

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 21 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Małgorzata Roleder
Sędziowie: sędzia NSA Elżbieta Trykoszko
 asesor sądowy WSA Elżbieta Lemańska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 21 stycznia 2021 r. w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym

w sprawie ze skargi J S

na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w B.

z dnia listopada 2020 r. nr

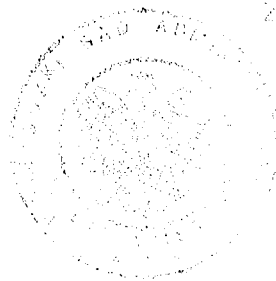
w przedmiocie odmowy wyrównania ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego

p o s t a n a w i a

1. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) przedstawić 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 2018r. jest zgodny z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

2. na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) zawiesić postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
Załącznik nr 1 do uchwały

Kierownik
[Signature]
Data: 2019.08.27

Sygn. akt

UZASADNIENIE

1. Stan faktyczny

1.1. Zaskarżoną w sprawie niniejszej decyzją z listopada 2020 r. nr

Komendant Wojewódzki Policji w B , po rozpoznaniu odwołania J

S , utrzymał w mocy decyzję Komendanta Powiatowego Policji w S z 8 października 2020 r. nr 4/2020 o odmowie wyrównania ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego przysługującego na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (dalej powoływanej jako u.P.). W podstawie prawnej decyzji organy wskazały 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 powoływanej jako „specustawa”.

Decyzje wydano na skutek „Wniosku o wypłacenie wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji” złożonego przez J S (dalej: wnioskodawca, skarżący) do Komendanta Powiatowego Policji w S w dniu grudnia 2018 r. „Wniosek” był poprzedzony złożoną listopada 2018 r. do ww. organu „Skargą o wznowienie postępowania”, w której domagał się przeliczenia wysokości wypłaconego ekwiwalentu, a jako podstawę żądania wskazał art. 145a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. „Skarga” została wycofana w momencie złożenia „Wniosku”. Z ww. pism procesowych znajdujących się w aktach administracyjnych wynika, że wnioskodawca w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji w kwietniu 2014 r. otrzymał ekwiwalent pieniężny wyliczony w ten sposób, że za jeden dzień niewykorzystanego urlopu przyznano części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Po opublikowaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r. w sprawie sygn. K 7/15, co nastąpiło w Dzienniku Ustaw z 6 listopada 2018 r. (Dz. U. poz. 2102),

policjant zdecydował o wystąpieniu z żądaniem przeliczenia i wyrównania wysokości ekwiwalentu za niewykorzystany urlop z uwzględnieniem wskazań zawartych w tym wyroku, tj. według części uposażenia.

Z akt sprawy wynika, że organ pierwszej instancji odpowiedział na wniosek w piśmie z grudnia 2018 r. informując, że rozpoznanie wniosku nastąpi po określeniu przez ustawodawcę nowego wskaźnika niezbędnego do ustalenia wysokości należnego ekwiwalentu za urlop. Następnie organ ten października 2020 r. wydał decyzję odmawiającą wyrównania ekwiwalentu. W jej podstawie prawnej wskazał art. 9 ust. 1 specustawy, a w uzasadnieniu decyzji wywiódł, że wypłacony skarżącemu w związku ze zwolnieniem ze służby ekwiwalent za urlop został naliczony 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.

W odwołaniu od tej decyzji J S wskazał, że dopiero wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 7/15 otworzyło emerytowanym funkcjonariuszom Policji drogę do domagania się wyrównania wypłaconego przy zwolnieniu ze służby ekwiwalentu za urlop do wysokości zgodnej z Konstytucją. Zdaniem strony, nie ma żadnych prawnych przesłanek, by ograniczyć uprawnienie byłych funkcjonariuszy Policji do uzyskania pełnego i 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 brzmienia art. 115a u.P., czyli po 19 października 2001 r.

Komendant Wojewódzki Policji w B , utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji, w całości podzielił ustalenia i ocenę prawną w niej zaprezentowane. 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.

1.2. J S wniósł skargę na decyzję organu odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Zarzucił naruszenie art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 115a u.P. oraz uniemożliwienie realizacji gwarantowanego w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP prawa funkcjonariusza Policji do urlopu wypoczynkowego w formie ekwiwalentu pieniężnego pod pretekstem stosowania art. 9 ust. 1 specustawy, z pominięciem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 7/15. Podtrzymując argumentację z odwołania, wzmocnioną dodatkowymi argumentami wskazującymi na niekonstytucyjność art. 9 ust. 1 specustawy, podkreślił że: przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny ma taki charakter od samego początku, tj. od dnia jego wejścia w życie; świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu, gwarantowanym w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny; po wejściu w życie wyroku Trybunału, który był wyrokiem zakresowym, obowiązkiem organu było zrekonstruowanie normy prawnej wynikającej z przepisu art. 115a u.P. zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Zaakcentował, że wskazany wyrok przyznał policjantowi prawo do wyższego ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop od chwili wejścia w życie przepisu art. 115a u.P. Z kolei art. 190 ust. 4 Konstytucji RP gwarantuje prawo domagania się po wyroku Trybunału orzekającym o niekonstytucyjności przepisu, rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o konstytucyjne brzmienie przepisu. Regulacja art. 190 ust. 4 Konstytucji RP stanowi bowiem o prawie jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności, a może to nastąpić wyłącznie przez realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem skarżącego, niedopuszczalne jest ograniczanie zasady „wzruszalności” aktów stosowania prawa wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, bowiem godziłoby to w zasadę nadrzędności Konstytucji wynikającą z jej art. 8 ust. 1. Wskazał na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2010 r. sygn. II GPS 1/10. Podkreślił, że jedynym środkiem uznawanym za ograniczenie czasowego oddziaływania wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest określenie przez Trybunał innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż data ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Skarżący nawiązał także do wyroków sądów administracyjnych wskazujących, że

wyrok w sprawie sygn. K 7/15 usprawiedliwia wystąpienie z wnioskiem o ponowne przeliczenie wysokości ekwiwalentu za urlop nawet po upływie trzech lat od dnia wymagalności roszczenia o wypłatę ekwiwalentu. Formułując powyższe argumenty wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej jej wydanie decyzji organu pierwszej instancji.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podtrzymał stanowisko z uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

1.3. Rozpatrując niniejszą sprawę, jak również biorąc pod uwagę treść skargi, mimo że jej zarzutami i wnioskami sąd administracyjny nie jest związany (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej powoływanej jako P.p.s.a.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, uznając że od udzielonej odpowiedzi zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W okolicznościach tej sprawy powołany w pytaniu prawnym przepis art. 9 ust. 1 specustawy budzi bowiem poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

2. Zagadnienie konstytucyjne

2.1. Wątpliwości co do zgodności z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP dotyczą tego, czy wprowadzenie nakazu stosowania korzystniejszych zasad obliczania ekwiwalentu za niewykorzystany przez policjanta urlop wypoczynkowy lub dodatkowy, tj. zasad wynikających z art. 115a u.P. w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2020 r., wyłącznie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r., uwzględnia skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 7/15, mając na uwadze skutki tzw. negatywnych orzeczeń Trybunału, czyli orzeczeń stwierdzających niezgodność określonej normy z Konstytucją RP.

2.2. W wyroku z 30 października 2018 r. sygn. K 7/15 Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544 i 1669) 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”.

Przepis art. 115a u.P. w zakwestionowanym przez Trybunał brzmieniu wszedł w życie 19 października 2001 r. (art. 1 pkt 33 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. nr 100, poz. 1084 ze zm.). Wyrok w sprawie sygn. K 7/15 został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 6 listopada 2018 r., pod pozycją 2102. Trybunał wskazał, że ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy jest „zastępczą formą” wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, które powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tego świadczenia w naturze. Jeśli bowiem policjant nie zdołał wykorzystać urlopu przed ustaniem stosunku służby, przewidziany przez ustawodawcę ekwiwalent pieniężny jest jedyną formą rekompensaty corocznego płatnego urlopu. Prawo do ekwiwalentu za urlop wynika z ustawy o Policji i jego realizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, tj. przez wypłatę ekwiwalentu, natomiast odmowa jego wypłacenia - w drodze decyzji administracyjnej. 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. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze. Przyjęcie w art. 115a u.P. (w brzmieniu obowiązującym przed 6 listopada 2018 r.) wskaźnika 1/30 części miesięcznego uposażenia policjanta oznacza, że wypłacanej policjantowi należności za jeden dzień niewykorzystanego urlopu nie można nazwać rekompensatą ekwiwalentną. Prowadzi to do naruszenia „istoty” corocznego płatnego urlopu chronionego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji, a w efekcie do uchwalenia prawa prowadzącego do – jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Trybunału - „wydrążenia tego prawa z jego rzeczywistej treści”.

2.3. Wykonując wyrok Trybunału o sygn. K. 7/15 ustawodawca w przepisie art. 1 pkt 16 specustawy zmienił treść art. 115a u.P. Brzmienie obowiązujące od 1 października 2020 r. jest następujące: „Ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego ustala się w

wysokości 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym”. Jednocześnie w kwestionowanym w niniejszym pytaniu prawnym przepisie art. 9 ust. 1 specustawy wprowadził regulację o następującej treści: „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.”.

2.4. Wskazany w pytaniu prawnym przepis art. 9 ust. 1 specustawy zawiera, w ocenie pytającego Sądu, dwojakiego rodzaju normy intertemporalne. W zdaniu pierwszym zawiera normę intertemporalną *expressis verbis* nakazującą stosować nowe brzmienie art. 115a u.P. „do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz do spraw o ekwiwalent dla policjantów zwalnianych ze służby od dnia 6 listopada 2018 r.” Oznacza to, że w przypadku policjanta zwolnionego ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r., któremu wypłacono ekwiwalent na zasadach zakwestionowanych przez Trybunał, pod warunkiem złożenia przez niego przed 6 listopada 2018 r. wniosku o wyrównanie ekwiwalentu, obliczenie (a w zasadzie przeliczenie) tego świadczenia nastąpi – podobnie jak policjantowi zwolnionemu ze służby od dnia 6 listopada 2018 r. - na zasadach korzystniejszych, tj. według przelicznika 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. W ocenie pytającego Sądu, do pozostałych przypadków zastosowanie znajdzie zdanie drugie art. 9 ust. 1

specustawy, tj. wyliczenie ekwiwalentu według iloczynu obejmującego jeden dzień niewykorzystanego urlopu i 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Chodzi tu o sytuacje policjantów zwolnionych ze służby przed 6 listopada 2018 r., którym wypłacono ekwiwalent na zasadach zakwestionowanych przez Trybunał i którzy złożyli wnioski o wyrównanie ekwiwalentu najwcześniej 6 listopada 2018 r. Skoro bowiem, jak wynika z art. 9 ust. 1 zdanie drugie specustawy, ekwiwalent za okres przed 6 listopada 2018 r. ustala się na „starych” zasadach, a ustawodawca uregulował stosowanie „nowych” zasad obliczania ekwiwalentu wyłącznie do spraw wszczętych i niezakończonych przed 6 listopada 2018 r., to do wszystkich postępowań dotyczących policjantów zwolnionych przed 6 listopada 2018 r. i jednocześnie postępowań niewszczętych przed tą datą, znajdzie zastosowanie brzmienie art. 115a u.P. obowiązujące przed 1 października 2020 r. Zaprezentowane rozumowanie znajduje potwierdzenie w treści przepisu art. 9 ust. 1 zdanie trzecie specustawy, w którym wprost przewidziano proporcjonalne obliczanie ekwiwalentu za rok 2018, tzn. odmiennie za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. (według poprzednio obowiązujących zasad) oraz za okres po dniu 6 listopada 2018 r. (według zasad nowych). Zdanie drugie art. 9 ust. 1 specustawy faktycznie zawiera więc „ukrytą” normę intertemporalną. W konsekwencji, przepis art. 9 ust. 1 specustawy jest w całości przepisem intertemporalnym różnicującym sytuację policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r. w zależności od daty złożenia wniosku o wyrównanie ekwiwalentu wypłaconego na zasadach zakwestionowanych przez Trybunał.

2.5. Wątpliwości konstytucyjne budzi zatem w niniejszej sprawie norma prawna wynikająca z art. 9 ust. 1 specustawy, wyłączająca stosowanie zgodnych z Konstytucją zasad obliczania ekwiwalentu za urlop policjantom zwolnionym ze służby przed 6 listopada 2018 r., którzy wnioski o wyrównanie wypłaconego ekwiwalentu złożyli po tej dacie. Mimo, że zasadą konstytucyjną w polskim systemie prawnym (vide dalsze rozważania na temat art. 190 ust. 4 Konstytucji RP) jest możliwość uzyskania ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym ustalonym tzw. negatywnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (co faktycznie oznacza możliwość żądania ponownego rozstrzygnięcia sprawy po opublikowaniu takiego wyroku) - w kwestionowanym przepisie wprowadzono stosowanie niezgodnej z

Konstytucją RP zasady obliczania ekwiwalentu do stanów prawnych sprzed daty opublikowania wyroku, jeśli wniosek o ponowne rozstrzygnięcie wpłynie po tej dacie. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, konieczne jest zatem dokonanie oceny przez Trybunał Konstytucyjny, czy taki kształt regulacji uwzględnia skutki wyroku z 30 października 2018 r. sygn. K 7/15.

2.6. Wątpliwości konstytucyjne (art. 8 ust. 1 i art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP).

2.6.1. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Z chwilą ogłoszenia w sposób wymagany w art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, orzeczenia oddziałują na wszystkie toczące się w takiej chwili postępowania sądowe i administracyjne (vide „Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2019 roku”, Warszawa 2020, s. 53, trybunal.gov.pl). W szczególności zaś wyroki Trybunału stwierdzające niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP nie mogą być ani przez sądy, ani przez organy władzy publicznej pominięte, zignorowane bądź nieuwzględnione. Jak wskazuje się w literaturze, „Orzeczenie przez TK o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego lub jego części powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych” (J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 157). 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 (NSA – I OPS 9/09; SN – III PK 71/17)” (B. Naleziński [w:] P. Tuleja (red.), P. Czarny, M. Florczak-Wątor, P. Radziejewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex, tezy do art. 190 Konstytucji RP, stan prawny na 20 września 2019 r.). W konsekwencji, konieczność 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 prowadzić może bowiem do zjawiska tzw. wtórnej niekonstytucyjności (vide R. Hauser, J.

Trzeciński, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń TK w orzecznictwie NSA, Warszawa 2008, s. 108-109).

2.6.2. Konstytucja RP nie reguluje natomiast *expressis verbis* temporalnych skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W orzecznictwie skutki te wyprowadza się z brzmienia art. 190 ust. 3 i 4 Konstytucji RP wywodząc, że orzeczenie Trybunału, uznające przepis za niezgodny z Konstytucją, nie burzy co prawda porządku prawnego ustanowionego tym przepisem przed wejściem orzeczenia w życie, bowiem akt normatywny (jego część) uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny traci moc obowiązującą na przyszłość. Jednak skutek uchylecia domniemania konstytucyjności przepisu następuje od momentu jego wejścia w życie. W konsekwencji, skoro niekonstytucyjny przepis „stracił zdolność do wymuszenia określonego zachowania, czyli moc obowiązującą”, to nie może być podstawą orzeczenia w bieżącym procesie stosowania prawa niezależnie od tego czy rozstrzygnięcie dotyczy stanu faktycznego sprzed ogłoszenia orzeczenia Trybunału czy też zaistniałego po tej dacie. Innymi słowy, przepis taki nie może być stosowany przez sądy i inne organy w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia orzeczenia Trybunału (por. zamiast wielu wyrok NSA z 26 maja 2020 r. w sprawie II OSK 2264/19, postanowienie NSA z 18 sierpnia 2004 r. w sprawie FSK 353/04, orzeczenia.nsa.gov.pl, a także wyrok SN z 4 lipca 2012 r. w sprawie III UK 132/11, System Informacji Prawnej Lex nr 1288700).

Uprawniony jest zatem wniosek, że orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności normy prawnej z Konstytucją RP wprowadza swoistego rodzaju (*sui generis*) normę intertemporalną mającą pierwszeństwo przed normami intertemporalnymi wprowadzanymi przez ustawodawcę zwykłego co do ewentualnych skutków wyroku Trybunału. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, to Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazuje się w literaturze, „Norma wywodzona z przepisu o najwyższej randze jest hierarchicznie ważniejsza i ma pierwszeństwo stosowania przed przepisami i meta-przepisami rangi ustawowej” (por. K. Królikowska, Skutki *pro futuro* prejudycjalnego wyroku TK („derogacja trybunalska” na przykładzie spraw cywilnych), M. Bernatt (red.), J. Królikowski (red.), M. Ziółkowski (red.), Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, Studia i materiały Trybunału Konstytucyjnego, tom XLVIII, Warszawa 2013, s. 65-66).

2.6.3. W sposób konstytucyjny przesądzona została również podważalność aktów stosowania prawa wydanych przed orzeczeniem Trybunału i na podstawie niekonstytucyjnego stanu prawnego (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP). Przepis ten, w powiązaniu z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, ma na celu zminimalizowanie lub naprawienie skutków obowiązywania niekonstytucyjnego przepisu do chwili wejścia w życie wyroku Trybunału – w stosunku do ukształtowanych i skonsumowanych zaszczości prawnych (vide wyrok TK z 6 marca 2002 r. sygn. P 7/00 oraz vide J. Oniszczyk, Konstytucja ..., s. 168). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały o sygnaturze II GPS 1/10, „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. Swoboda ustawodawcy ukształtowania implementujących to uprawnienie przepisów jest w tym wypadku zawężona, a jej granice wyznacza okoliczność, że „wzruszalność” aktów stosowania prawa została przesądzona już na gruncie samej Konstytucji. Ustawa zwykła ma zatem określać jedynie „zasady i tryb” wznawiania postępowania. To bowiem 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 wyłącza wznawianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej (odnosi się to np. do niedopuszczalności wznawiania od wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa lub rozwód, albo ustalającego nieistnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła po jego uprawomocnieniu się nowy związek małżeński - art. 18 Konstytucji). 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” (orzeczenia.nsa.gov.pl). W konsekwencji, jedynie przepis konstytucyjny może wprowadzać ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, w tym także ograniczenia w zakresie skutków jakie ustawodawca konstytucyjny założył wprowadzając tę regulację. Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale wskazał na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sygn. K 39/00, SK 60/05, w których „wzruszalność”

aktu stosowania prawa podjętego na podstawie przepisu zakwestionowanego przez Trybunał jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego.

Na poziomie ustawodawstwa zwykłego emanacją autonomicznej instytucji „wzruszalności” wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jest procesowa, charakterystyczna dla każdej z podstawowych procedur (cywilnej, karnej - tu: wyłącznie „na korzyść strony”, administracyjnej, podatkowej i sądownoadministracyjnej). W każdej z nich wznowienie postępowania jest możliwe w wyniku złożenia wniosku w terminie biegnącym od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jeśli decyzja bądź wyrok zostały wydane na podstawie prawnej, o której niezgodności z Konstytucją RP Trybunał orzekł. Pamiętać jednak należy, że to „wzruszalność” konstytucyjna (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP) decyduje o kierunku interpretacji ustawodawstwa zwykłego a nie odwrotnie. Dlatego okoliczność, że ustawowa, modelowa instytucja procesowa wznowienia dotyczy wyłącznie wyroków bądź decyzji administracyjnych nie może ograniczać wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji „wzruszalności” aktów stosowania prawa. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale sygn. II GPS 1/10 wskazując, że ustawie zwykłej pozostawiono jedynie uregulowanie „zasad i trybu” wznowienia postępowania. Natomiast to Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji indywidualnych stosunków prawnych, a więc uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście wskazać należy, że cel „wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania” w przypadkach, gdy przesądzenie o uprawnieniu do określonego świadczenia nie miało miejsca drogą decyzji administracyjnej ale czynności dokonanej w postępowaniu, do którego nie stosuje się przepisów np. Kodeksu postępowania administracyjnego, osiągnięty zostałby przez umożliwienie żądania wyrównania wysokości tego świadczenia według zasad nowego, ukształtowanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, stanu prawnego (por. np. wyrok TK z dnia 17 stycznia 2006 r. sygn. U 6/04, OTK-A 2006/1/3, którego skutkiem było dopuszczenie drogi administracyjnej i sądownoadministracyjnej dla podjęcia czynności materialno-technicznej zwrotu nienależnie uiszczony różnicy w opłacie za kartę pojazdu po tym, jak Trybunał

Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów określających wysokość tej opłaty na kwotę 500 zł).

Uwzględniając powyższe należy wskazać, że regulacja art. 9 ust. 1 specustawy (w zakresie kwestionowanym w niniejszym pytaniu) wykluczyła możliwość do osiągnięcia stanu konstytucyjny w postaci „wzruszenia” skutków czynności materialno-technicznej wypłaty ekwiwalentu na zasadach zakwestionowanych przez Trybunał. 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 tych należy poszukiwać, bowiem mogą ich rolę pełnić 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).

2.6.4. Budzi zatem poważne wątpliwości konstytucyjne, z punktu widzenia zgodności z art. 8 ust. 1 i art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP, przepis art. 9 ust. 1 specustawy, w którym przez nakazanie stosowania nowego brzmienia art. 115a u.P. wyłącznie do wniosków złożonych przed datą opublikowania wyroku Trybunału w sprawie K 7/15, ustawodawca de facto wyklucza możliwość osiągnięcia skutku ponownego rozstrzygnięcia sprawy ekwiwalentu, w nowym stanie prawnym ukształtowanym tym wyrokiem, wobec policjantów zwolnionych przed 6 listopada 2018 r., którzy wniosek o wyrównanie ekwiwalentu złożyli po tej dacie. Reasumując, 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.

2.7. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, powyżej sformułowane wątpliwości konstytucyjne pozostają w związku z wątpliwościami powstającymi na tle regulacji art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawa. Stąd konieczna jest ocena przez Trybunał wskazanej regulacji specustawy także przez pryzmat zasady zaufania.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oznacza konieczność „takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny” (por. wyrok TK z 21 grudnia 1999 r. sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166). Z kolei w wyrokach z 21 lutego 2006 r. w sprawie K 1/05 (OTK-A 2006/2/18) oraz z 23 października 2007 r. w sprawie P 28/07 (OTK-A 2007/9/106) Trybunał Konstytucyjny zaprezentował konsekwentne stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują swoistą poprawność legislacyjną przy tworzeniu prawa, tj. stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Zdaniem pytającego Sądu, niezgodne z tą zasadą będzie wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niedające się pogodzić z innymi przepisami prawa, w szczególności normami konstytucyjnymi, a także regulacje przypadkowe, chaotyczne bądź instrumentalne.

Sporna regulacja prawna, w zakresie w jakim wyłącza stosowanie przepisu art. 115a u.P. w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2020 r. do spraw wszczętych od dnia 6 listopada 2018 r. zdaje się standardy zaufania do państwa przełamywać w sposób nieuprawniony. Kwestionowana regulacja narusza

zagwarantowane w art. 2 Konstytucji RP przekonanie obywateli o tym, że w wypadku uznania normy prawnej za niekonstytucyjną, z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji RP będą mieli prawo domagać się ponownego rozstrzygnięcia w nowym, ukształtowanym wyrokiem Trybunału stanie prawnym. Teza ta w tym konkretnym przypadku znajduje silne uzasadnienie w okolicznościach, w jakich doszło do uchwalenia kwestionowanej normy prawnej.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapadło na skutek wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 21 listopada 2014 r. Wyrok Trybunału w sprawie K 7/15 został wydany 30 października 2018 r., a opublikowany 6 listopada 2018 r. A zatem niewątpliwie w okresie między 21 listopada 2014 r. a 6 listopada 2018 r. każdy policjant, którego sytuacja prawna była uregulowana przepisem art. 115a u.P. w brzmieniu przewidującym zasadę wyliczania ekwiwalentu według przelicznika 1/30 części miesięcznego uposażenia, mógł zasadnie oczekiwać, że w przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności tego przepisu – zasada rangi konstytucyjnej sformułowana w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP gwarantuje mu prawo do wystąpienia, po opublikowaniu wyroku, o przeliczenie ekwiwalentu pieniężnego według zgodnych z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasad oraz żądania wyrównania (uzupełnienia wysokości) tego świadczenia do wielkości wynikającej z zastosowania przelicznika 1/21 części miesięcznego uposażenia. Pozostając zatem w uzasadnionym przekonaniu i zaufaniu do aksjologicznego i normatywnego standardu wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, adresat poprzedniego brzmienia art. 115a u.P. będący policjantem zwolnionym ze służby w Policji przed 6 listopada 2018 r., któremu przed tym dniem wypłacono na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 u.P. ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop, nie miał podstaw by przed opublikowaniem wyroku Trybunału w sprawie K 7/15 podejmować aktywność w celu dochodzenia przeliczenia ekwiwalentu. Przepis art. 115a u.P. pozostawał wówczas jeszcze w obrocie prawnym, a przez sam fakt wpływu wniosku o zbadanie zgodności przepisu art. 115a u.P. z Konstytucją RP nie uległo skutecznemu podważeniu domniemanie jego konstytucyjności. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażała się zatem w takim przypadku w tym, że niepodejmowanie aktywności w kierunku dochodzenia wyrównania ekwiwalentu było motywowane oczekiwaniem na wyrok Trybunału Konstytucyjnego i

przekonaniem, że wyrok korzystny dla beneficjentów ekwiwalentu wyliczonego według przelicznika 1/30 otworzy im drogę do dochodzenia wypłaty tego świadczenia według zgodnych z Konstytucją RP zasad. Przekonanie to miało swoje uzasadnienie w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, zwłaszcza że – jak wyżej wskazano – zasada „wzruszalności” aktów stosowania prawa wynikająca ze wskazanego przepisu konstytucyjnego nie może być wyłączona aktem rangi niższej niż Konstytucja RP.

Dodać należy, że wnioskodawcy wyrównania ekwiwalentu, którzy swoje żądania wnieśli najwcześniej 6 listopada 2018 r., mogli zasadnie oczekiwać, że właśnie ze względu na treść art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wola prawodawcy konstytucyjnego jest wyraźnie ukierunkowana na możliwość rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym ukształtowanym w następstwie orzeczenia TK. 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.

Sąd także zauważa, że po opublikowaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 7/15, a jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującego brzmienia art. 115a u.P., tj. przed 1 października 2020 r., sądy administracyjne wielokrotnie orzekały w sprawach ze skarg policjantów na bezczynność organów Policji w przedmiocie nierozpoznania spraw (zainicjowanych wnioskami złożonymi 6 listopada 2018 r. i później) o wyrównanie ekwiwalentu pieniężnego wypłaconego przed tą datą w wysokości według przelicznika 1/30 części uposażenia. Jak wskazano w skardze w sprawie niniejszej, mając na uwadze przelicznik korzystniejszy (1/21), kwoty wypłacone stanowią około 73% wysokości ekwiwalentu wyliczonego według zasad wskazanych przez Trybunał. Uwzględniając skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania sądy administracyjne wskazywały, że wyrok w sprawie sygn. K 7/15 nie stanowi przeszkody dla wypłaty rekompensaty, a w konsekwencji nie wyłącza kompetencji sądu administracyjnego do zobowiązania organu do usunięcia stanu bezczynności poprzez wykonanie czynności wynikającej z przepisu prawa materialnego (art. 114 ust. 1 pkt 2 u.P.). Sądy podkreślały, że z uzasadnienia tego wyroku wprost wynika sposób wyliczenia wysokości należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, którym jest na dzień zwolnienia ze służby liczba dni niewykorzystanego urlopu przy przyjęciu, że za jeden dzień

niewykorzystanego urlopu przysługuje wynagrodzenie za jeden dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby. Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy (a nie jeden dzień kalendarzowy miesiąca), gdyż urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych (por. np. wyrok WSA w Białymstoku w sprawie II SA/Bk 773/19 oraz powołane w nim orzecznictwo sądów administracyjnych). Sądy wskazywały, że w stanie prawnym po opublikowaniu wyroku TK w dniu 6 listopada 2018 r., a jeszcze przed wprowadzeniem przez ustawodawcę działań o charakterze legislacyjnym, możliwe jest orzeczenie w przedmiocie ekwiwalentu (jego wyrównania) wedle zasad wskazanych przez Trybunał. Zaznaczyć należy, że znaczna liczba tych orzeczeń dotyczyła wniosków o wyrównanie ekwiwalentu złożonych właśnie na skutek wyroku w sprawie K 7/15. Sądy nie miały zatem wątpliwości, że do takich wniosków (a nie tylko do wniosków złożonych przed 6 listopada 2018 r.) należy również stosować zasady przeliczania ekwiwalentu wynikające z wyroku TK, przy czym ten kierunek orzecznictwa (prezentowany również przez WSA w Białymstoku (np. II SAB/Bk 43/20, II SAB/Bk 92/19), zaakceptował NSA oddalając skargi kasacyjne od wyroków zobowiązujących, wydanych w sprawach ze skarg na bezczynność (np. I OSK 2506/19, I OSK 1187/20, I OSK 173/20, I OSK 3383/19). A zatem również i sądy administracyjne nie widziały przeszkód w stosowaniu „nowych” zasad wyliczania ekwiwalentu do wniosków złożonych po 6 listopada 2018 r., nakazując organom uwzględnianie norm konstytucyjnych.

Z wypowiedzi sądów administracyjnych wynika również, że zastosowaniu reguły obliczania ekwiwalentu za urlop zgodnej z Konstytucją RP nie stoi na przeszkodzie instytucja przedawnienia roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych z upływem trzech lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne (art. 107 ust. 1 u.P.). Dzieje się tak ze względu na treść ust. 2 tego przepisu, zgodnie z którą organ właściwy do rozpatrywania roszczeń może nie uwzględnić przedawnienia, jeśli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami (vide np. wyroki w sprawach II SA/Go 381/19, II SA/OI 314/19, II SA/OI 416/19). Ten kierunek orzecznictwa zaakceptował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 lipca 2020 r. w sprawie I OSK 2928/18 wskazując, że „nie można przez instytucję przedawnienia unicestwiać uprawnienia jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po

stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności prawnej podstawy czynności materialno-technicznej wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Takie działania organów Policji godzą również w konstytucyjną zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzoną z niej zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Nie ulega zatem wątpliwości, 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 pożądane 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.

2.8. Kwestionowana regulacja art. 9 ust. 1 specustawy, zdaniem pytającego Sądu, nie pozostaje też w zgodzie z zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP). Obowiązkiem państwa jest stanowienie przepisów, które dają podmiotom gwarancję równej sytuacji prawnej. Do istoty zasady równości, sformułowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, należy nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się podobnymi cechami prawnie relewantnymi, znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakaz różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny znajdującej należyte uzasadnienie w przepisie rangi co najmniej ustawowej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady równości podkreślając, że wynika z niej dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania

wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Stwierdził: „Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewaną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Trybunał niejednokrotnie wyjaśniał również, że równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego oraz nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesione powinno być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom czy grupom jednostek w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na „jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw”. Podkreślał, że „Zasada ta wiąże nie tylko, gdy ustawodawca ogranicza prawa lub wolności, ale także gdy przyznaje prawa lub nakłada obowiązki” (zamiast wielu *vide* wyrok z 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02).

W przypadku przyznawania uprawnień zasada równości nakazuje równo traktować podmioty wykazujące takie same lub podobne cechy istotne. Wszystkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących i istotnych argumentach (*vide* wyroki z 15 października 2001 r. sygn. K 12/01, OTK 2001/7/213, z 23 sierpnia 2008 r. sygn. P 18/06, OTK-A 2008/5/83, z 24 października 2001 r. sygn. SK 10/01, OTK 2001/7/225, z 15 kwietnia 2008 r. sygn. P 9/06, OTK-A 2008/3/43).

W wyroku z 15 października 2001 r. w sprawie K 12/01 Trybunał Konstytucyjny wyartykułował argumenty usprawiedliwiające odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych. Argumenty te muszą: „po pierwsze, mieć charakter istotny (relewantny), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. (...); po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie

podmiotów podobnych (...). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej."

Zdaniem pytającego Sądu, pierwszy ze wskazanych argumentów uprawnia do wniosku, że różnie mogą być traktowane podmioty należące do istotnie różnych kategorii, bowiem wspólna istotna cecha faktyczna lub prawna uzasadnia równe traktowanie podmiotów prawa. Dlatego wątpliwości co do respektowania zasady równości budzi wprowadzone w art. 9 ust. 1 specustawy zróżnicowanie zasad obliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy przysługującego policjantowi zwolnionemu ze służby przed 6 listopada 2018 r. - ze względu na datę wszczęcia postępowania, tj. właśnie ww. datę stanowiącą dzień opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/15. Trudno znaleźć argumenty, ewentualnie poza fiskalnymi, ze względu na które wprowadzono tę datę jako cechę relewantną mogącą rzutować na uprawnienia do otrzymania ekwiwalentu w wysokości respektującej konstytucyjne, bezwarunkowe prawo pracownika do corocznego płatnego urlopu rekompensowane (przy faktycznej niemożliwości jego wykorzystania) ekwiwalentem pieniężnym. Tym bardziej, że – jak wyżej wskazano – skutek wyroku w sprawie K 7/15 polegający na uchyleniu domniemania konstytucyjności przepisu art. 115a u.P. w jego części uznanej przez Trybunał za niekonstytucyjną nastąpił *ex tunc* (od dnia wejścia przepisu w życie), zaś „wzruszalność” aktów stosowania prawa wydanych przed orzeczeniem Trybunału i na podstawie niekonstytucyjnego stanu prawnego jest w sposób konstytucyjny przesądzona (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP). „Wzruszalność” ta, mająca charakter gwarancyjny, aktualizuje się po opublikowaniu wyroku Trybunału. Nie wyłącza to oczywiście możliwości uzyskania ponownego rozpoznania sprawy, na podstawie stanu prawnego wynikającego z wyroku Trybunału, na skutek wniosku złożonego przed opublikowaniem wyroku. Jednakże właśnie gwarancyjny charakter przepisu art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wyklucza wskazanie daty opublikowania wyroku jako tej, po upływie której nie jest możliwe uzyskanie stanu konstytucyjności przez ponowne rozpoznanie sprawy. Innymi słowy, 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 (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 uzasadniająca różnicowanie, a dodatkowo narusza wartość konstytucyjną w postaci prawa do „wzruszalności” uregulowanego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Wprowadzono bowiem różnicowanie sytuacji faktycznej i prawnej podmiotów, która usprawiedliwionych cech różnicowania, jeśli chodzi o uprawnienie do ekwiwalentu, nie wykazuje. Dodać należy, że uzasadnienie projektu specustawy nie zawiera argumentacji, do której można by się odnieść (vide druk nr 432, sejm.gov.pl).

3. Problem wtórnej niekonstytucyjności regulacji art. 9 ust. 1 specustawy

3.1. W literaturze przedmiotu oraz w judykaturze wskazuje się, że „Zasadniczo sytuacja oczywistej niekonstytucyjności zachodzi wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne. Tego typu założenie występuje również w przypadku, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału (R. Hauser, J. Trzeciński, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2010, s. 266-268; M. Wiącek, Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 266-268). Z oczywistą niekonstytucyjnością mamy do czynienia również wtedy, gdy ustawodawca zmienia co prawda kontrolowany przepis, ale nie usuwa stwierdzonej przez Trybunał w wyroku niezgodności, stwarzając tylko pozory restytucji konstytucyjności. 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 uruchamiały procedurę kolejnych pytań prawnych (zamiast wielu vide wyrok NSA w sprawie sygn. I OSK 2466/19).

Z kolei w przywoływanej już, dostępnej na stronie trybunal.gov.pl, „Informacji o istotnych problemach ...” wskazano, że „Sądy, dokonując wykładni przepisów, nie mogą jednak wkraczać w kompetencje władzy ustawodawczej. Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją nie może zatem doprowadzić do stworzenia normy prawnej i przekroczyć granicy tworzenia prawa (w. NSA z 9 lipca 2019 r., II FSK 2012/17). Obowiązek dokonania wykładni prokonstytucyjnej nie uprawnia sądów do orzekania o niekonstytucyjności przepisów czy o usuwaniu ich z systemu prawnego (p. SN z 22 maja 2019 r. II UU 158/18). W wypadku wątpliwości co do konstytucyjności przepisów sądy powinny, zgodnie z art. 193 Konstytucji, skierować pytanie do Trybunału Konstytucyjnego (p. SN z 9 maja 2019 r., II DSI 37/18)”.

Należy zauważyć, że w dacie zadawania niniejszego pytania prawnego nie ukształtowała się praktyka orzecznicza sądów administracyjnych dotycząca stosowania przepisu art. 9 ust. 1 specustawy. Z dostępnych na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl wyroków dotyczących analizowanej problematyki wskazać należy na dwa stanowiska sformułowane w sprawach III SA/Gd 384/20 oraz II SA/Wa 2725/19. W pierwszej z wymienionych spraw, uchylając decyzję o odmowie przyznania wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy, sąd wskazał na wystąpienie w przepisie art. 9 ust. 1 specustawy zjawiska tzw. wtórnej niekonstytucyjności. W sprawie II SA/Wa 2725/19 sąd oddalił skargę na decyzję o odmowie przyznania wyrównania ekwiwalentu wywodząc, że wobec treści art. 9 ust. 1 specustawy ponowne rozpoznanie sprawy przez organ Policji nie prowadziłoby do wydania innego rozstrzygnięcia niż odmowne. Należy zaznaczyć, że w obydwu przypadkach stany faktyczne dotyczyły sytuacji, gdy decyzje odmowne w drugiej instancji zostały wydane przed wejściem w życie art. 9 ust. 1 specustawy. Sąd administracyjny kontroluje legalność działalności administracji publicznej na datę wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3.2. Zdaniem pytającego Sądu, w odniesieniu do treści art. 9 ust. 1 specustawy nie zachodzi „wtórna niekonstytucyjność” w wyżej wskazanym rozumieniu, dlatego

uzasadnione jest skierowanie pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP.

Wykonując wyrok Trybunału w sprawie K 7/15 ustawodawca „dostosował” brzmienie zakwestionowanego zakresu przepisu art. 115a u.P. do brzmienia wskazanego jako konstytucyjnie pożądane. W art. 1 pkt 16 specustawy wprowadził w ww. przepisie zasadę wyliczenia ekwiwalentu według przelicznika 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Brzmienie uwzględniające tę zmianę obowiązuje od 1 października 2020 r. na podstawie art. 48 specustawy. Natomiast przepis art. 9 ust. 1 specustawy zawiera w istocie normę intertemporalną różnicującą sytuację prawną jego adresatów w zależności od daty wszczęcia postępowania o wyrównanie ekwiwalentu (normę nakazującą stosować poprzednie, zakwestionowane przez Trybunał zasady do wszystkich tych policjantów zwolnionych przed 6 listopada 2018 r., których sprawy o ekwiwalent nie zostały wszczęte przed 6 listopada 2018 r.). Pozostawanie w obrocie prawnym wyłącznie przepisu art. 115a u.P. w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2020 r. (a więc np. nieuchwalenie art. 9 ust. 1 specustawy) spowodowałoby, że niezależnie od daty zwolnienia ze służby oraz niezależnie od daty złożenia wniosku o wypłatę wyrównania ekwiwalentu (przed 6 listopada 2018 r. czy też po tej dacie), zasady obliczania ekwiwalentu byłyby jednakowe w stosunku do wszystkich policjantów, tzn. zarówno w sprawach nie zakończonych jak i w sprawach wniosków złożonych po 6 listopada 2018 r. należałoby uwzględnić skutki wyroku Trybunału w dacie orzekania o prawie do ekwiwalentu bądź w dacie wypłaty ekwiwalentu. Budząca zaś wątpliwości norma intertemporalna wynikająca z art. 9 ust. 1 specustawy tę drugą opisaną grupę wyłącza z możliwości zastosowania skutków tego wyroku, co narusza wskazane wyżej wzorce konstytucyjne. W tej sytuacji, wobec funkcjonowania w obrocie prawnym dwóch odrębnych przepisów (art. 115a u.P. oraz art. 9 ust. 1 specustawy), z których jeden realizuje skutki wyroku Trybunału, a drugi modyfikuje w sposób nieuprawniony temporalny zakres ich zastosowania, nie można mówić o identyczności (tożsamości) regulacji art. 9 ust. 1 specustawy i regulacji zakwestionowanej przez Trybunał. Mamy w tej sytuacji do czynienia z innymi przepisami (normą materialnoprawną i normą intertemporalną), a więc w konsekwencji z odrębnymi normami prawnymi. W stosunku zaś do normy

intertemporalnej z art. 9 ust. 1 specustawy Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 7/15 się nie wypowiedział.

4. Wpływ zadanego pytania prawnego na rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie.

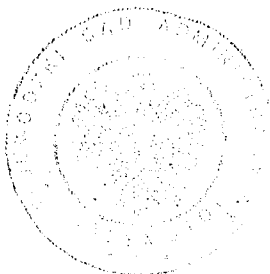
4.1. Przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu wymaga między innymi spełnienia przesłanki funkcjonalnej: przedmiotem pytania może być wyłącznie akt normatywny mający bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym (por. II OSK 166/18).

4.2. W przedmiotowej sprawie podstawą prawną zaskarżonej decyzji o odmowie wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy jest przepis art. 9 ust. 1 specustawy. W stanie faktycznym sprawy mamy do czynienia z policjantem zwolnionym ze służby w okresie przypadającym na październik 2001 r. – listopada 2018 r., a więc w okresie obowiązywania przepisu art. 115a u.P. w niekonstytucyjnym brzmieniu w zakresie sposobu wyliczenia ekwiwalentu pieniężnego. Skarżącemu wypłacono ekwiwalent przy zastosowaniu poprzedniego brzmienia art. 115a u.P. oraz złożył on wniosek o wyrównanie ekwiwalentu na nowych zasadach, który to wniosek wpłynął do organu po 6 listopada 2018 r. Nadto, choć sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 P.p.s.a.), to należy odnotować, że w skardze sformułowano wobec decyzji Komendanta Wojewódzkiej Policji zarzut zastosowania przepisu art. 9 ust. 1 Konstytucji RP i nieuwzględnienia w ten sposób skutków wyroku Trybunału w sprawie K 7/15. Skarżący zwrócił także uwagę na treść m.in. przepisu art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Kontrolując zatem legalność czyli zgodność z prawem kwestionowanego w sprawie niniejszej rozstrzygnięcia organu odwoławczego, sąd będzie zobowiązany wypowiedzieć się, czy przepis art. 9 ust. 1 specustawy został przez organ zastosowany prawidłowo. Ewentualne wydanie przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu będącego podstawą prawną zaskarżonej decyzji potwierdzi usprawiedliwiony charakter skargi. Rozstrzygając po wyroku Trybunału, sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. „a” w związku z art. 135 P.p.s.a., stwierdzając naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, uchyli zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą jej wydanie decyzję organu

pierwszej instancji wskazując na konieczność zastosowania w sytuacji skarżącego normy konstytucyjnej, której źródłem w obecnym stanie prawnym jest przepis art. 115a u.P. w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2020 r. Organ administracji publicznej będzie przy ponownym rozpoznaniu sprawy, na zasadzie art. 153 P.p.s.a., związany oceną prawną sformułowaną w orzeczeniu sądu uwzględniającym skargę. Od odpowiedzi Trybunału na przedstawione pytanie prawne zależy więc rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed WSA w Białymstoku. Spełniona została zatem przesłanka funkcjonalna przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego, o której mowa w końcowej części art.193 Konstytucji RP.

5. Zgodnie z art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a., sąd zawiesza postępowanie z urzędu, w razie przedstawienia przez sąd w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a. w związku z art. 193 Konstytucji RP, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku postanowił jak w sentencji postanowienia.



Na oryginalnie włócznie podpisany
za zgodności z orzeczeniem

[Handwritten signature]