

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.02.07>

Paweł GACEK

<https://orcid.org/0000-0001-6365-3146>

Komenda Główna Policji

e-mail: p.gacek@wp.pl

## **Skutki stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby w Policji w kontekście przywrócenia do niej na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji**

### **Streszczenie**

Artykuł został w całości poświęcony kwestii związanej ze skutkami, jakie wywołuje stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby. W ustawie o Policji wprowadzono bowiem szczególny tryb, który umożliwia przywrócenie do służby funkcjonariuszy, wobec których stwierdzono nieważność decyzji o zwolnieniu z niej. Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o Policji uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. Wskazano zatem na istotne elementy instytucji przywrócenia do służby, a w szczególności na skutki, jakie wywołuje w sferze osobowej przywróconego do służby policjanta. Omówiono także wzajemne relacje, jakie zachodzą pomiędzy instytucją przywrócenia do służby a stwierdzeniem nieważności decyzji o zwolnieniu z niej. Potwierdzono, że stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby nie eliminuje wszystkich skutków jakie wywołała decyzja o zwolnieniu *ex tunc*. Instytucja zawarta w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji nie ma bowiem na celu przywrócenia stanu istniejącego sprzed wydaniem wadliwego rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby, ale ponowną reaktywację stosunku służbowego na warunkach istniejących przed tym zwolnieniem (*ex nunc*). Stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby stanowi natomiast podstawę do przywrócenia do służby.

**Słowa kluczowe:** Policja, ustawa o Policji, policjant, rozkaz personalny, decyzja administracyjna, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, przywrócenie do służby.

## Wprowadzenie

Więź prawna, jaka powstaje pomiędzy funkcjonariuszem Policji a podmiotem go zatrudniającym, tj. przełożonym właściwym w sprawach osobowych, ma postać niepracowniczego zatrudnienia. Jest nią mianowanie. I chociaż nazwa ta jest tożsama z mianowaniem, o którym mowa w art. 76 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>1</sup>, to niewątpliwie mianowanie uregulowane w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>2</sup> stanowi odmienną od wyżej wspomnianej konstrukcję prawną. Stosunek służbowy funkcjonariusza Policji (a także funkcjonariusza innych służb zmilitaryzowanych) ma charakter *stricte* administracyjno-prawny<sup>3</sup>, z czego wynika, że jego nawiązanie, zmiana, a także rozwiązanie następuje w drodze kwalifikowanego aktu administracyjnego jakim jest decyzja administracyjna. Nosi ona w tym przypadku nazwę – rozkaz personalny. Należy jednak dodać, że mowa wyłącznie o rozkazach personalnych inicjujących, zmieniających albo rozwiązujących stosunek służbowy. Te bowiem niewątpliwie są decyzjami administracyjnymi.

Prawidłowo wprowadzonej do obrotu prawnego ostatecznej decyzji administracyjnej przysługuje domniemanie legalności. Wynika z tego, iż decyzja taka funkcjonuje w tym obrocie tak długo, aż nie zostanie z niego skutecznie wyeliminowana we właściwym trybie<sup>4</sup>. Decyzja administracyjna może być bowiem obciążona różnego rodzaju wadami<sup>5</sup>. Ich kwalifikacja, w zależności od ich wpływu na jej obowiązywanie, dokonywana jest w oparciu o tzw. teorię gradacji wad<sup>6</sup>. Wady te mogą dotyczyć różnych jej elementów. Jeśli mają charakter nieistotny, to decyzje takie mogą być korygowane za pomocą środków rektyfikacyj-

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.

<sup>3</sup> Szerzej na temat stosunku służbowego – zob. T. Kuczyński, E. Mazurczak – Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom 11, Warszawa 2011; P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012; M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, a także P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, nr 2, s. 76 i n.

<sup>4</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 318; K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 57; idem, *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 36 i n., J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 136.

<sup>5</sup> „[...] rozróżniamy wadliwość istotną i nieistotną aktu administracyjnego”, cyt. za: J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie...*, s. 136).

<sup>6</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 384; zob. także J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wrocław 2007, s. 110; M. Kamiński, *Założenia podsystemu weryfikacji orzeczeń w nadzwyczajnych trybach postępowania*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 516 i n.; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Kraków 2006, s. 196.

nych. Ujawnienie natomiast wad istotnych decyzji powoduje konieczność jej uchylecia lub zmiany. Ponadto odrębną grupę stanowią takie wady istotne decyzji, które determinują do stwierdzenia jej nieważności.

Rozkaz personalny, będący decyzją administracyjną jest źródłem praw i obowiązków jej adresata. Umożliwia on egzekwowanie przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych praw i obowiązków wynikających z charakteru tego stosunku. Stąd tak istotne jest, by były one prawidłowe. Są jednak przypadki funkcjonowania w obrocie prawnym rozkazów personalnych obarczonych wadami kwalifikowanymi, które powodują konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Istotne jest również to, że zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów<sup>7</sup>, do postępowania w sprawach osobowych<sup>8</sup>, dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego, w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>.

Jak zatem zaznaczono, w kwestiach dotyczących sfery spraw osobowych mających bezpośrednie odniesienie do nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego, stosuje się przepisy k.p.a., ale wyłącznie w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem, a także ustawą o Policji. Pragmatyka służbowa daje bowiem prymat jej przepisom względem innych uregulowań usytuowanych poza ustawą o Policji oraz aktami do niej wykonawczymi. Co do zasady bowiem pragmatyki służbowe (funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych) mają charakter zamknięty. Stąd też subsydiarne stosowanie innych przepisów usytuowanych poza pragmatyką służbową dopuszczalne jest jeśli przepis szczególny danej pragmatyki tak stanowi. Określa on ponadto zakres dopuszczalnego stosowania takich przepisów<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1113.

<sup>8</sup> Zgodnie z § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. sprawami osobowymi są sprawy związane z nawiązaniem, zmianą i rozwiązaniem stosunku służbowego oraz wynikającymi z jego treści prawami i obowiązkami policjantów.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm. „Zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów do postępowania w sprawach osobowych dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”, wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r., I OSK 950/17, Legalis nr 1940424, a także wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2018 r., II SA/Bd 415/18, Legalis nr 1831811; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia z dnia 28 sierpnia 2018 r., II SA/Bd 454/18, Legalis nr 1866178.

<sup>10</sup> T. Kuczyński, *Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych (mundurowych)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego...*, s. 21; idem, *Wybrane problemy orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 260; T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 180, a także uchwała SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91, Legalis nr 27539, wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06, Legalis nr 606379.

Ustawa o Policji, jak również akty do niej wykonawcze, nie określają zasad i trybu stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego. Zatem stwierdzenie nieważności takiego rozkazu personalnego następować będzie na zasadach i w trybie art. 156 i n. k.p.a. Zagadnienia te były już przedmiotem szerszej analizy<sup>11</sup>, jednakże niniejsze opracowanie zostanie poświęcone wyłącznie problematyce stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby w Policji, ale w kontekście skutków jakie to stwierdzenie nieważności wywołuje w sferze praw i obowiązków osoby fizycznej, z którą uprzednio rozwiązano stosunek służbowy i którą pozbawiono statusu funkcjonariusza Policji, a która wskutek stwierdzenia nieważności została przywrócona do służby.

Ustawa o Policji przewiduje bowiem szczególny tryb, który umożliwia przywrócenie do służby funkcjonariuszy, którzy zostali z niej zwolnieni na podstawie rozkazu personalnego dotkniętego jedną z wad kwalifikowanych, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 1 ustawy o Policji uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. Wobec powyższego rozważania odnoszące się do zagadnienia stanowiącego zasadniczą i merytoryczną część tego opracowania wymagają uprzedniego wyjaśnienia, czym w istocie jest konstrukcja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej zawarta w przepisach procedury administracyjnej i jakie skutki wywołuje w sferze praw i obowiązków adresata tej decyzji. Dopiero omówienie tej kwestii umożliwi w pełni wskazanie, jakie skutki następują w związku z wydaną decyzją stwierdzającą nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby w Policji dla policjanta, wobec którego reaktywowano stosunek służbowy.

## 1. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej

Przepis art. 16 k.p.a. statuuje fundamentalną zasadę trwałości decyzji ostatecznych. Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnego<sup>12</sup>. Decyzje takie nie mogą być bowiem zmieniane lub uchylane w sposób dowolny, ale wyłącznie w trybach nadzwyczajnych określonych zarówno w k.p.a., jak i w przepisach szcze-

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat – zob. P. Gacek, *Stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 69 i n.; idem, *Przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2016, nr 4, s. 58 i n.; idem, *Przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2017, nr 3, s. 5 i n.

<sup>12</sup> G. Krawiec, *Wydanie decyzji w wyniku fałszywych dowodów lub przestępstwa jako podstawa wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2006, s. 21.

gólnych<sup>13</sup>. Jednym z takich trybów wzruszenia decyzji administracyjnej jest stwierdzenie jej nieważności. Instytucja ta stanowi wyjątek od ogólnie przyjętej zasady stabilności decyzji administracyjnych<sup>14</sup>. W polskim porządku prawnym nie jest bowiem znana konstrukcja zakładająca bezwzględną nieważność decyzji administracyjnych<sup>15</sup>. Oznacza to, że nawet decyzja dotknięta wadami kwalifikowanymi nie jest nieważna z mocy prawa, ale funkcjonuje w obrocie prawnym do czasu wyeliminowania jej z tego obrotu<sup>16</sup>. Tym samym eliminacja jej wymaga podjęcia aktywności organu administracyjnego, który stwierdzi istnienie podstawy do wydania decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji, a w konsekwencji, stwierdzając jej nieważność, wyeliminuje ją z obrotu prawnego. Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji stanowi zatem konstrukcję prawną zakładającą unieważnialność orzeczeń administracyjnych z mocą wsteczną<sup>17</sup>. Stwierdzenie nieważności decyzji powoduje także obalenie domniemania prawidłowości decyzji obarczonej wadą kwalifikowaną<sup>18</sup>.

Stwierdzenie nieważności decyzji następuje natomiast w sytuacji ujawnienia jednej z wad kwalifikowanych enumeratywnie wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a.<sup>19</sup>. Jak słusznie twierdzi B. Adamiak

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji ma przede wszystkim charakter materialnoprawny przez ustanowienie sankcji nieważności decyzji dotkniętej ciężkimi kwalifikowanymi wadami. Instytucja stwierdzenia nieważności tworzy bowiem możliwość prawną eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętej przede wszystkim wadami materialnoprawnymi, a zatem wadami powodującymi nieprawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego zarówno pod względem podmiotowym, jak również przedmiotowym<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 125 i n.; M. Szubiakowski, *Weryfikacja decyzji ostatecznych*, [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 237 i n.

<sup>14</sup> K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kraków 2004, s. 188; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992, s. 374.

<sup>15</sup> J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 55; L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl – Rzeszów 2010, s. 231 i n.; B. Krupa wyjaśnia z kolei różnicę pomiędzy bezwzględną i względną nieważnością decyzji, por. B. Krupa, *Decyzja administracyjna oraz środki jej kontroli*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 173.

<sup>16</sup> K. Glibowski, *Uwagi do art. 156*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

<sup>17</sup> M. Kamiński, *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 562.

<sup>18</sup> J. Borkowski, *Decyzja...*, s. 139 i n.; idem, *Nieważność decyzji...*, s. 57, L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie...*, s. 233.

<sup>19</sup> K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, s. 188.

<sup>20</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 334 – ponadto, jak zaznacza autorka, instytucja ta ma również charakter procesowy, a także G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest nowym i samodzielnym postępowaniem administracyjnym<sup>21</sup>. Przedmiotem badania przez organ administracyjny nie jest zatem ponowna weryfikacja rozstrzygnięcia w sprawie, bo to nastąpiło w administracyjnym toku instancji<sup>22</sup>. Zakresem tej sprawy jest wyłącznie ustalenie, czy zaistniała chociażby jedna z podstaw wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. determinująca do stwierdzenia nieważności decyzji, a także czy nie wystąpiła przeszkoda, o której mowa w art. 156 § 2 k.p.a., która uniemożliwia wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną<sup>23</sup>. Celem postępowania nie jest zatem ustalenie zasadności czy legalności uprzednio podjętego rozstrzygnięcia, bowiem w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym nie bada się ponownie *meritum* sprawy<sup>24</sup>. Instytucja ta ma węższy zakres od zwykłego środka zaskarżenia jakim jest odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), które powoduje konieczność ponownego merytorycznego ustosunkowania się przez organ administracyjny do przedmiotu sprawy.

Rozstrzygnięcie w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej następuje również w formie decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.), od której przysługuje środek zaskarżenia w postaci odwołania. Wyjątek stanowią przypadki, gdy organem wydającym tę decyzję w pierwszej instancji jest minister lub samorządowe kolegium odwoławcze. Wówczas środkiem zaskarżenia jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania, w kręgu zainteresowania będą wyłącznie te decyzje, które stwierdzają nieważność uprzednio wydanej decyzji administracyjnej. Ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji administracyjnej powoduje, iż ta ostatnia automatycznie eliminowana jest z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*<sup>25</sup>. Decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji ma charakter kasacyjny<sup>26</sup>

---

2003, s. 812; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 846; por. także z J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 235, J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 57; W. Chrościelewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 216.

<sup>21</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 846.

<sup>22</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 347.

<sup>23</sup> M. Kamiński, *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 581.

<sup>24</sup> K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, s. 194; R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 846 i n., G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 833; K. Sobieralski, [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008, s. 447; L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie...*, s. 240.

<sup>25</sup> K. Glibowski, *Uwagi do art. 156*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

<sup>26</sup> Organ nie jest natomiast władny orzekać reformacyjnie, por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Tom II, Warszawa 2007, s. 351;

i deklaratoryjny<sup>27</sup>. Powoduje powrót sprawy do stanu, jaki istniał przed wydaniem decyzji, której nieważność stwierdzono. Stwierdzenie nieważności decyzji znosi wszelkie skutki jakie wadliwa decyzja wywołała w obrocie prawnym z mocą wsteczną (*ex tunc*). Jak zaznacza M. Kamiński, z chwilą, gdy decyzja stwierdzająca nieważności innej decyzji stanie się ostateczna, pierwotne skutki materialnoprawne unieważnionej decyzji będą na zasadzie fikcji i na podstawie decyzji stwierdzającej jej nieważność uznawane za niebyłe od samego początku, tj. od momentu wejścia w życie unieważnionej decyzji<sup>28</sup>. Powoduje również obalenie domniemania jej legalności i prawidłowości. Stanowi także podstawę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych<sup>29</sup>.

Należy również dodać, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej może również nastąpić w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Jak wynika wprost z art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>30</sup> sąd, uwzględniając skargę na decyzję, stwierdza jej nieważność w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach<sup>31</sup>.

## 2. Stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby a przywrócenie do służby

Jak wcześniej wskazano instytucja zawarta w art. 42 ustawy o Policji statuuje tryb powrotu do służby funkcjonariusza, wobec którego uchylono ostateczną decyzję o zwolnieniu z niej, albo też której stwierdzono nieważność<sup>32</sup>. Jak słusznie

---

G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 834, a także K. Sobieralski, [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks...*, s. 447; K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, s. 195.

<sup>27</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 317; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 233; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie...*, s. 109; G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 352; G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 812.

<sup>28</sup> M. Kamiński, *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 584, por. także z G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 311 i n.

<sup>29</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 348 i n.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

<sup>31</sup> „[...] dla stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu wystarczy wykazanie zaistnienia jakiegokolwiek z przesłanek zawartych w art. 156 § 1 k.p.a. albo też innych przepisach dających podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, bez konieczności wykazywania rzeczywistego wpływu zaistniałej wady na treść rozstrzygnięcia”, por. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Uwagi do art. 145*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.

<sup>32</sup> M. Nowikowska, *Uwagi do art. 42*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.; B. Opaliński, *Uwagi do art. 42*, [w:] B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

wskazuje judykatura „W ustawie o Policji oprócz normy określonej w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji brak jest przepisów prawnych regulujących możliwość «przywrócenia do służby», czy «ponownego przyjęcia» funkcjonariusza, który został z niej skutecznie zwolniony»<sup>33</sup>.

Jak wynika wprost z przepisu art. 42 ust. 1 ustawy o Policji<sup>34</sup>, prócz uchylecia decyzji o zwolnieniu ze służby, podstawą przywrócenia do służby jest również decyzja administracyjna stwierdzająca nieważność uprzednio wydanej wobec policjanta decyzji (rozkazu personalnego) o zwolnieniu ze służby w Policji. Z chwilą uostatecznienia się takiej decyzji następuje reaktywacja stosunku służbowego z mocy samego prawa. Ostateczną decyzją jest rozstrzygnięcie wydane przez organ I instancji, jeśli upłynął termin jej zaskarżenia w drodze odwołania, a także decyzja wydana przez organ odwoławczy. Decyzja, o której mowa musi mieć charakter merytoryczny, tj. musi rozstrzygać o przedmiocie tego postępowania. Z jej osnowy musi w sposób niebudzący wątpliwości wynikać, że stwierdza się nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby w Policji. Nie ma przy tym znaczenia podstawa, w oparciu o którą dokonano tego zwolnienia. Istotne jest wyłącznie to, czy decyzją stwierdzającą nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby potwierdzono istnienie co najmniej jednej z wad kwalifikowanych tej decyzji, zamieszczonych w art. 156 § 1 k.p.a., a także brak ujemnych przesłanek uniemożliwiających eliminację kwestionowanej decyzji z obrotu prawnego. W oczywisty sposób podstawą przywrócenia do służby nie może być decyzja, którą odmawia się stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu z niej. Analogicznie w sytuacji wydania orzeczenia w postępowaniu sadowoadministracyjnym, sąd ten zobowiązany jest badać tę okoliczność z urzędu. Przywrócenie do służby następuje z chwilą, gdy orzeczenie takie staje się prawomocne.

Z dniem, w którym rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby w Policji staje się ostateczne lub prawomocne *ipso iure* następuje skutek w postaci ponownego zawiązania się stosunku służbowego, który uprzednio został wadliwie rozwiązany. Przywrócenie do służby nie wymaga żadnej aktywności ze strony policjanta, którego wadliwy rozkaz personalny o zwolnieniu dotyczył, ani też przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Przywrócenie do służby powoduje bowiem to, że uprzednio zwolniony policjant znów nabywa status funkcjonariusza, ma swoje prawa i obowiązki wynikające ze stosunku służbowego jak inni funkcjonariusze Policji, jak również ma swojego przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Przywrócenie do służby nie jest jednak równoznaczne z dopuszczeniem do jej pełnienia. Przywrócenie do służby nie jest również zależne od wiedzy i woli stron tego stosunku.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2017 r., II SA/Wa 500/17, Legalis nr 1694970.

<sup>34</sup> Dodać również należy, że przepisy art. 42 ust. 1-6 ustawy o Policji stosuje się odpowiednio do policjanta zwolnionego ze służby na podstawach wskazanych w art. 42 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o Policji.

Następuje bowiem automatycznie (*ipso iure*) w związku z ustatecznieniem lub uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia (decyzji albo orzeczenia) stwierdzającego nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby w Policji. Istotny dla przywrócenia do służby jest zatem wyłącznie sam fakt funkcjonowania w obrocie prawnym ostatecznego lub prawomocnego rozstrzygnięcia (decyzji albo orzeczenia) stwierdzającego nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu z niej. Jest ono faktem prawotwórczym skutkującym przywróceniem do służby od dnia, w którym staje się ono ostateczne lub prawomocne.

Uchylenie ostatecznej decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi podstawę do ponownego zawiązania stosunku służbowego. Oznacza to, że uchylenie wywołuje skutki na przyszłość (*ex nunc*). Zatem nie świadczy o bezskuteczności zwolnienia ze służby, ale wyłącznie stanowi podstawę do ponownego zainicjowania tej więzi prawnej od dnia, w którym rozstrzygnięcie uchylające rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby w Policji stało się ostateczne lub prawomocne. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że uchylenie decyzji o zwolnieniu ze służby przywraca istniejący poprzednio stosunek służbowy od dnia, w którym nastąpiło jego rozwiązanie. Ostateczna decyzja o zwolnieniu ze służby definitywnie zrywa więź prawną jaka istniała pomiędzy osobą fizyczną (policjantem) a podmiotem ją zatrudniającym (przełożonym właściwym w sprawach osobowych), mimo iż jest ona nieprawidłowa. Przywrócenie do służby jest natomiast tego rodzaju konstrukcją prawną, która stanowi podstawę do ponownego jej zawiązania<sup>35</sup>. Przywrócenie do służby polega na ponownym zatrudnieniu wadliwie zwolnionego policjanta na warunkach sprzed tego zwolnienia. Policjant zatem od dnia jego zwolnienia do dnia przywrócenia do służby nie posiada w tym okresie statusu funkcjonariusza Policji, praw i obowiązków związanych ze stosunkiem służbowym, ani też przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Nie można również przyjąć, by w okresie tym, tj. od dnia zwolnienia ze służby do dnia przywrócenia do niej, cały czas ją pełnił<sup>36</sup>.

Odmienne natomiast jest w sytuacji stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby, bowiem jak podkreśla WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 września 2014 r., II SA/Bd 704/14<sup>37</sup> „Tylko orzeczenie stwierdzające nieważność decyzji o zwolnieniu ze służby wywołuje skutek *ex tunc*”<sup>38</sup>. Stanowisko to jest niewątpliwie słuszne, jednak wymaga pewnego uzupełnienia i omówienia. Oczywiście eliminacja rozkazu personalnego o zwolnieniu ze

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 września 2011 r., II SA/Sz 648/11, Legalis nr 385225, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 kwietnia 2011 r., II SA/Sz 256/11, Legalis nr 377371.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2010 r., I OSK 113/10, Legalis nr 543833, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 września 2007 r., IV SA/GI 187/07, Legalis nr 113217.

<sup>37</sup> Legalis nr 1116870.

<sup>38</sup> W tym samym tonie W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 442; A. Michałek, [w:] L. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski (red.), *Komentarz. Ustawa o Policji*, Warszawa 2015, s. 434.

służby w Policji następuje *ex tunc*. Nie oznacza jednak, że wskutek wyeliminowania tej decyzji następuje powrót do sytuacji istniejącej sprzed jej wydania. Jak wynika wprost z art. 42 ust. 1 ustawy o Policji, stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi wyłącznie podstawę do przywrócenia do służby, a przywrócenie to następuje z mocy prawa *ex nunc*, tj. z dniem ustatecznienia się lub uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność decyzji o zwolnieniu ze służby. Jak słusznie zaznacza A. Korcz-Maciejko „Chwilą przywrócenia do służby jest data, w której decyzja staje się ostateczna (upływa termin na wniesienie odwołania lub orzeka organ odwoławczy) albo wyrok staje się prawomocny (upływa termin na wniesienie skargi kasacyjnej lub orzeka NSA)”<sup>39</sup>. Tezę tę wspiera także NSA, który w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 r., I OSK 1669/11<sup>40</sup> wskazuje, że

Artykuł 42 ust. 1 ustawy [o Policji – aut.] stanowi, że uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej nieważności stanowi podstawę do przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. Z normy tej wynika zatem, że uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby powoduje konieczność ponownego nawiązania stosunku służbowego [...].

Tym samym stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby nie eliminuje wszystkich skutków, jakie wywołał rozkaz personalny o zwolnieniu z niej. Eliminacja z obrotu prawnego decyzji o zwolnieniu ze służby nie oznacza, że stosunek ten istniał nieprzerwanie. Odmienne założenie nie wytrzymuje krytyki. Skoro stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby przywracałoby w pełni stan istniejący sprzed zwolnienia z niej, to samo przywrócenie do służby w dniu, w którym rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność tej decyzji stało się ostateczne lub prawomocne nie mogłoby nastąpić. Nie byłoby podstawy do przywrócenia do służby, tj. do ponownego zainicjowania stosunku służbowego, bowiem decyzja stwierdzająca nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby, która *nota bene* ma charakter deklaratoryjny, potwierdzałaby jego nieprzerwane istnienie. Zatem konstrukcja zawarta w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji nie mogłaby mieć zastosowania, bowiem należałoby konsekwentnie przyjąć, że policjant, którego dotyczył rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby, który następnie został wyeliminowany z obrotu prawnego wskutek stwierdzenia nieważności, nieprzerwanie pozostawał w stosunku służbowym. Instytucja zawarta w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji ma natomiast zastosowanie do policjantów zwolnionych ze służby, jeśli decyzja o zwolnieniu ze służby zostaje uchylona lub stwierdzona jej nieważność, nie zaś do funkcjonariuszy nieprzerwanie pozostających w stosunku służbowym. Konstrukcja ta służy ponownemu reaktywowaniu tej więzi prawnej, co oznacza, że przywróce-

<sup>39</sup> W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 339.

<sup>40</sup> Legalis nr 778554.

nie do służby nie może nastąpić z mocą wsteczną, ale zawsze działa na przyszłość. Zatem instytucja przywrócenia do służby nie mogłaby mieć zastosowania w sytuacji stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu z niej, bowiem nie jest możliwe przywrócenie do służby policjanta pozostającego nieprzerwanie w stosunku służbowym, a takie byłyby konsekwencje, gdyby przyjąć, że decyzja stwierdzająca nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby wyeliminowała wszelkie skutki, jakie wymieniony rozkaz personalny wywołał i przywracałaby w pełni stan istniejący sprzed jego wydania (tj. tego rozkazu personalnego). Pełną eliminację skutków, jakie wywołał rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby należałoby natomiast utożsamiać z pozbawieniem tego rozkazu skutku jaki wywołał w postaci zupełnego zerwania więzi prawnej pomiędzy policjantem a jego przełożonym właściwym w sprawach osobowych, tj. z definitywnym zakończeniem trwania stosunku służbowego. To z kolei skłaniałoby do twierdzenia, że stosunek ten, skoro nie został rozwiązany, musiał nieprzerwanie trwać (także w okresie od dnia wskazanego w rozkazie personalnym o zwolnieniu ze służby, który został następnie wyeliminowany z obrotu prawnego wskutek stwierdzenia jego nieważności do dnia wydania ostatecznego lub prawomocnego rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby). Tym samym przywrócenie policjanta do służby nie byłoby możliwe, bo nieprzerwanie trwający (istniejący) stosunek służbowy nie może być przywrócony. Przyjęcie takiej wykładni stanowiłoby również świadectwo niecelowości zamieszczenia w treści art. 42 ust. 1 ustawy o Policji stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby jako podstawy przywrócenia do niej. Przywrócenie do służby w takich sytuacjach byłoby zatem bezprzedmiotowe, skoro samo stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby przywracałoby w pełni stan poprzedni, tj. istniejący przed wydaniem decyzji o zwolnieniu ze służby. To z kolei przeczyłoby założeniu o racjonalności ustawodawcy. Przepisów prawnych nie należy bowiem interpretować w taki sposób, aby poszczególne ich fragmenty okazały się zbędne<sup>41</sup>.

Ustalenie znaczenia interpretowanego przepisu należy dokonać w ten sposób, aby żaden ze zwrotów należących do interpretowanych przepisów nie został uznany za zbędny ani pozbawiony znaczenia<sup>42</sup>.

Należy ponadto mieć na uwadze, że przepisy procedury administracyjnej mają subsydiarne zastosowanie w kwestii nawiązania, zmiany albo rozwiązania stosunku służbowego. Niewątpliwie, co zostało już zasygnalizowane, przepisy pragmatyki służbowej nie zawierają odrębnych uregulowań dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Wobec powyższego stosowanie przepisów k.p.a. w tym zakresie jest w pełni uzasadnione. Tym niemniej jednak

<sup>41</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 240; w tym samym tonie J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997, s. 197.

<sup>42</sup> A. Łopatka, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1998, s. 200.

ustawa o Policji określa szczególnie tryb powrotu do służby tych policjantów wobec których zostały wydane decyzje o zwolnieniu z niej, które następnie uchylono albo stwierdzono ich nieważność. Regulacja ta ma charakter kompleksowy. Przepis art. 42 ust. 1 ustawy o Policji określa zatem precyzyjnie, jakie skutki wiąże z uchyceniem ostatecznej decyzji o zwolnieniu ze służby albo ze stwierdzeniem jej nieważności. Uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji stanowi podstawę do przywrócenia do niej. Zatem jest instytucją wywołującą skutki na przyszłość, a nie wstecz. Należy również zaznaczyć, że w tym przypadku mowa wyłącznie o przywróceniu do służby. Decyzja stwierdzająca nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby jest podstawą do zastosowania instytucji przywrócenia do służby. Skutkiem tej decyzji jest eliminacja z obrotu prawnego rozkazu personalnego dotkniętego wadą kwalifikowaną ze skutkiem *ex tunc*. Decyzja ta nie może jednak wywoływać skutku w postaci przywrócenia stanu istniejącego sprzed wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, tj. do potwierdzenia nieprzerwanie istniejącego stosunku służbowego sprzed jego rozwiązania wskutek zwolnienia ze służby, bo (ubezskutečniłoby to) uniemożliwiłoby to zastosowanie konstrukcji przywrócenia do służby, która nie tylko sama określa, jakie wywołuje skutki, ale również od jakiej chwili one następują. Zatem w zakresie przywrócenia do służby przepisy pragmatyki służbowej są wystarczające i nie wymagają uzupełnienia o normy usytuowane poza ustawą o Policji i aktów do niej wykonawczych.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za słusznością tej tezy jest przepis art. 42 ust. 6 ustawy o Policji, zgodnie z którym tylko okres, za który przyznano przywróconemu do służby policjantowi świadczenie pieniężne, o którym mowa w art. 42 ust. 5 ustawy o Policji, wlicza się do okresu służby uwzględnianego przy ustalaniu okresu, od którego zależą wskazane w tym przepisie uprawnienia. Natomiast okresu pozostawania policjanta poza służbą za który nie otrzymał on tego świadczenia, nie uważa się za przerwę w służbie w zakresie uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego jej biegu. Tym samym tylko okres pozostawania poza służbą, za który policjant otrzymał świadczenie, o którym mowa w art. 42 ust. 5 ustawy o Policji, może zostać uznany jako okres służby, od którego zależą wskazane w art. 42 ust. 6 ustawy o Policji uprawnienia, a nie cały okres pozostawania tego policjanta poza służbą, mimo iż rozkaz personalny o zwolnieniu z niej został wyeliminowany z obrotu prawnego z mocą wsteczną.

Należy zatem przyjąć, że decyzja stwierdzająca nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby w istocie eliminuje decyzję wymienioną jaką ostatnią z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, ale nie eliminuje skutku jaki ona wywołała w postaci ustania stosunku służbowego. Z treści natomiast § 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów wynika, że przez ustanie stosunku służbowego należy rozumieć jego rozwiązanie w związku ze zwolnieniem policjanta ze służby lub jego śmiercią. Wskazany

przepis nie zawiera jednak pełnego katalogu przyczyn ustania stosunku służbowego. Można chociażby wskazać na zaginięcie policjanta, które również wywołuje taki skutek. Analogicznie należałoby przyjąć w sytuacji stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby. Można wobec tego zgodzić się z twierdzeniem P. Szustakiewicza, który wskazuje, że stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby skutkuje przyjęciem, iż do zwolnienia w ogóle nie doszło<sup>43</sup>. Jego eliminacja ze skutkiem *ex tunc* powoduje bowiem, że nie może być mowy o jego rozwiązaniu w związku z zwolnieniem ze służby, co nie jest równoznaczne z jego dalszym trwaniem, bowiem jego reaktywacja następuje w związku z przywróceniem do służby (a więc *ex nunc*) w oparciu o decyzję stwierdzającą nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby. Stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby należy wobec tego wiązać wyłącznie eliminacją tego rozkazu personalnego z obrotu prawnego, a tym samym wywołującym skutek w postaci szczególnego rodzaju ustania stosunku służbowego, tj. eliminującego zwolnienie ze służby, ale nie eliminującego skutku w postaci utraty przez osobę fizyczną statusu funkcjonariusza Policji, jaki uprzednio nastąpił w związku z wadliwym zwolnieniem ze służby. Stwierdzenie nieważności tego rozkazu personalnego pozwala zatem na ustalenie, iż nie doszło do zwolnienia ze służby w Policji, bo to następuje w drodze decyzji administracyjnej w oparciu o wskazaną w pragmatyce służbowej podstawę zwolnienia z niej (art. 41 ust. 1 i 2, a także art. 38 ust. 4 ustawy o Policji), ale do ustania tego stosunku. Od dnia wskazanego w rozkazie personalnym o zwolnieniu ze służby w Policji (mimo, że stwierdzono jego nieważność) policjant pozostaje poza służbą do dnia przywrócenia do niej z mocy prawa, pomimo iż nie został on z niej zwolniony. Należy wobec tego ponownie podkreślić, że decyzja stwierdzająca nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby nie przywraca w pełni stanu istniejącego sprzed wydania wadliwej decyzji, a tym samym nie powoduje, że policjant w sposób nieprzerwany pozostawał (i nadal pozostaje) w stosunku służbowym. Decyzja stwierdzająca nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby nie reaktywuje również stosunku służbowego, a jedynie stanowi podstawę do zastosowania instytucji przywrócenia do służby. Ponowna reaktywacja stosunku służbowego następuje wyłącznie w wyniku przywrócenia do służby, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji, a przepis ten samodzielnie i precyzyjnie wskazuje punkt na osi czasowej, w którym skutek ten następuje. Należy wobec tego zgodzić się ze stanowiskiem E. Mazurczak – Jasińskiej, która wskazuje, że choć stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu wywołuje skutek *ex tunc*, bo eliminuje wadliwe rozstrzygnięcie z obrotu prawnego od chwili jego wydania, to ustawodawca zrównał konsekwencje uchy-

<sup>43</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 298 – i tam powołany wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2009 r., IV SA/Po 417/08, LEX nr 478305. Porównaj również z W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 339 – i tam powołany wyrok NSA z dnia 24 maja 1999 r., II SA 459/99, LEX nr 47392.

lenia i stwierdzenia nieważności takiej decyzji – są one jednolite<sup>44</sup>. Zatem decyzja o zwolnieniu ze służby, co do której stwierdzono jej nieważność zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego z mocą wsteczną, natomiast reaktywacja stosunku służbowego następuje *ex nunc*, tj. z chwilą ustatecznienia się lub uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność tej decyzji.

Dodać także należy, na co również zwraca uwagę A. Michałek, że wskutek stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby sprawa, która była przedmiotem decyzji uznanej za nieważną, wraca do stanu, w jakim znajdowała się przed wydaniem tej decyzji<sup>45</sup>. W uzupełnieniu należy również stwierdzić, że zasadnym jest jej zakończenie umorzeniem wobec bezprzedmiotowości (art. 105 § 1 k.p.a.). Jeśli bowiem policjant został przywrócony do służby z mocy prawa, to wówczas konieczne jest stosowanie trybu wskazanego w art. 42 ustawy o Policji. Jeśli nie zgłosi on gotowości niezwłocznego podjęcia służby w terminie, o którym mowa w art. 42 ust. 2 ustawy o Policji, to organ zobligowany jest do zwolnienia go na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji. Jeśli natomiast zgłosi tę gotowość, ale po przywróceniu do służby okaże się, że mimo zgłoszenia gotowości niezwłocznego podjęcia służby policjant nie może zostać do niej dopuszczony, gdyż po zwolnieniu zaistniały okoliczności powodujące niemożność jej pełnienia, stosunek służbowy ulega rozwiązaniu na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, chyba że zaistnieje inna podstawa zwolnienia (42 ust. 3 ustawy o Policji).

## Uwagi końcowe

Stosunek służbowy jest szczególnego rodzaju stosunkiem prawnym. Cechuje go szereg odrębności nieznanymi innym grupom zawodowym, których podstawą zatrudnienia jest stosunek pracy. Pragmatyki służbowe regulujące status funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych (paramilitarnych), co do zasady, odrębnie i w sposób kompleksowy określają jego kształt. Stosowanie innych przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych usytuowanych poza pragmatyką służbową ma charakter wyjątkowy. Może nastąpić wyłącznie w sytuacjach, gdy przepis szczególny tej pragmatyki na to zezwala. Określa on również zakres dopuszczalnego stosowania takich norm. Jednym z takich przepisów jest § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów z którego wynika, że do postępowania w sprawach osobowych, dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego, w zakresie nieuregulowanym

<sup>44</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego...*, s. 379.

<sup>45</sup> A. Michałek, [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 434.

rozporządzeniem, stosuje się przepisy k.p.a. Ustawa o Policji nie odnosi się w żadnym miejscu do kwestii stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej – rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego. Wobec tego, w tym zakresie, dopuszczalne, a nawet konieczne jest stosowanie przepisów procedury administracyjnej. Jednakże przepis art. 42 ust. 1 ustawy o Policji przewiduje szczególny tryb powrotu do służby tych policjantów, którzy zostali z niej zwolnieni, jeśli ostateczna decyzja o zwolnieniu z niej została uchylona lub stwierdzona jej nieważność. Wobec tego stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby nie może wywoływać skutków, które byłyby sprzeczne ze szczególnym unormowaniem zawartym w pragmatyce służbowej, albo które pomijałoby tę regulację. Należy bowiem zaznaczyć, że ustawodawca dał przepisom pragmatyki służbowej prymat przed innymi, które subsydiarnie stosowane mają jedynie na celu wypełniać te obszary, które nie zostały uregulowane w przepisach tej pragmatyki. Powyższe skłania do twierdzenia, że nawet stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby nie eliminuje w pełni wszystkich skutków, jakie wywołała ta wadliwa decyzja. Stwierdzenie jej nieważności niewątpliwie eliminuje ją z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, ale nie przywraca w pełni stanu istniejącego sprzed wydania wadliwej decyzji o zwolnieniu, bo nie skutkuje przyjęciem, iż stosunek służbowy nieprzerwanie istniał i nadal istnieje. Eliminacja wadliwej decyzji o zwolnieniu ze służby w wyniku stwierdzenia jej nieważności skutkuje tym, iż nie można mówić o tym, że policjant został zwolniony ze służby w Policji, a zatem, że stosunek służbowy został rozwiązany w wyniku zwolnienia z niej. Nie oznacza to jednak, że stosunek ten nie ustał, a tym samym, że policjant nieprzerwanie pozostaje w stosunku służbowym. Stosunek ten zostaje reaktywowany *ex nunc* w związku z przywróceniem do służby, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji. Podstawą tego przywrócenia jest natomiast ostateczne lub prawomocne rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby.

Analizując przedmiotowe zagadnienie, omawianą konstrukcję należy ocenić w sposób pozytywny. Stosunek służbowy jest, jak wcześniej wielokrotnie podkreślano, szczególnego rodzaju stosunkiem prawnym. Ma stwarzać warunki dla osoby fizycznej (funkcjonariusza), lub innymi słowy umożliwiać mu w sposób najbardziej pełny realizację ustawowych zadań Policji. Zatrudnienie w służbach zmilitaryzowanych nie należy bowiem utożsamiać ze zwykłą pracą najemną. Służba w Policji jest służbą publiczną. Charakter i zakres zadań nałożonych na tę formację powoduje, że konieczne staje się zapewnienie rzeczywistych wykonawców tych zadań. Każdy policjant wykonując przydzielone mu zadania częściowo realizuje zadania danej komórki organizacyjnej, w której pełni służbę. Poszczególne komórki wykonują zadania przydzielone danej jednostce, natomiast suma zadań wszystkich jednostek stanowi świadectwo realizacji ustawowych zadań Policji. Stosunek służbowy jest natomiast więzią prawną, która ma umożliwiać

zatrudnienie osoby fizycznej w formacji, a także która ma być podstawą egzekwowania praw i obowiązków funkcjonariusza. Celem zatrudnienia funkcjonariusza w organizacji jaką jest Policja jest, co już powiedziano, realizacja przez niego przydzielonych mu zadań. Stąd też koniecznym było szczególne uregulowanie (wyodrębnienie i szczególne potraktowanie) zagadnienia związanego ze stwierdzeniem nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby, które, co należy podkreślić, nie ma na celu przywrócenia stanu istniejącego sprzed wydaniem wadliwego rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby, ale stanowi podstawę do przywrócenia do służby, czyli ponowną reaktywację stosunku służbowego na warunkach istniejących przed tym zwolnieniem.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998.
- Borkowski J., Jendrońska J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985.
- Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
- Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2004.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Gacek P., *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, nr 2.
- Gacek P., *Przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2017, nr 3.
- Gacek P., *Przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2016, nr 4.
- Gacek P., *Stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego o nawiązaniu, zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3.
- Glibowski K., *Uwagi do art. 156*, [w:] Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

- Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M., *Uwagi do art. 145*, [w:] Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992.
- Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007.
- Kamiński M., *Założenia podsystemu weryfikacji orzeczeń w nadzwyczajnych trybach postępowania*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Krawiec G., *Wydanie decyzji w wyniku fałszywych dowodów lub przestępstwa jako podstawa wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2006.
- Krupa B., *Decyzja administracyjna oraz środki jej kontroli*, [w:] Karpiuk M. (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom 11, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Tom II, Warszawa 2007.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1998.
- Maciejko W., Korcz-Maciejko A., *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010.
- Michałek A., [w:] Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M. (red.), *Komentarz. Ustawa o Policji*, Warszawa 2015.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Kraków 2006.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997.
- Nowikowska M., *Uwagi do art. 42*, [w:] Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek J. (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.
- Opaliński B., *Uwagi do art. 42*, [w:] Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P. (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis/el.

- Sobieralski K., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Sobieralski K., *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Sobieralski K., [w:] Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008.
- Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959.
- Szubiakowski M., *Weryfikacja decyzji ostatecznych*, [w:] Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl – Rzeszów 2010.

### **Akty normatywne**

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1113.

### **Orzecznictwo**

- Uchwała SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91, Legalis nr 27539.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 1999 r., II SA 459/99, LEX nr 47392.
- Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06, Legalis nr 606379.
- Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2010 r., I OSK 113/10, Legalis nr 543833.
- Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., I OSK 1669/11, Legalis nr 778554.
- Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r., I OSK 950/17, Legalis nr 1940424.

- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2014 r., II SA/Bd 704/14, Legalis nr 1116870.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia z dnia 28 sierpnia 2018 r., II SA/Bd 454/18, Legalis nr 1866178.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2018 r., II SA/Bd 415/18, Legalis nr 1831811.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 września 2007 r., IV SA/Gl 187/07, Legalis nr 113217.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2009 r., IV SA/Po 417/08, LEX nr 478305.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 kwietnia 2011 r., II SA/Sz 256/11, Legalis nr 377371.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 września 2011 r., II SA/Sz 648/11, Legalis nr 385225.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2017 r., II SA/Wa 500/17, Legalis nr 1694970.

## **Legal Effect of the Declaration of Invalidity of a Personal Command of Dismissing from Service in the Context of Restoration to Service Based on the Art. 42 (1) Act of 6 April 1990 on the Police**

### **Summary**

The paper was entirely devoted to the issues connected with the legal effects which are caused by declaration of invalidity of a personal command of dismissing from service. A special procedure has been introduced in the Act on the Police which allows for the restoration to service these officers whose personal command of dismissing from service has been declared invalid. In accordance Art. 42 (1) Act on the Police an overrule or a declaration of invalidity of the decision of dismissing from service in the Police because of its defectiveness is the basis for restoration to service to an equivalent appointment. Therefore, essential elements of the institution of restoration for service were indicated, in particular the legal effects which this institution invokes in the sphere of the personal matter of police officer restored to service. Mutual relations between the institution of restoration to service and declaration of invalidity of administrative decision of dismissing from service in the Police there were also discussed. It was confirmed that the declaration of invalidity of the personal command of dismissing from service does not eliminate all the effects of this decision *ex tunc*. The institution contained in art. 42 (1) Act on the Police is not intended to restore the state existing before the issuance of a defective personal command of dismissing from service but to reactivate the service relationship under the conditions existing before that dismissal (*ex nunc*). On the other hand, the declaration of invalidity of a personal command of dismissing from service states the basis for restoration to service.

**Keywords:** Police, Act on the Police, police officer, personal command, administrative decision, declaration of invalidity of administrative decision, restoration to service.