



Biuro Ministra

BMS-051-1-129/2017

Warszawa, dnia 28 września 2017 r.

Pan

Rafał Jankowski

Przewodniczący Zarządu Głównego
Niezależnego Samorządnego Związku
Zawodowego Policjantów

Szanowny Panie Przewodniczący,

odpowiadając na Pana petycję z 10 lipca 2017 r. (znak: ZZ-325/2017), wniesioną w imieniu Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, dotyczącą wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego przez funkcjonariuszy w terminie do dnia 30 września następnego roku oraz uzyskania prawa do urlopu wypoczynkowego po upływie każdego miesiąca służby, w oparciu o stanowisko Departamentu Porządku Publicznego MSWiA, uprzejmie informuję, co następuje.

Stosunek służbowy policjanta jest stosunkiem administracyjnym, który charakteryzuje się brakiem równorzędności jego podmiotów: policjanta i organu administracji publicznej. Zmiany treści tego stosunku wymagają wydania zazwyczaj rozstrzygnięć o charakterze administracyjnym, podlegających kognicji sądów administracyjnych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że szczególny charakter służby publicznej służb mundurowych umożliwia odmienne i bardziej rygorystyczne, niż w przypadku pozostałych zawodów i funkcji, ukształtowanie statusu służbowego, w tym w zakresie jego utraty. Wśród służb mundurowych Policja wyróżnia się bowiem zakresem przydzielonych jej zadań, które mają charakter wieloaspektowy. Jest przede wszystkim formacją uzbrojoną, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1536/12).

Tym samym pozycja jaką ustawodawca wyznaczył Policji w zakresie bezpieczeństwa publicznego i przestrzegania praworządności wyklucza stosowanie takich samych rozwiązań jak dla zwykłych stosunków pracy najemnej. Nie bez przyczyny w stosunku do funkcjonariuszy Policji używa się pojęcia „służba”. Jest to bowiem służba społeczeństwu i państwu, a więc działanie na ich rzecz, a nie jedynie sposób zarobkowania.

W wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt K 1/08 Trybunał Konstytucyjny zauważył natomiast, iż poszczególne służby państwowe nie są kategorią jednolitą. Każda z nich posiada inny charakter i zakres działalności (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. K 25/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 52, z dnia 19 października 2004 r. sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93, z dnia 27 stycznia 2003 r. sygn. SK 27/02, OTK ZU nr I/A/2003, poz. 2, z dnia 14 grudnia 1999 r. sygn. SK 14/98. OTK

ZU nr 7/1999, poz. 163). Odrębności te uzasadniają występowanie zróżnicowania statusu oraz uprawnień funkcjonariuszy różnych służb. Podkreślił przy tym, iż z konstytucyjnej zasady równości nie wynika zakaz różnicowania statusu prawnego poszczególnych służb państwowych. Postulat kształtowania jednakowego statusu funkcjonariuszy wskazanych służb (bez wzięcia pod uwagę specyfiki każdej z nich, odrębności ich zadań oraz zróżnicowania uwarunkowań ich wykonywania) zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia. Taka interpretacja zasady równości oparta byłaby bowiem na nietrafnym i uproszczonym pojmowaniu tej zasady przy jednoczesnym pominięciu zróżnicowania zadań, uwarunkowań oraz organizacyjnej odrębności poszczególnych służb państwowych (mundurowych i specjalnych).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1782, z późn. zm.) Policja stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z podstawowych warunków wykonania tego zadania jest dyspozycyjność i zdyscyplinowanie jej funkcjonariuszy. Granice tej dyspozycyjności określa ustawa o *Policji* oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze (por. wyroki Sądu Najwyższego Izby Administracyjnej Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lutego 1993 r. sygn. akt III AZP 38/92 oraz Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 1993 r. sygn. akt 111 AZP 38/92). Obowiązek policjanta podporządkowania się szczególnej dyscyplinie służbowej wynika natomiast wprost z art 25 ust. 1 ustawy o *Policji*. W ten sposób przełożony zyskuje znaczną dyskrecyjną władzę kształtowania sytuacji prawnej pełniącego służbę.

Można zatem powiedzieć, że osoba decydująca się dobrowolnie na podjęcie służby w Policji rezygnuje z pewnej części swobód obywatelskich (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 1999 r. sygn. akt 1 SAB 8/99). Służba bowiem to nie tylko przywileje ale również obowiązki, a przede wszystkim poświęcenie.

Z tego też względu policjanci nie zawsze mają możliwość wykorzystywania świadczeń związanych z pełnieniem służby w dogodnych dla nich terminach. Ustawodawca zagwarantował jednak funkcjonariuszom Policji, zabezpieczając jednocześnie ich interesy, że np. prawo do urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowego nie podlega przedawnieniu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt K 1/08).

W kontekście powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o *Policji* policjantowi przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni roboczych. Stosownie natomiast do art. 82 ust. 2 ustawy o *Policji* policjant uzyskuje prawo do pierwszego urlopu z upływem 6 miesięcy służby w wymiarze połowy urlopu przysługującego po roku służby.

Prawo do urlopu w pełnym wymiarze policjant nabywa z upływem roku służby. Do tego urlopu wlicza się urlop, o którym mowa w ust. 2 (art. 82 ust. 3 ustawy o *Policji*).

Do okresu służby policjanta, od którego zależy prawo do pierwszego urlopu wypoczynkowego, wlicza się również okresy poprzedniego zatrudnienia, a także inne okresy, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią (§ 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 września 2014 r. w sprawie *urlopów policjantów* - Dz. U. z 2014 r., poz. 1282).

Policjantowi natomiast, który przed przyjęciem do służby w Policji wykorzystał urlop wypoczynkowy za dany rok kalendarzowy w wymiarze proporcjonalnym do okresu przepracowanego u dotychczasowego pracodawcy albo otrzymał w takim wymiarze ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop (pkt 1), bądź podejmuje służbę w Policji w roku kalendarzowym innym niż rok, w którym ustał jego poprzedni stosunek służbowy lub stosunek pracy - przysługuje urlop wypoczynkowy w roku przyjęcia do służby

w Policji w wymiarze proporcjonalnym do okresu służby w Policji w danym roku (pkt 2) (§ 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie urlopów policjantów).

Przy ustalaniu wymiaru urlopu, o którym mowa w ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 216 r., poz. 1666, z późn. zm.), przy czym wymiar tego urlopu liczony łącznie z wymiarem urlopu proporcjonalnie wykorzystanego za dany rok kalendarzowy u dotychczasowego pracodawcy nie może przekroczyć 26 dni roboczych (§ 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie urlopów policjantów).

W przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 2, urlopu wypoczynkowego udziela się nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy służby w Policji (§ 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie urlopów policjantów).

Stosownie do art. 155¹ § 1 *Kodeksu pracy* w roku kalendarzowym, w którym ustaje stosunek pracy z pracownikiem uprawnionym do kolejnego urlopu, pracownikowi przysługuje urlop u dotychczasowego pracodawcy - w wymiarze proporcjonalnym do okresu przepracowanego u tego pracodawcy w roku ustania stosunku pracy, chyba że przed ustaniem tego stosunku pracownik wykorzystał urlop w przysługującym mu lub w wyższym wymiarze (pkt 1), u kolejnego pracodawcy - w wymiarze proporcjonalnym do okresu pozostałego do końca danego roku kalendarzowego - w razie zatrudnienia na czas nie krótszy niż do końca danego roku kalendarzowego albo proporcjonalnym do okresu zatrudnienia w danym roku kalendarzowym - w razie zatrudnienia na czas krótszy niż do końca danego roku kalendarzowego, z zastrzeżeniem § 2 (pkt 2).

Art. 155¹ § 2 *Kodeksu pracy* stanowi natomiast, że pracownikowi, który przed ustaniem stosunku pracy w ciągu roku kalendarzowego wykorzystał urlop w wymiarze wyższym niż wynikający z § 1 pkt 1, przysługuje u kolejnego pracodawcy urlop w odpowiednio niższym wymiarze; łączny wymiar urlopu w roku kalendarzowym nie może być jednak niższy niż wynikający z okresu przepracowanego w tym roku u wszystkich pracodawców.

Przepis § 1 pkt 2 stosuje się odpowiednio do pracownika podejmującego pracę u kolejnego pracodawcy w ciągu innego roku kalendarzowego niż rok, w którym ustał jego stosunek pracy z poprzednim pracodawcą (art. 155¹ § 2¹ *Kodeksu pracy*).

Z przytoczonych unormowań jednoznacznie można wnioskować, że regulacja prawna urlopu proporcjonalnego w omawianym zakresie jest w pełni spójna. Celem ustawodawcy było bowiem dostosowanie wymiaru urlopu wypoczynkowego w poszczególnych stosunkach pracy do czasu ich trwania. Efektem jest konstrukcja tzw. urlopu proporcjonalnego, która znajduje zastosowanie w przypadku ustania stosunku pracy przed zakończeniem roku kalendarzowego oraz jego nawiązania w trakcie roku - po ustaniu innego stosunku pracy albo w sytuacji, gdy pracownik nie był wcześniej zatrudniony. Powyższe konstrukcje znajdują zastosowanie zarówno w przypadku pozostawania w stosunkach pracy z różnymi pracodawcami, jak i wówczas, gdy pracownik pozostawał w więcej niż jednym stosunku pracy z tym samym pracodawcą (J. Iwulski (w:) J. Iwulski, W. Sanetra, Komentarz do kodeksu pracy, s. 865).

Przyjęcie konstrukcji urlopu proporcjonalnego stanowi także jedną z konsekwencji zasady nieprzenoszenia uprawnień urlopowych nabytych w jednym stosunku pracy do kolejnego pracodawcy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1980 r. sygn. akt 1 PRN 9/80, OSNC 1980, nr 7-8, poz. 149). W rezultacie „rozliczenie” urlopu musi nastąpić u pracodawcy, u którego pracownik był zatrudniony i u którego stosunek pracy ustaje. Pracodawca ten ma więc obowiązek udzielenia pracownikowi urlopu wypoczynkowego w wymiarze proporcjonalnym albo wypłacić ekwiwalent za niewykorzystany urlop

wypoczynkowy (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 1997 r. sygn. akt 111 ZP 26/97, SNAPiUS 1998, nr 5, poz. 145).

kluczowym elementem regulacji wprowadzonej w art. 155¹ *Kodeksu pracy* jest zatem określenie wymiaru uprawnień urlopowych u poszczególnych pracodawców.

Jeżeli stosunek pracy ustaje w ciągu roku kalendarzowego, u pracodawcy, u którego pracownik był dotychczas zatrudniony, przysługuje urlop w wymiarze proporcjonalnym do okresu przepracowanego tego pracodawcy w roku ustania stosunku pracy. W pojęciu „ustania stosunku pracy” mieszczą się przypadki zarówno wygaśnięcia, jak i rozwiązania stosunku pracy. Dla zastosowania art. 155¹ § 1 pkt 1 *Kodeksu pracy* jest bez znaczenia, czy w danym roku kalendarzowym pracownik podejmie jeszcze kolejne zatrudnienie.

W ramach stosunku pracy nawiązanego w tym samym roku kalendarzowym, w którym ustało poprzednie zatrudnienie, u kolejnego pracodawcy pracownikowi przysługuje urlop w wymiarze proporcjonalnym do okresu pozostałego do końca danego roku kalendarzowego, jeżeli stosunek pracy jest nawiązany na czas nie krótszy niż do końca danego roku kalendarzowego. Konstrukcja ta znajduje więc zastosowanie do stosunku do zatrudnienia na czas nieokreślony, jak też do zatrudnienia terminowego, które ustaje po zakończeniu danego roku kalendarzowego. Jeżeli natomiast stosunek pracy został nawiązany na czas krótszy niż do końca danego roku kalendarzowego, urlop przysługuje w wymiarze proporcjonalnym do okresu zatrudnienia w danym roku kalendarzowym.

Jeżeli u poprzedniego pracodawcy w roku kalendarzowym urlop wypoczynkowy został wykorzystany w wymiarze wyższym niż wynikałoby to z proporcjonalnego obliczenia, urlop wypoczynkowy u kolejnego pracodawcy będzie odpowiednio mniejszy. Dzięki temu uprawnienia urlopowe pracownika nie przekroczą wymiaru określonego w art. 154 *Kodeksu pracy*. W ten sposób dochodzi do ograniczenia obowiązków kolejnego pracodawcy. Przepisy nie przewidują jednak z tego tytułu żadnych rozliczeń między pracodawcami (m.in. E. Chmielek-Łubińska (w:) *Kodeks pracy...*, red. L. Florek, 2009, s. 888).

Z drugiej strony, łączny wymiar urlopu w roku kalendarzowym nie może być niższy niż wynikający z okresu przepracowanego w tym roku u wszystkich pracodawców. Ostatni pracodawca zatrudniający pracownika w danym roku kalendarzowym ma więc obowiązek udzielenia urlopu uwzględniającego różny poziom uprawnień pracownika (por. Łukasz Marek Pisarczyk, Komentarz do art. 155¹ *Kodeksu pracy*, stan prawny na dzień 16 maja 2011 r.).

Zgodnie z art. 155^{2a} § 1 *Kodeksu pracy* przy ustalaniu wymiaru urlopu proporcjonalnego, miesiąc pracy odpowiada 1/12 wymiaru urlopu przysługującego pracownikowi zgodnie z art. 154 § 1 i 2. Niepełny kalendarzowy miesiąc pracy zaokrągla się w górę do pełnego miesiąca (art. 155^{2a} § 2 *Kodeksu pracy*). Jeżeli natomiast ustanie stosunku pracy u dotychczasowego pracodawcy i nawiązanie takiego stosunku do kolejnego pracodawcy następuje w tym samym miesiącu kalendarzowym, zaokrąglenia do pełnego miesiąca dokonuje dotychczasowy pracodawca (art. 155^{2a} § 3 *Kodeksu pracy*). W rezultacie miesiąc ten nie wpływa już na zakres uprawnień urlopowych u kolejnego pracodawcy. Niepełny dzień urlopu zaokrągla się w górę do pełnego dnia (art. 155³ § 1 *Kodeksu pracy*), przy czym wymiar urlopu należny pracownikowi w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć wymiaru wynikającego z art. 154 § 1 (art. 155³ § 2 *Kodeksu pracy*).

Pracując pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż brak jest podstaw do przyjęcia stanowiska, iż obecnie obowiązujące przepisy w powyższym zakresie są w jakikolwiek sposób krzywdzące dla policjantów. Tym bardziej, że wskazano powyżej, że przepisy *Kodeksu pracy* mają odpowiednie zastosowanie do

Podkreślenia przy tym wymaga, że brzmienie art. 82 ust. 2 ustawy o *Policji* oraz § 3 ust 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie urlopów policjantów wynika z faktu, iż bezpośrednio po przyjęciu do służby policjanta kieruje się na szkolenie podstawowe (§ 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w *Policji* - Dz. U. Nr 126, poz. 877. z późn. zm.). Szkolenie to prowadzi się natomiast w systemie stacjonarnym (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w *Policji*).

Wykorzystywanie więc w danym czasie przez policjanta urlopu, co do zasady mogłoby prowadzić do przyswojenia przez niego materiału szkoleniowego w niedostatecznym stopniu - do niezrealizowania przez niego podstawy programowej, których to zaległości funkcjonariusz nie byłby w stanie uzupełnić, co ostatecznie mogłoby skutkować nieukończeniem przez niego szkolenia zawodowego podstawowego i koniecznością zwolnienia go ze służby w *Policji*, z uwagi na brak możliwości wykonywania przez niego zadań i czynności służbowych.

Pozostawienie brzmienia wskazanych powyżej regulacji w dotychczasowym kształcie jest w pełni uzasadnione.

Odnosząc się natomiast do propozycji zmiany art. 83 ust. 4 ustawy o *Policji* wskazać należy, iż przepis ten stanowi, że policjantowi, który nie wykorzystał urlopu w danym roku kalendarzowym, urlopu tego należy udzielić w ciągu pierwszych 3 miesięcy następnego roku.

Z treści § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie urlopów policjantów wynika natomiast, że policjantowi, który nie wykorzystał urlopu dodatkowego w danym roku kalendarzowym, urlopu tego należy udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku.

Zważywszy na zaistniałą niespójność przepisów w przywołanym zakresie, uprzejmie informuję, że zgłoszone przez Związek propozycje zostaną rozważone przy ewentualnych działaniach legislacyjnych w opisanej sprawie.

Z poważaniem

ZASTĘPCA DYREKTORA
Biura Ministra
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji
Anna WILANEK-KIŃSKA