t. LXI, nr 8/2020 DOI 10.33226/0032-6186.2020.8.5

Mgr Dominik Łukowiak
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002-8539-1340
e-mail: d.lukowiak@uw.edu.pl

Skutki orzeczonej niekonstytucyjności dla obliczania ekwiwalentu urlopowego funkcjonariuszy służb. Rozważania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/15

Impact of the proclaimed unconstitutionality on the calculation of the payment for leave not taken of service officers. Considerations in the context of the judgement of the Polish Constitutional Tribunal in case no. K 7/15

Streszczenie
Przedmiotem artykułu jest omówienie prawnych następstw wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/15, który podważył konstytucyjność dotychczasowych zasad ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, przysługującego policjantowi zwolnionemu ze służby. Powstała w wyniku orzeczenia luka prawna i związany z nią stan normatywnej niepewności, pogłębiony przez bezczynność prawodawcy w zakresie ustanowienia nowych regulacji, zrodziły liczne problemy dla praktyki stosowania prawa. Mierzą się z nimi obecnie już nie tylko organy administracji publicznej, lecz także sądy administracyjne. Autor stara się te problemy uchwycić i odwołując się do wypracowanego w nauce teoretycznego modelu skutków orzeczeń sądu konstytucyjnego, wskazuje na możliwe sposoby ich rozwiązania. Poddawane analizie zagadnienia wykraczają poza proste konsekwencje wyroku, stąd stanowi on jedynie punkt wyjścia dla dalszych rozważań, w których posłużono się specyficznymi metodami wykładni prawa, m.in. koncepcją bezpośredniego stosowania konstytucji.

Słowa kluczowe
prawo do wypoczynku, ekwiwalent urlopowy, policjanci, funkcjonariusze służb, Trybunał Konstytucyjny.

Abstract
The paper discusses the legal consequences of the judgement of the Polish Constitutional Tribunal in case no. K 7/15, which challenged the constitutionality of the existing rules for determining the amount of the payment for leave not taken of a dismissed policeman. The legal loophole and the state of normative uncertainty that have arisen as a result of the ruling, aggravated by the legislator's inaction in adopting new regulations, have caused numerous problems in the legal practice. It is not only public administration bodies, but also administrative courts that are facing them now. The author tries to point out these problems and, referring to the theoretical model of effects of constitutional court's rulings, developed in the jurisprudence, indicates some possible ways to solve them. The analysed issues go beyond the direct consequences of the judgement, and thus the latter constitutes only a starting point for further considerations, which refer to specific methods of legal interpretation, inter alia, the concept of direct application of the constitution.

Keywords
right to rest, payment for leave not taken, police officers, service officers, Polish Constitutional Tribunal

JEL: K31

Zarys problematyki

Wyrokiem z 30 października 2018 r., K 7/15 (OTK-A 2018/65) Trybunał Konstytucyjny (TK) orzekł, że art. 115a ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2020 r. poz. 360 ze zm., dalej: ustawa o Policji) w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za jeden 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 Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.). Mimo derogacyjnego skutku, jaki wywołało trybunalskie rozstrzygnięcie, do dnia oddania niniejszego artykułu do druku nie podjęto w stosunku do ustawy o Policji żadnych działań legislacyjnych zmierzających do wypełnienia powstałej w ten sposób luki prawnej.

W związku z tym na tle orzeczenia TK zarysowało się kilka istotnych problemów praktycznych znajdujących swój wyraz w orzecznictwie organów administracji publicznej i sądów administracyjnych. Paradoksalnie bowiem usunięcie jednej wady systemu prawa, jaką jest hierarchiczna niezgodność normy niższego rzędu z wzorcem konstytucyjnym, rodzi często inne dysfunkcje dla podmiotów stosunków prawnych przez tę normę regulowanych (Podkowik, 2019, s. 149). Są one tym większe, im bardziej paląca jest potrzeba podjęcia działań naprawczych ze strony organów stanowiących prawo. Komplikacje, o których tu mowa, nie doczekały się jak dotąd satysfakcjonującego rozwikłania — zarówno w obrocie prawnym, jak i na gruncie teoretycznym (w doktrynie prawniczej). Niniejszy artykuł stanowi odpowiedź na potrzebę uporządkowania tych zagadnień oraz wypracowania jednoznacznych rozwiązań, które mogłyby znaleźć zastosowanie w praktyce. Tak zakreślone cele badawcze wymagają w pierwszej kolejności omówienia pojęcia ekwiwalentu urlopowego na gruncie ustawy o Policji oraz sposobu i motywów rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed TK. Następnie rozważania koncentrują się na prawnych konsekwencjach orzeczenia — tak w skali makro, jak i mikro. Dalsza analiza została poświęcona identyfikacji najważniejszych wątpliwości wygenerowanych przez wejście w życie wyroku oraz zaproponowaniu metod rozumowania prawniczego służących ich usunięciu.

Istota i charakter prawny ekwiwalentu urlopowego

Zgodnie z art. 115a ustawy o Policji ekwiwalent pieniężny za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego ustala się w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Prawo do ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w zacytowanym przepisie, jest nabywane w sytuacji zwolnienia policjanta ze służby (art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji). Stanowi ono „zastępczą formę" realizacji prawa do wypoczynku, gwarantowanego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji, gdyż podstawową formą jego urzeczywistnienia jest faktyczne skorzystanie z urlopu. Co do zasady bowiem urlop — jako świadczenie wynikające ze stosunku służby — jest udzielany w naturze i polega na zwolnieniu od obowiązku służby z zachowaniem prawa do uposażenia. Celem tego świadczenia jest poprawa kondycji psychofizycznej funkcjonariusza, utracona wskutek służby w warunkach podwyższonego ryzyka, związanej z długotrwałym narażeniem na stres. Realizowany podczas urlopu wypoczynek przekłada się wprost na higienę pracy podczas wykonywania obowiązków służbowych, zwiększenie efektywności oraz redukcję potencjalnych niebezpieczeństw, w tym wypadków przy pracy (Krzywoń, 2017, s. 419). Za okres urlopu, zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, policjant otrzymuje uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i inne należności pieniężne należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym — z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych lub na ich wysokość.

Organizacja służby w Policji powinna generalnie umożliwiać korzystanie z prawa do urlopu w taki sposób, aby mógł być urzeczywistniony podstawowy cel prawa do wypoczynku, jakim jest regeneracja sił funkcjonariusza potrzebna do dalszego wykonywania służby. Natomiast roszczenie o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego aktualizuje się tylko wtedy, gdy na skutek okoliczności niezależnych od policjanta nie zdołał on prawnie i faktycznie zrealizować swojego prawa w naturze. Stąd też wolno stwierdzić, że art. 115a ustawy o Policji konstruuje swego rodzaju rozwiązanie opcjonalne, stosowane na wypadek, gdyby urlop nie został odebrany przez funkcjonariusza w podstawowej postaci. Rozwiązanie to stanowi jedyną formę rekompensaty prawa do corocznego płatnego urlopu, poręczonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji. Innymi słowy, po ustaniu stosunku służby prawo do urlopu przekształca się w świadczenie pieniężne, będące — jak sama nazwa wskazuje — jego ekwiwalentem.

Uprawnienie wynikające z art. 66 ust. 2 Konstytucji ma w swojej subsydiarnej postaci charakter finansowy, co powoduje, że odnoszą się do niego dodatkowo postanowienia dotyczące praw majątkowych zawarte w art. 64 Konstytucji. Jednocześnie w świetle ugruntowanego orzecznictwa gwarancja konstytucyjna ma w tym zakresie charakter bezwarunkowy. Oznacza to, że rekompensata pieniężna za niewykorzystany (płatny) urlop stanowi konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu — niezależnie od przyczyny zakończenia stosunku pracy lub zwolnienia ze służby (zob. wyroki TK: z 23 lutego 2010 r., K 1/08, OTK-A 2010/2/14; z 15 kwietnia 2014 r., SK 48/13, OTK-A 2014/4/40).

Treść trybunalskiego rozstrzygnięcia w sprawie K 7/15

Orzeczenie TK ma charakter zakresowy negatywny (na temat wyroków zakresowych zob. obszernie np. Kustra, 2011, s. 49 i n.). Trybunał uznał niezgodność art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim przepis ten ustalał

wysokość ekwiwalentu pieniężnego za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. Będąc związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku inicjującym postępowanie, TK zajmował się wyłącznie konstytucyjnością normy określającej zasady obliczania ekwiwalentu pieniężnego za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i dodatkowego — i tylko ta część art. 115a została uznana za niezgodną z wzorcem konstytucyjnym.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w dniu orzekania przez TK prawo do ekwiwalentu pieniężnego, przysługujące na mocy art. 115a ustawy o Policji, zastępowało nie tylko urlop wypoczynkowy lub dodatkowy funkcjonariusza, lecz także niewykorzystany przez niego czas wolny od służby (przyznany za pracę ponad wymiar), udzielany na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o Policji w ówczesnym brzmieniu. Jednakże wraz z wejściem w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2019 r. poz. 1635, dalej: ustawa nowelizująca ustawę zaopatrzeniową) kwestia sposobu ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za czas wolny od służby została wyłączona spod zakresu normowania art. 115a oraz uregulowana odrębnie — pod nazwą „rekompensaty pieniężnej" — w art. 33 ust. 3a–3d ustawy o Policji. Niemniej zarówno ta kwestia, jak również kwestia zgodności z Konstytucją prawa do ekwiwalentu pieniężnego jako takiego nie były przedmiotem trybunalskiej kontroli.

Ekwiwalent urlopowy przysługuje za niewykorzystany przez funkcjonariusza urlop. W świetle art. 115a ustawy o Policji do obliczania tego ekwiwalentu stosuje się dwa czynniki mnożenia: 1) liczbę dni niewykorzystanego urlopu, 2) czynnik odpowiadający ułamkowej części miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego z dodatkami o charakterze stałym. W uzasadnieniu wyroku trafnie zwrócono uwagę, że sposób obliczania ekwiwalentu przyjęty w art. 115a nawiązuje do poprzednich unormowań wymiaru urlopu wypoczynkowego funkcjonariuszy Policji. W dawnym stanie prawnym, obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy — Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy — Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 100, poz. 1084), policjantom przysługiwało prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 30 dni kalendarzowych. Na mocy wspomnianej ustawy ustawodawca zmienił art. 82 ust. 1 ustawy o Policji w ten sposób, że zwiększył funkcjonariuszom wymiar corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego z 30 dni kalendarzowych do 26 dni roboczych. Zarazem jednak zachował zawarty w art. 115a współczynnik 1/30, odnoszący się do wymiaru urlopu obliczanego według dni kalendarzowych, nie zaś roboczych. Zmiana regulacji wymiaru urlopu na 26 dni roboczych nie została zatem odpowiednio powiązana ze sposobem obliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

Pozostawienie w ustawie o Policji tej nieadekwatnej metody określania wysokości ekwiwalentu pieniężnego spowodowało, że policjanci za każdy dzień niewykorzystanego urlopu otrzymują w praktyce tylko około 73% dziennego uposażenia. To zaś nie stanowi pełnej (ekwiwalentnej) rekompensaty poniesionej straty. Trybunał wskazał, że użycie przez prawodawcę słowa „ekwiwalent" na oznaczenie świadczenia pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy uzasadnia wniosek, świadczenie to musi tworzyć równowartość niewykorzystanych urlopów. Ekwiwalent, będący substytutem urlopu, powinien odpowiadać wartości urlopu w naturze. Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy, co wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy jest liczony wyłącznie w dniach roboczych. Taką interpretację wspiera też treść art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, który ustala wysokość uposażenia przysługującego policjantowi w razie wykorzystania urlopu.

W konkluzji TK stwierdził, że w wyniku zastosowania wskaźnika wynoszącego 1/30 części miesięcznego uposażenia funkcjonariusza zostaje zmniejszony czas wypoczynku, a przez to prawo do corocznego płatnego urlopu. Prowadzi to do naruszenia „istoty" prawa do określonych w ustawie dni wolnych od służby i corocznych płatnych urlopów, chronionego na mocy art. 66 ust. 2 Konstytucji[1]. Gwarancja płynąca z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakazuje bowiem zarówno formalnego pozbawienia jednostki służącego jej konstytucyjnie prawa, czasowego zawieszenia tego prawa, jak i wyzucia go z rzeczywistej treści (Niżnik-Mucha, 2014, s. 322). Przekreślenie przez ustawodawcę „istoty" wolności lub prawa jest bezwzględnie zakazane, a w gradacji naruszeń norm konstytucyjnych może być kwalifikowane jako szczególnie poważne (Brzozowski, 2017, s. 16).

Skutki orzeczenia dla dalszego stosowania art. 115a ustawy o Policji

Omawiany wyrok TK — jak każde inne orzeczenie wydane przez ten organ — ma moc powszechnie obowiązującą i cieszy się atrybutem ostateczności (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Skutkiem wyroku, występującym już od chwili jego publicznego ogłoszenia przez przewodniczącego składu orzekającego, jest ustanie domniemania konstytucyjności (ujawnienie normatywnej wadliwości) dotychczasowego sposobu ustalania wysokości ekwiwalentu urlopowego byłych policjantów. Od tego momentu okoliczność ta powinna być brana pod uwagę w procesie stosowania prawa przez wszystkie organy władzy publicznej w państwie (zob. wyroki TK: z 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3/26; z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK-A 2018/32; z 7 listopada 2016 r., K 44/16, OTK-A 2018/33).

W polskim modelu sądownictwa konstytucyjnego konsekwencją uznania danej normy prawnej za niezgodną z Konstytucją nie jest jej nieważność *ex tunc*, lecz jedynie wadliwość (wzruszalność), co stanowi podstawę do jej uchylenia. Skoro jednak — z teoretycznego punktu widzenia — norma ta nie jest dotknięta nieważnością, lecz jedynie traci w określonym momencie moc obowiązującą, to w konsekwencji domniemywa się też ważność wszelkich indywidualnych aktów wydanych w jej zastosowaniu (Garlicki, 2019, s. 411–412). Akty oparte na niekonstytucyjnej podstawie prawnej posiadają w dalszym ciągu przymiot ważnych rozstrzygnięć organów stosujących prawo i wiążą swoich adresatów. W celu przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją, polegającego na restytucji (rewizji) tych rozstrzygnięć, ustawodawca konstytucyjny przyznał jednostkom w art. 190 ust. 4 „prawo podmiotowe do skorzystania ze środków prawnych zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia" (wyrok TK z 15 lipca 2014 r., K 23/13, OTK-A 2014/7/72). Realizacja tego prawa przejawia się w uruchomieniu dodatkowego postępowania mającego na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego śladów niekonstytucyjności. W literaturze prawniczej postępowanie to określa się mianem „sanacji niekonstytucyjności" (Florczak-Wątor, 2006, s. 199 i n.) i odnosi bez wątpienia także do wydawanych przez TK orzeczeń zakresowych (Osajda, 2013, s. 298–299).

Relatywizując powyższe ustalenia do problemu będącego przedmiotem niniejszego artykułu, trzeba zauważyć, że w momencie publikacji wyroku Trybunału art. 115a ustawy o Policji utracił swą moc (przestał obowiązywać) w zakresie, w jakim określał zasady obliczania ekwiwalentu urlopowego. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji nastąpiło to z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (DzU z 2018 r. poz. 2102), tj. z dniem 6 listopada 2018 r. W wymiarze technicznym (legislacyjnym) brzmienie przepisu pozostało wprawdzie niezmienione, lecz modyfikacji uległa jego normatywna zawartość. Drugim skutkiem wyroku — obok opisanego tu skutku rozporządzającego — jest skutek zobowiązujący. Polega on na tym, że zmiana treści normatywnej przepisu, wywołana negatywnym wyrokiem zakresowym, powinna następnie znaleźć swój wyraz w nadaniu temu przepisowi nowego brzmienia (Florczak-Wątor, 2013, s. 106). Mimo to, jak wiadomo, nie podjęto w tym kierunku żadnych czynności ustawodawczych.

Niemniej skoro zmiana art. 115a ustawy o Policji nastąpiła wskutek wyroku samoistnie, bez względu na bierność ustawodawcy, to otworzyło to funkcjonariuszom Policji możliwość dochodzenia należnej im części ekwiwalentu urlopowego, który został ustalony na podstawie niekonstytucyjnych przepisów w niesprawiedliwej (zaniżonej) wysokości. Policjantom zwolnionym ze służby przed wejściem w życie wyroku przysługiwał ekwiwalent pieniężny w wymiarze ustalonym przepisami prawa według stanu na dzień zwolnienia. Jednak z chwilą uznania przez TK dotychczasowych regulacji za niekonstytucyjne (i jednocześnie dopiero z tą chwilą) mogą oni domagać się wyrównania należnych im świadczeń — oczywiście o ile zostali zwolnieni z Policji już w warunkach obowiązywania art. 115a, czyli po 19 października 2001 r.

Następstwa wyroku dla organów stosujących prawo

Generalnie w świetle utrwalonego orzecznictwa (zob. np. wyrok NSA z 15 kwietnia 2014 r., I OSK 542/13) realizacja prawa do ekwiwalentu urlopowego wynikającego z ustawy o Policji powinna następować w drodze czynności materialno-technicznej — poprzez wypłatę świadczenia. Z kolei odmowa wypłaty (przyznania uprawnienia) powinna być dokonana w formie decyzji administracyjnej, gdyż jest to negatywne rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, o której załatwienie zwróciła się strona mająca w tym interes prawny. W praktyce działalność organów Policji — bo to na tej formacji jako pracodawcy spoczywa obowiązek wypłaty ekwiwalentu, do którego prawo nabył funkcjonariusz z powodu wykonywania obowiązków służbowych — jest w tym zakresie różna (niejednolita). W niektórych przypadkach wypłata ekwiwalentu następuje rzeczywiście w formie czynności materialno-technicznej, w innych dochodzi do wydania aktu administracyjnego (decyzji). Rzutuje to na sposób dochodzenia przez funkcjonariusza konstytucyjności w postępowaniu administracyjnym lub sądowoadministracyjnym.

Dla zainicjowania postępowania restytucyjnego niezbędne jest żądanie zainteresowanego, gdyż nie istnieje podstawa prawna obligująca organ do wszczęcia postępowania z urzędu. Co do zasady żądanie strony powinno przybrać formę wniosku o ponowne ustalenie wysokości i wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Jeśli jednak sprawa została zakończona ostateczną decyzją administracyjną, strona ma możliwość złożenia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 147 zdanie drugie w związku z art. 145a § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.). Skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia TK (art. 145a § 2 k.p.a.), a jej skuteczność jest ograniczona 5-letnim terminem, o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym ostatnim przepisem uchylenie decyzji wydanej na podstawie aktu normatywnego, który został uznany za niezgodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 5 lat.

Niezależnie od formy, w jakiej zostało wniesione do organu żądanie strony, nie ma wątpliwości, że organ jest zobowiązany do podjęcia czynności w sprawie. Datą wszczęcia postępowania zainicjowanego wnioskiem o wyrównanie wypłaconego ekwiwalentu jest dzień doręczenia organowi żądania (art. 61 § 3 k.p.a.). Jeżeli w ocenie organu takie postępowanie nie może być wszczęte z jakiejkolwiek uzasadnionej przyczyny, organ, stosownie do art. 61a § 1 zdanie pierwsze k.p.a., powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Na takie postanowienie służy zażalenie (art. 61a § 2 k.p.a.). Z kolei wznowienie postępowania lub odmowa wznowienia postępowania wymagają zawsze wydania przez organ odpowiedniego postanowienia (art. 149 § 1 i 3 k.p.a.), a postanowienie o odmowie wznowienia

postępowania jest zaskarżalne zażaleniem (art. 149 § 4 k.p.a.).

O ile organ nie odmówi wszczęcia postępowania w sprawie wyrównania wypłaconego ekwiwalentu urlopowego na podstawie art. 61a § 1 zdanie pierwsze k.p.a., ma obowiązek rozpoznać sprawę merytorycznie, tj. dokonać czynności materialno-technicznej w postaci wypłaty żądanego świadczenia lub wydać decyzję o odmowie wyrównania wypłaconego ekwiwalentu. Jeżeli zaś dojdzie do wznowienia postępowania na podstawie art. 149 § 1 k.p.a., organ powinien przeprowadzić postępowanie co do przyczyn tego wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 149 § 2 k.p.a.). W takim przypadku kolejnym krokiem jest wydanie decyzji zgodnie z dyspozycją art. 151 § 1 k.p.a. — alternatywnie: albo odmawiającej uchylenia decyzji dotychczasowej, albo uchylającej decyzję dotychczasową. W drugim ze wskazanych wariantów konieczne jest wydanie następnie nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy.

Powyższe działania powinny zostać podjęte w terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym określonych w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych albo w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. W przeciwnym razie organ pozostaje w bezczynności (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.). Bezczynność organu ma miejsce wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie nie podjął żadnych czynności lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, lecz — mimo istnienia ustawowego obowiązku — nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu bądź też nie podjął stosownej czynności (Woś, 2017, s. 114). Z kolei prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy stanowi przewlekłość postępowania (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.). Przewlekłość oznacza nieefektywne działanie organu, polegające na wykonywaniu wielu czynności w dużym odstępie czasu, względnie wykonywaniu czynności pozornych, co w sumie powoduje, że organ nie jest bezczynny, ale załatwienie sprawy jest znacznie przesunięte w czasie (Woś, 2017, s. 115).

Istnieje także możliwość, że sprawa w przedmiocie ekwiwalentu urlopowego była już na pewnym etapie badana przez sąd administracyjny i została zakończona prawomocnym orzeczeniem tego sądu. W takiej sytuacji strona może skorzystać z instytucji wznowienia postępowania, uregulowanej w art. 270 i n. ustawy z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.). Bezpośrednią podstawę normatywną wniesienia skargi o wznowienie tworzy art. 272 § 1 p.p.s.a. Ze wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego można skorzystać w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia TK. Jeżeli w chwili wydania orzeczenia TK orzeczenie sądowe nie było jeszcze prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu (art. 272 § 2 p.p.s.a.). Nie można jednakże żądać wznowienia po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możności działania lub nie była należycie reprezentowana (art. 278 p.p.s.a).

Modelowy kształt indywidualnych aktów stosowania prawa

Kluczowy problem sprowadza się do ustalenia prawidłowego działania, jakie organ administracji publicznej (sąd administracyjny) powinien podjąć w stosunku do strony, która domaga się ponownego ustalenia wysokości i wypłaty wyrównania ekwiwalentu urlopowego bądź wznowienia postępowania w sprawie wypłaty tego ekwiwalentu. Problem ten obejmuje także sytuacje, w których strona żąda wypłaty ekwiwalentu po raz pierwszy, a organ podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie już po wejściu w życie orzeczenia TK. W tych przypadkach wywodzona z treści art. 190 ust. 3 Konstytucji tzw. supernorma intertemporalna nakazuje organowi odstąpić od stosowania ogólnej zasady *tempus regit actum*. Wynika to ze specyfiki derogacji trybunalskiej, która wyraża się w bezwzględnym (bezwarunkowym) zakazie stosowania prawa dawnego uznanego za niekonstytucyjne (zob. Gonera i Łętowska, 2003, s. 15; Hauser i Trzciński, 2010, s. 50–51; Florczak-Wątor, 2017, s. 103–105).

Pytanie sprowadza się w istocie do tego, czy organy administracji publicznej, dysponując wykładnią art. 115a ustawy o Policji dokonaną przez TK, mogą samodzielnie zdekodować treść tego przepisu w zakresie, w jakim określa on algorytm służący do obliczania należnej stronie wartości ekwiwalentu pieniężnego. Odpowiedź na to pytanie ma tym większe znaczenie praktyczne, że do tej pory nie zostały wdrożone jakiekolwiek działania legislacyjne zmierzające do wykonania wyroku. Nie ustanowiono w szczególności przepisu określającego sposób (wskaźnik) ustalenia wysokości ekwiwalentu urlopowego. Nie obowiązują również żadne przepisy przejściowe rozstrzygające, do jakich zdarzeń prawnych bądź podmiotów ewentualne nowe przepisy merytoryczne miałyby zastosowanie, tzn. w jakich sytuacjach istnieje konieczność ponownego wyliczenia ekwiwalentu i wypłaty różnicy w jego wysokości osobom, które otrzymały świadczenie w zaniżonej wartości (na podstawie zakwestionowanej przez TK regulacji)[2].

Wskutek orzeczonej niekonstytucyjności art. 115a ustawy o Policji utracił moc w tej części, która ustala wartość ułamkową miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, niezbędną do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy. Jak wskazał TK, współczynnik 1/30 odnosi się do nieaktualnego już wymiaru urlopu, obliczanego w dawnym stanie prawnym według dni kalendarzowych, a nie roboczych. Uzasadnienie wyroku nie zawiera jednak wyraźnej sugestii, jaka konkretnie wartość mnożnika jest właściwa (spełnia standard konstytucyjny). Trybunał stwierdził jedynie, że mnożnik ten powinien być skorelowany z wymiarem służby i sposobem ustalania wymiaru urlopu. Chodzi bowiem o to, by wypłacony ekwiwalent w pełni rekompensował wartość uposażenia, jaką funkcjonariusz otrzymałby, korzystając z urlopu w naturze. Płynie stąd ważna wskazówka interpretacyjna, że wysokość ekwiwalentu powinna możliwie jak najdo-

kładniej odzwierciedlać zaległość w odebraniu należnego urlopu.

Uważam, że organy stosujące prawo, rozpoznając sprawy w przedmiocie ekwiwalentu pieniężnego po wejściu w życie wyroku TK, są uprawnione do merytorycznego rozpatrywania tych spraw na podstawie wykładni dokonanej przez Trybunał, bez konieczności oczekiwania na interwencję ze strony organów tworzących prawo. Dotyczy to nie tylko sądów, w tym w szczególności sądów administracyjnych, do których należy aplikacja niewykonanego przez ustawodawcę wyroku (zob. Jackowski, 2016, s. 115–118, 305–307; Podkowik, 2017, s. 91–92), ale także organów administracji publicznej, bo bezpośrednie stosowanie Konstytucji jest obowiązkiem wszystkich podmiotów działających władczo w imieniu państwa (zob. Jaśkowska, 2001, s. 279). Nie ma w każdym razie wątpliwości, że organy stosujące prawo powinny w procesie orzekania uwzględniać okoliczność obalenia domniemania konstytucyjności w postępowaniu sądowokonstytucyjnym.

Powyższa konstatacja nie oznacza, że wysokość ekwiwalentu za niewykorzystany urlop może mieć charakter uznaniowy czy tym bardziej dowolny. Oznacza natomiast, że stosowanie przepisu uznanego za niekonstytucyjny musi obligatoryjnie przybrać wymiar prokonstytucyjny (Florczak-Wątor, 2017, s. 114), a ustalenie znaczenia (interpretacja) art. 115a ustawy o Policji powinno nastąpić poprzez odwołanie się do przepisów konstytucyjnych z zamiarem wydobycia poszczególnych składników dekodowanej normy (Gutowski, 2018, s. 97). Prawnej relewantności nabiera w tych okolicznościach nie tyle sama sentencja wyroku TK, ile jego uzasadnienie. Nie stanowi to zaskoczenia, bo częstokroć dopiero właśnie lektura uzasadnienia pozwala na właściwe (poprawne metodologicznie) zrekonstruowanie pełnej treści normy prawnej (Garlicki, 2016, s. 16).

Z uwagi na to, że urlopy są udzielane w dni służby, a nie w dni wolne od służby (ustawowo lub w wyniku rozkładu czasu), wysokość świadczenia urlopowego powinna być ustalana każdorazowo w oparciu o współczynnik, którego mianownik odpowiada średniej liczbie dni służby w miesiącu. Średniomiesięczna liczba dni roboczych zbliża się do 22 dni w skali roku, przy czym wartość ta może się wahać pomiędzy 21 a 22 dni — w zależności od konkretnego roku. Wydaje się więc, że najbardziej adekwatny mnożnik kształtuje się na poziomie 1/22, przy czym moim zdaniem organ może, działając zgodnie z ogólną zasadą uprzywilejowania pracownika, zastosować mnożnik korzystniejszy, wynoszący 1/21. Takiego działania organu nie można rozpatrywać w kategoriach naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Liczbę niewykorzystanych dni urlopowych ustala się według stanu na dzień zwolnienia policjanta ze służby. Jest ona zależna od indywidualnego przypadku. Na wymiar urlopu, którym dysponuje konkretny funkcjonariusz, wpływa bowiem wiele czynników dotyczących jego osoby, takich jak staż, wiek czy warunki pełnienia służby. Zaległy urlop może obejmować urlop wypoczynkowy lub dodatkowy. Może też być wynikiem kumulacji niewykorzystanych uprawnień z całego okresu służby, gdyż w stosunku służbowym prawo do urlopu — inaczej niż w stosunku pracy — nie ulega przedawnieniu. Wynika to z wyraźnego brzmienia art. 107 ust. 1 ustawy o Policji, który instytucję przedawnienia odnosi wyłącznie do roszczeń pieniężnych.

Prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego przysługuje policjantowi w wymiarze 26 dni roboczych (art. 82 ust. 1 ustawy o Policji). Prawo do pierwszego urlopu w połowie wymiaru nabywa on po upływie 6 miesięcy, zaś urlop w pełnym wymiarze — z upływem roku służby (art. 82 ust. 2 i 3 ustawy o Policji). Na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 19 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia płatnych urlopów dodatkowych dla policjantów (DzU poz. 1283) policjantom, którzy: 1) mają 15, 20 lub 25 lat służby, 2) mają 10 lat służby i osiągnęli wiek 40, 45 lub 55 lat życia, 3) pełnią służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia — przysługuje coroczny płatny urlop dodatkowy. Ponadto policjantowi, który wzorowo wykonuje obowiązki, przejawia inicjatywę w służbie i doskonali kwalifikacje zawodowe, może być udzielony krótkoterminowy dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze do 10 dni roboczych (art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji).

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 19 września 2014 r. w sprawie urlopów policjantów (DzU poz. 1282 ze zm., dalej: rozporządzenie urlopowe) wymiar corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów, którzy osiągnęli określony staż służby, wynosi: 1) 5 dni roboczych — dla mających 15-letni staż służby, 2) 9 dni roboczych — dla mających 20-letni staż służby, 3) 13 dni roboczych — dla mających 25-letni staż służby. Z kolei wymiar corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów, którzy osiągnęli określony wiek i co najmniej 10-letni staż służby, wynosi: 1) 5 dni roboczych — po ukończeniu 40 lat życia, 2) 9 dni roboczych — po ukończeniu 45 lat życia, 3) 13 dni roboczych — po ukończeniu 55 lat życia (§ 11 ust. 1 rozporządzenia urlopowego).

Co więcej, policjantowi może zostać przyznany coroczny płatny urlop dodatkowy ze względu na służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia. Wynosi on 5, 9 lub 13 dni roboczych, a jego wymiar jest uzależniony od natężenia czynników negatywnie oddziałujących na kondycję psychofizyczną policjanta (§ 12 ust. 1 rozporządzenia urlopowego). Zbieg uprawnień do urlopów dodatkowych z różnych tytułów nie powoduje ich sumowania. W takiej sytuacji policjant ma prawo do jednego urlopu dodatkowego w wymiarze najkorzystniejszym. Zasada ta nie dotyczy zbiegu uprawnień do urlopu za służbę w szczególnych warunkach z urlopem dodatkowym za staż służby lub wiek policjanta (§ 14 rozporządzenia urlopowego).

Dalsze konsekwencje prawne orzeczonej niekonstytucyjności

Z orzeczoną niekonstytucyjnością normy prawnej zawartej w art. 115a ustawy o Policji wiążą się co najmniej trzy kolejne trudności praktyczne. Po pierwsze, powstaje pyta-

nie o skutki wyroku TK dla zasad obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od służby, przysługujący funkcjonariuszowi na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o Policji w dawnym brzmieniu, skoro uprawnienie to nie było przedmiotem trybunalskiego rozstrzygnięcia. Po drugie, wątpliwości budzi kwestia wyznaczenia początku biegu terminu przedawnienia dla roszczeń o wypłatę wyrównania ekwiwalentu. *Prima facie* istnieją w tym zakresie dwa potencjalne rozwiązania: 1) dzień publikacji wyroku TK w Dzienniku Ustaw, 2) dzień zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Wreszcie trzecie — najbardziej skomplikowane zagadnienie — dotyczy wpływu zapadłego orzeczenia na sposób ustalania wysokości ekwiwalentu urlopowego byłych (zwolnionych) funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Unormowania zawarte w ustawie o Policji są bowiem analogiczne do metod przyznawania ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszom Straży Granicznej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Służby Ochrony Państwa.

Pierwsze ze wskazanych zagadnień straciło już częściowo na aktualności, gdyż ekwiwalent pieniężny za czas wolny od służby nie jest *de lege lata* przedmiotem normowania art. 115a ustawy o Policji. Niemniej było ono problematyczne w okresie pomiędzy wejściem w życie orzeczenia TK a wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, zwłaszcza że zgodnie z art. 11 tej ustawy policjantowi zwalnianemu ze służby ekwiwalent pieniężny wypracowany w okresie przed dniem wejścia w życie ustawy jest wypłacany na podstawie przepisów dotychczasowych. Nie można tu, jak się wydaje, stosować innych zasad obliczania tego ekwiwalentu niż te, które są stosowane przy ustalaniu wysokości ekwiwalentu urlopowego. W ówczesnym stanie prawnym świadczenia te miały bowiem bardzo zbliżony charakter, więc ich wysokość powinna być ustalana jednakowo. Wprawdzie zakres zaskarżenia art. 115a ustawy o Policji uniemożliwił Trybunałowi zajęcie stanowiska w tej kwestii, jednak rozważania poczynione w odniesieniu do analogicznego świadczenia należy traktować jako aktualne także w stosunku do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od służby (por. Sarnowiec-Cisłak, 2013, s. 47–50 wraz z zebranymi przez autorkę ciekawymi przykładami z orzecznictwa sądów administracyjnych).

Podobnie większych trudności nie nastręcza rozwiązanie drugiego z postawionych problemów. Zgodnie ze wspomnianym 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 orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2013 r., II SA/Wa 199/13) przyjmuje się, że 3-letni termin przedawnienia biegnie od dnia, w którym uprawniony mógł żądać spełnienia świadczenia. W niniejszym przypadku za termin wymagalności roszczenia należy przyjąć datę ogłoszenia wyroku TK w organie publikacyjnym, ponieważ dopiero z tym dniem powstało prawo podmiotowe zwolnionego funkcjonariusza w postaci roszczenia o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w wyższej wysokości, odpowiadającej konstytucyjnym regulacjom (tak też wyrok WSA w Gdańsku z 19 czerwca 2019 r., III SA/Gd 269/19). W tym też przejawia się prawotwórczy charakter niektórych trybunalskich rozstrzygnięć — kreują one niejako nowe prawa podmiotowe, które mogą być skutecznie dochodzone przez jednostki przed właściwymi organami, w tym zwłaszcza sądowymi (zob. Hauser, Trzciński, 2010, s. 52–54 wraz z podanymi na kolejnych stronach przykładami orzeczeń sądowoadministracyjnych opartych na wyrokach TK).

Przechodząc do rozważenia trzeciego z zasygnalizowanych zagadnień, należy dostrzec, że współczynnik odpowiadający ułamkowej części miesięcznego uposażenia jest stosowany w polskim prawie do obliczania ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszy także innych służb mundurowych. W aktach prawnych regulujących tę kwestię w odniesieniu do funkcjonariuszy Straży Granicznej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Służby Ochrony Państwa zamieszczono — podobnie jak w ustawie o Policji — współczynnik w wysokości 1/30 części miesięcznego wynagrodzenia[3]. Odmienną metodę naliczania ekwiwalentu, opartą o współczynnik odpowiadający 1/22, ustawodawca przyjął wobec żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych służb mundurowych: Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego[4]. Z kolei wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej ustanowiono mechanizm niewątpliwie najkorzystniejszy, zgodnie z którym ekwiwalent pieniężny za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte osiem godzin niewykorzystanego czasu wolnego od służby ustala się w wysokości 1/21 miesięcznego uposażenia[5]. Jeszcze inna forma naliczania ekwiwalentu obowiązuje strażaków, których wiążą zasady określone w powszechnym prawie pracy[6].

Uważam, że we wszystkich przypadkach, w których akty prawne posługują się współczynnikiem 1/30, organy stosujące prawo powinny konsekwentnie nie stosować normy prawnej określającej wartość tego współczynnika i postępować analogicznie jak na gruncie art. 115a ustawy o Policji powinny to czynić organy policyjne. Nie jest to wniosek zupełnie oczywisty, ale ze względu na daleko idące podobieństwo lub wręcz identyczność brzmienia tych regulacji w stosunku do normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną jedynym słusznym rozwiązaniem może być odmowa zastosowania regulacji obarczonych wadą niekonstytucyjności, a następnie wypełnienie powstałej w ten sposób luki prawnej poprzez odwołanie się do wykładni zgodnej z Konstytucją. W państwie prawa nie do przyjęcia wydaje się sytuacja, w której eliminacja z sytemu prawa normy uznanej za sprzeczną z Konstytucją nie pociągałaby za sobą automatycznego zaprzestania stosowania odpowiadającej jej normy (o niemal tożsamych cechach określonych jej hipotezą i dyspozycją).

Kwestia rozszerzonej skuteczności orzeczeń TK w sferze stosowania prawa była już przedmiotem licznych wypowiedzi Sądu Najwyższego (zob. np. wyroki SN: z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15; z 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob.

np. wyroki NSA: z 24 listopada 2016 r., II FSK 2791/14; z 9 lutego 2017 r., II FSK 3236/16). W orzeczeniach tych, stosując prokonstytucyjną metodę wykładni przepisów prawa, przyjęto, że jeżeli tak samo brzmiąca norma prawna występuje w dwóch aktach prawnych o podobnym charakterze i jedna z nich została uznana przez TK za sprzeczną z Konstytucją, to również norma zawarta w drugim akcie prawnym, co do której nie toczyło się postępowanie przed TK, może być uznana za niekonstytucyjną. Uzasadniając to stanowisko, podniesiono, że negatywne orzeczenie sądu konstytucyjnego uchyla domniemanie konstytucyjności normy prawnej, a nie wysławiającego ją przepisu prawnego. Taka sama norma może być zawarta w przepisach różnych aktów normatywnych. Wyrok o niekonstytucyjności normy zakodowanej w konkretnym przepisie prawa deroguje z systemu prawnego ten przepis lub jego część, ale ma też wpływ na stosowanie innych przepisów zawierających niekonstytucyjną normę (tak przekonująco Jackowski, 2016, s. 334, 339).

Z tą problematyczną kwestią mierzy się obecnie sądownictwo administracyjne. Z uwagi na jej kontrowersyjny charakter można się spodziewać różnych rozstrzygnięć w tym zakresie. Zadanie sądów jest ułatwione w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, gdyż w stosunku do tych formacji odpowiednie unormowania znajdują się na poziomie rozporządzeń. Zwiększa to pole sędziowskiej swobody decyzyjnej. Sędzia podczas orzekania jest bowiem co prawda bezwzględnie związany Konstytucją i ustawami (art. 178 ust. 1 Konstytucji), ale w pewnych okolicznościach może odmówić zastosowania normy prawnej wynikającej z aktu normatywnego rangi podustawowej. Jeżeli zatem akceptuje się pogląd, że sąd może wyjątkowo odmówić zastosowania normy ustawowej w sytuacji, gdy analogiczna norma zawarta w innej ustawie została uznana przez TK za niezgodną z Konstytucją, to tym bardziej sąd, będąc związany tylko ustawą, może odmówić zastosowania normy rozporządzenia wykonawczego o treści analogicznej z normą ustawową uznaną za niekonstytucyjną (tak WSA w Warszawie w wyroku z 18 września 2019 r., II SA/Wa 1006/19, a w ślad za tym orzeczeniem — także m.in. wyroki: z 5 października 2019 r., II SA/Wa 1497/19; z 28 listopada 2019 r., II SA/Wa 1346/19)[7].

Przypisy/Notes

[1] Nieco inną, jak się wydaje, interpretację konstytucyjnej gwarancji prawa do wypoczynku przedstawił TK w wyroku z 7 maja 2013 r., SK 11/11 (OTK-A 2013/4/40), dotyczącym czasu pracy sędziów, gdzie stwierdził, że „wynikający z art. 66 ust. 2 Konstytucji obowiązek wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniego czasu wolnego, który jest elementem prawa do wypoczynku. Nie dotyczy on natomiast rekompensaty za nadgodziny. Trybunał uznał, że normy zamieszczone w art. 66 ust. 2 Konstytucji chronią warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie". W literaturze pogląd ten został poddany słusznej krytyce (zob. Krzywoń, 2017, s. 439).

[2] Pasywność władzy ustawodawczej w wykonywaniu orzeczeń o niekonstytucyjności, ciesząca się w Polsce niechlubną „tradycją" (zob. szczegółowo Florczak-Wątor, 2007, s. 46 i n.), sprawia, że ciężar realizacji skutków takich orzeczeń ponoszą zwykle sądy (Gonera i Łętowska, 2008, s. 22). Sądy administracyjne nie wypracowały jak dotąd spójnej linii orzeczniczej w omawianym zakresie. Z jednej strony wskazują, że organ policyjny może (tj. w istocie ma obowiązek) wyliczyć, a następnie wypłacić część należnego ekwiwalentu urlopowego na podstawie art. 115a ustawy o Policji interpretowanego w zgodzie z art. 66 ust. 2 Konstytucji (tak WSA w Gdańsku m.in. w wyroku z 19 czerwca 2019 r., III SA/Gd 269/19, a także w innych orzeczeniach tego Sądu). Z drugiej strony podnoszą, że rozstrzygnięcie sprawy przez organ nie jest obecnie możliwe z uwagi na brak podstawy prawnej do rozpoznania wniosku oraz nie będzie możliwe dopóty, dopóki nie zostanie dokonana stosowna nowelizacja ustawy o Policji (tak np. WSA we Wrocławiu w wyroku z 19 czerwca 2019 r., IV SAB/Wr 106/19). Zgodnie z tym rozumowaniem, bazującym na wąskim odczytaniu zasady legalizmu, organ nie może podejmować czynności na podstawie wykładni zawartej w orzeczeniu TK (wyrok WSA w Szczecinie z 28 marca 2019 r., II SAB/Sz 11/19).

[3] Zagadnienie to zostało uregulowane odpowiednio w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 września 2005 r. w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby (DzU nr 186, poz. 1560; 1 lipca 2020 r. utraciło wszakże moc obowiązującą), § 20 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31 stycznia 2007 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (DzU nr 17, poz. 100) oraz art. 188 ust. 6 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (DzU z 2020 r. poz. 384 ze zm.).

[4] Rozwiązania te znajdują się odpowiednio w art. 97 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (DzU z 2020 r. poz. 860), § 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 lipca 2011 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (DzU nr 159, poz. 950), § 9 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 19 maja 2011 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (DzU nr 110, poz. 643), § 15 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 25 września 2006 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego (DzU nr 174, poz. 1263) oraz § 15 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 25 września 2006 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego (DzU nr 174, poz. 1262).

[5] Zob. art. 151 ust. 2 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (DzU z 2020 r. poz. 848 ze zm.).

[6] Przepis art. 71e ust. 2 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 2020 r. poz. 1123 ze zm.) nakazuje bowiem stosować odpowiednio przepisy ustawy z 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (DzU z 2020 r. poz. 1320 ze zm.), a zatem także rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (DzU nr 2, poz. 14 ze zm.).

[7] Jednocześnie w TK pod sygnaturą akt U 3/19 została zarejestrowana sprawa z wniosku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją mechanizmu ustalania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop funkcjonariuszy Straży Granicznej. Okoliczność ta może stanowić przesłankę uzasadniającą zawieszenie postępowania toczącego się przed sądem

administracyjnym na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (i tak też WSA w Warszawie w postanowieniach: z 2 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1249/19; z 11 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1126/19, a także w kolejnych postanowieniach w podobnych sprawach). Nie podzielając tego nowego kierunku orzeczniczego, należy przyznać, że znajduje on pewną podbudowę doktrynalną. W literaturze wskazuje się bowiem, że jakkolwiek odmowa zastosowania niekonstytucyjnego przepisu podustawowego jest niekwestionowanym uprawnieniem sądów, to w przypadku sądów administracyjnych tego typu praktyka powinna mieć miejsce zupełnie wyjątkowo. Tezę tę uzasadnia się tym, że z postępowania sądowoadministracyjnego sprawa z reguły wraca do ponownego rozpatrzenia przez organ i tu pojawiają się wątpliwości, czy może on odmówić zastosowania obowiązującego przepisu podustawowego, stosując się do wskazań sądu administracyjnego. Stąd też wywodzi się, że na sądzie administracyjnym — w większym stopniu niż na sądzie powszechnym — ciąży obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym co do konstytucyjności przepisu podustawowego, który to obowiązek nie powinien być zastępowany praktyką odmowy jego zastosowania (Florczak-Wątor, 2009, s. 226–227).

Bibliografia/References

Brzozowski, W. (2017). Stopniowalność naruszeń konstytucji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, *79*(4), 5–17. https://doi. org/10.14746/rpeis.2017.79.4.1

Florczak-Wątor, M. (2006). *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*. Poznań: Ars boni et aequi.

Florczak-Wątor, M. (2007). Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę. *Przegląd Legislacyjny,* 59(1), 46–62.

Florczak-Wątor, M. (2009). Roman Hauser, Janusz Trzciński, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Przegląd Sejmowy*, *92*(3), 225–229.

Florczak-Wątor, M. (2013). Zmiana normatywna jako skutek negatywnego wyroku zakresowego Trybunału Konstytucyjnego. *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego*, *6*(2), 91–110.

Florczak-Wątor, M. (2017). Intertemporalne skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W: M. Laskowska (red.), *Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustawy* (97–126). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Garlicki, L. (2016). Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sądowy*, (7–8), 7–25.

Garlicki, L. (2019). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Gonera, K. i Łętowska, E. (2003). Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej. *Państwo i Prawo*, *691*(9), 3–27.

Gonera, K. i Łętowska, E. (2008). Wieloaspektowość następstw stwierdzania niekonstytucyjności. *Państwo i Prawo*, *747*(5), 20–37.

Gutowski, M. (2018). Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądowym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, *80*(1), 93–109. https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.9

Hauser, R. i Trzciński, J. (2010). *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Warszawa: LexisNexis.

Jackowski, M. (2016). *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Jaśkowska, M. (2001). Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji. W: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek i M. Smaga (red.), I*nstytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka* (277–283). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Krzywoń, A. (2017). *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Kustra, A. (2011). Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego. *Przegląd Sejmowy*, *105*(4), 49–74.

Niżnik-Mucha, A. (2014). *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Osajda, K. (2013). Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK. W: M. Bernatt, J. Królikowski i M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa* (293–311). Warszawa: Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Podkowik, J. (2017). Kilka uwag na temat tzw. wyroków prawotwórczych Trybunału Konstytucyjnego. *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, (4), 82–100.

Podkowik, J. (2019). *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Sarnowiec-Cisłak, M. (2013). Skutki wyroków TK dla oceny zdarzeń administracyjnoprawnych. W: M. Bernatt, J. Królikowski i M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa* (41–54). Warszawa: Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Woś, T. (2017). Formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne. W: T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne* (87–133). Warszawa: Wolters Kluwer.

Mgr Dominik Łukowiak, doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

Mgr Dominik Łukowiak, PhD candidate at the Department of Constitutional Law, Faculty of Law and Administration of University of Warsaw, law clerk at the Provincial Administrative Court in Warsaw.