



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 20-07-2021 r.

**Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich  
Stanisław Trociuk**

**WZF.7060.16.2021.TO**

**Pan  
gen. insp. dr Jarosław Szymczyk**

**Komendant Główny Policji**

**Szanowny Panie Generale,**

uprzejmie informuję, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski o pomoc od byłych funkcjonariuszy Policji oraz stowarzyszeń mundurowych w sprawie wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15). Problem ten dotyczy głównie policjantów, którzy odeszli ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r., mając świadczenie ustalone na starych zasadach.

Zasady ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy pozostają w zainteresowaniu Rzecznika przynajmniej od marca 2014 r., kiedy to ówczesna Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) przedstawiła<sup>1</sup> Ministrowi Spraw Wewnętrznych swoje wątpliwości konstytucyjne w zakresie mechanizmu obliczeń ekwiwalentu w Policji. W udzielonej odpowiedzi<sup>2</sup> Minister dostrzegł wątpliwości RPO, informując o rozpoczęciu prac nad urealnieniem wysokości stawki ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Minister wskazał przy tym, że przyjęte w pragmatyce służbowej funkcjonariuszy Policji rozwiązanie w zakresie mechanizmu

---

<sup>1</sup> Pismo RPO z 7 marca 2014 r. ( III.7044.23.2014).

<sup>2</sup> Pismo MSW z 25 kwietnia 2014 r. (BMP-0790-2-1/2014/KG/KP).

obliczania ekwiwalentu za każdy niewykorzystany dzień urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego pozostaje spójne z wcześniej obowiązującą zasadą udzielania urlopu w dniach kalendarzowych. Wówczas przepis art. 82 ust. 1 ustawy o Policji posiadał następujące brzmienie: „Policjantom przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 30 dni kalendarzowych”. W wyniku nowelizacji, na podstawie art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o zmianie ustawy a Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084), art. 82 ust. 1 ww. ustawy otrzymał następujące brzmienie: „Policjantowi przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni roboczych”.

Innymi słowy ówczesny ustawodawca zmienił przepis zrębowy, wprowadzając normę prawną bardziej korzystną dla policjantów (wydłużając okres urlopu wypoczynkowego), zapominając o zmianie przepisu uzupełniającego, o którym mowa w art. 115a (ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy przyznawany na podstawie art.114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji). W rezultacie takiej zmiany ustawowej doszło do ingerencji w konstytucyjne prawo do urlopu, na co zwracał uwagę RPO, a potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt K 7/15) wydanym na wniosek Zarządu Głównego NSZZ Policjantów.

Trybunał wskazał, że ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy jest „zastępczą formą” wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, które powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tego świadczenia w naturze. Jeśli bowiem policjant nie zdołał wykorzystać urlopu przed ustaniem stosunku służby, przewidziany przez ustawodawcę ekwiwalent pieniężny jest jedyną formą rekompensaty corocznego płatnego urlopu. Prawo do ekwiwalentu za urlop wynika z ustawy o Policji i jego realizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, tj. przez wypłatę ekwiwalentu, natomiast odmowa jego wypłacenia - w drodze decyzji administracyjnej. Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy. Taki sposób obliczania wartości jednego dnia urlopu wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze.

Przyjęcie w art. 115a ustawy o Policji (w brzmieniu obowiązującym przed 6 listopada 2018 r.) wskaźnika 1/30 części miesięcznego uposażenia policjanta oznacza, że wypłacanej policjantowi należności za jeden dzień niewykorzystanego urlopu nie można nazwać rekompensatą ekwiwalentną. Prowadzi to do naruszenia „istoty” corocznego płatnego urlopu chronionego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji, a w efekcie do ustanowienia prawa, które prowadzi do „wydrążenia tego prawa z jego rzeczywistej treści”.

Niespełna rok po ogłoszeniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik zwrócił się<sup>3</sup> do MSWiA z prośbą o wyjaśnienie zwłoki w podjęciu inicjatywy ustawodawczej w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz powodów wstrzymania wypłaty ekwiwalentu funkcjonariuszom odchodzącym ze służby w Policji po 6 listopada 2018 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>4</sup> poinformował Rzecznika, że w resorcie został przygotowany projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zapewniający m.in. realizację ww. wyroku TK w zakresie określenia nieustalonej ówczesznie ustawowo wysokości przedmiotowego ekwiwalentu. Według stanu na dzień 29 stycznia 2020 r. byli policjanci, zwolnieni ze służby po dniu 6 listopada 2018 r. skierowali do sądów administracyjnych 416 skarg (1 skarga została skierowana do Sądu Rejonowego, Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych). Przedmiotowa ustawa weszła w życie 1 października 2020 r.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1610 dalej: specustawa) – przepis art. 115a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się **do spraw (1 grupa)** dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz **do spraw (2 grupa)** dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy policjantowi zwolnionemu ze służby od dnia 6 listopada 2018 r. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy

---

<sup>3</sup> Pismo RPO z dnia 8 października 2019 r. (WZF.7043.68.2019).

<sup>4</sup> Pismo MSWiA z 12.02.2020 r. (BMP-0790-2-3/2019/MJ/OM).

lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Przy obliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za rok 2018 określa się proporcję liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego przysługującego przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz od dnia 6 listopada 2018 r.

Przepis przejściowy wyodrębnił dwie grupy policjantów objętych zakresem jego normowania:

1. **Pierwsza grupa** (art. 9 ust. 1 zd. 1 specustawy) obejmuje policjantów, zwolnionych ze służby przed 6 listopada 2018 r., wobec których postępowanie w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy nie zostało zakończone przed tą datą.
2. **Druga grupa** obejmuje policjantów zwolnionych ze służby po 6 listopada 2018 r.

Do takich osób zastosowanie znajduje nowe prawo (tj. korzystniejsze zasady ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego). W tym miejscu należy zauważyć, że policjant – co do zasady – nabywa prawo do urlopu wypoczynkowego i dodatkowego na początku danego roku kalendarzowego. Charakter służby nie w każdym przypadku pozwala na wykorzystanie urlopu wypoczynkowego i dodatkowego, w związku z powyższym urlop z roku poprzedniego przechodzi na kolejnych rok. W konsekwencji w momencie zwolnienia ze służby po dniu 6 listopada 2018 r. (lub chwilę przed, 1 grupa) taki policjant mógł posiadać zaległy niewykorzystany urlop za lata ubiegłe (tj. sprzed wyroku TK).

Zdanie drugie art. 9 ust. 1 specustawy jest uściśleniem przepisu podstawowego (zdania pierwszego) i stanowi o zasadach ustalania wysokości ekwiwalentu za służbę (osobom wymienionym w punktach 1 i 2) za wypracowany okres urlopu przed 6 listopada 2018 r. Nie tworzy on zatem kolejnej grupy policjantów, a jedynie precyzuje, że stare prawo znajduje zastosowanie do wypracowanego przez policjanta okresu urlopu wypoczynkowego za okres przed 6 listopada 2018 r. (np. za r. 2017, 2016). Zdanie trzecie odnosi się zaś wyłącznie do wypracowanego okresu urlopu wypoczynkowego i dodatkowego za rok 2018, tzn. prawo stare (mniej korzystne zasady ustalania wysokości świadczenia 1/30) znajduje

zastosowanie do okresu 1.01.2018 r.– 5.11.2018 r., a prawo nowe (bardziej korzystne zasady ustalania wysokości ekwiwalentu 1/21) dotyczy okresu 6.11.2018 r.– 31.12.2018 r. Jest to klasyczny przykład modyfikacji wielostopniowej.

Z powyższej analizy przepisu przejściowego można wyprowadzić wniosek, że art. 9 ust. 1 specustawy w ogóle nie dotyczy policjantów zwolnionych ze służby przed opublikowaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w dniu 6 listopada 2018 r., a którym przed tą datą ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego (na starych zasadach). Inaczej mówiąc mogą oni bez żadnego ograniczenia (w tym czasowego – ustalenie wysokości jest czynnością materialno-techniczną) skorzystać z konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania (w formie wniosku o wyrównanie świadczenia) w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Zauważenia przy tym wymaga, że w sprawach dotyczących ustalenia wysokości ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy, na gruncie Konstytucji, mamy do czynienia z „rozstrzygnięciem w innych sprawach”. Co do zasady, czynność materialno-techniczna może zostać w każdym czasie zmieniona czy też uchylona. Od czynności tych nie służą sformalizowane środki zaskarżenia ani skarga do sądu administracyjnego (wyj. odmowa wypłaty świadczenia). Oba postępowania wszczynane są jedynie na żądanie stron. W mojej ocenie zainteresowany policjant, który odszedł ze służby w latach 19.10.2001 r. – 5.11.2020 r. i mający ustalone świadczenie na zakwestionowanych przez Trybunał zasadach, może w każdym czasie (art. 145a kpa nie znajduje tu zastosowania, albowiem dotyczy decyzji administracyjnych) na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji wystąpić z wnioskiem o wyrównanie wysokości tego świadczenia.

Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2021 r. (sygn. akt III OSK 2856/21) – art. 190 Konstytucji RP dotyczy wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego bez względu na ich rodzaj czy charakter. W sytuacji, gdy przepis został uznany za niekonstytucyjny przy określonym jego rozumieniu lub w określonym w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego zakresie (wyrok interpretacyjny czy zakresowy), to przepis w dosłownym sensie nie jest derogowany z systemu prawa, jak w przypadku wyroku stwierdzającego tzw. prostą niekonstytucyjność. Z systemu prawa jest jednak usuwane jego niekonstytucyjne rozumienie, co powoduje, że w skutkach prawnych tych orzeczeń z punktu widzenia art. 190 ust. 4 Konstytucji, tzn. możliwości wznowienia

postępowania, obydwie te sytuacje są jednakowe (por. R. Hauser, J. Trzcíński, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 46 i 47). **Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy, aby sprawa już rozwiązana (rozstrzygnięta) na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, była załatwiona, i to bez niekonstytucyjnego przepisu.** W zależności od przedmiotu niekonstytucyjności i przyczyny tę niekonstytucyjność powodującej, mogą być tu wykorzystane różne instrumenty. Może to być działanie legislatora. W zakresie sytuacji ukształtowanych rozstrzygnięciami organów administracji publicznej, czy orzeczeniami sądowymi przepis ten odsyła do ustaw zwykłych, przewidując w odpowiednich procedurach możliwość wznowienia postępowania. Jednakże „wznowienie”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP ma szerszy sens: obejmuje sobą wszelkie instrumenty proceduralne (w tym także wznowienie postępowania sensu stricto), przewidziane na wypadek orzeczenia przez Trybunał o niezgodności z Konstytucją prawnej podstawy orzeczenia, pozostające do dyspozycji stron i sądów, dzięki których wykorzystaniu możliwe jest przywrócenie stanu konstytucyjności. Nie byłoby zatem prawidłowe rozumowanie, że skoro w jakiejś procedurze istnieje przepis wyraźnie normujący instytucję wznowienia postępowania na wypadek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności prawnej podstawy rozstrzygnięcia, to niejako przez przeciwieństwo wykluczone jest zastosowanie innych, normalnych środków proceduralnych, którymi dysponuje właściwa procedura, np. na wypadek zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności. Wszelkie bowiem nadzwyczajne instrumenty proceduralne, stojące w dyspozycji organów stosujących prawo, powinny być wykorzystane jako instrument restytucji konstytucyjnego stanu rzeczy. Ta kompetencja, a także wykorzystanie wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją, są wyrazem operacjonalizacji art. 8 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do władzy publicznej, jaką są sądy (por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 12/03).

Ewentualny, wtórny problem konstytucyjny może ujawnić się wobec policjantów o których mowa w art. 9 ust. 1 specustawy (patrz: pkt 1 i 2), a którym ustalono wysokość świadczenia za zaległy urlop wypoczynkowy (np. za rok 2016, 2017 lub 2018) – w tym zakresie ustawodawca utrzymał bowiem w mocy zakwestionowane przez Trybunał zasady

naliczania ekwiwalentu. Argumenty<sup>5</sup> podniesione w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego pytaniu prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego można by uznać wówczas za aktualne.

W świetle powyższego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627) zwracam się do Pana Generała z uprzejmą prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu.

**Z wyrazami szacunku,**

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>5</sup> <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/wyrownanie-ekwiwalentu-pienieznego-za-niewykorzystany-urlop-wypoczynkowy-lub-dodatkowy-w-zwiazku-z-uznaniem-przepisu-okreslajacego-jego-wysokosc-za-niekonstytucyjny>