

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 22 lipca 2024 roku

Sąd Rejonowy w Toruniu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie następującym:
Przewodniczący sędzia Andrzej Kurzych

po rozpoznaniu w dniu 22 lipca 2024 roku w Toruniu na posiedzeniu niejawnym
sprawy z powództwa **J P**

przeciwko **Skarbowi Państwa Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Bydgoszczy** o odsetki

- I. zasądza od Skarbu Państwa Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy na rzecz J P kwotę 5.545,60 zł (pięć tysięcy pięćset czterdzieści pięć złotych sześćdziesiąt groszy) tytułem odsetek ustawowych za opóźnienie w wypłacie ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy,
- II. nadaje wyrokowi w punkcie I. rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 3.597,50 zł (trzy tysiące pięćset dziewięćdziesiąt siedem złotych pięćdziesiąt groszy),
- III. obciąża Skarb Państwa kosztami sądowymi przejmując je na rachunek Sądu Rejonowego w Toruniu.

sędzia Andrzej Kurzych

IV P 423/24

Uzasadnienie

Powód J P wniósł pozew przeciwko Skarbowi Państwa Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Bydgoszczy o zapłatę kwoty 5.545,69 zł tytułem odsetek ustawowych za opóźnienie w wypłacie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy.

W uzasadnieniu pozwu powód zaznaczył, że pełnił służbę w Policji w latach 1976 - 2005. Zwolnił się ze służby z dniem 31 sierpnia 2005 r. W związku z tym została mu wypłacona odprawa i ekwiwalent za urlop wypoczynkowy i dodatkowy za 57 dni. Ekwiwalent za urlop wypoczynkowy i dodatkowy został obliczony poprzez pomnożenie ilości dni niewykorzystanego urlopu przez 1/30 część miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku. Wyliczenia dokonano na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Taki sposób obliczenia ekwiwalentu za urlop zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K7 15. Zgodnie z aktualnie obowiązującą wersją przepisu art. 115a ustawy o Policji ekwiwalent pieniężny za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i dodatkowego ustala się w wysokości 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2024 r., III OSK 7078/21 stwierdził, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego posiada moc wsteczną i obejmuje swoim zakresem sytuację funkcjonariuszy Policji zwolnionych ze służby przed datą wydania tego wyroku.

W dniu 8 marca 2024 r. Komendant Wojewódzki Policji w Bydgoszczy na podstawie wskazanego wyroku dokonał wyliczenia różnicy przysługującego powodowi ekwiwalentu za niewykorzystany urlop i przekazał na jego konto bankowe kwotę 2.608,42 zł. Ustawa o Policji nie zawiera uregulowań dotyczących wypłaty odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy. W związku z powyższym funkcjonariusz Policji ma prawo dochodzenia odsetek za nieterminową wypłatę świadczenia pieniężnego przed sądem powszechnym na podstawie art. 481 k.c. Prawo to zostało sprecyzowane przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r. Ponadto uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05 określa zasady dochodzenia odsetek w przypadku opóźnienia w wypłacie świadczeń pieniężnych na rzecz funkcjonariuszy służb mundurowych.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu.

Pozwany wskazał z ostrożności procesowej, że ewentualne wyliczenie roszczenia powinno nastąpić od kwoty netto, tj. 2.608,42 zł, a nie od kwoty brutto, jak wyliczył powód, tj. kwoty 2.929,42 zł oraz od dnia 2 października 2020 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia

14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych * nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy X o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1610 ze zm.; dalej jako ustawa zmieniająca).

W uzasadnieniu pozwany przyznał okoliczności faktyczne wskazane w pozwie. Ponadto podniósł, że powód nie był pracownikiem, lecz jest funkcjonariuszem Państwa, wykonującym służbę na podstawie stosunku administracyjno-prawnego. W ustawie o Policji i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych brak jest regulacji prawnych umożliwiających wypłatę odsetek od niewypłaconego w terminie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy. Nie ma także przepisów, które odsyłałyby w tym zakresie do przepisów kodeksu cywilnego.

Pozwany wskazał, że dopiero ustawa zmieniająca wykonała wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r. K7/15 poprzez wprowadzenie do art. 115a ustawy o Policji przelicznika 1/21 miesięcznego uposażenia za jeden dzień urlopu, a nie 1/30 - tak jak to było przed 6 listopada 2018 r. Dlatego należy⁷ stwierdzić, że pozwany nie pozostawał w opóźnieniu.

Do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej pozwany nie miał podstawy prawnej do obliczenia i tym samym dokonania wypłaty wyrównania ekwiwalentu za urlop. Istotne też jest to, że żądanie dotyczące odsetek może zostać uznane za uzasadnione tylko w przypadku posiadania wiedzy o obowiązku świadczenia, jak i jego wysokości. Skoro więc przepisy określające wysokość ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy weszły w życie w dniu 1 października 2020 r., to ewentualnie dopiero od następnego dnia powodowi przysługiwałoby prawo dochodzenia należności głównej określonej w ustawie.

Stąd też powództwo zasługuje na oddalenie.

Wyrok został wydany na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 148¹ § 1 k.p.c.

Sąd ustalił, co następuje:

Powód J P pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej, a następnie Policji w latach 1976 - 2005. Zwolnił się ze służby z dniem 31 sierpnia 2005 r.. Bezpośrednio przed zwolnieniem ze służby pracował w Komendzie Miejskiej Policji w **T. na stanowisku** dyżurnego Zespołu Dyżurnych Sekcji Prewencji Komisariat Policji T-Ś.

W związku z odejściem ze służby powodowi został wypłacony ekwiwalent pieniężny za 57 dni urlopu wypoczynkowego i dodatkowego w łącznej kwocie 6835,25 zł. Zgodnie z ówczesnym stanem prawnym (art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2024 r., poz. 145 ze zm.; dalej jako ustawa o Policji) ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i dodatkowego w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym—

Na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt K 7/15 (Dz.U. z 2018 r., poz. 2102) art. 115a ustawy o Policji w zakresie w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia został uznany za niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Przepis w tym brzmieniu utracił moc z dniem 6 listopada 2018 r..

Ustawą zmieniającą dokonana została nowelizacja art. 115a ustawy o Policji. Zgodnie z nowym brzmieniem wskazanego przepisu ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego ustala się w wysokości 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Nowelizacja weszła w życie z dniem 1 października 2020 r.. W art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej wskazano jednak, że nowe brzmienie przepisu nie ma zastosowania do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy policjantowi zwolnionemu ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r..

Powód wystąpił do Komendanta Miejskiego Policji o wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy. Decyzją z dnia 21

października 2020 r. Komendant Miejski Policji w T. odmówił powodowi wypłaty wyrównania. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w B. z dnia 16 grudnia 2020 r. Wyrokiem z dnia 9 czerwca 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. uchylił wskazane decyzje. Wywiedziona przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w B. skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2024 r., III OSK 7078/21. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r. posiada moc wsteczną i obejmuje swoim zakresem sytuację funkcjonariuszy Policji zwolnionych ze służby przed datą jego wydania.

W związku ze wskazanym wyrokiem pozwany ponownie przeliczył wypłacony powodowi ekwiwalent za urlop wypoczynkowy i dodatkowy stosując reguły wynikające z obecnej treści art. 115a ustawy o Policji. Ustalony według tych zasad ekwiwalent za urlop wypoczynkowy i dodatkowy opiewał na kwotę 9.764,67 zł (brutto). Na rzecz powoda w dniu 8 marca 2024 r. została wypłacona różnica, tj. kwota 2.608,42 zł netto (2.929,42 zł brutto).

Kwota odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy liczona od kwoty 2.929,42 zł od dnia 1 września 2005 r. do dnia zapłaty, tj. 8 marca 2024 r. wyniosła 5.545,60 zł.

I fakty bezsporne I

Sąd zważył co następuje:

Przedstawiony stan faktyczny nie był przedmiotem sporu między stronami. Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy wymagało jedynie analizy kwestii prawnych.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela wykładnię prawa, w myśl której powodowi przysługuje prawo do wyrównania ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy mimo tego, że odszedł ze służby z dniem 31 sierpnia 2005 r., a więc przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie K 7/15, jak również przed nowelizacją art. 115a ustawy o Policji wprowadzoną ustawą zmieniającą, a także mimo treści art. 9 ust. 1 tej ustawy. Zagadnienia te zostały w sposób kompleksowy i klarowny przedstawione w znanym stronom wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2024 r., III OSK 7078/21.

Jedynie można dodać, że ów wyrok jest wyrazem utrwalonej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. W ujęciu praktycznym wynika z niej, że liczbę dni urlopu przysługującego za okres przed 6 listopada 2018 r. należy pomnożyć przez wysokość wynagrodzenia przysługującego za 1 dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby. Prawidłowym w tej sytuacji będzie posłużenie się aktualnie obowiązującym współczynnikiem ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wynoszącym 1/21, ponieważ przyjęta przez ustawodawcę wartość średnia, jako odwołująca się do zasad, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej została uznana za ekwiwalentną względem 1 dnia urlopu wypoczynkowego i w pełni realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Po ustaleniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop według podanych powyżej zasad należy określić różnicę pomiędzy kwotą wymaganą a już wypłaconą. Pozwany w swych działaniach dostosował się do tej wykładni, albowiem w dniu 8 marca 2024 r. wypłacił powodowi żądane przez wyrównanie w kwocie 2.929,42 zł (brutto).

Przedmiotem niniejszej sprawy jest natomiast prawo do odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie owego wyrównania za okres od dnia 1 września 2005 r., a więc następnego dnia po odejściu powoda ze służby, do dnia 8 marca 2024 r., kiedy doszło do jego wypłaty. W celu zachowania pełności obrazu normatywnego należy wskazać, że art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji stanowi, że policjant zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe. Z regulacji tej wynika, że ewentualne prawo do odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy powstaje od następnego po ustaniu stosunku służby (podobnie jak na gruncie stosunku pracy).

W zakresie przywołanego zagadnienia jako istotne jawią się dwie kwestie. Po pierwsze, zbadać należy, czy powodowi co do zasady przysługuje prawo do odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie przysługującego mu świadczenia pieniężnego, a po drugie, analizy wymaga, czy zgłoszone przez powoda roszczenie odsetkowe sięgające aż 2005 r. jest zasadne, skoro wyrok

Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/15 został wydany w dniu 30 października 2018 r., przepis art. 115a ustawy o Policji w dotychczasowym brzmieniu utracił moc z dniem 6 listopada 2018 r., zaś do zmiany art. 115a ustawy o Policji w kierunku postulowanym w tym wyroku doszło dopiero w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. w dniu 1 października 2020 r.

Pierwsza z wymienionych kwestii został już zbadana w orzecznictwie sądowym i aktualnie nie budzi żadnych wątpliwości. Przyznać należy, że ustawa o Policji nie zawiera przepisu, który upoważniałby funkcjonariusza Policji do domagania się odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia lub ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy. Nie oznacza to jednak, że *de lege lata* funkcjonariusz Policji w przypadku opóźnienia w wypłacie świadczeń nie ma prawa do odsetek. Podstawą materialnoprawą jego roszczeń w tym przedmiocie jest art. 481 § 1 k.c., który stanowi, że jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Na potwierdzenie tego stanowiska

przywołać należy orzecznictwo sądowe, tj. uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05. OSNP 2006/15-16/227, która mimo zmian ustawodawczych nie straciła

na aktualności, wyrok Sadu Najwyższego z 2 lipca 2008 r., II PK 10/08. Lex nr 442828, uchwałę Sądu Najwyższego z 18 listopada 2009 r., II PZP 7/09, OSNP 2010/7-8/83 uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 3/06, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 69, uchwałę Sądu Najwyższego z 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 134. wyrok Sadu Najwyższego z 25 listopada 25 listopada 2008, II PK 99/08, LEX nr 519974, wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2013 r., II PK 294/12. LEX nr 1363451, a także obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych. Z uwagi na utrwaloną linię orzeczniczą w tym przedmiocie Sad uznaje za zbędne rozwijanie tez, które legły u jej podstaw.

Gdy chodzi o drugie z wyeksponowanych na wstępie zagadnień analiza zgłoszonego przez powoda roszczenia uzasadnia wydzielenie trzech okresów Pierwszy obejmuje roszczenie odsetkowe za okres od dnia 1 września 2005 r. do daty poprzedzającej datę opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 października 2018 r., sygn. akt K 7/15, tj. do dnia 5 listopada 2018 r. Drugi okres obejmuje okres od 6 listopada 2018 r. do dnia poprzedzającego wejście w życie ustawy zmieniającej, tj. 30 września 2020 r. Trzeci okres obejmuje okres od dnia 1 października 2020 r. do dnia wypłaty wyrównania ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy, tj. 8 marca 2024 r.

1. Okres od dnia 1 września 2005 r. do dnia 5 listopada 2018 r.

W uchwale z dnia 10 stycznia 2003 r., III PZP 23/02, OSNP 2003/13/304 i w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r., II PK 99/05, OSNP 2006/19-20/298 Sąd Najwyższy wyraził

Pogląd, że przypadku, w którym akt prawny, na podstawie którego wypłacane było wynagrodzenie za pracę został uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego za sprzeczny z Konstytucją, co skutkowało koniecznością wypłaty wynagrodzenia za przeszłe okresy w wyższym wymiarze, to wówczas odsetki od tego wynagrodzenia należą się co do zasady najwcześniej od daty ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy wskazał, że wyliczenie należnego wynagrodzenia w pełnej wysokości stało się możliwe po wyeliminowaniu z porządku prawnego (w efekcie opublikowania tego orzeczenia) niekonstytucyjnych przepisów regulujących zasady wynagradzania (chodziło o rozporządzenie regulujące wysokość wynagrodzenia za dyżury lekarskie). Do tego czasu nie było możliwe wynagradzanie na innych podstawach, co prowadziło do odrzucenia możliwości ustalenia terminu płatności wynagrodzenia (jego wyrównania) na podstawie art. 85 § 2 k.p. W uchwale z 10 stycznia 2003 r. dopuścił także możliwość erygowania terminu zapłaty poprzez wezwanie do zapłaty na podstawie art. 455 k.c. Na gruncie niniejszej sprawy wykładnia ta prowadziłaby do oddalenia powództwa odsetkowego za okres poprzedzający datę opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/15.

W ocenie Sądu, zgłoszone przez powoda roszczenie odsetkowe powinno być jednak analizowane nie tyle w perspektywie art. 481 § 1 k.c. w związku art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o

Policji, lecz na gruncie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 1 k.c. w związku z art. 481 § 1 k.c. i art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji.

Przepis art. 481 § 1 k.c. nie przewiduje okoliczności egzoneracyjnych pozwalających

dłużnikowi uwolnić się od obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie, co oznacza, że kształtuje jego odpowiedzialność jako odpowiedzialność absolutną. Przesłanką powstania po stronie wierzyciela roszczenia o odsetki za opóźnienie jest sam fakt opóźnienia dłużnika ze spełnieniem świadczenia pieniężnego. Ukształtowanie odpowiedzialności dłużnika w art. 481 § 1 k.c. w sposób bardziej surowy niż to wynika z ogólnej reguły przyjętej w art. 471, jest powiązanie z funkcjami jakie odsetki za opóźnienie mają pełnić w obrocie cywilnoprawnym.

W nauce wskazuje się różnorodne funkcje tych odsetek, w szczególności:

- 1) stymulującą (motywacyjną), tj. perspektywa zapłaty odsetek stanowi dla dłużnika bodziec do spełnienia świadczenia pieniężnego we właściwym czasie;
- 2) kompensacyjną, tj. odszkodowawczą za szkodę wynikłą z opóźnienia; chodzi o ryczałtowe pokrycie szkody poniesionej przez wierzyciela z tego powodu, że nie mógł on w określonym czasie korzystać z należnej mu sumy pieniężnej;
- 3) waloryzacyjną, tj. rekompensującą wierzycielowi skutki spadku siły nabywczej pieniądza;
- 4) represyjną, tj. odsetki za opóźnienie stanowią dotykającą dłużnika „karę cywilną”.

W kontekście funkcji odsetek mówi się także o nich jako o wynagrodzeniu za korzystanie przez dłużnika z cudzych pieniędzy (zob. A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023, art. 481, teza 1). Przyjąć zatem należy, że opóźnienie w wykonaniu świadczenia pieniężnego zawsze rodzi szkodę, bez względu na to, jakie zamiary w odniesieniu do oczekiwanego świadczenia miał wierzyciel (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2011 r., II CSK 635/10, LEX nr 1001288 i z dnia 16 grudnia 2011 r., V CSK 38/11, LEX nr 1129170).

W przedmiotowej sprawie wystąpił stan rzeczy, w którym powód nie miał możliwości skorzystania ze swego kapitału z uwagi na bezprawie legislacyjne polegające na sprzecznej a zasadniczą metodologią obliczania ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy. Poniósł więc realną szkodę, która wyrażała się w odsetkach ustawowych za opóźnienie.

Podstawą prawną wyrównania tego typu szkody jest art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 1 k.c.. Przepisy te stanowią, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Z cytowanych regulacji prawnych wynika, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną na skutek wydania aktu normatywnego jest uzależniona od spełnienia ogólnej przesłanki niezgodności z prawem tego aktu (art. 417 § 1), przy czym zgłaszającego roszczenie obciąża dowód wykazania bezprawności aktu normatywnego. Do aktualizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa konieczne jest uzyskanie prejudykatu w postaci stwierdzenia niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Organem uprawnionym do dokonywania kontroli aktów normatywnych z wyżej wymienionymi źródłami prawa jest Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konstytucji RP) (zob. L. Jantowski [w:] *Kodeks cywilny Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023, art. 417¹, teza II.2.).

Warunki te zostały w niniejszej sprawie spełnione. Powodowi wskutek wadliwej legislacji wypłacono tylko część ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy. Do dnia 8 marca 2024 r., kiedy doszło do wypłaty brakującej części nie mógł korzystać ze swego kapitału. Powód nie mógł jednak odsetek ustawowych za opóźnienie (w ramach analizowanego okresu) dochodzić na zwykłych zasadach, jako że trudno uznać, że zatrudniająca go Komenda do dnia 6 listopada 2018 r.

wiedziała, że pozostaje w tym zakresie w opóźnieniu. Trafnie pozwany podnosi bowiem za Sądem Najwyższym, że konstrukcja uprawnienia do żądania odsetek przez wierzyciela od dłużnika za czas opóźnienia jest dostosowana do świadczeń pieniężnych i zakłada, że dłużnik wiedział nie tylko o

obowiązku świadczenia na rzecz wierzyciela, ale także znał wysokość świadczenia, które ma spełnić (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 7 lutego 2013 r., II CSK 403/12, LEX nr 1314389 i z 19 lipca 2019 r., II CSK 304/18, LEX nr 2763414). Nie można przecież twierdzić, że do dnia wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny pozwany wiedział, że powinien obliczać ekwiwalent za urlop wypoczynkowy i dodatkowy według aktualnie obowiązującej formuły. Ponadto w niniejszej sprawie powód wykazał, że art. 115a ustawy o Policji był sprzeczny z Konstytucją RP czego dowodzi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r., K 7/15. Zidentyfikowana w niniejszej sprawie szkoda pozostawała w ewidentnym związku przyczynowym z ową sprzecznością.

W tym stanie rzeczy poniesiona przez powoda szkoda, która wyrażała się w sumie odsetek ustawowych za opóźnienie za okres od 1 września 2005 r. do 5 listopada 2018 r., liczonych od kwoty wyrównania ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy, podlegała kompensacie na podstawie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 1 k.c., co skutkowało uwzględnieniem powództwa w tym zakresie.

Dla jasności należy wyjaśnić, że pozwany w niniejszej sprawie Skarb Państwa działający przez Komendę Wojewódzką Policji posiadał stosowną legitymacją procesową (bierną). Oczywiście bowiem jest, że roszczenie o naprawienie szkody wynikającej z bezprawia legislacyjnego winno być skierowane właśnie przeciwko Skarbowi Państwa działającemu przez jednostkę z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub jednostkę nadrzędną (art. 67 § 2 k.p.c.).

Ponadto nie było wątpliwości co do tego, że przyjęcie przez Sąd jako podstawy materialnoprawnej powództwa wskazanych przepisów kodeksu cywilnego nie stanowiło wyjścia ponad żądanie określone w art. 321 k.p.c. Powód w sprawie nie sprecyzował na jakiej podstawie domaga się odsetek ustawowych za opóźnienie. Pozostawił zatem, zgodnie z regułą *da mihi factum, dabo tibi ius*, dobór podstawy prawnej sądowi rozpoznającemu sprawę. Sąd uznał, że powód może się ich domagać, lecz w formule odszkodowania za bezprawie legislacyjne. Warto odnotować, że przyjęcie przez sąd innej podstawy prawnej zrzeczenia nie stanowi jednak wyjścia ponad żądanie rozumiane w sposób określony w art. 321 k.p.c. i tym samym dokonania rozstrzygnięcia o innym przedmiocie żądania niż wskazany przez powoda (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 maja 2015 r., I CZ — 15, LEX nr 1747843).

2. Okres od 6 listopada 2018 r. do 1 października 2020 r.

Gdy chodzi o wskazany okres już uprzednio nie budziło zastrzeżeń stanowisko, iż funkcjonariuszowi Policji przysługuje prawo do odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy w odniesieniu do sytuacji, w której funkcjonariusz odszedł ze służby po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku sprawie K 7/15, lecz przed nowelizacją art. 115a wprowadzoną ustawą zmieniającą. Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu z 30 listopada 2021 r., IV P 13 21, LEX nr 3285678, wyrok Sądu Rejonowego w Zawierciu z 1.04.2022 r., IV P 65/21, LEX nr 3348622, wyrok Sądu Rejonowego w Bydgoszczy z 27.04.2022 r., VII P 48/22, LEX nr 3359724 i wyrok Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum w Szczecinie z 29 czerwca 2022 r., IX P 344/21 (w Portalu Orzeczeń), w których powództwa odsetkowe funkcjonariuszy Policji, którzy znaleźli się w tej sytuacji zostały uwzględnione. Z przytoczoną w tych wyrokach argumentacją Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni się identyfikuje.

Należy zatem za wskazanymi wyrokami wskazać, że od daty opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/15 nie występowały przeszkody, które umożliwiałyby wypłatę ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy w prawidłowej wysokości, a więc wysokości obliczonej zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 115a ustawy o Policji. Odnosząc się do argumentacji, iż Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy nie miała możliwości wypłaty ekwiwalentu za urlop z uwagi na zaistniałą wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30

października 2018 r. lukę prawną, która uniemożliwiała ustalenie jego wysokości, wskazać należy, iż uzupełnienie derogowanej treści art. 115a ustawy o Policji winno nastąpić przez przyjęcie wykładni ustalonej przez Trybunał w wyroku z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15. Należało więc zrekonstruować normę wyrażającą treść, że ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 ustala się w wysokości przysługującego zwalnianemu ze służby policjantowi w danym okresie wynagrodzenia za jeden dzień roboczy.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 26 stycznia 2021 r., III OSK 3087/21, LEX nr 3120348 dotyczącego odmowy wypłaty wyrównania ekwiwalentu, nie podzielił stanowiska, które również prezentuje strona pozwana w niniejszej sprawie, że na dzień wydania decyzji administracyjnej w systemie prawnym nie było normy ustawowej odnoszącej się do ustalania należnego ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego. NSA wskazał, że podstawa prawna do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy pozostała w systemie prawnym, tzn. art. 115a ustawy o Policji zachował walor konstytucyjności w odniesieniu do prawa policjantów zwalnianych ze służby do ekwiwalentu pieniężnego (...). Podkreślił też, że „nie można odnosić problemu istnienia normy prawnej będącej podstawą ustalenia uprawnień jej adresata wyłącznie do kwestii technicznych związanych z brakiem ustalenia przez ustawodawcę (albo choćby wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 7/15) czynnika odpowiadającego ułamkowej części miesięcznego uposażenia zasadniczego z dodatkami o charakterze stałym”. Zaznaczył, że „sposób obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego, który pozwoliłby policjantom za każdy dzień niewykorzystanego urlopu otrzymać ekwiwalent rekompensujący w pełni poniesioną stratę, jest określony w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego”. Trybunał jednoznacznie *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. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze. Obliczając wysokość należnego skarżącemu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy należy ilość dni urlopu przemnożyć przez wysokość uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego skarżącemu na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym przysługującego mu za 1 dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby.

Zaprezentowane stanowisko, obecne także w orzecznictwie wielu sądów administracyjnych, Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela. Oznacza to, że w dacie ustania stosunku służby powoda nie istniały przeszkody do wypłaty ekwiwalentu za urlop. Kwestie techniczne, na które powołuje się pozwany nie mają znaczenia, gdyż możliwe, a nawet konieczne było zastosowanie mechanizmu wyliczenia ekwiwalentu za urlop, który został wskazany w przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji pozwany pozostawał w opóźnieniu wypłacie ekwiwalentu za urlop także w okresie od 6 listopada 2018 r. do 30 września 2020 r. Stan ten uzasadniał prawo do odsetek zgodnie z przywołaną regulacją art. 481 § 1 k.c.

3. Okres od 1 października 2020 r. do 8 marca 2024 r.

Jak już wskazano, w dniu 1 października 2020 r. weszła w życie ustawa zmieniająca, która dostosowała brzmienie art. 115a ustawy o Policji do wskazań wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wyjaśniono już także, że art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej nie stanowił przeszkody do wypłaty na rzecz powoda wyrównania ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy i dodatkowy. Jasno to wynika z przywołanego wcześniej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2024 r., III OSK 7078/21. Oznacza to, że także w tym okresie pozwany pozostawał w opóźnieniu skutkującym ustaleniem na rzecz powoda prawa do odsetek ustawowych, o których mowa w art. 481 § 1 k.c.

Reasumując, zgłoszone przez powoda powództwo podlegało uwzględnieniu w całości. Podstawą materialnoprawną wyroku w zakresie prawa do odsetek za opóźnienie w okresie od 1 września 2005 r. do 5 listopada 2018 r. był art. 417 k.c. w zw. z art. 417¹ § 1 k.c., a w okresie od 6

listopada 2018 r. do 8 marca 2024 r. art. 481 § 1 k.c.

Kończąc rozważania warto jeszcze zauważyć, że zgłoszone przez powoda roszczenie odsetkowe mogło być badane także na gruncie przepisów prawa Unii Europejskiej (taką perspektywę nasuwa lektura wyroku Sądu Najwyższego z 20 października 2022 r., II PSKP 122/21, OSNP 2023/4, poz. 42). Wobec jednak tego, że dla jego uwzględnienia wystarczające były regulacje kodeksu cywilnego, Sąd odstąpił od analizy dochodzonego roszczenia w płaszczyźnie prawa unijnego.

Kwestie szczegółowe.

Twierdzenie pozwanego, iż na rzecz powoda winna ewentualnie zostać zasądzona kwota odsetek liczona od ekwiwalentu za urlop wyrażonego w kwocie netto nie miało oparcia w przepisach prawa materialnego. Z przepisów art. 99 i art. 100 ustawy o Policji (dotyczy to w konsekwencji również art. 114 ust. 1 pkt 2) wynika, że uposażenie policjanta ma charakter homogeniczny. Nie wyodrębnia się w nim podlegającej bezpośrednio wypłacie na rzecz funkcjonariusza kwoty netto oraz kwoty należności publicznoprawnych w postaci zaliczki na podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wartości te łącznie tworzą uposażenie policjanta. Takie same stanowisko prezentowane jest w przypadku wynagrodzenia za pracę. Np. w uchwale z 7 sierpnia 2001 r., III ZP 13/01, OSNP 2002/2, poz. 35 Sąd Najwyższy wskazał, że sąd pracy, zasądzając wynagrodzenie za pracę, nie odlicza od tego wynagrodzenia zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne (zob. także np. wyrok Sądu Najwyższego z 9 lipca 2014 r., I/PK 250/13, OSNP 2015/12, poz. 161). Nie ma podstaw, aby na gruncie ustawy o Policji przyjmować inne rozumienie pojęcia uposażenie, a w szczególności wyodrębniać w jego strukturze uposażenia zasadnicze netto i należności publicznoprawne. W konsekwencji podstawą obliczenia odsetek ustawowych za opóźnienie winna być, tak jak to uczynił powód, kwota brutto ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy.

Zasądzona na rzecz powoda kwota co do jej wysokości wynikała wprost z wyliczenia znajdującego się na k. 9 akt i nie budziła żadnych zastrzeżeń.

W tym stanie rzeczy, na podstawie przywołanych przepisów prawa materialnego orzeczono jak w punkcie I. sentencji wyroku.

W punkcie II. sentencji wyroku Sąd na podstawie art. 477² § 1 k.p.c. nadał wyrokowi w punkcie I. rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 3.597,50 zł, odpowiadającej kwocie jednomiesięcznego wynagrodzenia powoda (k. 17 akt).

Z uwagi na brak prawnych możliwości obciążenia stron procesu kosztami sądowymi, Sąd przejął na rachunek Skarbu Państwa koszty sądowe, które powstały w związku z niniejszą sprawą.

Sędzia Andrzej Kurzych