

III SA/Gd 218/19 - Wyrok WSA w Gdańsku z 2019-05-23

Sprawa ze skargi na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w przedmiocie wyrównania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Jacek Hyla (spr.), Sędziowie Sędzia WSA Alina Dominiak, Sędzia WSA Paweł Mierzejewski, Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Agnieszka Januszewska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 maja 2019 r. sprawy ze skargi S. S. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 12 lutego 2019 r. nr [...] w przedmiocie wyrównania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Komendanta Miejskiego Policji [...] z dnia 21 grudnia 2018 r. nr Ks.[...].

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 12 lutego 2019 r. nr [...] wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 17 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej w skrócie jako "k.p.a.") oraz art. 6a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.) Komendant Wojewódzki Policji utrzymał w mocy decyzję Komendanta Miejskiego Policji z dnia 21 grudnia 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wypłaty S. S. ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że S. S. wnioskiem z dnia 27 listopada 2018 r. zwróciła się do Komendanta Miejskiego Policji o ponowne naliczenie i wypłacenie wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, dodatkowy oraz przepracowane dni świąteczne i wolne od pracy w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji. Wskazała, że ze służby w Policji została zwolniona 15 lutego 2013 r. i na podstawie art. 115a ustawy o Policji, otrzymała wówczas ekwiwalent w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Żądanie jej uzasadniał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) uznający, że art. 115a ustawy o Policji jest niezgodny z Konstytucją RP.

Komendant Miejski Policji pismem z 21 grudnia 2018 r. odmówił S. S. wyrównania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Komendant nie zakwestionował treści powołanego przez wnioskodawczynię wyroku Trybunału Konstytucyjnego, lecz wskazał, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają jedynie na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W związku z tym, że ustawodawca nie określił ustawą nowego wskaźnika niezbędnego do ustalenia wysokości należnego uposażenia za niewykorzystany urlop, organ nie mógł wydać innego rozstrzygnięcia.

Komendant Wojewódzki Policji uznał powyższe pismo za decyzję administracyjną, rozpoznał odwołanie wniesione przez S. S. i decyzją z dnia 12 lutego 2019 r. utrzymał ją w mocy.

W uzasadnieniu organ wskazał, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. nie wskazuje konkretnego momentu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Brak zatem podstaw do jego ewentualnego działania wstecz. W ocenie organu akceptacja stanowiska wnioskodawczyni prowadziłaby do niedopuszczalnej sytuacji, w której jakkolwiek zmiana regulacji odnoszących się do świadczeń przyznawanych w związku ze zwolnieniem ze służby, wywołałaby nieograniczony w czasie skutek wsteczny.

Z takim rozstrzygnięciem nie zgodziła się S. S. i wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie art. 7, art. 8 § 1 i art. 15 k.p.a.

Komendant Wojewódzkiej Policji w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej powoływanej w skrócie jako "p.p.s.a.") sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do kwestii formy załatwienia sprawy przez organy policyjne należy stwierdzić, że trafne jest stanowisko organu drugiej instancji, że ekwiwalent za niewykorzystany urlop przyznawany jest w drodze czynności materialno-technicznej, zaś odmowa przyznania tego świadczenia powinna przybrać formę decyzji administracyjnej. Stanowisko to jest akceptowane w pełni w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2014r.; sygn. akt I OSK 542/13; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zatem słusznie organ drugiej instancji uznał pismo Komendanta Miejskiego Policji z dnia 21 grudnia 2018 r. nr [...] za decyzję administracyjną, gdyż przesądza o tym jego treść. Pismo to, niezatytułowane wprawdzie decyzją, czyni bowiem zadość zasadniczym wymogom, które przepis art. 107 § 1 k.p.a. stawia decyzji administracyjnej.

Skarżąca opierała swe żądanie wypłacenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w uzupełniającej wysokości na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15; ogłoszony w Dz. U. z 2018 r., poz. 2102). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że 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 RP.

Przepis art. 115a ustawy o Policji, będący przedmiotem powyższego wyroku stanowił, że ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 ustala się w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym.

Przepis ten wprowadzony został w życie ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1084) i obowiązywał od dnia 19 października 2001 r.

Skutkiem wyroku Trybunału była utrata z dniem 6 listopada 2018 r. (data publikacji w dzienniku urzędowym) mocy obowiązującej art. 115a ustawy o Policji 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 zatem wyeliminowany z systemu prawnego w całości.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 października 2018 (sygn. akt K 7/15) wskazał, że "ekwiwalent pieniężny przyznawany jest w sytuacji zwolnienia funkcjonariusza ze służby, zaś celem tej regulacji, w kwestionowanym zakresie, jest zrekompensowanie funkcjonariuszowi faktycznej niemożności wykorzystania przysługującego mu urlopu, co stanowi urzeczywistnienie konstytucyjnie zagwarantowanych corocznych płatnych urlopów".

Trybunał Konstytucyjny wskazał dalej, że 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 (...). 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.

Zdaniem Trybunału przyjęcie w art. 115a ustawy o Policji wskaźnika 1/30 części miesięcznego uposażenia policjanta oznacza, że wypłacanej policjantowi należności za jeden dzień niewykorzystanego urlopu nie można nazwać rekompensatą ekwiwalentną, co prowadzi do naruszenia "istoty" corocznego płatnego urlopu chronionego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym to przepisem pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, zaś maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego regulują następujące przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.):

Art. 190.

1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.
2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art.188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".
3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.
4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi

podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Należy w tym miejscu przywołać uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2010r. (sygn. akt II GPS 1/10; publ. ONSAiWSA 2010/5/81) trafnie wyjaśniającej znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w świetle regulacji zawartych w art. 190 ust. 1 - 4 Konstytucji RP. NSA wskazał, że art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi o prawie jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności prawnej podstawy orzeczenia.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że "celem ustawowej procedury, realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji, musi być więc 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. Dlatego też jakiegokolwiek ograniczenia art.190 ust. 4 Konstytucji są dopuszczalne wówczas, gdy uzasadnia to dyspozycja konkretnego przepisu Konstytucji, który wyłączałby wznowianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej (...). Niedopuszczalne jest 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".

Poglądy powyższe znalazły kontynuację i potwierdzenie w licznych wyrokach sądów administracyjnych, dotyczących czynności zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu pobranej na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny (zob. w tej materii m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011r. wydany w sprawie o sygnaturze I OSK 1958/10; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl).

Skoro zatem czynność przyznania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop kończyła sprawę administracyjną w oparciu o przepis art. 115 a ustawy o Policji, który został uznany za niekonstytucyjny w zakresie dotyczącym wysokości tego świadczenia, to należy stwierdzić, że czynność ta stanowi "inne rozstrzygnięcie", o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Art. 190 ust. 4 Konstytucji RP stanowi konstytucyjną gwarancję uprawnienia funkcjonariusza Policji do uzyskania ponownego rozstrzygnięcia jego sprawy dotyczącej ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w nowym, ukształtowanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego stanie prawnym. Nie może unicestwić tej gwarancji brak szczególnej regulacji trybu postępowania w odniesieniu do spraw, których "rozstrzygnięcie" przybiera formę czynności materialno-technicznej.

Rozważając stanowisko organów policyjnych, które wskazywały na brak możliwości rozstrzygnięcia sprawy w zgodzie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na brak regulacji ustawowej należy podkreślić, że Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności całego przepisu art. 115a ustawy o Policji, a jedynie jego części określającej sposób obliczania ekwiwalentu. Zatem pozostała w systemie prawnym obowiązująca regulacja ustanawiająca uprawnienie policjanta do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w przypadku jego zwolnienia ze służby.

Rozważenia wymaga zatem, czy możliwe jest w istniejącym stanie prawnym zadośćuczynienie uprawnieniu policjanta do uzyskania ekwiwalentu w wysokości odpowiadającej regulacjom konstytucyjnym.

W tym miejscu należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu analizowanego wyroku wyinterpretował trafnie z przepisów art. 66 ust. 2 Konstytucji oraz art. 115a ustawy o Policji normę prawną, zgodnie z którą świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie funkcjonariusza za jeden dzień roboczy. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela powyższą

wykładnię konstytucyjnego prawa do urlopu w zakresie, w jakim obejmuje ono także prawo do ekwiwalentu pieniężnego.

Przyjąć należy zatem, że świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu funkcjonariusza jest 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 przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 90). Z kolei pobierane przez funkcjonariusza wynagrodzenie w danym roku kalendarzowym należy do danych posiadanych przez organ policyjny.

Jakiegokolwiek wątpliwości co do sposobu, w jaki współczynnik dni roboczych powinien zostać ustalony nie mogą, zdaniem Sądu, uniemożliwić realizacji gwarantowanego art. 66 ust. 2 Konstytucji RP prawa funkcjonariuszy Policji do urlopu wypoczynkowego w formie ekwiwalentu z tytułu jego niewykorzystania. Nie jest należytą realizacją tego prawa dokonanie w przeszłości wypłaty ekwiwalentu w wysokości ustalonej w oparciu o przepis uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie może być także skutecznie podnoszony argument przedawnienia prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Dopiero wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) zrodziło po stronie skarżącej uprawnienie do tego, by domagać się uzupełnienia wypłaconego już uprzednio ekwiwalentu do wysokości odpowiadającej konstytucyjnym regulacjom. Nie można przyjąć, że przedawniło się roszczenie, które dotychczas nie istniało. 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. 194 ust. 3 Konstytucji RP). Środka tego Trybunał 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 2001r.

Rzeczą organu policyjnego jest zatem dokonanie 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. Przepisy te stanowią bowiem wystarczającą podstawę prawną dla rozstrzygnięcia sprawy.

W konsekwencji, uznając, że w sprawie doszło do naruszenia art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 115a ustawy o Policji Sąd orzekł na podstawie art.145 § 1 pkt 1 lit a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. jak w sentencji wyroku.

źródło: http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-sa-gd-218-19/funkcjonariusze_policji/2becb0f.html