



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 7/21

BAS-WAK-842/21

Warszawa, 9 czerwca 2022 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY  
KANCELARIA

wpl.  
dnia 09. 06. 2022

Nr wg EZD 1601

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 21 stycznia 2021 r. (sygn. akt P 7/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot zaskarżenia**

1. W dniu 24 lutego 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 21 stycznia 2021 r. (sygn. akt P 7/21).

Przedmiotem kontroli jest art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1610; dalej: u.sz.r.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisu art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.; dalej: ustawa o Policji lub u.o.p.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2020 r. do spraw dotyczących ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych po dniu 6 listopada 2018 r. w odniesieniu do policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r.

Kwestionowany art. 9 u.sz.r. stanowi: „Przepis art. 115a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy policjantowi zwolnionemu ze służby od dnia 6 listopada 2018 r. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Przy obliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za rok 2018 określa się proporcję liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego przysługującego przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz od dnia 6 listopada 2018 r.”

2. Zaskarżony przepis miał, jak wskazuje projektodawca, wykonać wyrok TK z 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15, który został opublikowany 6 listopada 2018 r. w Dzienniku Ustaw (zob. *Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej*, druk sejmowy nr 432/IX kad.). Wyrokiem tym Trybunał orzekł, że art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.) 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. Tezy tego wyroku można ująć następująco.

Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy jest „zastępczą formą” wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby. Wystąpienie ze służby powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tych świadczeń w naturze. Po wystąpieniu ze służby uprawnienie realizowane w naturze przekształca się w świadczenie pieniężne. Ponadto wysokość ekwiwalentu jako świadczenia pieniężnego i zastępczego powinna być ustalana – jeśli ma rekompensować utratę prawa do urlopu – według dni roboczych i na analogicznych zasadach, jak wartość wynagrodzenia urlopowego: „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” (wyrok TK z 6 listopada 2018 r., sygn. akt K 7/15). Innymi słowy, ekwiwalent, będący pieniężnym substytutem urlopu, powinien więc odpowiadać wartości właściwego świadczenia w naturze. TK wyraził w swoich konkluzjach pogląd, że wskaźnik 1/30 części miesięcznego uposażenia policjanta zaniża wysokość świadczenia pieniężnego, co prowadzi do naruszenia „istoty” corocznego płatnego urlopu, który podlega ochronie prawnej na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji.

## **II. Stan faktyczny i zarzuty sądu pytającego**

1. Stan faktyczny sprawy kształtuje się następująco. Wnioskodawca (dalej: skarżący, Policjant), który w 2014 r. wystąpił ze służby w Policji, złożył 12 grudnia 2018 r. do Komendanta Powiatowego Policji w S (dalej: organ I instancji) wniosek

o wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji. Wraz z opuszczeniem służby otrzymał on ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop ustalony według wskaźnika 1/30. Po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) w Dzienniku Ustaw, skarżący zażądał od właściwych organów Policji przeliczenia i wyrównania wysokości spornego ekwiwalentu z uwzględnieniem wskaźnika wynoszącego 1/21 części uposażenia.

Organ I instancji, decyzją z października 2020 r., odmówił wypłaty ekwiwalentu, wskazując jako podstawę prawną art. 9 ust. 1 u.sz.r. W uzasadnieniu zaś stwierdził, że wypłacony skarżącemu ekwiwalent za urlop został naliczony prawidłowo, a więc w oparciu o obowiązujące w tym czasie przepisy. Dodał, że wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop jest czynnością materialno-techniczną i nie jest prowadzone w tej kwestii postępowanie administracyjne.

Od decyzji w przedmiocie odmowy wyrównania ekwiwalentu, Policjant wniósł odwołanie do Komendanta Wojewódzkiego Policji w B (dalej: organ II instancji), który utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji (decyzja z listopada 2020 r., ). „Podkreślił, że organy administracji publicznej mogą działać wyłącznie w obrębie obowiązujących przepisów prawa, a w dacie orzekania przez organ pierwszej instancji obowiązywał przepis art. 9 ust 1 specustawy. Treść tego przepisu nie daje podstawy do weryfikowania wysokości ekwiwalentu za urlop wypłaconego funkcjonariuszowi Policji zwolnionemu ze służby przed 6 listopada 2018 r. tj. przed datą wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 7/15” (pytanie prawne, s. 2). Od decyzji wydanej przez organ II instancji, skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który powziął następujące wątpliwości konstytucyjne.

2. Zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 (zasada zaufania obywatela do państwa i prawa), art. 8 ust. 1 (zasada nadrzędności Konstytucji), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 190 ust. 1, 3 i 4 (skutki wyroków TK stwierdzające niekonstytucyjność przepisów) Konstytucji.

3. Sąd pytający wskazuje wątpliwości co do zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji, ponieważ niweczy on skutki negatoryjnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt

K 7/15 wobec aktów stosowania prawa wydanych na podstawie normy prawnej uznanej za niezgodną z Konstytucją. Zaskarżona regulacja nakazuje stosowanie niekonstytucyjnej normy do stanów prawnych powstałych przed dniem ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw. W tym układzie odniesienia art. 9 ust. 1 u.sz.r. wyłącza stosowanie nowego wskaźnika 1/21 do obliczania ekwiwalentu za urlop za okres do 6 listopada 2018 r. Taki stan rzeczy, jak podnosi sąd pytający, narusza zasadę konstytucyjną, która otwiera drogę do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym ukształtowanym tzw. negatywnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 4 Konstytucji). W rezultacie zaskarżony art. 9 ust. 1 u.sz.r. wyklucza możliwość dochodzenia wyrównania wysokości wypłaconego – na podstawie niekonstytucyjnej normy – ekwiwalentu. „Wnioski o wyrównanie ekwiwalentu za urlop złożone od 6 listopada 2018 r. przez policjantów zwolnionych ze służby przed tą datą przewidziano w tej regulacji do załatwienia przy zastosowaniu niekonstytucyjnego brzmienia art. 115a u.P. Tymczasem właśnie taki wniosek, a nie proces odszkodowawczy za szkodę wyrządzoną przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, jest dostępnym środkiem prawnym uzyskania ponownego rozstrzygnięcia sprawy na podstawie normy zgodnej z Konstytucją RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. P 13/18 (wyrok z 11 grudnia 2019 r.), można żądać odszkodowania «gdy okaże się, że nie istnieją inne przewidziane prawem środki służące sanacji konstytucyjności». Środków takich należy poszukiwać ma tle obowiązujących rozwiązań prawnych, w tym na podstawie przepisów konstytucyjnych. Zdaniem sądu, ich funkcję pełnić mogą wszelkie instrumenty proceduralne, którymi dysponują strony, organy oraz sądy, a których wykorzystanie umożliwi przywrócenie stanu konstytucyjności (por. np. wyrok TK w sprawie P 20/16 oraz wyrok NSA w sprawie II FSK 474/18)” (pytanie prawne, s. 12).

Przepis art. 9 ust. 1 u.sz.r. w istocie nakazuje stosowanie niekonstytucyjnej normy prawnej do stanów prawnych ukształtowanych do dnia ogłoszenia wyroku TK, choć utraciła ona moc w drodze derogacji trybunalskiej. Z kolei tzw. derogacja trybunalska oznacza trwałe usunięcie normy prawnej z obrotu prawnego. Ustawodawca uwzględnił skutki wyroku TK, dokonując zmiany art. 115a u.o.p., który wprowadził nowy wskaźnik 1/21. Jednocześnie ograniczył skutki obowiązywania nowego prawa tylko do sytuacji prawnych, mających miejsce po ogłoszeniu wyroku TK. Sąd pytający podnosi, że „[...] skoro wyroki Trybunału Konstytucyjnego wiążą

wszystkie organy władzy publicznej, a tzw. wyroki negatywne (stwierdzające niekonstytucyjność) wykluczają stosowanie niekonstytucyjnej normy do stanów faktycznych sprzed ich opublikowania, nadto niedopuszczalne jest wprowadzenie ograniczenia skutków art. 190 ust. 4 Konstytucji RP (podmiotowego prawa do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w stanie prawnym na nowo ukształtowanym przez Trybunał Konstytucyjny) w ustawie zwykłej, to oceny wymaga czy przepis art. 9 ust. 1 specustawy nie narusza tych wszystkich reguł” (pytanie prawne, s. 13). W rezultacie przepis ten, zdaniem sądu, jest niezgodny z art. 190 ust. 1-2 i ust. 4 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, sąd pytający podnosi, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niej zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa. Od dnia wydania wyroku (2018 r.) do dnia wejścia w życie zaskarżonego przepisu (2020 r.) wnioski o wypłatę wyrównania za wypłacony ekwiwalent albo były realizowane przez właściwe organy Policji, które wykonywały orzeczenia sądów administracyjnych uchylające odmowne decyzje, albo organy nie podejmowały żadnych aktów, co stanowiło podstawę skarg na bezczynność, również uwzględnianych przez sądy administracyjne. Z kolei sądy administracyjne wskazywały na konieczność restytucji stanu zgodnego z Konstytucyjną, odwołując się do art. 190 Konstytucji. Ten stan prawny uległ zmianie po wejściu w życie art. 9 ust. 1 u.sz.r. Tym samym ustawodawca wprowadził do obrotu normy prawne, które podważają zaufanie do państwa i prawa. Po wyroku TK funkcjonariusze mogli oczekiwać, wypłaty (wyrównania) ekwiwalentu wyliczonego według przelicznika 1/21. „Przekonanie to miało swoje uzasadnienie w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP [...]. Skoro bowiem w odniesieniu do orzeczeń sądów i decyzji administracyjnych działają klasyczne procedury wznowieniowe, to również w innych przypadkach, gdy nie pojawia się problem ochrony trwałości rozstrzygnięć organów państwa, działania «wznowieniowe» także powinny być dopuszczone”. W dalszej kolejności sąd pytający zauważa, że „odkodowany przez sądy administracyjne w wyżej omówiony sposób stan prawny po wyroku Trybunału w sprawie K 7/15 ugruntował w zainteresowanych stronach przekonanie o możliwości uzyskania wyrównania ekwiwalentu zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, co współtworzyło ich przekonanie o możliwości realizacji swych praw wedle reguł wynikających z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, a więc w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Stała, powtarzalna i powszechna praktyka sądowa nadała więc zgodnej z Konstytucją RP

regule wyliczania ekwiwalentu za urlop zakres intertemporalny uwzględniający skutki pożądanego z punktu widzenia art. 190 ust. 4 Konstytucji, utrwalając – słuszne przekonanie stron – o prawie do wyrównania ekwiwalentu także na podstawie wniosku złożonego po opublikowaniu wyroku Trybunału. W tych okolicznościach treść art. 9 ust. 1 specustawy «zaskoczyła» uczestników obrotu prawnego, których sytuacji prawnej dotyczył wyrok Trybunału w sprawie K 7/15, a którzy przed 6 listopada 2018 r. nie złożyli wniosków o wyrównanie ekwiwalentu pieniężnego, a uczynili to później [...]» (pytanie prawne, s. 17).

Ostatni z zarzutów związany jest z naruszeniem art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający wskazuje, że zaskarżony przepis różnicuje podmioty uprawnione do wypłaty ekwiwalentu ze względu na datę wszczęcia postępowania, tj. właśnie ww. datę stanowiącą dzień opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/15. Sąd pytający wskazuje, że „wspólną istotną cechą policjantów uprawnionych do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wyliczonego według przelicznika 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym – jest ziszczenie się przesłanek materialnoprawnych do uzyskania prawa do takiego ekwiwalentu i jego wyrównania) na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 u.P. w związku ze zwolnieniem ze służby w okresie 19 października 2001 r. (data wejścia w życie przepisu art. 115a u.P. zakwestionowanej przez Trybunał) do 6 listopada 2018 r. w sytuacji niewykorzystania urlopu «w naturze». Nie powinno mieć znaczenia, czy sprawa o wyrównanie ekwiwalentu została wszczęta przed 6 listopada 2018 r. czy też po tej dacie. Natomiast niewątpliwie wszczęcie sprawy po 6 listopada 2018 r. powinno gwarantować ponowne jej rozpoznanie w oparciu o stan prawny zgodny z Konstytucją RP (czemu dawały wyraz sądy administracyjne w wyżej wskazanych wyrokach ze skarg na bezczynność). Dlatego wprowadzenie wskazanej cezury czasowej dla możliwości zastosowania stanu prawnego zgodnego z Konstytucją RP nie jest oparte o relewantność uzasadniającą zróżnicowanie, a dodatkowo narusza wartość konstytucyjną w postaci prawa do «wzruszalności» uregulowanego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP» (pytanie prawne, s.19-20).

### III. Analiza formalna

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, iż podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia, funkcjonalna, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

2. Z tą ostatnią przesłanką Sejm wiąże swoje wątpliwości formalnoprawne, które uniemożliwiają rozpatrzenie pytania prawnego przez TK. Sejm zwraca uwagę, że podniesione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wątpliwości konstytucyjne są rozstrzygane przez inne sądy administracyjne w Polsce w drodze prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonych przepisów. Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych są decyzje organów Policji, które odmawiają wypłaty wyrównania ekwiwalentu. Podstawę prawną tych decyzji stanowi zaskarżony art. 9 ust. 1 u.sz.r. Wojewódzkie sądy administracyjne przyjmują, że nie istnieją prawne przesłanki ograniczające uzyskanie przez skarżących pełnego, odpowiadającego wymogom



konstytucyjnym i ustawowym, ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Swoje stanowisko uzasadniają w następujący sposób.

2.1. Bezpośrednim skutkiem wyroku TK wydanego w sprawie o sygn. akt K 7/15 jest utrata mocy obowiązującej normy prawnej, której źródłem był art. 115a u.o.p. Wyrok TK dotyczył wąskiego zakresu normy prawnej zakodowanej w tym przepisie, bowiem sąd konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność wyłącznie ułamka „1/30”. Ustawodawca ustalił za pomocą ułamka zwykłego wysokość współczynnika przeliczenia spornego świadczenia. Ponadto TK przyjął, o czym już była mowa, że ekwiwalent jest „zastępczą formą” prawa do urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, która powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tego uprawnienia w naturze. Uprawnienie do ekwiwalentu wynika z ustawy o Policji, a jego realizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, tj. poprzez wypłatę ekwiwalentu, natomiast odmowa jego wypłacenia przybiera postać decyzji administracyjnej (zob. wyrok NSA z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 542/13). „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. Organizacja służby w Policji powinna zatem umożliwiać skorzystanie z niego tak, aby zrealizowany był podstawowy cel prawa do wypoczynku, tj. regeneracja sił funkcjonariuszy potrzebna do dalszego wykonywania służby. Jednakże na skutek okoliczności niezależnych od funkcjonariusza może niekiedy dojść do sytuacji, że nie zdołał on faktycznie wykorzystać urlopu przed ustaniem stosunku pracy. Wówczas jedyną formą rekompensaty corocznego płatnego urlopu jest przewidziany przez ustawodawcę ekwiwalent pieniężny. 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” (wyrok TK z 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15). Opierając się na sentencji wyroku TK i jego uzasadnieniu, składy

orzekające sądów administracyjnych przyjmują, że TK nie zakwestionował zasad ustalania prawa do ekwiwalentu i jego wypłaty, ale jedynie wysokość współczynnika określonego w postaci ułamka zwykłego.

Do zasad obowiązujących do dnia wydania wyroku TK odwołuje się natomiast zaskarżony art. 9 ust. 1 u.sz.r. i nakazuje ich stosowanie do wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed 6 listopada 2018 r. („ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. a nie w wysokości wynikającej z przepisów ww. ustawy” – zob. np. wyroki WSA w Krakowie z: 7 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 18/21; 14 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 408/21). Odwołanie się przez ustawodawcę do zasad, a więc norm z natury swej rzeczy ogólnych, nie może być utożsamiane z normą o charakterze technicznym wyrażającą się ułamkiem zwykłym „1/30”. Sąd konstytucyjny nie stwierdził, co należy jeszcze raz podkreślić, niekonstytucyjności prawa do ekwiwalentu (istoty), ani sposobu jego wyliczenia opartego na wynagrodzeniu. Orzekł jedynie, że wysokość wskaźnika nie spełnia standardów konstytucyjnych. Innymi słowy, mający postać ułamka zwykłego wskaźnik nie może być utożsamiany z zasadami dotyczącymi wypłaty ekwiwalentu. Powyższe znaczenie zaskarżonego przepisu, ustalone w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, pozwala przyjąć, iż: po pierwsze, w sprawach zawisłych przed sądami administracyjnymi nie doszło do tzw. „wtórnej niekonstytucyjności”, a więc ustawodawca nie przywrócił obowiązującej mocy niekonstytucyjnej normy prawnej, czyli nie postąpił „wbrew wyrokowi TK z dnia 30 października 2018 r. i nie nakazał stosowania do obliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop z okresu przed 6 listopada 2018 r. (czyli sprzed daty publikacji orzeczenia TK) uregulowań, które utraciły moc w wyniku ww. wyroku” (wyroki WSA w Krakowie z: 7 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 18/21; 14 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 408/21; por. wyroki WSA w Łodzi z: 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 67/21; 2 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 104/21). Po drugie, decyzje w sprawie odmowy wypłaty wyrównania ekwiwalentu naruszają art. 115a ustawy o Policji w związku z art. 9 ust. 1 u.sz.r. poprzez błędną wykładnię normy zrekonstruowanej w oparciu o te przepisy. W szczególności art. 9 ust. 1 u.sz.r. nie stanowi przeszkody do zastosowania w stanie faktycznym sprawy art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2020 r. do wyrównania ekwiwalentu. A ponadto nie ma podstaw, aby na podstawie art. 9 ust. 1 u.sz.r. odmawiać prawa do wyrównania ekwiwalentu

pieniężnego za niewykorzystany urlop (zamiast wielu zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 25 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 104/21).

Powyższe rozumienie zaskarżonych przepisów eliminuje problem „wtórnej niekonstytucyjności”. Tzw. „wtórna niekonstytucyjność” polega na powtórzeniu przez ustawodawcę norm prawnych, których domniemanie konstytucyjności zostało uchylone przez TK. W tym stanie rzeczy obowiązkiem sądu jest poszukiwanie takiego znaczenia przepisów, które będzie zgodne z Konstytucją. W rezultacie należy przyjąć, że odesłanie zawarte w konstrukcji zaskarżonych przepisów nakazuje stosować zasady rządzące wypłatą ekwiwalentu i nie nakazuje stosować wadliwego konstytucyjnie współczynnika 1/30, który przestał obowiązywać *erga omnes* i utracił moc prawną po wyroku TK. Taką właśnie treść normy prawnej ustaliły sądy na podstawie zaskarżonego przepisu.

W tym układzie odniesienia, istota sporów w sprawach zawisłych przez sądami administracyjnymi polega więc na ustaleniu, czy przy „braku ustawowego zastąpienia «niekonstytucyjnego» ułamka 1/30 innym ułamkiem, można wyliczyć należną, kwotę ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop” (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z: 16 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1247/20; 20 maja 2021 r., sygn. III SA/Kr 95/21; 17 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 35/21). Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że wykładnia prokonstytucyjna nakazuje ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r., ale w sposób uwzględniający rozstrzygnięcie TK z 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15). Skoro wskaźnik 1/30 utracił moc obowiązującą na mocy derogacji trybunalskiej, to należy zastosować wskaźnik uwzględniający dni robocze, tj. „należy pomnożyć przez wysokość wynagrodzenia przysługującego mu za 1 dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby. Inaczej mówiąc, należy ilość należnego i niewykorzystanego urlopu pomnożyć przez wycenę ostatniego jednego przysługującego dnia roboczego” (zamiast wielu zob. wyrok WSA w Krakowie z 16 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 35/21; por. wyrok NSA z 23 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 2659/21).

2.2. Inne składy orzekające nie stosują prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonych przepisów, a problem ujmują w kategorii „wtórnej niekonstytucyjności” (np. wyrok WSA w Opolu z 22 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 192/21). Powołują się one na utrwalony w doktrynie prawa i w orzecznictwie sądowym pogląd, w myśl którego derogacja trybunalska prowadzi do bezwzględnego usunięcia normy prawnej z obrotu prawnego. „Stwierdzenie niekonstytucyjności powoduje, że nikt, a w szczególności żaden organ władzy publicznej nie może w kwestii rozstrzygniętej przez Trybunał Konstytucyjny zająć stanowiska odmiennego, niż wyrażone w orzeczeniu sądu konstytucyjnego (uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09, ONSAiWSA z 2010 r., Nr 2, poz. 16, wyrok SN z dnia 22 sierpnia 2018 r., sygn. akt III PK 71/17, Lex nr 2539181)” (B. Naleziński, [w:] P. Tuleja (red.), P. Czarny, M. Florczak-Wątor, P. Radzewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, System Informacji Prawnej Lex, tezy do art. 190 Konstytucji RP, stan prawny na dzień 20 września 2019 r.*). Obowiązek uwzględniania skutków orzeczeń Trybunału stwierdzających niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją dotyczy również organów władzy ustawodawczej wprowadzających nową regulację materii, w której wypowiedział się już Trybunał. Uchwalenie nowego przepisu o tożsamym zakresie treściowym, jak regulacja zakwestionowana prowadzi do zjawiska tzw. wtórnej niekonstytucyjności (vide R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń TK w orzecznictwie NSA*, Warszawa 2008, s. 108-109). W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że oczywistość niezgodności przepisu z Konstytucją RP oraz z uprzednią wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego stanowią wystarczające przesłanki do odmowy przez sąd zastosowania przepisów ustawy. W tak bowiem oczywistych sytuacjach trudno oczekiwać, by sądy uruchomiły procedurę kolejnych pytań prawnych (R. Hauser, A. Kabat, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2002 r. sygn. akt I SA/Po 461/01*, OSP 2003/2 s. 73-75; M. Wiącek, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 269; orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, tj. uchwała z dnia 16 października 2006 r. sygn. akt I FPS 2/06, oraz wyroki z dnia 10 marca 2010 r. sygn. akt I OSK 1447/09 i z dnia 24 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1369/07, z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt II FSK 1454/16 oraz z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt I FSK 1523/17)” (zamiast wielu wyrok WSA w Łodzi z 20 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 96/21; por. wyrok NSA z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II FSK 271/17).

W tym stanie rzeczy, wojewódzkie sądy administracyjne odmawiają wnoszenia pytań prawnych do TK, bowiem norma prawna, którą TK uznał za niezgodną z Konstytucją, nie może stanowić podstawy sądowego rozstrzygnięcia. I tak np. skład orzekający WSA w Łódzki wypowiedział się w następujący sposób nad zasadnością pytania prawnego: „Sądowi rozpoznającemu niniejszą sprawę z urzędu wiadomym jest, że postanowieniem z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 104/21 WSA w Białymstoku przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: «czy art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1610) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisu art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2020 r. do spraw dotyczących ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych po dniu 6 listopada 2018 r. w odniesieniu do policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r. jest zgodny z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP». W ocenie Sądu odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest konieczna do rozstrzygnięcia skargi, albowiem w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. K 7/15 sąd administracyjny może samodzielnie rozstrzygnąć sprawę. Z tego względu Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia wniosku organu o zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego do czasu udzielenia odpowiedzi przez TK, bądź wystąpienia z tożsamym pytaniem prawnym” (tak wyrok WSA w Łodzi z 23 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 104/21). Z kolei skład orzekający WSA w Rzeszowie odmówił wniesienia pytania prawnego, uznając je za „[...] zbędne, albowiem w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 (Dz. U. z dnia 6 listopada 2018 r. poz. 2102), oraz przepisów art. 190 ust. 3 zd. 1 i ust. 4 Konstytucji RP sądy administracyjne mogą udzielić na nie samodzielnie odpowiedzi bez angażowania najwyższego organu władzy sądowniczej” (wyrok WSA w Rzeszowie z 23 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 273/21). Odmowę wniesienia pytania prawnego do TK sąd administracyjny w Poznaniu uzasadnił w następujący sposób: „Sąd nie znalazł podstaw do przewidzianego w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. fakultatywnego zawieszenia postępowania ze względu na skierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne przez WSA w Białymstoku postanowieniem z 21 stycznia 2021 r.



aktywności ustawodawcy po wyroku sądu konstytucyjnego nie zwalania organów i sądów od obowiązku interpretowania norm prawnych w sposób zgodny z Konstytucją (zob. wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3037/19). Do obowiązków wszystkich organów władzy publicznej, w tym także do ustawodawcy należy wykonywanie wyroków TK (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 694/17). NSA stanął na stanowisku, że „[...] realizacja wyroku Trybunału z 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 stała się obowiązkiem organów oraz sądów. Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być uzależniona od woli i sprawności parlamentu wykonującego orzeczenia TK. Brak reakcji parlamentu na taki wyrok nie oznacza, że stan niekonstytucyjności przestaje istnieć albo że uprawnia on organy władzy publicznej do bezczynności w zakresie ochrony praw podmiotowych jednostki [...]. Bezczynność ustawodawcy na stwierdzoną niekonstytucyjność przepisu nie może prowadzić do pozbawienia jednostki jej prawa podmiotowego. Sytuacja taka obliuguje wszystkie organy władzy publicznej do podjęcia działań, które zapewnią ochronę i realizację tych praw w zakresie możliwym ze względu na istniejące w konkretnej sprawie granice faktyczne i prawne” (wyrok NSA z 11 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 2843/21). Z powyższego wynika, iż NSA ocenił brak ułamka 1/21 w u.o.p. jako kwestię natury technicznej, która nie może stać na przeszkodzie wypłaty ekwiwalentu w wysokości zgodnej z Konstytucją (por. wyroki NSA z: 2 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 3258/19; 19 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 3155/19; 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3394/19).

Po drugie, rozpatrując skargi kasacyjne organów Policji na wyroki sądów I instancji oparte na zaskarżonych przepisach, NSA wydaje postanowienia o zawieszeniu postępowania z powodu niniejszego pytania prawnego (sygn. akt P 7/21). NSA oczekuje na „Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 21 stycznia 2021 r., dotyczącego zgodności art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych (...) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisu art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2020 r. do spraw dotyczących ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy, wszczętych po 6 listopada 2018 r. w odniesieniu do policjantów zwolnionych ze służby przed 6 listopada 2018 r., z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP” (zob. np. postanowienie NSA z 16 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 418/22). Wyrok sądu

konstytucyjnego, jak podnosi NSA, będzie miał niewątpliwie wpływ na rozstrzygnięcie spraw sądowoadministracyjnych, ponieważ przepis objęty pytaniem prawnym stanowi podstawą materialnoprawną decyzji o odmowie wyrównania policjantom ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop (*ibidem*, por. również postanowienia NSA z 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 5406/21 i 9 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 6076/21).

4. Przenosząc powyższe argumenty na grunt sprawy zawisłej przed TK nie można stwierdzić, iż w orzecznictwie NSA ukształtowała się jednolita linia, z której wynika, że zaskarżone przepisy nakazują stosowanie współczynnika 1/30 do stanów prawnych powstałych przed dniem ogłoszenia wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 7/15. Na tej podstawie nie można więc uznać, że poddana kontroli TK norma prawna ma utrwalone znaczenie w orzecznictwie najwyższych organów sądowych. Z kolei analiza orzeczeń sądów I instancji prowadzi do wniosku, że składy orzekające uchylają decyzje, które odmawiają wyrównania wypłaconych ekwiwalentów według korzystnego współczynnika, nakazując przeliczenie ekwiwalentu. Co więcej, wypowiedzi sądów administracyjnych wskazują, że nie istnieje potrzeba interwencji TK w niniejszej sprawie, ponieważ sądy są zdolne usunąć istniejące wątpliwości konstytucyjne za pomocą prokonstytucyjnej wykładni prawa (np. wyrok WSA w Opolu z 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Op 86/21; wyrok WSA w Krakowie z 28 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 1775/21; wyrok WSA w Gliwicach z 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 1305/21).

5. Mając powyższe na uwadze, interpretacja zaskarżonych przepisów, a w szczególności zastosowanie wskaźnika 1/21, leży w gestii sądów, w których dyspozycji pozostają takie instrumenty, jak wykładnia w zgodzie z Konstytucją lub odmowa stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej przywróconej przez ustawodawcę po wydaniu wyroku TK (tzw. wtórna niekonstytucyjność). W tym stanie rzeczy brak jest podstaw do uznania, aby od oceny przez TK konstytucyjności kwestionowanych przepisów zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. W konsekwencji postawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej w ujęciu art. 193 Konstytucji. W tym stanie, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania



na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2373).

**MARSZAŁEK SEJMU**

**Elżbieta Witek**