasadzie analogii przeliczników obowiązujących w innych uregulowaniach branżowych jest nieuprawnione z uwagi na to, że dotyczą innych służb mundurowych i nie są one jednolite, gdyż wynoszą 1/21 lub 1/22. To samo stwierdzenie dotyczy też przepisów regulujących stosunek pracy, które co prawda określają sposób obliczania ekwiwalentu za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, ale nie mogą mieć zastosowania do funkcjonariuszy Policji, gdyż stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania, które nie jest "mianowaniem" w rozumieniu Kodeksu pracy. Powołał się na zasadność tego twierdzenia wyrok WSA w Łodzi z 15 czerwca 2011 r., II SA/Łd 1562/10.  Dalej organ wskazał na sposób finansowania Policji i zasady wydatkowania przez tą formację środków finansowych, podkreślając że dokonanie wydatku bez podstawy prawnej (także w zakresie wysokości wydatku) stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jest niedopuszczalne. **Zaznaczył, że w przypadku znowelizowania ustawy o Policji w zakresie ustalenia wielkości (ułamka) uposażenia za 1 dzień niewykorzystanego urlopu powstanie nowy stan prawny, w którym organ będzie upoważniony do dokonania porównania wysokości ekwiwalentu wypłaconego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu z wysokością określoną w znowelizowanym przepisie, a w konsekwencji do wypłaty uzupełniającej.** Nowy stan  2  prawny będzie stanowił dla strony podstawę ewentualnego wystąpienia z nowym żądaniem, ponieważ istnienie w obrocie prawnym zaskarżonej decyzji nie tworzy sytuacji rozstrzygnięcia sprawy ostateczną decyzją administracyjną w odniesieniu do tego nowego stanu prawnego.  **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje.**  Skarga zasługiwała na uwzględnienie.  Sąd stanął na stanowisku, że pomimo braku ustawowego zastąpienia przelicznika 1/30 innym przelicznikiem, możliwe jest wyliczenie kwoty należnej, która po odjęciu kwoty już wypłaconej stanowi brakującą i niewypłaconą kwotę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Należy podkreślić, że w związku z 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, a sposób wyliczenia kwoty należnej wskazuje wprost uzasadnienie przytoczonego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Należy przy tym zaznaczyć, że 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 przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to 3-mięsjęczny okres rozliczeniowy (zmiana z dniem 1 lipca 2019 r. - Dz.U. z 2019 r., póz. 1635) i taki też należy przyjąć do wymienionych wyliczeń należnej kwoty ekwiwalentu w stosunku do policjantów zwolnionych ze służby przed 1 lipca 2019 r. **Z treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika 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 w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym. Należy więc ilość należnego i niewykorzystanego urlopu pomnożyć przez "wycenę" (dokonaną zgodnie z uzasadnieniem Trybunału Konstytucyjnego) ostatniego 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, jak wskazano w odpowiedzi na skargę, 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.**  Sąd wskazuje, że skutkiem omawianego 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, póz. 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. Wyrok Trybunału ma więc charakter zakresowy. **Przepis ten nie został wyeliminowany z systemu prawnego w całości, co w konsekwencji oznacza, że organ administracji publicznej musi zrekonstruować treść tego przepisu zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.**  Sąd podnosi, że w orzecznictwie nie budzi żadnych wątpliwości, że 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. Tym samym należy przyjąć, że wymieniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r. "przyznał" obywatelowi - 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. Nr 100, póz. 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., 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. Sąd podnosi także, że w sprawie doszło do naruszenia art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Przywołany przepis ustawy zasadniczej stanowi o prawie jednostki do przywrócenia  4  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 sprawach funkcjonariuszy policji domagających się wyrównania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop (w których to sprawach zapadły wyroki przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnyrn w Krakowie korzystne dla policjantów) dwukrotnie orzekał już Naczelny Sąd Administracyjny. W wyrokach z 2 lipca 2020 r., l OSK 3287/19 i 10 sierpnia 2020 r., l OSK 3258/19 sąd II instancji podzielił stanowisko sądu l instancji.** Poglądy te zbieżne są ze stanowiskiem wyrażanym w innych orzeczeniach. Przykładowo w wyroku z 15 lipca 2020 r., l OSK 2928/19 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w tej sytuacji gdy mamy do czynienia z tzw. "zaniechaniem ustawodawczym", a więc stanem, w którym wobec braku realizacji orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, to sądy oraz organy administracji muszą dokonać interpretacji normy prawnej tak, aby była ona zgodna z Konstytucją.  Dalej Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że podziela stanowisko wyrażone w swoim wyroku z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17, w którym wskazano, że w sytuacji, bezczynności ustawodawcy w realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego sądy administracyjne, kierując się konstytucyjnymi zasadami: demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz stosowania Konstytucji wprost (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) to na sądach spoczywa wówczas powinność podjęcia takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem rozumianym całościowo, a zatem z uwzględnieniem aktów stojących na szczycie hierarchii źródeł prawa, do których z pewnością należy Konstytucja RP. Należy w tym miejscu jedynie odwołać się do podejmowanej w literaturze prawniczej dyskusji na temat powinności sądu uwzględnienia oczywistej niezgodności z Konstytucją RP znajdującego zastosowanie w danej sprawie przepisu. **Bezczynność ustawodawcy w realizacji orzeczenia Sądu Konstytucyjnego nie oznacza zatem akceptacji dla takiego stanu prawnego**.  W takiej sytuacji sąd powinien zdekodować obowiązującą normę prawną zgodnie z ww. przepisami Konstytucji RP oraz wytycznymi wskazanymi w wyroku TK, co więcej powyższe uprawianie dotyczy nie tylko sądów, ale również organów administracji publicznej, które również zgodnie z art. 2 Konstytucji RP są zobowiązane to działania zgodnego z prawem. W tym zakresie należy zaaprobować stanowisko, wedle którego wykonywanie wyroków TK - w tym wyroków o tzw. pominięciu prawodawczym jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, a nie tylko ustawodawcy. **Jeśli więc ustawodawca obowiązku tego nie realizuje, to ciężar wykonania orzeczenia Trybunału przenosi się na sądy i inne organy stosujące prawo.** Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być uzależniona od woli i sprawności parlamentu w wykonaniu orzeczenia TK. - Brak działania ustawodawcy w wykonaniu orzeczenia TK nie może być przeszkodą w podejmowaniu działań przez organy administracji, które są zobowiązane do samodzielnego ustalenia jak sentencja wyroku TK powinna wpłynąć na rozstrzygnięcie w sprawie złożonego wniosku. Takie postępowanie ma zapobiec sytuacji, w której w wyniku braku działania ustawodawcy, obywatele faktycznie zostaną pozbawieni przyznanych im przez Konstytucję uprawnień.  **Ponownie rozpoznając sprawę powinien dokonać wyliczenia i wypłaty części należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop** na podstawie art. 115a ustawy o Policji, interpretowanego w zgodzie z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, dotyczącym prawa pracownika do corocznego płatnego urlopu. Przepisy te stanowią, bowiem wystarczającą podstawę prawną do rozstrzygnięcia sprawy.  Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd stwierdził, że w sprawie doszło do naruszenia art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 115a ustawy o Policji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a a w związku z art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi i uchylił wydane w sprawie decyzje organów obu instancji. | |
|  |  |