

UPRAWNIENIE DO URLOPU WYPOCZYNKOWEGO W MYŚL PRZEPISÓW KODEKSU PRACY PO USTANIU STOSUNKU SŁUŻBOWEGO O CHARAKTERZE ADMINISTRACYJNOPRAWNYM NA PRZYKŁADZIE USTAWY O POLICJI

MARZENA KOWALCZYK *

Streszczenie

Artykuł ma charakter naukowo-badawczy, jego przedmiotem jest zaś analiza aktów prawnych oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego w zakresie prawa administracyjnego, prawa pracy oraz pragmatyki służbowej, tj. ustawy o Policji. Przedmiotem rozważań jest zagadnienie urlopu wypoczynkowego, jaki przysługuje funkcjonariuszowi Policji w czasie trwania stosunku administracyjno-prawnego i po jego rozwiązaniu, a następnie podjęcia zatrudnienia w ramach przepisów kodeksu pracy w tym samym roku kalendarzowym, biorąc pod uwagę możliwość zastosowania wyliczeń w myśl zasady urlopu proporcjonalnego (art. 155¹ k.p.). Celem badawczym było wykazanie, że urlop wypoczynkowy może zostać wyliczony na podstawie kodeksu pracy byłemu funkcjonariuszowi Policji, który nabył to prawo w ramach istnienia stosunku służbowego, mimo wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, a także że w przypadku stosunku służbowego, który regulowany jest także przez przepisy, szczególnie możliwe jest stosowanie przepisów kodeksu pracy jedynie w przypadkach, w których ustawodawca wprost wskazuje to w przepisach ustawy.

Słowa kluczowe: funkcjonariusz policji, stosunek służbowy, urlop wypoczynkowy, ekwiwalent pieniężny, urlop proporcjonalny

* Mgr, Uczelnia Łazarskiego (Polska), e-mail: m.kowalczyk5@interia.pl.

ENTITLEMENT TO VACATION LEAVE UNDER THE PROVISIONS OF THE LABOR CODE AFTER TERMINATION OF AN ADMINISTRATIVE SERVICE RELATIONSHIP, AS EXEMPLIFIED BY THE POLICE ACT

Abstract

The article is of a scientific and research nature, and its subject is the analysis of legal acts and case law of the Supreme Administrative Court and the Supreme Court in the field of administrative law, labor law and service pragmatics, i.e. the Police Act. The subject of the considerations is the issue of vacation leave to which a police officer is entitled during the administrative and legal relationship and after its termination, and then taking up employment under the provisions of the Labor Code in the same calendar year, taking into account the possibility of applying calculations in accordance with the principle of proportional leave (Article 155¹ § 1 section 2 of the Labor Code). The research goal was to demonstrate that vacation leave can be calculated on the basis of the Labor Code to a former police officer, despite the payment of a cash equivalent for unused vacation leave, who acquired this right under the existence of the service relationship, and also that in the case of a service relationship that is also regulated by special provisions, it is possible to apply the provisions of the Labor Code only in cases where the legislator directly indicates this in the provisions of the Act.

Keywords: police officer, service relationship, annual leave, cash equivalent, proportional leave

1. WPROWADZENIE

Policja stanowi scentralizowaną, uzbrojoną oraz jednolicie umundurowaną formację, do której należy przede wszystkim ochrona zdrowia i życia ludzi, mienia przed bezprawnymi atakami naruszającymi te dobra, a także utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Poczesne miejsce wśród zadań zajmują również przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zapobieganie zjawiskom o charakterze kryminogennym. W celu prawidłowej realizacji tychże zadań przyznano funkcjonariuszom Policji wiele uprawnień na podstawie ustaw oraz wydawanych do nich aktów wykonawczych.

Organizację i działalność tej formacji reguluje głównie ustawa o Policji¹, zaś formę zatrudnienia, czyli stosunek służbowy, jaki nawiązuje kandydat do służby, oparty został na przepisach prawa administracyjnego. Pojęcie to jednak ma charakter normatywny, a określenie podmiotu, który podlega zatrudnieniu w obrębie stosunku służbowego, nie stanowi obecnie większego problemu. Zdecydowanie więcej wątpliwości, zarówno doktrynalnych, jak i orzeczniczych, pojawia się w przypadkach, w których pragmatyka administracyjnoprawna nie przewiduje regulacji na gruncie przepisów prawnych, zaś funkcjonuje ona w sferze zobowiązaniowej. Nauka prawa wielokrotnie podejmowała analizę stosunku służbowego w formacjach mundurowych, jednak zazwyczaj w sferze stosunku prawnego,

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm., dalej: u.o.p.

który prowadzi do powstania, ukształtowania treści, zmiany oraz ustania tej formy zatrudnienia². Wydaje się zatem konieczne skonkretyzowanie charakteru relacji, która łączy funkcjonariusza policji z podmiotem zatrudniającym poprzez wskazanie na pracownicze elementy, właściwe funkcjonowaniu sektora zatrudnienia opartego na przepisach prawa pracy³. Tego rodzaju zabieg pozwoli na lepsze zrozumienie zakresu stosowania przepisów prawa w odniesieniu do osób zatrudnionych poza reżimem stosunków służbowych.

Dalsze rozważania odnosić się będą do terminologii stosunku służbowego, w tym kwestii zatrudnienia funkcjonariusza Policji, uwzględniając klasyfikację funkcji praw wyodrębnionych dla prawa pracy, w tym świadczeń socjalnych i praw pracowniczych takich jak prawo do urlopu wypoczynkowego w zakresie regulacji prawnych dla funkcjonariuszy Policji, jak i po ustaniu stosunku służbowego, przy dalszej realizacji tych praw na gruncie prawa pracy.

2. ZASTOSOWANIE PRAGMATYKI SŁUŻBOWEJ JAKO REGULACJI STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

W celu lepszego zrozumienia pragmatyk służbowych należy wskazać ich miejsce w obrębie systemu prawnego. Istotne jest to, że stanowią one odrębną regulację prawną, zwykle o randze ustawowej, a także fakt, iż dotyczą wskazanego w pragmatyce zawodu. Opierając się na najbardziej spopularyzowanej w nauce prawa definicji, można przyjąć, iż zakres pragmatyk obejmuje akty prawne, które regulują status zawodowy osób zatrudnionych na podstawie pracowniczych, jak również niepracowniczych stosunków służbowych, wykonujących czynności zatrudniającej ich służby publicznej. W treści pragmatyk niepracowniczych zawarto przepisy, które kształtują ustrój i organizację danej służby oraz wskazują na obszary statusu prawnego kierowników (szefów, komendantów) tych formacji i pracowników zatrudnionych w służbach mundurowych na podstawie stosunku pracy⁴. Stanowią one zasadniczo jednolitą formułę regulacyjną, jednak ze względu na wiele grup zawodowych mających odrębną koncepcję charakteryzują się istotnymi różnicami, nie dając możliwości generalizacji twierdzeń i wniosków opartych na indywidualnych faktach. Dodatkowo problematyka ta, ze względu na to, że odnosi się do relacji podmiotów zatrudnionych w ścisłych powiązaniach organizacyjnych, zwykle włączonych do struktury hierarchicznej, sprawia, że rozpatrywana jest dwójako – w zakresie prawa administracyjnego i prawa pracy, które posługują się właściwą dla siebie mapą pojęciową i metodologią – jednak rozważając tożsame zjawisko,

² T. Kuczyński, *Stosunek służbowy*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 11, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 13.

³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 z późn. zm., dalej: k.p.

⁴ *System prawa pracy*, t. 7, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 392.

podobieństwo odnosi się jedynie do perspektywy, która objęta zostaje paradygmatem oznaczonej specjalności⁵.

3. STOSUNEK SŁUŻBOWY FUNKCJONARIUSZA POLICJI A REGULACJE PRAWA PRACY

Policjant, rozpoczynając służbę, nie otrzymuje miana pracownika w myśl przepisów kodeksu pracy, czyli zatrudnienie nie następuje na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę czy też powołania⁶, stosunek ten nawiązywany jest w drodze mianowania w trybie procedury administracyjnej. Pojęcie stosunku służbowego jako kategoria pewnych relacji na gruncie funkcjonowania służb mundurowych nie stanowi swoistego *novum*, termin ten pojawił się już w ustawodawstwie i doktrynie w XIX w. i związany był z potrzebą regulacji sytuacji osób będących w służbie państwowej, nazywanej również służbą publiczną⁷. Wyodrębnienie grupy zawodowej o charakterze publicznym nie stanowiło ówczesnie przyczyny do umniejszania podmiotowości tych osób, lecz ze względu na wykonywanie przez nich konkretnych zadań w sferze publicznej, a przede wszystkim zakresem uprawnień, jakie przysługiwały funkcjonariuszom mundurowym, stało się determinantem do powstania szczególnego rodzaju praw i obowiązków, co z kolei wymagało stworzenia specyficznej przestrzeni prawnej, w której to funkcjonariusz formacji mundurowej pozostawać będzie we wzajemnym sprzężeniu o charakterze normatywnym, podkreślającym jego trwałość⁸.

Obecnie istota stosunków nie powinna być jednak kojarzona z historycznie wytworzoną więzią między prawnym charakterem stosunku a stabilnością zatrudnienia, lecz z realizacją funkcji publicznych, która charakteryzuje się szczególnym rodzajem wykonywanych zadań i związanym z tym rozróżnieniem prawnym na gruncie proceduralnym oraz formalnym wśród płaszczyzn takich jak „praca” i „służba”. W zakresie stosunków służbowych relacja organizacyjna i służbowa oparta jest na elementach zależności i dyspozycyjności oraz władczości i podporządkowania, które wywodzą się ze struktury, jak również z nadanego stopnia czy też uzyskanego stanowiska zawodowego, kreującego rangę teje osoby w określonym korpusie osobowym, jednocześnie będąc korelatem władczości wyższych funkcjonariuszy w stosunku do funkcjonariuszy znajdujących się w hierarchii niżej⁹. Celem takiego rozwiązania jest utrzymanie dyscypliny i posłuszeństwa, powstających w drodze poleceń i rozkazów, których przestrzeganie jest zapewnione zarówno przez ustawodawcę, jak i w ramach skonkretyzowanej etyki zawodowej funkcjonariusza policji, zaś za niedostosowanie się do zachowania wymaganego prawem przewidziane są sankcje i represje karne w związku ze szcze-

⁵ Ibidem.

⁶ *Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych na podstawie stosunku służbowego*, red. K.W. Baran, J. Dobkowski, W. Witoszko, Warszawa 2024, s. 29–30.

⁷ *System prawa pracy*, t. 12, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, red. K.W. Baran, P. Szustakiewicz, E. Ura, Warszawa 2023, s. 29–30.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem, s. 34.

gólnego rodzaju odpowiedzialnością dyscyplinarną¹⁰. Wspomniana zależność, wręcz służebna rola opisywanego stosunku, sprowadza się do stworzenia pewnego rodzaju systemu wartości dla osoby pełniącej służbę, w którym to określona została misja społeczna będąca priorytetem, nawet w przypadku ewentualnej szkody funkcjonariusza policji powstałej w związku z realizacją powinności¹¹. Przytaczając cechę władczości, należy wskazać, iż głównie odnosi się ona do bezpośredniej realizacji przepisów prawa, stanowiących podstawę stosunku służbowego, czyli nadania uprawnienia konkretnemu podmiotowi do kształtowania istotnych składników tego stosunku¹². Z drugiej zaś strony autorytatywność ta charakteryzuje się oświadczeniem woli danego organu władzy publicznej do nawiązania, zmiany czy też rozwiązania stosunku prawnego¹³. Źródłem powstania takiego stosunku służbowego jest akt jednostronny o charakterze administracyjnym, nazywany także nominacją. *Prima facie* można przyjąć, iż nawiązanie stosunku odbywa się poprzez powierzenie swojej pozycji prawnej władzy publicznej, warunkujące jednak elementy charakterystyczne dla stosunków pracy, gdyż jest to pewien rodzaj zatrudnienia¹⁴. Status prawny zatrudnienia w całości został uregulowany w tzw. pragmatyce służbowej, która stanowi autonomiczną i względnie całościową regulację statusu służbowego funkcjonariusza policji. Dlatego też nie można rozpatrywać tego zagadnienia na gruncie przepisów prawa pracy, gdyż nie spełnia ono wymogów zawartych w art. 2 k.p.¹⁵, na co wskazuje orzecznictwo, w którym to podkreśla się, że stosunek służbowy jest stosunkiem administracyjnoprawnym¹⁶. W myśl regulacji art. 2 k.p. przymiot pracownika ma jedynie osoba zatrudniona na podstawie wymienionych w tym przepisie czynności prawnych, których przedmiotem jest wykonywanie pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy¹⁷. W samym kodeksie pracy oraz innych ustawach brak legalnej definicji „pracy”, można jednak, stosując wykładnię rozszerzającą w stosunku do regulacji zawartych w kodeksie pracy, wywnioskować, iż jest to działalność człowieka polegająca na wykonywaniu na rzecz innej osoby określonych czynności o charakterze zarobkowym, noszących znamiona wartości materialnych lub niematerialnych, w sposób cykliczny, w warunkach podporządkowania pod kierownictwem podmiotu odpowiedzialnego za organizację tego procesu¹⁸. Zauważyć należy również, iż kodeks pracy przewiduje nawiązanie stosunku pracy z mianowania, jednak wskazuje w dalszej części przepisu, iż następuje on na podstawie przepisów odrębnych, co oznacza, że nie jest to forma stosowana jedynie dla funkcjonariuszy mundurowych, ale również w zakresie innych zawodów. W literaturze podkreśla się, że mianowanie pracownicze może nastąpić w kilku sferach, m.in.

¹⁰ *Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych...*, red. K.W. Baran, J. Dobkowski, W. Witoszko, s. 29–30.

¹¹ M. Kapusta, *Pojęcie służby w ustawie z 6.04.1990 r. o Policji*, w: P. Korzeniowski (red.), *W trosce o dobro wspólnoty i jednostki – zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź–Warszawa 2024, s. 126.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 66/06, Lex nr 213845.

¹³ *Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych...*, s. 34.

¹⁴ *System prawa pracy...*, t. 12, s. 32.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2018 r., III SA/Gd/98/18, Lex nr 2480143.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 1991 r., II SA 35/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 64.

¹⁷ *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2017, s. 47.

¹⁸ *Ibidem*, s. 41–42.

w szkolnictwie i nauce, kontroli państwowej czy administracji publicznej, zaś rola takiego rozwiązania jest dostosowanie znamiennych rozwiązań prawnych w zakresie specyfiki wykonywanego zawodu¹⁹. Brak szczegółowych unormowań w kodeksie pracy z zakresu formy nawiązania zatrudnienia na podstawie mianowania, a także funkcjonowania nominacji w szerokich ramach podmiotowych prawa publicznego generuje doktrynalnie wiele dyskusji w aspekcie zatrudnienia. Należy jednak przyjąć podkreślaną w literaturze koncepcję, iż brak podstaw do jednolitego postrzegania aktu mianowania w reżimie struktury aktu administracyjnego bądź jedynie czynności prawa pracy, ponieważ zawierają odmienne regulacje przedmiotowe poszczególnych pragmatyk²⁰.

W konsekwencji należy przyjąć, iż mianowanie stanowiące podstawę zarówno w stosunkach pracy, jak i zatrudnieniu służbowym ma odmienną konstrukcję prawną²¹, ponieważ mianowanie funkcjonariusza stanowi jednostronne rozstrzygnięcie, na podstawie którego dana osoba zostaje włączona do formacji mundurowych wraz ze skonkretyzowanym zakresem praw i obowiązków, zaś daleko idąca odrębność uwidacznia się w takich przymiotach stosunku służbowego jak wzmocnienie trwałości zatrudnienia, która przejawia się w tym, iż rozwiązanie stosunku pracy nastąpić może jedynie z konkretnych przyczyn, wskazanych głównie w orzeczeniu określonego podmiotu po przeprowadzonym w ramach procedury postępowaniu dyscyplinarnym (nie jest to indywidualna decyzja pracodawcy). Pracownik podlega określonej dyspozycyjności, charakteryzującej się możliwością przenoszenia w różne miejsca i stanowiska w ramach służby (w porównaniu do podległości pracownika na zasadzie podporządkowania strukturalnego) czy też podlega specyficznej odpowiedzialności służbowej, która jest szeroko usankcjonowana (pracownik podlega z reguły odpowiedzialności porządkowej)²².

4. ZASTOSOWANIE PRZEPISÓW KODEKSU PRACY W RAMACH PRAGMATYKI SŁUŻBOWEJ

W zakresie omawiania charakteru wykonywanych obowiązków przez funkcjonariusza Policji należy wskazać, iż w zamian za ponadprzeciętne poświęcenie otrzymuje szereg uprawnień i przywilejów, m.in. uprawnienia socjalne, prawo do wyżywienia bądź wypłacanego w jego miejsce ekwiwalentu pieniężnego, prawo do zaopatrzenia emerytalnego bądź wiele uprawnień w zakresie rodzicielstwa²³, co oznacza, że w pewnych kwestiach zakres regulacji zostaje upodobniony do stosunków pracy, objawiając się w tożsamych regulacjach w pragmatyce służbowej bądź aktach wykonawczych zapożyczonych z kodeksu pracy bądź – co istotniejsze – wskazanych przez ustawodawcę wprost odesłaniach do kodeksu pracy. Należy podkreślić

¹⁹ P. Matyjas-Łysakowska, M. Mędrala, *Zakres podmiotowy stosunku pracy z mianowania. Refleksje de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, 87(3), s. 106.

²⁰ *Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych...*, s. 81–82.

²¹ Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06, Lex nr 281419.

²² *System prawa pracy*, t. 1, Część ogólna, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 146.

²³ *System prawa pracy...*, t. 12, s. 43.

jednak, iż nie ma w tej sytuacji zastosowania reguła wyrażona w art. 5 k.p., *lex specialis derogat legi generali*, oznaczająca pierwszeństwo przepisów szczególnych i roli pomocniczej, jaką odgrywa kodeks pracy w zakresie, w jakim brak regulacji w przepisach głównych. Sąd Najwyższy również podkreślił, że ze względu na administracyjnoprawny charakter zatrudnienia możliwość realizacji innych przepisów istnieje wyłącznie w zakresie wynikającym wprost z ustawy kreujący dany stosunek²⁴. W związku z powyższym odesłanie do przepisów funkcjonuje jedynie na gruncie formalnym, co rodzi wiele niejasności²⁵.

5. UPRAWNIENIE DO URLOPU WYPOCZYNKOWEGO NA GRUNCIE USTAWY O POLICJI A KODEKS PRACY

Jedną z wielu sfer, która budzi problemy na gruncie stosowania prawa, jest urlop wypoczynkowy oraz związane z nim uprawnienia. Należy jednak zaznaczyć, że urlop ten jest urlopem niezbywalnym, do którego ma prawo każdy pracownik, jak również funkcjonariusz.

Na gruncie prawa polskiego aktem normatywnym, który wprost statuuje prawo do dni wolnych od pracy oraz corocznego płatnego urlopu, jest Konstytucja RP²⁶, powyższe zostało również wykazane na gruncie powszechnego prawa pracy, w art. 152 § 2 k.p.²⁷ Także międzynarodowe regulacje, m.in. art. 7 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. podkreślają istotność płatnej przerwy od obowiązków służbowych²⁸. Warto również w tym miejscu wskazać na art. 31 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej uwzględniający prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego, uznany przez polski system prawny²⁹. Co do zasady pragmatyki służbowe także przyznają funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego, co oznacza, że uprawnienie to nie jest jednorazowe, lecz ma charakter odnawialny. W myśl regulacji ustawy o Policji nabycie to następuje z pierwszym dniem rozpoczynającym rok kalendarzowy, zaś warunkiem nabycia tego prawa jest pozostawanie w służbie, w ten sposób funkcjonariusz nabywa prawo do urlopu „z góry”³⁰.

Uregulowane uprawnienie do urlopu dla funkcjonariusza policji stanowi klasyczny przykład rozwiązania dla stosunków służbowych, wskazując 26 dni jako wymiar przysługujących dni po roku służby lub 13 dni po okresie przepracowania 6 miesięcy³¹. W konsekwencji takiego rozwiązania może się okazać, że funkcyjna-

²⁴ Postanowienie SN z dnia 17 stycznia 1997 r., I PKN 66/96, OSNP 1997/20/401.

²⁵ M. Maciejewska, A. Figurski, *Służba w Policji a Kodeks Pracy*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2016, 42, s. 64–65.

²⁶ Art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

²⁷ Art. 152 § 2 k.p.

²⁸ Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz.U. L 299 z 18.11.2003, art. 7.

²⁹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 202, art. 31 ust. 2.

³⁰ *System prawa pracy...*, t. 12, s. 702.

³¹ Art. 82 u.o.p.

riusz, nie przepracowując pełnych 6 miesięcy, nie nabędzie w ogóle prawa urlopu wypoczynkowego. We wspomnianej regulacji przyjęto także możliwość odwołania przez przełożonego danej osoby z urlopu wypoczynkowego bądź wstrzymania jej urlopu w całości lub w części ze względu na „ważne względy służbowe”³². Dodatkowo funkcjonariuszowi Policji przysługuje płatny urlop dodatkowy w określonym wymiarze – dla tych, którzy osiągnęli staż służby odpowiednio:

- 15-letni – 5 dni roboczych,
- 20-letni – 9 dni roboczych,
- 25-letni – 13 dni roboczych,

a także odpowiedni wiek i co najmniej 10-letni staż służby określony następująco:

- 40 lat życia – 5 dni roboczych,
- 45 lat życia – 9 dni roboczych,
- 55 lat życia – 13 dni roboczych³³.

Oprócz powyższego, pracując w warunkach uciążliwych, policjant nabywa prawo do dodatkowego urlopu, gdy przebywa w nich od 4 do 8 godzin dziennie, liczba dni urlopowych wydłuża się proporcjonalnie, maksymalnie do 13 dni roboczych³⁴. Funkcjonariuszowi policji przysługuje również urlop zdrowotny, związany z pełnieniem funkcji rodzicielskich czy też urlop bezpłatny, urlop okolicznościowy i inne, przewidziane na gruncie przepisów prawa pracy³⁵. Niezależnie od ilości przysługujących dni czy formy danego urlopu, to, co łączy te uprawnienia, to krótkotrwałe niepełnienie służby, mimo złożonego zobowiązania w trakcie nawiązywania stosunku służbowego. Jest to okres, w którym policjant zostaje zwolniony przez swojego przełożonego z obowiązku wykonywania zadań służbowych, zaś nieobecność traktuje się jako usprawiedliwioną³⁶. Skutkiem tego policjanta powinno się zwolnić od wykonywania zajęć służbowych w roku, w którym to prawo nabył, z kolei zaległy urlop powinien zostać udzielony w okresie pierwszych trzech miesięcy następnego roku kalendarzowego. Zaznaczyć należy, iż rozwiązanie to zostało zaczerpnięte z wówczas obowiązującego do 1 stycznia 2012 r. kodeksu pracy³⁷, obecnie przepisy prawa pracy przewidują odbiór zaległego urlopu w roku kolejnym do 30 września, poza pewnymi wyjątkami zawartymi w ustawie (art. 168 k.p.).

Zasada jest, że przysługujący funkcjonariuszowi urlop wypoczynkowy (dodatkowy) powinien zostać odebrany w naturze, co oznacza brak podstaw do dochodzenia roszczeń w zakresie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w trakcie zatrudnienia administracyjnoprawnego w myśl przepisów art. 114 oraz 115a u.o.p.³⁸ Ekwiwalent pieniężny przysługuje funkcjonariuszowi jedynie w ściśle

³² Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 517–519.

³³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia płatnych urlopów dodatkowych dla policjantów, Dz.U. poz. 1283, § 1 w zw. z art. 84 u.o.p.

³⁴ Ibidem.

³⁵ T. Kuczyński, *Uprawnienia funkcjonariusza i pracownika...*, s. 392.

³⁶ *Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych...*, s. 293.

³⁷ Art 168 k.p. zmieniony ustawą z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, Dz.U. Nr 232, poz. 1378.

³⁸ *System prawa pracy*, t. 12, s. 699.

określonych sytuacjach, przewidzianych w pragmatyce służbowej, tj. następuje ona w przypadku ustania stosunku służbowego, bez względu na to, czy rozwiązanie stosunku służbowego następuje wskutek wystąpienia przyczyn nakazujących rozwiązanie czy też umożliwiających rozwiązanie stosunku służbowego³⁹. Pragmatyka służbowa w przeciwieństwie do kodeksu pracy nie przewiduje możliwości rozwiązania tej problematyki, w myśl zasady wyrażonej w art. 155¹ k.p., tj. możliwości proporcjonalnego wyliczenia urlopu, odnoszącego się do pracownika, który podejmuje pracę u kolejnego pracodawcy. Ze względu również na brak delegacji do kodeksu pracy zawartej w ustawie o Policji brak podstaw do zastosowania tego przepisu w myśl zasady uzupełniającej. W związku z tym, iż funkcjonariusz policji nabywa urlop niejako „z góry”, w momencie rozwiązania stosunku służbowego otrzymuje rekompensatę za każdy dzień niewykorzystanego urlopu do dnia trwania zatrudnienia. Z kolei art. 155¹ k.p. przewiduje możliwość niejako „przeniesienia pozostałej części urlopu wypoczynkowego do kolejnego pracodawcy, z uwzględnieniem wymiaru urlopu, należnego danemu pracownikowi u dotychczasowego pracodawcy, będąc w okresie wypowiedzenia bądź w okresie między zawarciem takiego porozumienia rozwiązującego a nadejściem określonego przez strony terminu ustania stosunku pracy”⁴⁰. Bezwzględnie każde zdarzenie prawne powodujące rozwiązanie stosunku pracy redukuje urlop wypoczynkowy z pełnego wymiaru do wymiaru proporcjonalnego, takie stanowisko przyjmuje się w literaturze, opierając się na § 1 objaśnianego przepisu, który oznacza, że urlop proporcjonalny przysługuje w roku, w którym następuje ustanie stosunku pracy, a więc odnosi regułę urlopu proporcjonalnego do całego roku kalendarzowego, kładąc nacisk na zdarzenie ustania zatrudnienia, a nie konkretnie na chwilę, w której ono ustaje. Ponadto istotna jest regulacja zawarta w art. 167¹ k.p., w myśl której w okresie wypowiedzenia umowy o pracę dany pracownik jest zobowiązany do wykorzystania przysługującego mu prawa do wypoczynku w danym roku kalendarzowym, jeżeli w tym czasie pracodawca wyrazi zgodę. Przyjmując jednak takie rozwiązanie, wymiar udzielonego urlopu, z wyłączeniem urlopu zaległego, nie może wykraczać poza wymiar urlopu proporcjonalnego, w myśl art. 155¹ k.p. Z omawianego unormowania wynika, że w razie wypowiedzenia umowy o pracę przysługujący bieżący urlop wypoczynkowy ulega zredukowaniu zgodnie z liczbą miesięcy kalendarzowych trwającej umowy w danym roku kalendarzowym⁴¹. Stanowisko takie przedstawione zostało w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym zawarto twierdzenie, iż pracodawca zobowiązany jest do udzielenia pracownikowi urlopu, mimo że będąc w okresie wypowiedzenia zachowuje on prawo do wynagrodzenia, jednocześnie nie mając obowiązku świadczenia pracy⁴².

Z powyższego wynika, iż funkcjonariusz policji, z którym rozwiązywany jest stosunek służbowy, traci prawo do odbioru urlopu wypoczynkowego w naturze, otrzymując za pełny wymiar niewykorzystanego urlopu rekompensatę pieniężną. Koncepcja ta budzi kontrowersje szczególnie w przypadku, w którym funkcyjna-

³⁹ *Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych...*, s. 699.

⁴⁰ M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, W. Ostaszewski, A. Zwolińska, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 1012.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2011 r., II PK 302/2010, OSNP 2012/17–18, poz. 215.

riusz w trybie art. 41 ust. 3 u.o.p. wnioskuje o rozwiązanie stosunku służbowego bądź nie nabywa praw emerytalnych, a na innej podstawie następuje rozwiązanie takiego stosunku, w następstwie zaś dochodzi do nawiązania stosunku pracy w myśl przepisów prawa pracy. Na uwagę zasługuje również fakt, że brak regulacji prawnych wykluczających wyliczenie urlopu w myśl przepisów o urlopie proporcjonalnym, jeżeli danej osobie wypłacono rekompensatę pieniężną na podstawie odrębnych przepisów prawnych oraz odmiennego stosunku zatrudnienia. W takiej sytuacji, wychodząc naprzeciw potrzebom pracownika, należy rozważyć instytucję wykładni w celu usunięcia wątpliwości dotyczących norm prawnych. Takie stanowisko zaprezentował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r., wskazując, że sądy krajowe zobowiązane są do zastosowania możliwych metod wykładni, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego, by zapewnić pełną skuteczność stosowania dyrektywy 2003/88⁴³ i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami, w szczególności zastosowania obowiązującego w prawie wewnętrznym kodeksu pracy⁴⁴. Oznacza to, że w myśl regulacji prawa unijnego dozwolone jest wykorzystanie przepisów prawa pracy w celu uzupełnienia luki prawnej w pragmatykach służbowych, która wynika choćby z pominięcia ustawodawczego⁴⁵. Należy przytoczyć także wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 r., w którym to wskazano, iż luka w prawie nie może być uznana za brak nieusuwalny, blokujący realizację danych uprawnień zagwarantowanych ustawą, tj. w tym przypadku prawa do wypoczynku. W celu uzupełnienia luk prawnych *extra legem* (zaistniałych w przypadku, gdy brak w systemie normatywnym informacji o danym stanie faktycznym bądź nie można odnaleźć w przepisach prawnych normy prawnej, z której wynikałyby skutki pozytywne) tworzone są normy pośrednie, powstające wskutek wprowadzenia reguł tzw. argumentacji prawniczej. Jedną z takich metod jest wnioskowanie *per analogiam* – wnioskowanie na podstawie podobieństw. *Analogia legis* powstaje w przypadku, gdy do danego stanu faktycznego nieuregulowanego normą bezpośrednią stosuje się normy prawne odnoszące się bezpośrednio do innego stanu. Istotne jest, by występowało prawdopodobieństwo obu tych stanów faktycznych⁴⁶.

W związku z powyższym można daną regulację postrzegać tak, że skoro dochodzi do rozwiązania stosunku służbowego w myśl przepisów prawa administracyjnego, a następnie nawiązywany jest stosunek na podstawie prawa pracy, zaś oba te stosunki regulowane są na podstawie odrębnych przepisów, to mimo wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego byłemu funkcjonariuszowi policji na podstawie art. 115a u.o.p. możliwe jest zastosowanie przepisów prawa pracy, które przewidują zasadę wyliczania okresów poprzedniego zatrudnienia, od którego uzależnione jest prawo do urlopu oraz wymiar tego urlopu, bez względu zarówno na przerwy w zatrudnie-

⁴³ Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r.

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 2012 r., sprawa C-282/10, ECLI: EU: C: 2012:33.

⁴⁵ E. Maniewska, *Prawo do urlopu wypoczynkowego funkcjonariuszy – stosowanie w drodze analogii przepisów kodeksu pracy do administracyjnoprawnych stosunków zatrudnienia w celu „wypełnienia” luki w prawie* (art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, art. 31 ust. 2 Karty Praw Podstawowych, art. 1 i art. 7 dyrektywy 2003/88/WE), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 3, s. 66.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 r., II SA/Wa 30/20, Lex nr 3071969.

niu, jak i sposób ustania takiego stosunku pracy. W literaturze także uwzględniono pogląd, że okres zatrudnienia, od którego uzależnione jest prawo, a także wymiar urlopu wypoczynkowego, ma charakter ogólnego i bezwarunkowego stażu pracy, co oznacza, że wliczają się do niego wszystkie okresy dotychczasowego zatrudnienia bez względu na podstawę prawną stosunku pracy, tryb i przyczyny jego ustania oraz przerwy w zatrudnieniu, staż pracy oznacza sumę wszystkich okresów zatrudnienia⁴⁷. Przedstawiona analiza przepisów pragmatyki służbowej oraz ustawy – Kodeks pracy prowadzi do konkluzji, iż w świetle interpretacji przepisów i orzecznictwa zastosowanie wykładni w omawianym zakresie jest możliwe, jednak nie zawiera jednoznacznych mechanizmów obligujących do realizacji tej zasady w praktyce. Z kolei literalne brzmienie przepisu, wskazujące na „przysługiwanie ekwiwalentu”, rozumiane jest jako bezwarunkowy nakaz wypłaty świadczenia pieniężnego, co prowadzi do rozbieżności w stosowaniu prawa. W związku z tym, ze względu na brak wyraźnej regulacji normatywnej, należy wskazać na potrzebę zmian *de lege ferenda* w ustawie o Policji, które dopuszczałyby możliwość dostosowania urlopu wypoczynkowego do okresu zatrudnienia w danym roku kalendarzowym, w myśl założeń urlopu proporcjonalnego, wynikającego z przepisów prawa pracy⁴⁸, polegających na:

- doprecyzowaniu treści art. 115 u.o.p. w sposób eliminujący rozbieżności interpretacyjne z jednoczesnym uwzględnieniem regulacji wynikającej z art. 151¹ k.p.,
- wprowadzeniu zasady pierwszeństwa udzielania urlopu wypoczynkowego w naturze przez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, ze wskazaniem, iż ekwiwalent ten przysługuje wyłącznie w sytuacji rozwiązania stosunku służbowego i niepodjęcia zatrudnienia w myśl odrębnych przepisów od pragmatyki służbowej.

Wprowadzenie jednoznacznej regulacji ustawowej, przewidującej wypłatę ekwiwalentu pieniężnego jedynie w przypadku rozwiązania stosunku służbowego bez kontynuacji dalszego zatrudnienia, pozwoliłoby na eliminację niejasności. Wyraźna norma ustawowa zapewniłaby spójność i transparentność stosowania prawa, a także ochronę praw nabytych, jakim jest prawo do wypoczynku. Należy także wskazać, iż proponowane rozwiązanie czyniłoby zadość zasadzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, co z perspektywy finansów państwa ograniczy nadmierne i nieuzasadnione wydatki budżetowe⁴⁹.

5. PODSUMOWANIE

Funkcjonariusz Policji rozwiązujący stosunek służbowy nie ma możliwości zachowania prawa do urlopu wypoczynkowego w myśl regulacji pragmatyki służbowej, tj. ustawy o Policji, ponieważ ustawodawca przyjął rozwiązanie, które nakazuje w takim przypadku wypłatę równoważnika pieniężnego w zamian za niewyko-

⁴⁷ M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, W. Ostaszewski, A. Zwolińska, *Kodeks pracy...*, s. 1006.

⁴⁸ Art. 151¹ k.p.

⁴⁹ *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 33–334.

rzystany urlop w ramach istnienia administracyjnej formy zależności służbowej. Z kolei ustawa – Kodeks pracy wskazuje rozwiązanie stanowiące o wyliczeniu urlopu proporcjonalnie do przepracowanego okresu w rozliczeniu rocznym. Wydaje się jednak, że ze względu na różne regulacje prawne formy zatrudnienia, czyli stosunek służbowy w ramach przepisów prawa administracyjnego, a następnie nawiązanie stosunku pracy w ramach przepisów kodeksu pracy – możliwe jest zastosowanie wyliczenia na nowo urlopu wypoczynkowego byłemu funkcjonariuszowi przez nowego pracodawcę w myśl regulacji o urlopie proporcjonalnym. Niemniej jednak zaproponowanie zmian w zakresie ustawodawczym oznaczałoby istotny krok w kierunku uporządkowania przepisów prawa, jednocześnie przyczyniłoby się do eliminacji nieporozumień interpretacyjnych, zaś realizacja tych założeń odpowiadałaby nie tylko aktualnym potrzebom praktyki, ale również racjonalnemu kształtowaniu praw służb mundurowych z poszanowaniem interesów publicznych, jak i indywidualnych.

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., Dobkowski J., Witoszko W., *Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych na podstawie stosunku służbowego*, Warszawa 2024.
- Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Gersdorf M., Rączka K., Raczkowski M., Ostaszewski W., Zwolińska A., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Kapusta M., *Pojęcie służby w ustawie z 6.04.1990 r. o Policji*, w: *W trosce o dobro wspólnoty i jednostki – zagadnienia administracyjnoprawne*, red. P. Korzeniowski, Łódź–Warszawa 2024.
- Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2017.
- Kuczyński T., *Stosunek służbowy*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011.
- Maciejewska M., Figurski A., *Służba w Policji a Kodeks Pracy*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2016, 42.
- Maniewska E., *Prawo do urlopu wypoczynkowego funkcjonariuszy – stosowanie w drodze analogii przepisów kodeksu pracy do administracyjnoprawnych stosunków zatrudnienia w celu „wypełnienia” luki w prawie (art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, art. 31 ust. 2 Karty Praw Podstawowych, art. 1 i art. 7 dyrektywy 2003/88/WE)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 3.
- Matyjas-Łysakowska P., Mędrala M., *Zakres podmiotowy stosunku pracy z mianowania. Refleksje de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnicze” KUL 2021, 3(87).
- System prawa pracy*, t. 1, Część ogólna, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- System prawa pracy*, t. 7, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015.
- System prawa pracy*, t. 12, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, red. K.W. Baran, P. Szustakiewicz, E. Ura, Warszawa 2023.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.