<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/494CD663C7>

**II SA/Bd 1197/20 – Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 19 stycznia 2021 roku**

|  |  |
| --- | --- |
| Data orzeczenia | 2021-01-19 |
| Data wpływu | 2020-12-21 |
| Sąd | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy |
| Sędziowie | Jerzy Bortkiewicz /przewodniczący/  Joanna Janiszewska-Ziołek  Katarzyna Korycka /sprawozdawca/ |
| Symbol z opisem | 6192 Funkcjonariusze Policji |
| Skarżony organ | Komendant Policji |
| Treść wyniku | uchylono decyzję I i II instancji |
| Sentencja  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz Sędziowie sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziołek asesor WSA Katarzyna Korycka (spr.) po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 stycznia 2021 r. sprawy ze skargi P. W. na decyzję Komendanta Policji z dnia [...] listopada 2020 r. nr [...] w przedmiocie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy za rok 2013 uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Komendanta Miejskiego P. we [...] z dnia [...] października 2020 r. nr [...]/E. | |
| Uzasadnienie  Wnioskiem z dnia [...] listopada 2018 r. skierowanym do Komendanta Wojewódzkiego Policji w B., skarżący P. W. zwrócił się m.in. o wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy **za rok 2013** w ilości łącznie 35 dni, wskazując że w związku ze zwolnieniem go ze służby w 2013 roku otrzymał wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w wysokości ustalonej na podstawie przepisu art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, którego niekonstytucyjność w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15.  **Decyzją z dnia [...] października 2020 r. nr [...], Komendant Miejski P. we W.,** rozpoznający wniosek wedle właściwości, odmówił wypłaty wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy za rok 2013 (35 dni). **Organ wskazał, że ustawą 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. z 2020 r. poz.1610,** dalej powoływaną jako "ustawa nowelizująca") zmieniono od 1 października 2020 r. treść art. 115a ustawy o Policji, w ten sposób, iż określono, że stawkę 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. Podkreślił przy tym, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. W związku z tym, w ocenie organu, funkcjonariuszowi, któremu właściwy organ ustalił wysokość ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy przed dniem 6 listopada 2018 r. nie przysługuje prawo do wyrównania jego wysokości do 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnym na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. **Organ wskazał, że skarżącemu wypłacono w 2013 roku ekwiwalent pieniężny za 35 dni niewykorzystanego w urlopu wypoczynkowego i dodatkowego za rok 2013, w związku z czym w świetle art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej brak jest podstaw do zastosowania wobec niego art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2020 r.**  W odwołaniu od powyższej decyzji skarżący stwierdził, że **nie zgadza się z wydaną decyzją** i wniósł o jej uchylenie, wskazując że złożony przez niego wniosek o wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy za rok 2013 pozostawał w związku z wyrokiem TK o sygn. akt K 7/15, którym to Trybunał Konstytucyjny wyeliminował z obrotu prawnego część art. 115a ustawy o Policji, w której określony został ekwiwalent za niewykorzystany urlop w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, wskazując jednocześnie w uzasadnieniu wyroku techniczne przesłanki do prawidłowego naliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.  Decyzją z dnia [...] listopada 2020 r. nr [...], Komendant Wojewódzki Policji w B. utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. W uzasadnieniu decyzji, po przytoczeniu stanu faktycznego sprawy oraz treści art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 115a ustawy o Policji po nowelizacji, organ odwoławczy stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie nie ma podstawy uprawniającej do wyrównania wysokości ekwiwalentu do wysokości 1/21 części miesięcznego uposażenia, albowiem właściwy organ wypłacił ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy przed dniem 6 listopada 2018 r., tj. w roku 2013.  Na powyższą decyzję skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy domagając się uchylenia obu wydanych w sprawie decyzji i zobowiązania organu do wypłaty wyrównania wraz z odsetkami. Skarżący zarzucił naruszenie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w zw. z art. 115a ustawy o Policji poprzez pominięcie treści wyroku TK o sygn. K 7/15, pod pretekstem konieczności stosowania ustawy nowelizującej, a przez to pozbawienie skarżącego gwarantowanego konstytucyjnie prawa do urlopu w formie ekwiwalentu z tytułu jego niewykorzystania. Skarżący podkreślił, że realizacja ww. wyroku TK jest obowiązkiem organów i sądów oraz, że wiąże się ona z niemożnością stosowania niekonstytucyjnej normy od początku jej obowiązywania. Podkreślił też, że brak jest podstaw do ograniczenia zasady "wzruszalności" aktów stosowania prawa, wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w drodze regulacji wprowadzonej ustawą zwykłą (art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej) i w konsekwencji nakazanie stosowanie przepisu niekonstytucyjnego.  W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie i podkreślając, że do czynności wyliczenia i wypłaty ekwiwalentu nie stosuje się trybu wznowienia postępowania właściwego dla decyzji administracyjnych, co oznacza, że powoływany przez skarżącego przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP nie ma w sprawie zastosowania.  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:  Skarga okazała się zasadna.  **Kontrola zaskarżonej decyzji** w zakresie wynikającym z treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167) w zw. z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej powoływanej jako "ppsa"), **doprowadziła Sąd do stanowiska, że w toku postępowania administracyjnego uchybiono prawu materialnemu, w sposób uzasadniający uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.**  W rozpatrywanej sprawie skarżący, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15, zarzucił organom obu instancji nieuzasadnioną odmowę wyrównania otrzymanej należności z tytułu niewykorzystanego przed zwolnieniem ze służby urlopu wypoczynkowego i urlopu dodatkowego. Komendant Wojewódzki Policji argumentował natomiast, że rozstrzygnięcie w sprawie wynika z treści normy intertemporalnej określonej w art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej.  **Bezsporną okolicznością pozostaje, że skarżący został zwolniony ze służby z dniem [...] czerwca 2013 r. (k. 6 akt adm.).** Przepis art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, na którego podstawie obliczono przysługujący skarżącemu ekwiwalent za 35 dni niewykorzystanego urlopu, stanowił wówczas (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687), że ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 ustala się w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym  **Skutkiem ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego była utrata z dniem 6 listopada 2018 r.** (data publikacji w dzienniku urzędowym) mocy obowiązującej art. 115a ustawy o Policji w takim zakresie, w jakim określał on współczynnik ułamkowy 1/30 uposażenia policjanta jako podstawę ustalenia wysokości ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Przepis ten nie został zatem wyeliminowany z systemu prawnego w całości.  Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy jest "zastępczą formą" wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, która powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tych świadczeń w naturze. Innymi słowy, po ustaniu stosunku służby, prawo do urlopu przekształca się w świadczenie pieniężne, będące, jak sama nazwa wskazuje, jego ekwiwalentem. **Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest z kolei wynagrodzenie za jeden dzień roboczy**. Taki sposób obliczania wartości jednego dnia urlopu wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych. Interpretację taką wspiera także treść art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, który ustala wysokość uposażenia przysługującego policjantowi w razie wykorzystania urlopu. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze.  Zdaniem Trybunału przyjęcie w art. 115a ustawy o Policji wskaźnika 1/30 części miesięcznego uposażenia policjanta oznacza, że wypłacanej policjantowi należności za jeden dzień niewykorzystanego urlopu nie można nazwać rekompensatą ekwiwalentną, co prowadzi do naruszenia "istoty" corocznego płatnego urlopu chronionego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym to przepisem pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, zaś maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.  Z tych też przyczyn Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował z przepisów art. 66 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 115a ustawy o Policji normę prawną, zgodnie z którą świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany jeden dzień urlopu jest wynagrodzenie funkcjonariusza za jeden dzień roboczy. Stąd przy stosowaniu art. 115a ustawy o Policji, organy Policji, dokonując wyliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop powinny uwzględnić, że świadczeniem ekwiwalentnym za dzień niewykorzystanego urlopu jest wynagrodzenie nie w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, lecz w wysokości jednego dnia roboczego.  Zauważyć jednak należy, że w niniejszej sprawie organy rozstrzygały w stanie prawnym aktualnym na dzień tego rozstrzygania, uwzględniając regulacje obowiązującą od 1 października 2020 r. 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 (publ. jak wcześniej wskazano). Ustawa ta wprowadziła mocą art. 1 pkt 16 zmianę art. 115a ustawy o Policji, realizującą wyrok Trybunału z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15, i polegającą na ustaleniu stawki za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego na poziomie 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym.  Co jednak istotne w niniejszej sprawie, **ustawodawca w ustawie nowelizującej zawarł przepis o charakterze intertemporalnym,** regulującym kwestię stosowalności przepisu art. 115a ustawy o Policji w znowelizowanym brzmieniu m.in. w stosunku do postępowań w sprawach wypłaty ekwiwalentu zakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. i za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. (tj. dniem publikacji wyroku TK o sygn. K 7/15). Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej przepis art. 115a ustawy zmienianej w art. 1 (ustawy o Policji – przyp. Sądu) 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.  Mając jednak na uwadze to, że skarżący domaga się wypłaty wyrównania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, który to ekwiwalent został ustalony w roku 2012 na podstawie obowiązującego wówczas art. 115a ustawy o Policji przewidującego stawkę 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, zaś zgodnie z obowiązującym na dzień rozstrzygania przez organy obu instancji art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej, 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., to stwierdzić należy, że **spór dotyczy w istocie rozstrzygnięcia zagadnienia, czy w przedmiotowej sprawie zachodzą podstawy do zastosowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uznającego za normę konstytucyjną regulacji, że świadczeniem ekwiwalentnym za jeden dzień przepracowanego urlopu jest wynagrodzenie funkcjonariusza za jeden dzień roboczy, pomimo tego, iż byłoby to niezgodne z brzmieniem art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej, zawierającej normę intertemporalną, nakazującą stosowanie ww. przelicznika, dopiero po dacie publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.**  W ocenie Sądu, należało uznać zasadność stanowiska skarżącego i opowiedzieć się za potrzebą odniesienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego do przedmiotu sprawy.  Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na treść art. 190 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji RP, z którego wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190 ust. 3) oraz, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4).  Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15, nie skorzystał z normy art. 190 ust. 3 Konstytucji RP i nie określił terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji. Wpływa to bezpośrednio do uznania istnienia możliwości wznowienia postępowania, opartego na normie art. 190 ust. 4 Konstytucji. Rzecz jasna w normie tej nie chodzi jedynie o procesową formę "wznowienia", lecz o istnienie możliwości wzruszenia niekonstytucyjnego zastosowania prawa. W orzecznictwie przyjmuje się, że właściwa wykładnia art. 190 ust. 4 w zw. z ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, że jeżeli ustawodawca zdoła w wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny terminie odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu zmienić lub uchylić ten przepis, to wznowienie postępowania administracyjnego lub postępowania sądowego nie będzie dopuszczalne (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II FSK 1677/16; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Gd 711/17). Skoro jednak Trybunał Konstytucyjny nie określił terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji, to ustawodawca nie miał podstaw ograniczania stronie prawa do skorzystania z możliwości wzruszenia niekonstytucyjnego przepisu w oparciu o art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.  W tej więc sytuacji właściwe stosowanie prawa w odniesieniu do spornego problemu nie może opierać się na zasadzie legalizmu, rozumianej jako zastosowanie się do normy ustawowej z pominięciem uregulowań aktu nadrzędnego w porządku prawnym, jakim jest Konstytucja RP w związku z ww. orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.  Brak wskazanego wyżej upoważnienia ustawodawcy (poprzez skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z art. 190 ust. 3 Konstytucji) do uznania, że skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego można w każdym przypadku ograniczyć w czasie poprzez wprowadzenie normy intertemporalnej nie jest uzasadnione.  Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, o której mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, oznacza że niekonstytucyjny akt prawny jest derogowany z systemu prawnego w sposób bezwzględny i bezwarunkowy, a zatem nie może być stosowany również do stanów faktycznych ukształtowanych w czasie, gdy jeszcze obowiązywał (M. Florczak-Wątor, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne, Poznań 2006, s. 72 i n.). Wznowienie postępowania, uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej zakłada zatem wsteczne oddziaływanie tego skutku rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Niezgodność określonej regulacji prawnej z Konstytucją jest bowiem stanem niezależnym od chwili orzekania w tym przedmiocie przez Trybunał. Nie można przyjmować, że przed opublikowaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego akt prawny był zgodny z Konstytucją, a dopiero ocena dokonana przez Trybunał pozbawia przepis przymiotu zgodności z ustawą zasadniczą, albowiem w takim przypadku ocena obowiązywania aktu normatywnego z punktu widzenia zgodności danego aktu z Konstytucją uzależniona byłaby od chwili wydania orzeczenia przez Trybunał.  W orzecznictwie przyjmuje się, że akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nawet niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, OTK-A z 2005 r. Nr 4, poz. 42; z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A z 2007 r. Nr 3, poz. 26; z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK-A z 2007 r. Nr 5, poz. 48). **Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych.** Zmiana w stanie prawnym wynikająca z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uzasadnia konieczność przełamania zasady tempus regit actum i w konsekwencji rodzi potrzebę ponownego rozpoznania sprawy z pominięciem niekonstytucyjnej regulacji - mimo że regulacja taka była objęta domniemaniem konstytucyjności w dniu wydania decyzji (wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., I OSK 2296/12, dostępny na CBOSA).  W wyroku z dnia 6 sierpnia 2013 r. Sąd Najwyższy (II UK 6/13) podał, że skutkiem uznania za niekonstytucyjne przepisów w określonym zakresie jest obowiązek zapewnienia przez wszystkie sądy, które orzekały na podstawie niekonstytucyjnych przepisów prawa, stanu zgodnego z Konstytucją w zakresie wiążąco rozstrzygniętym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (por. uchwałę z dnia 23 stycznia 2001 r., III ZP 30/00, OSNAPiUS z 2001 r. Nr 23, poz. 685 i wyroki: z dnia 5 września 2001 r., II UKN 542/00, OSNAPiUS z 2004 r. Nr 2, poz. 36, z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 419/01, OSNAPiUS z 2002 r. Nr 23, poz. 58, z dnia 27 września 2002 r., II UKN 581/01, OSNAPiUS z 2002 r. Nr 23, poz. 581, z dnia 18 grudnia 2002 r., I PKN 668/01, OSNAPiUS z 2004 r. Nr 3, poz. 47, z dnia 18 maja 2010 r., III UK 2/10, OSNP 2011 r. nr 21-22, poz. 278 i z dnia 4 lipca 2012 r., III UK 132/11 – niepublikowany, z dnia 8 października 2013 r., III UK 123/12). W szczególności w wyroku z dnia 18 maja 2010 r., III UK 2/10 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że skutkiem utraty domniemania konstytucyjności ustawy w konsekwencji wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność jej przepisu z Konstytucją, jest obowiązek zapewnienia przez sądy orzekające w sprawach, w których przepis ten ma zastosowanie, stanu zgodnego z Konstytucją wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. **Skoro uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy prawa naruszały ustawę zasadniczą już od dnia ich wejścia w życie (ex tunc), to nie mogą być legalną podstawą orzekania przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy** (por. np. wyroki: z dnia 7 marca 2013 r., I UK 519/12; z dnia 24 kwietnia 2013 r., II UK 299/12; z dnia 25 kwietnia 2013 r., I UK 593/12; z dnia 29 maja 2013 r., I UK 621/12; z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 369/12). **Sąd w składzie orzekającym podziela w pełni powyższy pogląd.**  Jednocześnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie przeważa pogląd o skuteczności ex tunc wyroków Trybunału Konstytucyjnego (zob. uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, Nr 6, poz. 79, uchwały z dnia 23 stycznia 2001 r., III ZP 30/00, OSNP 2001, nr 23, poz. 685, z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, Nr 9, poz. 136, z dnia 23 stycznia 2004 r. III CZP 112/03, OSNC 2005, Nr 4, poz. 61, z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 35/05, OSNC 2006, Nr 5, poz. 81 i z dnia 19 maja 2006 r. III CZP 26/06, OSNC 2007, Nr 3, poz. 39 oraz wyroki z dnia 10 listopada 1999 r., I CKN 204/98, OSNC 2000, Nr 5, poz. 94, z dnia 19 grudnia 1999 r., I CKN 632/98, niepubl., z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, niepubl., z dnia 15 stycznia 2003 r. IV CKN 1693/00, niepubl., z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132, ze sprost. OSNC 2004, nr 10, s. 131, z dnia 29 października 2003 r., III CK 34/02, OSP 2005, Nr 4, poz. 54, z dnia 30 września 2004 r., IV CK 20/04, OSNC 2005, Nr 9, poz. 161, z dnia 26 listopada 2004 r., V CK 270/04, niepubl., z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 457/04, niepubl., z dnia 7 października 2005 r., II CK 756/04, "Monitor Prawniczy" 2005, nr 21, s. 1027, z dnia 14 września 2006 r., III CSK 102/06, niepubl., z dnia 15 czerwca 2007 r., II CNP 37/07, niepubl., z dnia 13 grudnia 2007 r., I CSK 315/07, niepubl., z dnia 19 czerwca 2008 r. V CSK 31/08, OSNC-ZD 2009, Nr 1, poz. 16, z dnia 20 maja 2009 r., I CSK 379/08, OSNC 2009, Nr 10, poz. 172 i z dnia 10 grudnia 2009 r., III CSK 110/09, OSNC 2010, Nr 5, poz. 82, a także postanowienia z dnia 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPUS 2001, Nr 10, poz. 331 i z dnia 15 kwietnia 2004 r., IV CK 272/03, niepubl.). **Przedstawione tu stanowisko aprobuje Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie.**  Identyczny pogląd prezentowany jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie podnosi się, że skoro orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisu z Konstytucją mają, co zasady, skutek wsteczny (ex tunc), to oznacza, że przepis jest niekonstytucyjny od chwili jego wejścia w życie (postanowienie NSA z dnia 9 października 2007 r., I FSK 1261/07, Lex nr 440637; wyrok NSA z 15 listopada 2006 r., II OSK 1349/05; wyrok NSA z dnia 9 marca 2010 r., I FSK 105/09, Lex nr 606334), lub do chwili wejścia w życie Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r.,(II OSK 1349/05), chyba, że co innego wynika z jego sentencji (por. wyrok SN z dnia 21.11.2006, II PK 42/06 LEX nr 950622, uchwała SN z 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, LEX Nr 79008). Zatem w zakresie stosowania prawa wyrok Trybunału odnosi skutek retroaktywny, wpływając na ocenę prawną stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym wejście w życie orzeczeń Trybunału. Lapidarnie ujął to SN w wyroku z dnia 20 maja 2009 r. (I CSK 379/08) **stwierdzając, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją przepisu uchylającego wcześniej obowiązujący przepis, wywołuje skutek ex tunc, co oznacza, że przepis uchylony "odzyskuje" moc prawną ze skutkiem ex tunc w chwili ogłoszenia orzeczenia w organie promulgacyjnym.**  W reasumpcji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie obowiązywania prawa materialnego wywiera skutki na przyszłość, lecz **w zakresie stosowania odnosi skutek retroaktywny, wsteczny, wpływając na ocenę prawną stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym wejście w życie orzeczenia Trybunału**. Fakt wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku orzekającego o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane kontrolowane w sprawie decyzje, nie pozostaje bez znaczenia dla oceny ich legalności. **Sąd powinien bezpośrednio zastosować art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP** (uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OPS 9/09, ONSAiWSA z 2010 r. Nr 2, poz. 16) i uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego w celu przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją RP kontrolowanych rozstrzygnięć (wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3334/14, dostępny CBOSA).  Należy w tym miejscu przywołać uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2010r. (sygn. akt II GPS 1/10; publ. ONSAiWSA 2010/5/81) trafnie wyjaśniającej znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w świetle regulacji zawartych w art. 190 ust. 1 - 4 Konstytucji RP. NSA wskazał, że art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi o prawie jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności prawnej podstawy orzeczenia.  W uzasadnieniu uchwały wskazano, że "celem ustawowej procedury, realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji, musi być więc realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (...). Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji indywidualnych stosunków prawnych, wyznaczając cel "wznowienia" w trybie procedur ukształtowanych w ustawach. Dlatego też jakiekolwiek ograniczenia art.190 ust. 4 Konstytucji są dopuszczalne wówczas, gdy uzasadnia to dyspozycja konkretnego przepisu Konstytucji, który wyłączałby wznawianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej (...). **Niedopuszczalne jest ograniczanie zasady "wzruszalności" aktów stosowania prawa wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy to wprost, czy też na skutek ich wykładni".**  Poglądy powyższe znalazły kontynuację i potwierdzenie w licznych wyrokach sądów administracyjnych, dotyczących czynności zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu pobranej na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny (zob. w tej materii m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011 r. wydany w sprawie o sygnaturze I OSK 1958/10; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl).  Skoro zatem czynność przyznania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop kończyła sprawę administracyjną w oparciu o przepis art. 115 a ustawy o Policji, który został uznany za niekonstytucyjny w zakresie dotyczącym wysokości tego świadczenia, to należy stwierdzić, że czynność ta stanowi "inne rozstrzygnięcie", o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP (per analogia, wyrok NSA z dnia [...] marca 2011 r., I OSK 727/10, dostępny CBOSA). Wobec powyższego, skoro przepisy nie regulują procedury wznawiania postępowania od czynności materialno-technicznych, **skarżący może dochodzić roszczenia należnego mu z mocy art. 114 ust 1 pkt 2 ustawy o Policji, żądając jego wyrównania.** Stosownie do art. 107 ust. 1 ustawy o Policji roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. W myśl ust. 2 tego artykułu organ właściwy do rozpatrywania roszczeń może nie uwzględnić przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. Za taką wyjątkową okoliczność należy uznać stwierdzenie niekonstytucyjność normy prawnej stanowiącej podstawę wyliczenia skarżącemu spornego ekwiwalentu.  Art. 190 ust. 4 Konstytucji RP stanowi konstytucyjną gwarancję uprawnienia funkcjonariusza Policji do uzyskania ponownego rozstrzygnięcia jego sprawy dotyczącej ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w nowym, ukształtowanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego stanie prawnym. **Nie może unicestwić tej gwarancji brak szczególnej regulacji trybu postępowania** w odniesieniu do spraw, których "rozstrzygnięcie" przybiera formę czynności materialno – technicznej.  Należy podkreślić, że w stanie prawnym ukształtowanym ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, istnieje możliwość rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z wyrokiem Trybunału, albowiem Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności całego przepisu art. 115a ustawy o Policji, a jedynie jego części określającej sposób obliczania ekwiwalentu. Zatem pozostała w systemie prawnym obowiązująca regulacja ustanawiająca uprawnienie policjanta do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w przypadku jego zwolnienia ze służby.  W dacie orzekania przez organy możliwe było zatem zadośćuczynienie uprawnieniu policjanta do uzyskania ekwiwalentu w wysokości odpowiadającej regulacjom konstytucyjnym.  Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu analizowanego wyroku trafnie wyinterpretował z przepisów art. 66 ust. 2 Konstytucji oraz art. 115a ustawy o Policji normę prawną, zgodnie z którą świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie funkcjonariusza za jeden dzień roboczy. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela powyższą wykładnię konstytucyjnego prawa do urlopu w zakresie, w jakim obejmuje ono także prawo do ekwiwalentu pieniężnego. Nie jest zaś należytą realizacją tego prawa dokonanie w przeszłości wypłaty ekwiwalentu w wysokości ustalonej w oparciu o przepis uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny. **Przyjąć zatem należy, że świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu funkcjonariusza jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy**. Ilość dni roboczych w każdym roku kalendarzowym jest okolicznością faktyczną możliwą do ustalenia w oparciu o kalendarz na dany rok i przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 90). Z kolei pobierane przez funkcjonariusza wynagrodzenie w danym roku kalendarzowym należy do danych posiadanych przez organ policyjny.  Dla oceny prawidłowości decyzji wydanych w sprawie (z dnia [...] października 2020 r. i z dnia [...] listopada 2020 r.) nie miały zatem znaczenia – w świetle poczynionych wywodów i treści art. 190 ust. 4 Konstytucji RP - regulacje zawarte w obowiązującej od dnia 1 października 2020 r. ustawie 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 tym art. 9 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, zgodnie z którym 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 (ustawy o Policji – przyp. Sądu) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r.  W konsekwencji, uznając, że w sprawie doszło do naruszenia art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 115a ustawy o Policji Sąd orzekł na podstawie art.145 § 1 pkt 1 lit a. w zw. z art. 135 ppsa jak w sentencji wyroku.  Rzeczą organu policyjnego w dalszym toku postępowania będzie dokonanie wyliczenia i wypłaty części należnego skarżącemu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w świetle obowiązujących regulacji prawnych interpretowanych w zgodzie z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP i przy założeniu, że w zakresie stosowania prawa wyrok Trybunału odnosi także skutek retroaktywny, wpływając na ocenę prawną stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym wejście w życie orzeczenia Trybunału. Oznacza to przyjęcie zastosowania w stosunku do obliczenia należnego stronie wyrównania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w ilości łącznie 35 dni za rok 2013 - stawki wynikającej z obowiązującego art. 115 a ustawy o Policji, tj. stawki za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego, w wysokości 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym.  Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.). | |
|  |  |