**STOWARZYSZENIE EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH**
**ZARZĄD GŁÓWNY**
**02-672 Warszawa, ul. Domaniewska 36/38**
**tel. (22) 6012913**
***www.seirp.pl*** ***sekretariat@seirp.pl***
**KRS: 0000043188 NIP: 851 244 26 79**

L.dz.- 23/2021

Warszawa, dnia 19 marca 2021 r.

**Pan prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski**
**Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego**
**w Warszawie**

**ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5**
**00-011 Warszawa**

Szanowny Panie Profesorze

**WNIOSEK**

w sprawie wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w trybie zgodnym z art. 264 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w sprawie wypłaty przez organy Policji ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy byłych funkcjonariuszy policji.

Działając w imieniu Zarządu Głównego Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych w Warszawie (ZG SEiRP – KRS 43188), zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w trybie zgodnym z art. 264 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w sprawie wypłaty przez organy Policji ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy byłych funkcjonariuszy policji w kontekście realizacji uprawnień będących konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz. U. z 2018 r., poz. 2102) oraz

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, która weszła w życie 1 października 2020 roku.

Zgodnie z art. 264 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a podejmować uchwały w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, m. in. na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku zagadnienia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy byłych funkcjonariuszy policji w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz. U. z 2018 r., poz. 2102) oraz 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, która weszła w życie 1 października 2020 roku.

Liczba potencjalnie uprawnionych (policjantów w stanie spoczynku zwolnionych ze służby w latach 2001-2019) przekracza 70 tysięcy osób.

Składamy niniejszy wniosek w przekonaniu, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uzna wagę problemu i uwzględni nasze argumenty uzasadniające wystąpienie z wnioskiem do NSA.

Panie Profesorze przepis, którego stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowi 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 (zwana dalej „ustawa o wsparciu służb mundurowych") w zw. z art. 115a ustawy o Policji.

Zasadniczo, można wyróżnić pięć odmiennych stanowisk prezentowanych przez sądy administracyjne.

1) Stanowisko pierwsze, sprowadza się do uznania, że art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji należy wykładać w ten sposób, że:

- art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji w zakresie stwierdzenia: „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." należy interpretować w ten sposób, że z brzmienia ustawy wynika, iż ekwiwalent pieniężny za 1 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. W tym duchu wypowiedział się WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 286/20.

2) Stanowisko drugie, sprowadza się do uznania, że art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji należy wykładać w ten sposób, że:

- art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji w zakresie stwierdzenia: „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." należy interpretować w ten sposób, że z brzmienia ustawy wynika, iż ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy ustala się w wysokości wynagrodzenia funkcjonariusza za jeden dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby. W tym duchu wypowiedział się WSA w Gdańsku sygn. akt III SA/Gd 384/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 167/20, WSA we Wrocławiu sygn. akt IV SA/Wr 327/20.

3) Stanowisko trzecie, w którym sądy administracyjne powołują się na konieczność stosowania przez Organy Policji art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji, jednakże nie dokonują wykładni normy prawnej wynikającej z tych przepisów. W tym duchu wypowiedział się WSA w Białymstoku II sygn. akt SAB/Bk 213/20, WSA w Białymstoku sygn. akt II SAB/Bk 214/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 93/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 154/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 235/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 268/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 352/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 628/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 798/20.

4) Stanowisko czwarte, w którym sądy administracyjne całkowicie pominęły art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych pomimo jego obowiązywaniu w dacie wyrokowania. W tym duchu wypowiedział się WSA w Gdańsku sygn. akt III SAB/Gd 38/20, WSA w Łodzi sygn. akt III SAB/Łd 18/20, WSA w Lublinie sygn. akt III SAB/Lu 16/20, WSA w

Gliwicach sygn. akt III SA/Gl 587/20, WSA w Gliwicach sygn. akt III SA/Gl 587/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 127/20, WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 167/20, NSA sygn. akt III OSK 3087/21, NSA sygn. akt III OSK 2998/21, NSA sygn. akt III OSK 2913/21, NSA sygn. akt III OSK 3101/21, NSA sygn. akt III OSK 2832/21, NSA sygn. akt III OSK 2792/21.

5) Stanowisko piąte, sprowadza się do uznania, że art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji należy wykładać w ten sposób, że art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji w zakresie stwierdzenia: „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." należy interpretować w ten sposób, że z brzmienia ustawy wynika, iż 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 na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. W tym duchu wypowiedział się WSA w Bydgoszczy sygn. akt II SA/Bd 1197/20.

W związku z przedstawionymi powyżej, odmiennymi stanowiskami prezentowanymi w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, naszym zdaniem zasadne jest wystąpienie do NSA o podjęcie uchwały w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Wskazać bowiem należy, że uchwały NSA wydawane w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wiążą wszystkie sądy administracyjne w zakresie dokonanej w uchwale wykładni przepisów.

Wniosek o podjęcie uchwały wyjaśniającej mógłby rozstrzygać następujące zagadnienie:

**„Czy art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji należy wykładać w ten sposób, że ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się w wysokości wynagrodzenia funkcjonariusza za jeden dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby, czy też w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, czy też w wysokości 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym"**

Za zasadnością podjęcia przez NSA wskazanej powyżej uchwały, poza istnieniem rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, przemawiają argumenty natury temporalnej (czasowej), celowościowej oraz fiskalnej.

W zakresie argumentów natury temporalnej należy wskazać, że art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych obowiązuje od niecałych czterech miesięcy (ustawa weszła w życie 1 października 2020 r.), a już jego zastosowanie wywołało znaczne rozbieżności w orzecznictwie. Tym samym, można domniemywać, że brak jasnej wypowiedzi NSA w tym zakresie spowoduje dalsze narastanie rozbieżności. Ponadto, od opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz.U. z 2018 r., poz. 2102) minęło już ponad 2 lata (wyrok został opublikowany 6 listopada 2018 r.), a stan prawny w zakresie ekwiwalentu nadal pozostaje niepewny, a to w związku z wątpliwościami natury interpretacyjnej związanymi z art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w kontekście ww. wyroku TK. Tym samym, cały wysiłek interpretacyjny, jaki w licznych sprawach dotyczących ekwiwalentu podjął wymiar sprawiedliwości, poprzez liczone w setkach orzeczenia sądów administracyjnych, wskutek wprowadzenia art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych /w warunkach określanych mianem wtórnej niekonstytucyjności/ został poddany w wątpliwość. Wskazać również należy, że 6 listopada 2021 r. minie 3 lata od dnia opublikowania ww. wyroku TK, co może powodować odmowę zadośćuczynienia roszczeniom byłych funkcjonariuszy z powołaniem się na instytucję przedawnienia, uregulowaną w art. 107 ust. 1 ustawy o Policji (w zakresie roszczenia o ekwiwalent). Zgodnie z tym artykułem, 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 sprawach może również dochodzić do przedawnień roszczeń odsetkowych na podstawie art. 118 k.c., który stanowi, że roszczenia o świadczenia okresowe przedawniają się z upływem trzech lat.

W zakresie argumentów natury celowościowej należy wskazać, że podjęcie uchwały przez NSA nie tylko usunie rozbieżności powstałe w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, ale również będzie korzyścią dla wszystkich zainteresowanych stron. Po pierwsze, byli funkcjonariusze policji zyskają pewność prawną w zakresie obowiązującego ich stanu prawnego, co pozwoli im na podjęcie właściwych decyzji proceduralno-procesowych (m.in. przy składaniu wniosków o wypłatę wyrównania ekwiwalentu za urlop, odwołań od decyzji, skarg do WSA, skarg kasacyjnych do NSA, czy też pozwów o zapłatę odsetek do sądów cywilnych). Po drugie, Organy Policji zyskają pewność prawną w zakresie podstawy prawnej wydawanych przez nich decyzji, co w znaczący sposób wyeliminuje ryzyko podejmowania decyzji wadliwych. Po trzecie, wymiar sprawiedliwości nie będzie niepotrzebnie

angażowany do rozstrzygania de facto wyłącznie sporu o charakterze prawnym, sprowadzającym się do należytej wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji. Wskazać należy, że obecnie przed sądami administracyjnymi toczą się setki postępowań w tym zakresie, wiele postępowań zostało zawieszonych na etapie organów I i II instancji, a także wiele spraw w ogóle nie zostało zgłoszonych do organów I i II instancji, z uwagi na panującą od opublikowania ww. wyrok TK niepewność prawną w zakresie przysługujących byłym funkcjonariuszom praw do ekwiwalentu. Co więcej, już obecnie byli funkcjonariusze Policji, którzy uzyskali pozytywne dla siebie rozstrzygnięcie w postaci wyroku NSA, nie otrzymali należnego im ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy. Organy Policji bowiem, po ponownym otrzymaniu sprawy (tj. po wyczerpaniu drogi sądowo administracyjnej) przyjmują zaprezentowaną poniżej przez MSWiA wykładnię art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych, co powoduje ponowne wydawanie decyzji o odmowie wypłaty wyrównania ekwiwalentu. Spotykamy się również z przykładami celowej obstrukcji wyliczonej na przedłużanie postępowań i odwlekanie podjęcia decyzji.

Powyższa sytuacja wynika z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, z przyjętej przez Organy Policji błędnej wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych, sprowadzającej się do ustalenia, że z brzmienia przepisu wynika, iż ekwiwalent pieniężny za 1 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. Wskazana powyższej, błędna wykładnia została przyjęta przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, czego wyraz dał Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Maciej Wąsik w odpowiedzi na interpelację nr 12495 z dnia 2 lutego 2021 r. Wskazał m.in., że: „regulacje prawne stanowiące wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) zostały określone w 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[1]. Cezurą czasową wskazaną w art. 9 tej ustawy jest 6 listopada 2018 r. Wynika to z faktu, że TK nie odroczył utraty mocy obowiązującej art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[2] stwierdzając jego niezgodność – w zakresie, w jakim ustala on wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 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 Rzeczypospolitej Polskiej."[1] Po drugie, z braku dokonania przez NSA wykładni art. 9 ust.

[1] Źródło: http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BXVKCY (dostęp: 14.02.2021 r.)

1 ustawy o wsparciu służb mundurowych (NSA sygn. akt III OSK 3087/21, NSA sygn. akt III OSK 2998/21, NSA sygn. akt_III OSK 2913/21, NSA sygn. akt III OSK 3101/21, NSA sygn. akt III OSK 2832/21, NSA sygn. akt III OSK 2792/21).

Przyjęta przez MSWiA wykładnia powoduje, że cały dotychczasowy wysiłek orzeczniczy sądów administracyjnych, w którym to sądy jednoznacznie stwierdzały przysługiwanie byłym funkcjonariuszom Policji zwalnianym ze służby w Policji po roku 2001 roszczenia o wyrównanie ekwiwalentu został zakwestionowany. Stanowisko Organów Policji i MSWiA powoduje, że w sprawach o wyrównanie ekwiwalentu Organy Policji, bez jednoznacznego wskazania im przez NSA prawidłowej wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służby mundurowych w dalszym ciągu będą wydawały wadliwe decyzje, co spowoduje, po raz kolejny, angażowanie wymiaru sprawiedliwości do rozstrzygania de facto tych samych stanów faktycznych.

Na zakończenie należy podnieść argumenty natury fiskalnej. Organy Państwa powinny dążyć do zapewnienia obywatelom pełnej możliwości realizacji przyznanych im praw. Tym samym, skoro Trybunał Konstytucyjny uznał, że przelicznik stosowany przy obliczaniu ekwiwalentu za urlop w wysokości 1/30 był niekonstytucyjny, to obowiązkiem wszystkich Organów Państwa jest zapewnienie obywatelom możliwości wyrównania poniesionych strat. Jakiekolwiek inne działania lub zaniechania Organów Państwa należy uznać za złamanie konstytucyjnych praw obywatelskich, w analizowanym przypadku prawa do urlopu i ekwiwalentu za urlop chronionego na podstawie art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy również wskazać, że panująca niepewność prawną stoi w oczywistej sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższe twierdzenie uzasadniają podejmowane do tej pory przez Organy Państwa działania, które zamiast prowadzić do niezwłocznej realizacji postanowień wyroku TK, poprzez wypłaty należnych byłym funkcjonariuszom wyrównań ekwiwalentów za urlop, wydają decyzję odmowne, odmawiają wydania decyzji, albo nie wydają decyzji w ogóle, czym doprowadzają do stanu bezczynności. Takie działania godzą również w interesy finansowe Rzeczpospolitej Polskiej oraz byłych funkcjonariuszy. Wskazać bowiem należy, że brak realizacji postanowień wyroku TK powoduje powstanie kosztów związanych z dochodzeniem roszczeń, tj. koszty pomocy prawnej udzielonej byłym funkcjonariuszom, koszty procesów administracyjnosądowych oraz przed sądami powszechnymi, koszty zaangażowania wymiaru sprawiedliwości w rozstrzyganie powstałych sporów, koszty organów administracyjnych związane z procedurami odwoławczymi byłych funkcjonariuszy, czy też koszty związane z roszczeniami o odsetki za opóźnienia w wypłacie wyrównania za ekwiwalent. Wszystkie ww. koszty nie powstałyby, gdyby Organy Policji niezwłocznie po ogłoszeniu wyroku TK dokonały wypłaty wyrównania

ekwiwalentu. Na konieczność postępowania zgodnego z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego zwracaliśmy nieskutecznie uwagę Komendanta Głównego Policji już w grudniu 2018 roku /kopia pisma w załączeniu/.

Niestety, tak jak sygnalizowaliśmy wówczas, koszty te wraz z upływem czasu wzrastają, co w naszym przekonaniu stanowi dodatkowy argument na rzecz pilnego wydania przez NSA uchwały w analizowanym zakresie.

Wydaje się, że najbardziej uzasadnioną interpretacją art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji jest wykładnia zaprezentowana w stanowisku drugim. Za zasadnością powyższego stanowiska można byłoby powołać argumenty natury orzeczniczej, doktrynalnej oraz ustawowej (w szczególności ratio legis ustawy o wsparciu służb mundurowych, zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy).

**a) Argumenty natury orzeczniczej**

Użycie przez ustawodawcę w art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych sformułowania o treści: **„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."** powoduje konieczność odwołania się do instytucji określanej mianem „wtórnej niekonstytucyjności". Zagadnienie to znane jest orzecznictwu sądowoadministracyjnemu. NSA w wyroku z dnia 21 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 2466/19 wskazał, że: „Wtórna niekonstytucyjność przepisu ma zatem miejsce, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego, ale nowy przepis nadal nie odpowiada zasadom określonym w wyroku Sądu Konstytucyjnego dotyczącym poprzedniej normy prawnej. Przypomnieć w tym miejscu należy, że formalnie kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlega, m.in. akt prawny bądź jego część (konkretny przepis), to faktycznie przedmiotem tej kontroli są określone w takim akcie normy prawne (zawarte w poszczególnych jednostkach redakcyjnych takiego aktu). Trybunał bada bowiem to, czy norma prawna zawarta w kontrolowanym akcie zawiera treści sprzeczne z aktem normatywnym wyższego rzędu lub inaczej rzecz ujmując, Trybunał bada, czy norma zawarta w akcie niższego rzędu urzeczywistnia postanowienia zawarte w akcie wyższego rzędu. Nie ulega zatem wątpliwości, że z formalnego punktu widzenia stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu nie wywiera bezpośrednich skutków w stosunku do przepisów o tej samej, bądź analogicznej treści, niebędących wprost przedmiotem oceny Trybunału, a więc zarówno istniejących już w systemie prawnym, jak i ponownie do niego wprowadzonych przez organy stanowiące prawo. Jednakże chociaż przepis tożsamy treściowo nie jest bezpośrednio eliminowany z obrotu prawnego, to jednak nie można nie

dostrzegać tego, że powstają uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją normy prawnej w nim wyrażonej, co nie powinno pozostawać bez znaczenia dla sądów oceniających możliwość zastosowania takiego przepisu. Jednak stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu ma zatem istotne znaczenie dla oceny możliwości zastosowania przepisów o tożsamej bądź analogicznej treści. W takiej sytuacji dochodzi do wystąpienia, tzw. oczywistej niekonstytucyjności. 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. Trzciński, 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 Konstytucyjny 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 uruchomiały procedurę kolejnych pytań prawnych (R. Hauser, A. Kabat, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2002 r. sygn. akt I SA/Po 461/01, OSP 2003/2 s. 73-75; M. Wiącek, Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 269; orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, tj. uchwała z dnia 16 października 2006 r. sygn. akt I FPS 2/06, oraz wyroki z dnia 10 marca 2010 r. sygn. akt I OSK 1447/09 i z dnia 24 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1369/07, z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt II FSK 1454/16 oraz z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt I FSK 1523/17)."

W tym duchu również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (zwany dalej „WSA w Gdańsku"), w wyroku z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt III SA/Gd 384/20. WSA w Gdańsku zasadnie podniósł, że: „Jedynym środkiem uznawanym za ograniczenie czasowego oddziaływania wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest określenie przez Trybunał Konstytucyjny innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż data ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (art. 194 ust. 3 Konstytucji RP). Środka tego Trybunał w wyroku z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) nie zastosował. Nie ma zatem żadnych prawnych przesłanek, by ograniczyć uprawnienie funkcjonariuszy Policji do uzyskania pełnego, odpowiadającego wymogom konstytucyjnym ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w zależności od kryterium daty zwolnienia ze służby, o ile zwolnienie to nastąpiło po wejściu w życie zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny art.115a ustawy

o Policji, czyli po dniu 19 października 2001 r."

Ponadto WSA w Gdańsku wskazał, że: „Dla oceny prawidłowości decyzji wydanych w sprawie (z dnia 30 grudnia 2019 r. i z dnia 31 stycznia 2020 r.) nie miały znaczenia 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 p.p.s.a. 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. Podkreślić w tym miejscu należy, że rozstrzygnięcie zapadłe w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który formalnie dotyczył poprzednio obowiązującego stanu prawnego winno być postrzegane - w sytuacji identyczności nowej regulacji (normy prawnej) - za aktualne i wiążące, pomimo formalnego niezakwestionowania nowej regulacji prawnej. W przypadku przyjęcia w regulacjach ustawowych unormowania odpowiadającego temu, które zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne istota problemu, który Trybunał rozstrzygał również pozostaje aktualna mimo przyjęcia przez ustawodawcę nowych regulacji ustawowych. Faktycznie więc do nowego unormowania winny mieć odpowiednie zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne, które zostały podniesione w poprzednim wyroku (zob. w tej materii: P. Sadowski, Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 3/2015, s. 61; zob. nadto: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2020r.; sygn. akt I OSK 2466/19; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl)".

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz.U. z 2018 r., poz. 2102) wskazał również na sposób wyliczenia wysokości należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, w szczególności, że świadczeniem ekwiwalentnym za dzień urlopu jest wynagrodzenie funkcjonariusza **za jeden dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby**. Wykładnię Trybunału Konstytucyjnego wspierają liczne orzeczenia

Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (przykładowo można wskazać na wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1244/20, czy też wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 641/19). Trybunał Konstytucyjny trafnie stwierdził, że: „Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy. Taki sposób obliczania wartości jednego dnia urlopu wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych. Interpretację taką wspiera także treść art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, który ustala wysokość uposażenia przysługującego policjantowi w razie wykorzystania urlopu. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze."

**b) Argumenty natury doktrynalnej**

W doktrynie[2] wskazuje się, że aby mówić o wtórnej niekonstytucyjności muszą zostać spełnione trzy przesłanki, tj.:

1) nastąpiła zmiana normatywna,
2) w systemie prawnym w dalszym ciągu występuje niekonstytucyjna regulacja zbliżona do tej, która została derogowana z systemu prawa przez Trybunał Konstytucyjny,
3) stwierdzenie niekonstytucyjności następuje w nowym układzie kontroli, po przeanalizowaniu orzeczenia Trybunału dotyczącego zbliżonego problemu prawnego.

W analizowanym przypadku (uchwaleniu art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych) wszystkie powyższe przesłanki zostały spełnione, tj.:

1) nastąpiła zmiana normatywna, w postaci wejścia w życie normy prawnej, wynikającej z art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych,
2) w systemie prawnym w dalszym ciągu występuje niekonstytucyjna regulacja **identyczna** do tej, która została derogowana z systemu prawa przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz.U. z 2018 r., poz. 2102),
3) stwierdzenie niekonstytucyjności powinno nastąpić w ramach toczących się postępowań w indywidualnych sprawach, czy to o wyrównanie ekwiwalentu przed sądami administracyjnymi, czy też o odsetki przed sądami powszechnymi.

Dla wsparcia przedstawionej powyżej wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych można również odwołać się do koncepcji retrospektywnych skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie można odwołać się do argumentacji przedstawionej przez prof.

[2] K. Kos, *Wtórna niekonstytucyjność, a zagadnienie wykładni prawa*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego Nr 3.2018, s. 47, źródło: http://www.przeglad.konstytucyjny.law.uj.edu.pl/article/view/48/33 (dostęp: 19.12.2020 r.)

M. Safjana w wystąpieniu, wygłoszonym w Komitecie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk 6 stycznia 2003 roku[3]. W prelekcji wskazano na następujące argumenty, przemawiające za retrospektywnością orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: „Po pierwsze, stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy zawsze sytuacji normatywnej, która istnieje przed wydaniem wyroku TK - sprzeczność pomiędzy normami w układzie hierarchicznym jest bowiem kategorią obiektywną i niezależną od tego, czy została już ona stwierdzona, czy też jeszcze to nie nastąpiło. Wyrok TK w konsekwencji zawsze ustala stan obiektywnie istniejący i chociaż dopiero od tego momentu (jego wejścia w życie) pojawią się konsekwencje tego stanu, to jednak wpływają one z natury rzeczy na stany prawne wcześniej ukształtowane, bo nastąpiły one w momencie gdy niezgodność już istniała. Po drugie, retroaktywność jest zakładana przez samą Konstytucję w art. 190 ust.4, przewidując możliwość uchylenia ostatecznych orzeczeń i decyzji opartych na przepisie niezgodnym z Konstytucją. Regulacja ta nie może być traktowana jako przejaw wyjątku od zasady, ponieważ jej celem jest wyraźne potwierdzenie przez ustawodawcę, że nawet prawomocne rozstrzygnięcia sądowe powinny podlegać weryfikacji w wyniku uznania przepisu za niezgodny z Konstytucją, a fortiori - sąd powinien uwzględniać istniejący stan niekonstytucyjności w postępowaniach niezakończonych prawomocnym rozstrzygnięciem, pomijając zastosowanie przepisu, który utracił moc obowiązującą w wyniku orzeczenia TK. Po trzecie, konstrukcja pytania prawnego (art.193) zakłada, że dla oceny stanu prawnego sprzed wejścia w życie wyroku TK powinien mieć zastosowanie nowy stan prawny ukształtowany w wyniku orzeczenia TK (sąd kieruje przecież pytanie po to, aby odmówić zastosowania przepisu niekonstytucyjnego dla oceny zdarzeń wcześniejszych, które istniały w momencie wszczęcia postępowania sądowego). Takie stanowisko zakłada zaś per se retroaktywność orzeczenia TK - inaczej mielibyśmy do czynienia z rażącą dysfunkcjonalnością regulacji konstytucyjnych. Jeśli zaś odmowa zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją następuje w ramach postępowania, w którym postawione zostało pytanie prawne, to identycznie powinien postąpić każdy inny sąd rozpoznający podobną sprawę, w której pojawia się problem stosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją w odniesieniu do stanów prawnych istniejących przed wejściem w życie orzeczenia TK. Ergo przepis niekonstytucyjny nie może być już stosowany w żadnym postępowaniu, dla oceny stanów zaistniałych przed utratą przezeń mocy obowiązującej. Po czwarte, przyjęcie zasady prospektywności (a co za tym idzie wąska interpretacja art. 190 ust. 3 i art. 193) prowadziłaby do ewidentnie nierównego traktowania adresatów niekonstytucyjnych regulacji, skoro niektórzy z nich w identycznej sytuacji mieliby możliwość skorzystania z rozstrzygnięcia TK (poprzez żądanie uchylenia orzeczenia lub decyzji), a inni (wobec których nie zapadło jeszcze orzeczenie lub decyzja) tej możliwości

[3] Tekst wystąpienia wygłoszonego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. M. Safjana w Komitecie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk 6 stycznia 2003 roku, źródło: https://trybunal.gov.pl/informacja-publiczna-media/archiwum/wystapienia-bylych-prezesow-tk/marek-safjan-2/ (dostęp: 19.12.2020 r.)

byliby pozbawieni. Prowadzi to do zakwestionowania istoty gwarancji konstytucyjnych i tolerowania w państwie prawnym skutków wywoływanych przez przepisy prawa niezgodne z Konstytucją".

Trzeba również zauważyć, że przyjęcie odmiennej wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych (np. zakładającej, że policjantowi za okres sprzed 6 listopada 2018 r. należy się ekwiwalent w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym) prowadziłoby do absurdu prawnego (*argumentum ad absurdum*), który polegałby na tym, że Trybunał Konstytucyjny w istocie powinien ponownie zbadać tę samą normę prawną, tyle tylko, że wynikającą nie bezpośrednio z art. 115a ustawy o Policji, a wynikającą z art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji. Należy jednak wskazać, że ponowne badanie przez Trybunał Konstytucyjny tej samej normy prawnej mogłoby okazać się niemożliwe (przesłanka *res iudicata* lub *ne bis in idem*), z uwagi na treści art. 59 ust. 1 pkt 2) lub 3) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt Ts 277/11 stwierdził, że: „Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia w danej sprawie jest zbędne lub niedopuszczalne. Przesądza o tym wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej - *res iudicata* (zob. postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172). Zachodzi ona w wypadku tożsamości podmiotowej, jak i przedmiotowej sprawy uprzednio zawisłej i osądzonej przez Trybunał. W sytuacji wystąpienia jedynie tożsamości przedmiotowej, a więc wówczas, gdy kwestia niekonstytucyjności przepisu została ostatecznie rozstrzygnięta, zachodzi przesłanka ne bis in idem - która prowadzi do uznania orzekania za zbędne (zob. postanowienie TK z 27 czerwca 2007 r., SK 47/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 71 i powołane tam orzeczenia). Ustalenie na etapie wstępnej kontroli, że zachodzi negatywna przesłanka orzekania (przesłanka res iudicata lub ne bis in idem), skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej".

### c) Argumenty natury ustawowej

W zakresie argumentów natury ustawowej można byłoby odwołać się do uzasadnienia projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej[4]. Na stronie 1 (słownie: pierwszej) uzasadniania wskazuje się, że: „Podstawowym celem projektu ustawy

[4] Uzasadnienie dostępne na stronie internetowej: http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=432 (dostęp: 19.12.2020 r.).

o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej jest zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby dla funkcjonariuszy oraz stworzenie instrumentów prawnych motywujących do pozostania w niej jak najdłużej". Z kolei na stronie 39 (słownie: trzydziestej dziewiątej) uzasadnienia znajduje się uzasadnienie wprowadzonych zmian w zakresie ekwiwalentu. Zgodnie z nim: „Celem przyjętego rozwiązania odsyłającego w zakresie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. jest zapewnienie jednolitych zasad wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy nabyty przed dniem ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. 6 listopada 2018 r."

Tym samym, jeżeli celem ustawy jest **zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby dla funkcjonariuszy**, a regulacje dotyczące zasad wypłaty ekwiwalentów mają zostać **ujednolicone**[5], to jedyną racjonalną interpretacją art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu służb mundurowych w zw. z art. 115a ustawy o Policji w zakresie stwierdzenia: „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." jest interpretacja, zakładająca, że z brzmienia ustawy wynika, iż **uprawnionemu przysługuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy w wysokości wynagrodzenia funkcjonariusza za jeden dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby.** Tylko taka interpretacja zapewni należytą realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz.U. z 2018 r., poz. 2102) oraz zapewni **jednolitość** w zakresie zasad wypłaty funkcjonariuszom, należnego im ekwiwalentu.

Inna interpretacja, np. zakładająca, że w takiej sytuacji funkcjonariuszowi należy się ekwiwalent w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym mogłaby zostać uznana za sprzeczną z zasadą racjonalności ustawodawcy, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz.U. z 2018 r., poz. 2102) oraz ratio legis ustawy o wsparciu służb mundurowych. Ponadto, taka interpretacja mogłaby stanowić swoistego rodzaju bezprawie legislacyjne, które z kolei mogłoby wiązać się z odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie art. $417^1$ k.c. Wskazać w tym miejscu należy, na przyjęte przez WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt III SA/Gd 384/20 stanowisko, zgodnie z którym: „Dopiero wejście w życie wyroku

[5] Zgodnie ze słownikiem PWN „jednolity" oznacza:
1. «jednorodny pod względem budowy, kompozycji, barwy itp.»
2. «tworzący zwartą całość»
Źródło: https://sjp.pwn.pl/szukaj/jednolity.html (dostęp: 19.12.2020 r.).

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) zrodziło po stronie skarżącego uprawnienie do tego, by domagać się uzupełnienia wypłaconego już uprzednio ekwiwalentu do wysokości odpowiadającej konstytucyjnym regulacjom. Nie można przyjąć, że przedawniło się roszczenie, które dotychczas nie istniało. Jedynym środkiem uznawanym za ograniczenie czasowego oddziaływania wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest określenie przez Trybunał Konstytucyjny innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż data ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (art. 194 ust. 3 Konstytucji RP). Środka tego Trybunał w wyroku z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) nie zastosował. Nie ma zatem żadnych prawnych przesłanek, by ograniczyć uprawnienie funkcjonariuszy Policji do uzyskania pełnego, odpowiadającego wymogom konstytucyjnym ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w zależności od kryterium daty zwolnienia ze służby, o ile zwolnienie to nastąpiło po wejściu w życie zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny art.115a ustawy o Policji, czyli po dniu 19 października 2001 r."

Należy również wskazać, że Sejm reprezentowany przez Marszałka Sejmu podczas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie sygn. akt K 7/15 zgodził się z argumentacją wnioskodawcy (Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów), sprowadzającą się do stwierdzenia, że: „Zarzut niezgodności art. 115a ustawy o Policji z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji sprowadza się w istocie do tego, że określony w nim sposób obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego powoduje, iż policjanci za każdy dzień niewykorzystanego urlopu otrzymują tylko około 73% dziennego uposażenia, a więc nie jest to pełna rekompensata poniesionej straty. W konsekwencji pośrednio zmniejszony zostaje także czas wypoczynku funkcjonariusza, a przez to prawo do płatnego urlopu. Wnioskodawca wskazał również, że tego rodzaju ograniczenia prawa wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji nie uzasadnia żadna z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji." Tym samym, skoro Sejm podczas postępowania przed TK uznawał art. 115a za niekonstytucyjny w zakresie współczynnika 1/30, to nieracjonalnym byłoby zakładać, że wycofał się z tego stanowiska, w zakresie spraw dotyczących ekwiwalentów sprzed 6 listopada 2018 r., uchwalają ustawę o wsparciu służb mundurowych. Sejm, jako konstytucyjny organ władzy ustawodawczej powinien dążyć do realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, kierując się dyrektywą, jak najpełniejszego zadośćuczynienie obywatelom strat wyrządzonych niekonstytucyjną regulacją. Przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby nie do pogodzenia z art. 2 Konstytucji RP stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Skoro Trybunał Konstytucyjny oraz sam Sejm w ramach postępowania toczącego się pod sygn. akt K 7/15 uznali, że policjanci od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1084) otrzymywali zaniżony ekwiwalent

za urlop, to obowiązkiem wszystkich organów państwa, w szczególności Organów Policji jest wypłata policjantom ekwiwalentu w prawidłowej wysokości poprzez podjęcie „z urzędu" stosownych czynności materialno-technicznych. Wskazać bowiem należy, że zgodnie z art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, a działania mogą podejmować z urzędu. Na marginesie należy wskazać, że gdyby sprawa dotyczyła stosunku pracy, a nie stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym, brak wypłaty ekwiwalentu wypełniałoby znamiona wykroczenia określonego w art. 282 § 1 pkt 1) Kodeksu pracy. Trzeba pamiętać, że art. 66 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a także postanowienie o maksymalnych normach czasu pracy. W wyroku z 23 lutego 2010 r. (sygn. akt. K 1/08) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Tytułem zakończenia należy wskazać, że słowo „ekwiwalent" oznacza: „rzecz równa innej wartością"[6]. Tym samym, jakakolwiek inna interpretacja w zakresie chwili, na którą należy ustalać wartość ekwiwalentu, innej niż dzień zwolnienia ze służby, byłaby nie tylko sprzeczna z istotą instytucji, jaką stanowi ekwiwalent za urlop, ale również z wykładnią literalną tego pojęcia. Ekwiwalent ma bowiem stanowić rekompensatę za brak możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa do wypoczynku, a zatem powinien być oceniany na ostatni moment, w którym funkcjonariusz mógł z urlopu skorzystać, tj. na dzień zwolnienia ze służby.

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, proszę o uwzględnienie przedstawionej argumentacji i wystąpienie z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w zaprezentowanej sprawie.

z poważaniem

WICEPREZES
ZARZĄDU GŁÓWNEGO
Jerzy Skrycki

PREZES
ZARZĄDU GŁÓWNEGO
Antoni Duda

[6] Źródło: https://sjp.pwn.pl/sjp/ekwiwalent;2556373.html (dostęp: 20.12.2020 r.).

STOWARZYSZENIE EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH
ZARZĄD GŁÓWNY
02-672 Warszawa, ul. Domaniewska 36/38
tel. (22) 6012913
www.seirp.pl sekretariat@seirp.pl
KRS: 0000043188 NIP: 851 244 26 79

L. dz.: Zg- 156/2018

BIURO PRZEPUSTEK
KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI
Warszawa, ul. Puławska 148/150
wpłynęło dnia 2018 -12- 17

Warszawa, 17 grudnia 2018 roku

**Pan insp. gen. dr Jarosław Szymczyk**
**Komendant Główny Policji**

Szanowny Panie Komendancie

Biuro Zarządu Głównego Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych w ostatnich tygodniach dostaje dziesiątki telefonicznych i e-mailowych skarg i próśb o interwencję, w związku z brakiem jednolitego trybu postępowania organów Policji w sprawie wniosków złożonych przez policjantów zwolnionych ze służby o wypłatę wyrównania należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. Dlatego w imieniu ZG SEiRP i tysięcy policjantów w stanie spoczynku pozostających poza naszą organizacją, proszę Pana Komendanta o niezwłoczne wdrożenie, zunifikowanej dla wszystkich jednostek Policji procedury, opartej na zasadach postępowania administracyjnego. Wymaga tego niewątpliwie interes służby, interes Policji i dobrze pojęty interes policjantów.

Nie ulega wątpliwości, że wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany przez policjanta urlop w sposób nierozerwalny łączy się ze zwolnieniem ze służby, a zatem uprawnione jest twierdzenie, że naliczenie i wypłata ekwiwalentu towarzyszy decyzji administracyjnej wydawanej z tytułu zwolnienia ze służby. Ściśle biorąc, w dotychczasowej praktyce organów Policji w realizacji ustawy pragmatycznej, jest to niewątpliwie czynność materialno-techniczna o charakterze administracyjnym realizowana w ramach funkcjonowania organu administracji publicznej. W związku z tym należy przyjąć, że odmowa wypłaty ekwiwalentu jest czynnością lub aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Mimo, że prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, nie zmienia to jednak jego charakteru zarówno jako czynności materialno-technicznej, jak i jego cechy właściwej dla aktu administracyjnego towarzyszącego decyzji o zwolnieniu ze służby.

Powyższa konstatacja znajduje oparcie w orzecznictwie administracyjnym w którym zostało ugruntowane stanowisko, że odmowa dokonania czynności materialno-prawnej, jako rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach wynikających z przepisów prawa, stanowi akt bądź czynność z zakresu administracji publicznej (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I OPS 3/07 i postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2013 r. sygn. akt OSK 2015/12).

Warto również zwrócić uwagę na zapis zawarty w art. 190 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że: „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne". Szczególnie ważny jest zapis : „są ostateczne". Dlatego nie ma powodów do zwłoki, czy dezawuowania znaczenia wyroku TK. Trzeba również pamiętać, że TK ma prawo wydawać wyroki z klauzulą odraczającą na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia orzeczenia, jednak TK może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

W aspekcie powyższego przedstawiam cytat z wyroku WSA w Olsztynie sygn. akt. II SA/Ol 588/18 z 18 września 2018 roku, jasno i dobitnie odnoszący się do omawianej kwestii: *„Przede wszystkim należy wyjaśnić, że zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem odmowa dokonania czynności materialno-technicznej winna być dokonana w drodze decyzji, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, o której załatwienie zwróciła się strona mająca w tym interes prawny. Taka forma załatwienia, umożliwiająca instancyjną i pozainstancyjną kontrolę zgodności rozstrzygnięcia z prawem, w najlepszy sposób chroni bowiem zarówno interes społeczny, jak i interes indywidualny strony (tak np. w wyroku NSA z dnia 25 lutego 1983r., sygn. akt II SA 2083/82, ONSA z 1983 r. nr 1, poz. 14). W doktrynie oraz orzecznictwie wskazuje się także na konstrukcję domniemania załatwienia sprawy w drodze decyzji. Według tych poglądów, jeżeli przepis prawny nie określa formy konkretyzacji sytuacji prawnej obywatela, organ administracji publicznej powinien dokonać jej w formie decyzji administracyjnej (J. Jędrośka, B. Adamiak Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981r.,sygn. akt SA 761/81 - OSP: KA nr 5/82; Andrzej Wróbel Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel, Zakamycze 2005, str. 611). Także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2001r. (sygn. akt II SA 2591/01 LEX nr 121906) stwierdzono, że roszczenia finansowe funkcjonariuszy Policji mogą być dochodzone przez policjantów na drodze administracyjnoprawnej i sądowo administracyjnej. Inne rozumowanie prowadziłoby do pozbawienia funkcjonariuszy Policji ochrony prawnej w dochodzeniu ich roszczeń ze stosunku służbowego, który jest stosunkiem administracyjnoprawnym i w stosunku do którego nie stosuje się przepisów prawa pracy i nie ma możliwości realizacji takiego rodzaju roszczeń przed sądem powszechnym./.../ Zatem w świetle art. 104 k.p.a. i przyjmowanej w doktrynie zasady domniemania formy decyzji, nie budzi wątpliwości okoliczność, że w sprawie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od służby właściwą formą rozstrzygnięcia jest decyzja. Potwierdzają to zresztą liczne wyroki sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach, w których decyzyjny tryb rozstrzygania nie jest kwestionowany.".*

W świetle powyższego, za całkowicie błędną uważamy praktykę odsyłającą wnioskodawców do sądu cywilnego, a także inne równie wymyślne dezinformacje. O braku racjonalności takich wskazówek, udzielanych w dodatku przez osoby nieuprawnione, może świadczyć chociażby koszt kilkudziesięciu tysięcy procesów, zarówno dla Policji jak i zwolnionych policjantów, który mógłby przekroczyć kwotę rzeczywistych zobowiązań. Zwłoka w realizacji tego roszczenia wpłynie również niekorzystnie na kumulację prawa do należnych odsetek ustawowych.

Niezrozumiałe wydają się również pisma wskazujące na przedawnienie roszczenia które w tym przypadku nie występuje. Jasno do tej kwestii odniósł się m. in. Sąd Najwyższy, stwierdzając, że roszczenie staje się wymagalne wówczas, kiedy wierzyciel może skutecznie żądać od dłużnika zadośćuczynienia jego roszczeniu (tak wyr. SN z dnia 12 lutego 1991 r., IIICRN 500/90, OSN 1992, nr 7-8, poz. 137).

Żartobliwie mówiąc, analiza nadsyłanych odpowiedzi wskazuje na obowiązywanie w Polsce różnych porządków prawnych zależnych od położenia geograficznego województwa i poziomu znajomości procedur administracyjnych przez aparat pomocniczy organów Policji i samych piastunów tych organów. Biorąc rzecz na poważnie, wydaje się że nie powinno być takich problemów, gdyż mamy jeden kodeks postępowania administracyjnego i ugruntowaną wiedzę o tym, że sprawy ze stosunku służbowego, a z taką niewątpliwie mamy do czynienia, mają charakter administracyjno-prawny. Podsumowując należy stwierdzić że w przypadku uznania roszczenia, naliczenia i wypłaty wyrównania ekwiwalentu mamy do czynienia z prostą czynnością materialno-techniczną, natomiast w przypadku odmowy /do której w tych przypadkach nie ma podstaw/ – niezbędne jest wydanie decyzji odmownej która otworzy drogę do instancyjnej skargi administracyjnej i umożliwi kontrolę sądu administracyjnego.

Panie Komendancie liczba napływających skarg w tej sprawie rośnie lawinowo, stąd nasza prośba o pilne uregulowanie tej kwestii w sposób zgodny z prawem i z korzyścią dla wszystkich podmiotów zainteresowanych wypłatą wyrównania ekwiwalentu, w tym dla samej Policji, która realizując wnioski niezwłocznie może zaoszczędzić na należnych wnioskodawcom odsetkach.

W załączeniu przykłady odpowiedzi różnych organów Policji w poruszanej sprawie.

Z poważaniem

PREZES
ZARZĄDU GŁÓWNEGO
Antoni Duda

**NADANIA**
**przesyłki poleco**

(00)359007731127204652

*wypełnia nadawca*

**NADAWCA:** STOWARZYSZENIE
EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH
ZARZĄD GŁÓWNY
02-672 Warszawa, ul. Domaniewska 36/38
REGON: 810527743, NIP 8512442679
-1-

kod pocztowy ..... miejscowość

**ADRESAT:** NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY w WARSZAWIE
ul. Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

kod pocztowy ..... miejscowość

Opłata 8,50 zł ..... gr
Masa: kg 0,050 g
GABARYT A ☑ B ☐
Priorytetowa ☐
Potwierdzenie odbioru ☑

WARSZAWA 19032021

Podpis przyjmującego

# POTWIERDZENIE ODBIORU

*Wypełnia nadawca*
*(zgodnie z wzorem prawidłowego adresowania)*

WARSZAWA 1 26 03 20 21

Datownik placówki oddawczej

**Zwrócić do:**

STOWARZYSZENIE
EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH
ZARZĄD GŁÓWNY
02-672 Warszawa, ul. Domaniewska 36/38
REGON: 810527743, NIP 8512442679
-1- 29-22/2021

00-672 WARSZAWA

*Potwierdzam odbiór*

(00)359007731127204645

- ☑ przesyłki poleconej
- ☐ przesyłki listowej z zadeklarowaną wartością
- ☐ paczki pocztowej
- ☐ przesyłki pobraniowej
- ☐ kwoty przekazu
- ☐ przesyłki .....

Nr nadania ..... zł ..... gr
Zadeklarowana wartość ..... zł ..... gr
Masa ..... kg ..... g
Kwota pobrania ..... zł ..... gr
Kwota przekazu ..... zł ..... gr

Datownik placówki nadawczej

*nadanej do - podać dokładny adres przeznaczenia*
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
w WARSZAWIE ul. Jasna 2/4
00-013 WARSZAWA

dn. ..... 20..... r.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY w Warszawie BIURO KODAWCZE
Wpł. dnia 2021-03-23
Zał. .....

podpis odbiorcy

Leszek Gomka
st. referent

PP S.A. nr 24

Poczta Polska