

PAWEŁ GACEK

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

WSTRZYMANIE WYKONANIA OSTATECZNEGO ROZKAZU PERSONALNEGO O ZWOLNIENIU POLICJANTA ZE SŁUŻBY W POLICJI – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. WSTĘP

Stosunek służbowy¹ funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych (paramilitarnych), w tym funkcjonariuszy Policji, ma formę niepracowniczego zatrudnienia. Oznacza to, że nie jest on stosunkiem pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy (art. 2 k.p.²). Stanowi szczególnego rodzaju więź prawną, jaka powstaje pomiędzy osobą fizyczną, która wskutek jej nawiązania nabywa status funkcjonariusza, a przełożonym właściwym w sprawach osobowych – będącym podmiotem zatrudniającym. Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się kandydata do służby. Mimo

¹ Szerzej na ten temat – zob. M. GRZEŚKÓW, *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020; T. KUCZYŃSKI, E. MAZURCZAK-JASIŃSKA, J. STELINA, *Stosunek służbowy*, [w:] *System prawa administracyjnego*, XI, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, 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» 23.2/2011, s. 76 i n.

² Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 935 ze zm.).

użytej w treści art. 28 ust. 1 ustawy o Policji³ tożsamej nazwy z jedną z podstaw nawiązania stosunku pracy, tj. z mianowania, o której mowa w art. 2 w zw. z art. 76 k.p., niezbędne jest zaakcentowanie, że konstrukcja stosunku służbowego z mianowania nie jest tożsama z konstrukcją służbowego stosunku pracy z mianowania. Stosunek służbowy pozbawiony jest zasadniczych elementów właściwych dla stosunku pracy. Jest stosunkiem *stricte* administracyjnoprawnym⁴. Oznacza to, że jego nawiązanie, zmiana, jak również rozwiązywanie następują w drodze kwalifikowanego aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej, która nosi nazwę „rozkaz personalny”. Z uwagi na daleko idące odrębności pomiędzy stosunkami służbowymi a stosunkiem pracy te pierwsze stały się przedmiotem kompleksowych unormowań w odrębnych od kodeksu pracy regulacjach noszących nazwę „pragmatyki służbowe”. Stanowią one pewien zbiór przepisów rangi ustawowej oraz przepisów do nich wykonawczych, które dotyczą kwestii związanych z szeroko pojętym zatrudnieniem funkcjonariuszy tych służb (zmilitaryzowanych), w tym funkcjonariuszy Policji. Ich charakterystyczną cechą jest to, że, co do zasady, mają one charakter wyczerpujący. Tym samym brak jest podstaw do automatycznego stosowania w odniesieniu do stosunków służbowych regulacji usytuowanych poza pragmatykami służbowymi⁵, chyba że one same przepisem szczególnym nakazują bądź też zezwalają na takie subsydiarne stosowanie takich przepisów. Wówczas jednak przepis szczególny pragmatyki służbowej precyzyjnie wskazuje zakres dopuszczalnego stosowania takich odrębnych od pragmatyki służbowej przepisów.

Kompleksowość uregulowania pragmatyk służbowych, w tym przepisów pragmatycznych zawartych w ustawie o Policji, dotyczy

³ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 145 ze zm.).

⁴ A. MICHAŁEK, *Komentarz do art. 28*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Ł. CZEBO-TAR, Z. GĄDZIK, A. ŁYŻWA, A. MICHAŁEK, A. ŚWIERCZEWSKA-GĄSIOROWSKA, M. TOKARSKI, Warszawa 2015, s. 366; P. GACEK, *Nawiązanie...*, s. 76 i n.; IDEM, *Odwolanie od rozkazu personalnego*, «Przegląd Policyjny» 3(123)/2016, s. 80; M. TANIEWSKA, *Policja*, [w:] *Prawo policyjne. Komentarz*, I, red. S. SAGAN, Katowice 1992, s. 69; W. KOTOWSKI, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 380 i n.

⁵ W szczególności przepisów prawa pracy, na zasadzie art. 5 k.p.

w szczególności dopuszczalnych podstaw zwolnienia funkcjonariusza tych służb ze służby, w tym także policjanta ze służby w Policji⁶. Oznacza to, że zwolnienie ze służby w Policji może nastąpić wyłącznie na jednej z podstaw wskazanych przepisem pragmatyki służbowej. Dana podstawa zwolnienia ze służby wyznacza również granice sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a.⁷

Ustawa o Policji nie reguluje zasadniczo kwestii związanych z aspektem proceduralnym odnoszącym się do zagadnień związanych z nawiązaniem, zmianą czy rozwiązaniem stosunku służbowego. W tym aspekcie istnieje przepis szczególny – § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów⁸, który stanowi, że do postępowania w sprawach osobowych⁹ dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd też zasadne jest stwierdzenie, że nawiązanie, zmiana albo rozwiązanie stosunku służbowego następuje w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej, której przedmiotem jest nawiązanie, zmiana albo rozwiązanie stosunku służbowego. Decyzje tego rodzaju, tak jak każde inne decyzje administracyjne, mogą być weryfikowane w administracyjnym toku instancji, a po ich wyczerpaniu również na drodze sądownoadministracyjnej¹⁰, zgodnie z art. 52 p.p.s.a.¹¹ Co również

⁶ Zostały usystematyzowane jako obligatoryjne (art. 41 ust. 1 pkt 1-7 oraz art. 41 ust. 3 ustawy o Policji) oraz fakultatywne (art. 41 ust. 2 pkt 1-10 oraz art. 38 ust. 4 ustawy o Policji) podstawy zwolnienia ze służby w Policji.

⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2269; dalej: rozporządzenie z 14 maja 2023 r.

⁹ Sprawami osobowymi, w rozumieniu rozporządzenia z 14 maja 2023 r., są sprawy związane z nawiązaniem, zmianą i rozwiązaniem stosunku służbowego oraz wynikającymi z jego treści prawami i obowiązkami policjantów. Przykładowy katalog tych spraw został zamieszczony w § 3 ust. 1 pkt 1-14 tego rozporządzenia.

¹⁰ Wyrok NSA z 19 października 1993 r., II SA 1359/93, «Legalis» nr 38094.

¹¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

istotne, decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne (art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a.)¹². Z kolei decyzje ostateczne podlegają wykonaniu¹³. Nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że strona, korzystając z przysługującego jej uprawnienia, złoży na nią skargę do sądu administracyjnego¹⁴. Jak wynika bowiem wprost z art. 61 § 1 p.p.s.a., zasadą jest, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu (w tym decyzji administracyjnych¹⁵) lub czynności¹⁶. Tym samym wniesienie skargi do sądu nie ma charakteru suspensywnego. Wyjątkowo wykonanie decyzji ostatecznej może zostać wstrzymane¹⁷. Uprawnienie takie zostało przewidziane w przepisach procedury sądowoadministracyjnej i uregulowane w sposób kompleksowy¹⁸ w art. 61

¹² Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są natomiast prawomocne (art. 16 § 3 k.p.a.).

¹³ Zastrzec należy tylko, że mowa w tym miejscu o decyzjach, które nadają się do wykonania.

¹⁴ Przeciwnie natomiast w administracyjnym toku instancji, bowiem decyzje weryfikowane wskutek wniesienia środka zaskarżenia w postaci odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, co do zasady, nie podlegają wykonaniu (art. 130 § 1 i 2 k.p.a.). Wykonanie decyzji nieostatecznej ma wobec tego charakter wyjątkowy (w przypadkach, o których mowa w art. 108 § 1, art. 130 § 3 pkt 1-2, a także w art. 130 § 4 k.p.a.).

¹⁵ Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.).

¹⁶ W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 480.

¹⁷ „Pamiętać bowiem należy, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji stanowi odstępstwo od generalnej zasady jej wykonalności” (postanowienie NSA z 18 kwietnia 2008 r., II FZ 68/08, «Legalis» nr 124464), a także M. SIERADZKA, *Komentarz do art. 61, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. SKOCZYŁAS, P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2023, «Legalis/el.», teza 2.

¹⁸ M. JAGIELSKA, A. WIKTOROWSKA, P. WAJDA, *Komentarz do art. 61...*, «Legalis/el.», teza 1; J.P. TARNO, *Komentarz do art. 61, [w:] Prawo o postępowaniu administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 185.

p.p.s.a.¹⁹ Posiada je zarówno organ, który wydał decyzję ostateczną, jak i sąd administracyjny²⁰.

Szczegółowe odniesienie się do kwestii związanych z charakterem stosunku służbowego i form załatwiania spraw związanych z jego nawiązaniem, zmianą albo rozwiązaniem miało kluczowe znaczenie, bowiem niezwykle istotne było wykazanie, że wydanie rozstrzygnięć w tego rodzaju sprawach następuje po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w drodze decyzji administracyjnych, które następnie podlegają wykonaniu, co do zasady, gdy staną się ostateczne. W praktyce organów Policji wniesienie skargi do sądu administracyjnego na rozkaz personalny w przedmiocie zwolnienia funkcjonariusza ze służby w Policji niejednokrotnie połączone jest z żądaniem wstrzymania wykonania tej decyzji. Skuteczność takiego wniosku zależna jest jednak od wielu czynników. Każdy bowiem z instrumentów, o których mowa w art. 61 p.p.s.a., może być zastosowany przez organ albo sąd w określonym czasie, po zaistnieniu konkretnych przesłanek materializujących dane uprawnienie. Ich niespełnienie powoduje, że żądanie to nie może odnieść założonego skutku. Zagadnienie związane z wstrzymaniem wykonania ostatecznego rozkazu personalnego w przedmiocie zwolnienia policjanta ze służby w Policji nie było, jak dotąd, przedmiotem kompleksowego opracowania, a jak się wydaje, ma ono istotne znaczenie nie tylko dla organów Policji stosujących przepisy prawa, ale przede wszystkim dla adresatów tych decyzji, tj. policjantów, którzy są zwalniani ze służby w Policji i którzy (samodzielnie albo przez swoich pełnomocników) usiłują kwestionować ostateczną decyzję o zwolnieniu ze służby na drodze sądowoadministracyjnej, a przed prawomocnym rozpoznanem sprawy przez sąd dążą ponadto do wyeliminowania albo do niedopuszczenia do wystąpienia skutków, które (w ich ocenie) wywołało albo ma wywołać wykonanie takiej decyzji. Z kolei potraktowanie tej materii w sposób odrębny uzasadnione jest specyficznym przedmiotem tego rodzaju decyzji administracyjnej, bowiem wstrzymanie wykonania ostatecznej

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. P. DANIEL, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

²⁰ R. HAUSER, J. DRACHAL, E. MZYK, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra 2003, s. 100.

decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby ma elementarne znaczenie w kontekście możliwości ustalenia aktualnego statusu osoby, która jest adresatem takiej decyzji. Istotne w tym kontekście jest zatem udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, czy ostateczne decyzje administracyjne, których przedmiotem jest zwolnienie policjanta ze służby, mogą być w ogóle wstrzymywane, a jeśli tak, to jakie okoliczności umożliwiają skorzystanie z tego instrumentu prawnego przez organ albo przez sąd, a także w jakim czasie może to nastąpić.

Kluczowe dla tego opracowania rozważania w wymienionym wyżej zakresie muszą jednak zostać poprzedzone omówieniem zagadnień dotyczących instytucji zawartej w art. 61 p.p.s.a.

2. UPRAWNIENIE DO WSTRZYMANIA WYKONANIA OSTATECZNEJ DECYZJI PRZEZ ORGAN ORAZ PRZEZ SĄD

Możliwość wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej stanowi instrument ochrony tymczasowej dla skarżącego²¹, który może być realizowany po zainicjowaniu postępowania sądowoadministracyjnego²². Skutki, jakie mogą zostać wywołane wstrzymaniem wykonania decyzji, mogą bowiem powstać o tyle, o ile skarga spowoduje uruchomienie tego postępowania. Tym samym warunkiem koniecznym, a zarazem niezbędnym do skorzystania z tego instrumentu jest skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego²³. Uprawnienie do wstrzymania ostatecz-

²¹ Uprawnienie to przysługuje wyłącznie stronie skarżącej – zob. uchwała NSA z 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07, «Legalis» nr 82784, a także R. SAWUŁA, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl-Rzeszów 2008, s. 338.

²² „Celem instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu jest zapewnienie skarżącemu ochrony tymczasowej w toku sądowej kontroli skarżonego aktu przed następstwami wadliwych aktów lub czynności organów administracji publicznej, których wykonanie może doprowadzić do wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków” (postanowienie NSA z 25 lutego 2016 r., II OSK 333/16, «Legalis» nr 1426020). Por. z uchwałą NSA z 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07.

²³ „Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji zaskarżonej do sądu jest nierozdzielnie związany ze skargą sądowoadministracyjną. Wniesienie skargi «uruchamia»

nej decyzji przysługuje zarówno organowi administracyjnemu (art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a.), jak i sądowi administracyjnemu (art. 61 § 3 p.p.s.a.). Zastrzec jednak należy, że o ile organ może podjąć tego rodzaju działanie zarówno z urzędu, jak i na wniosek skarżącego, to sąd może wstrzymać wykonanie decyzji ostatecznej tylko na wniosek.

W myśl art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. uprawnionym do wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej jest organ, który wydał decyzję. Z kolei organem, który wydał decyzję, w rozumieniu art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a., jest, co do zasady, organ odwoławczy, tj. ten, do którego wniesiono odwołanie, a więc organ wyższego stopnia wobec organu, który wydał decyzję w I instancji. Warunkiem bowiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 p.p.s.a.)²⁴. W przypadku, o którym mowa, tj. dotyczącym zwolnienia policjanta ze służby w Policji, regułą jest konieczność wyczerpania środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. W odniesieniu do rozkazów personalnych w przedmiocie zwolnienia policjanta ze służby w Policji środkiem tym, zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. w zw. z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 maja 2013 r., jest odwołanie. Organem uprawnionym do wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji jest tym samym wyższy przełożony, o którym mowa w art. 32 ust. 2 ustawy o Policji, w stosunku do przełożonych właściwych w sprawach osobowych enumeratywnie wskazanych w art. 32 ust. 1 ustawy o Policji²⁵. Regułą jest bowiem, że przełożeni właściwi w sprawach osobowych są uprawnieni do wydawania

mechanizm rozpatrzenia wniosku” (postanowienie WSA w Białymstoku z 1 grudnia 2009 r., II SAB/Bk 38/09, «Legalis» nr 827217).

²⁴ Przez wyczerpanie środków zaskarżenia, zgodnie z art. 52 § 2 p.p.s.a., należy natomiast rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

²⁵ Przełożonymi właściwymi w sprawach osobowych są: Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Komendant CBZC, Dyrektor CLKP, komendanci wojewódzcy Policji albo Komendant Stołeczny Policji i komendanci powiatowi (miejscy, rejonowi) Policji oraz Komendant-Rektor Akademii Policji w Szczytnie i komendanci szkół policyjnych.

decyzji o zwolnieniu ze służby wobec podległych im policjantów²⁶. Od wydanych przez nich decyzji przysługuje środek zaskarżenia w postaci odwołania do wyższego przełożonego, o którym mowa w art. 32 ust. 2 ustawy o Policji. Wyjątek od tej reguły został zawarty w art. 32 ust. 3 ustawy o Policji. Jeżeli organem I instancji w tego typu sprawie jest Komendant Główny Policji, organem właściwym do rozpatrzenia odwołania jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 32 ust. 3 ustawy o Policji). Minister, o którym mowa, nie jest jednak wyższym przełożonym w stosunku do Komendanta Głównego Policji. Jest organem wyższego stopnia w stosunku do Komendanta Głównego Policji, w sprawach o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o Policji.

W sprawach dotyczących nawiązania, zmiany albo rozwiązania stosunku służbowego z mianowania środkiem zaskarżenia nie jest natomiast wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Tym samym organem odwoławczym nie może być ten sam przełożony właściwy w sprawach osobowych, który wydał decyzję jako organ I instancji. Nie oznacza to jednak, że organem, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a., nie może być w ogóle przełożony właściwy w sprawach osobowych, który wydał decyzję o zwolnieniu ze służby jako organ I instancji. Jeśli przełożony właściwy w sprawach osobowych, wydając

²⁶ Wyjątek stanowią decyzje o zwolnieniu ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o Policji zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji policjanta, którego przełożonym wymienionym w art. 32 ust. 1 tej ustawy jest komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji, dokonuje właściwy komendant wojewódzki Policji albo Komendant Stołeczny Policji. Oznacza to, że zwolnienia na tej podstawie może dokonać: Komendant Główny Policji (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy), Komendant CBŚP (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy), Komendant BSWP (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy), Komendant CBZC (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy), Dyrektor CLKP (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy), komendant wojewódzki Policji (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy podległych komendantowi powiatowemu Policji albo komendantowi miejskiemu Policji), Komendant Stołeczny Policji (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy podległych komendantowi rejonowemu Policji) oraz Komendant-Rektor Akademii Policji w Szczytnie (w odniesieniu do podległych mu funkcjonariuszy) i komendanci szkół policyjnych (w odniesieniu do podległych im funkcjonariuszy).

decyzję w I instancji, odstąpił od jej uzasadnienia, z uwagi na uwzględnienie w całości żądania strony, wówczas taka decyzja jest ostateczna, zgodnie z art. 127 § 1a k.p.a.²⁷ Przepis art. 52 § 1 p.p.s.a. jako warunek dopuszczalności wniesienia skargi do sądu stawia skarżącemu jedynie wymóg wyczerpania środków zaskarżenia, o tyle, o ile służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przepis art. 127 § 1a k.p.a. statuuje natomiast wyjątek od ogólnej zasady dwuinstancyjnego postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a. Jeżeli zatem decyzja organu I instancji, spełniająca warunki, o których mowa w art. 127 § 1a k.p.a., stała się ostateczna z chwilą wprowadzenia jej do obrotu prawnego, bo nie przewidziano od niej żadnego środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, to nic nie sprzeciwia się jej zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Kompetencja do wstrzymania jej wykonania przysługuje wówczas organowi I instancji, który wydał tę ostateczną decyzję.

Wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji warunkowane jest skutecznym wniesieniem przez uprawniony podmiot skargi do sądu administracyjnego na tę decyzję. Oznacza to, że w praktyce uprawnienie to może zmaterializować się najwcześniej z chwilą wpływu skargi do organu²⁸, jeśli wniosek taki zostanie zawarty w skardze do sądu administracyjnego, chociaż sam wniosek o wstrzymanie decyzji może zostać zawarty zarówno w skardze do sądu administracyjnego, jak i w oddzielnym piśmie (złożonym wraz ze skargą albo oddzielnie). Skarga winna bowiem zostać wniesiona do sądu za pośrednictwem organu, który wydał kwestionowaną decyzję (art. 54 § 1 p.p.s.a.). Jeżeli natomiast skarga zostanie wniesiona bezpośrednio do sądu (art. 53 § 4 p.p.s.a.), ten przekazuje ją niezwłocznie organowi, celem realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Sformułowanie „wniesienie skargi”, o którym mowa w art. 61 § 2 p.p.s.a., należy zatem niewątpliwie utożsamić z jej wpływem do organu, bowiem dopiero wówczas organ zyskuje wiedzę o jej wniesieniu i z tą chwilą ma realną możliwość podjęcia działania

²⁷ Taka sytuacja może zaistnieć w przypadku podstawy zwolnienia wskazanej w art. 41 ust. 3 ustawy o Policji.

²⁸ R. SAWUŁA, *Wstrzymanie...*, s. 347.

nakierowanego na ewentualne wstrzymanie wykonania wydanej przez niego ostatecznej decyzji. Jeśli zatem wniosek zostałby zamieszczony w innym niż skarga piśmie, a skarga i pismo z wnioskiem o wstrzymanie decyzji ostatecznej wniesione byłyby oddzielnie, przy czym tylko wniosek zostałby skierowany bezpośrednio do organu, wówczas organ, dysponując jedynie wnioskiem o wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji, zobligowany byłby do uprzedniego ustalenia, czy uprawniony podmiot złożył również skargę, bo tylko jej skuteczne wniesienie umożliwia skorzystanie z tego instrumentu prawnego, a jednocześnie materializuje uprawnienie organu do podjęcia działania, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji może bowiem nastąpić wyłącznie w ramach postępowania sądowoadministracyjnego. Inicjuje go skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Sam wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji nie ma zatem charakteru autonomicznego, ale uzależniony jest od uprzedniego skorzystania przez uprawniony podmiot z uprawnienia do zaskarżenia decyzji na drodze sądowoadministracyjnej. Wniesienie skargi wytycza tym samym punkt na osi czasowej, od którego możliwe jest skorzystanie z tej instytucji – który czyni to uprawnienie aktywnym dla skarżącego. Od tego momentu może on wnosić o wstrzymanie decyzji ostatecznej. Organ zyskuje natomiast tę kompetencję najwcześniej z chwilą wpływu do niego skargi, bo od tej chwili ma wiedzę w tym zakresie (tj. o zainicjowanym postępowaniu sądowoadministracyjnym). Okres, w którym organ może aktywnie skorzystać z uprawnienia, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a., nie ma natomiast charakteru nieograniczonego w czasie. Organ zobowiązany jest bowiem do przekazania skargi sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania (art. 54 § 2 zdanie pierwsze p.p.s.a.). Oznacza to, że możliwość realizacji tego uprawnienia przez organ istnieje wyłącznie w tym okresie²⁹. Po przekazaniu sądowi

²⁹ J.P. TARNO, *Komentarz do art. 61...*, s. 187; W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Postępowanie...*, s. 480, a także „Może to wyjątkowo nastąpić również po upływie terminu z art. 54 § 2 p.p.s.a. w sytuacji, gdy skarga, wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, nie zostały przekazane jeszcze sądowi” (M. JAGIELSKA, A. WIKTOROWSKA, P. WAJDA, *Komentarz do art. 61...*, teza 2).

skargi wraz z materiałami sprawy organ traci to uprawnienie. Z chwilą wpływu skargi wraz z materiałami do sądu przechodzi ono na sąd³⁰, jeśli zostaną spełnione warunki, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a.

Wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji, w przypadku, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a., może nastąpić albo z urzędu, albo na wniosek. Jeżeli organ, po wniesieniu skargi, ustali, że nie ma podstaw do takiego wstrzymania wykonania decyzji z urzędu, a strona skarżąca o to nie wnosiła w skardze lub innym piśmie złożonym w związku z zaskarżeniem ostatecznej decyzji, wówczas organ nie jest zobligowany do podejmowania z urzędu działania, którego efektem byłoby wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie odmowy wstrzymania wykonania takiej decyzji. Jeżeli jednak istnieją podstawy do wstrzymania decyzji, pomimo braku wniosku skarżącego, albo gdy skarżący wprost o to wnosi, wówczas organ, przed przekazaniem sprawy do sądu, z urzędu lub na wniosek, może wstrzymać wykonanie decyzji, wydając w tym zakresie postanowienie, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Odmowa natomiast wstrzymania wykonania decyzji przez organ nie pozbawia skarżącego prawa do złożenia takiego wniosku do sądu (art. 61 § 3 zdanie drugie p.p.s.a.).

Zarówno postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, jak i o odmowie jej wstrzymania przybierają postać postanowienia. Świadczy o tym ta część przepisu art. 61 § 4 p.p.s.a., w której mowa o postanowieniu w sprawie wstrzymania aktu (decyzji). Intencją ustawodawcy było, aby organ rozstrzygnął (z urzędu lub na wniosek) kwestię – sprawę wstrzymania wykonania wydanej przez niego decyzji ostatecznej. Sprawa wstrzymania wykonania aktu (decyzji) winna zatem odnosić się zarówno do pozytywnego, jak i negatywnego rozstrzygnięcia tej kwestii. Tym samym postanowienie w sprawie wstrzymania aktu (decyzji) to postanowienie, którym organ wstrzymuje jego (jej) wykonanie, ale także którym odmawia wstrzymania jego (jej) wykonania. Na wymienione postanowienia wydane przez organ nie przysługuje żaden

³⁰ M. SIERADZKA, *Komentarz do art. 61...*, teza 2.

środek zaskarżenia (w szczególności zażalenie)³¹. Uprawnienie takie nie wynika bowiem *expressis verbis* z żadnego z przepisów procedury sądowoadministracyjnej. Jest to zabieg celowy, ponieważ skarżący, pomimo odmowy wstrzymania wykonania decyzji przez organ, jest uprawniony do wniesienia takiego wniosku – złożenia go wprost do sądu, zgodnie z art. 61 § 3 p.p.s.a. Może on zamieścić taki wniosek już w skardze do tego sądu, ale również, w sytuacji odmowy przez organ, może skierować odrębny wniosek do sądu, przesyłając go w ślad za skargą. Tym samym brak możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego przez organ w żaden sposób nie wpływa negatywnie na ochronę słusznego interesu skarżącego, który (wnosząc o wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji do organu), w sposób niebudzący wątpliwości, jest zainteresowany jak najszybszym wstrzymaniem wykonania takiej decyzji. Może on bowiem nadal realizować swoje uprawnienie, ponieważ nie ma ono charakteru jednokrotnego. Tym samym uprawniony może wielokrotnie składać wniosek w tym przedmiocie. Tak jak odmowa wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji przez organ nie pozbawia skarżącego uprawnienia do złożenia wniosku do sądu, tak samo nie pozbawia go również uprawnienia do ponowienia tego wniosku do sądu, w sytuacji uprzedniego wydania odmowy przez ten sąd. Skarżący musi jednak mieć na uwadze, że każdy kolejny wniosek skierowany do sądu musi uzasadniać odmienne argumenty od tych, które zostały zawarte w poprzednim wniosku, bowiem te nie zyskały aprobaty w ocenie sądu, czego skutkiem była odmowa wstrzymania przez niego wykonania decyzji ostatecznej³².

W tym kontekście istotne znaczenie dla organu ma precyzyjne ustalenie, kto jest adresatem wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej do sądu administracyjnego ostatecznej decyzji. Organ nie jest bowiem zobowiązany do automatycznego podjęcia działania, tj. rozpoznania wniosku skarżącego, w sytuacji, gdy jego wyraźną wolą

³¹ J.P. TARNO, *Komentarz do art. 61...*, s. 187; W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Postępowanie...*, s. 480; R. SAWUŁA, *Wstrzymanie...*, s. 343.

³² Należy mieć na uwadze, że wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji przez sąd warunkowane jest zmaterializowaniem się przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a. Wobec tego każdy wniosek skarżącego winien precyzyjnie wskazywać okoliczności, które niewątpliwie materializują co najmniej jedną z tych przesłanek.

było skierowanie takiego wniosku wyłącznie do sądu. Nic nie stoi na przeszkodzie wstrzymaniu wykonania ostatecznej decyzji przez organ, pomimo braku takiego wniosku (bowiem został on skierowany wprost do sądu), choć z tym zastrzeżeniem, że w takiej sytuacji podjęte przez organ działanie byłoby działaniem z urzędu, a nie na wniosek skarżącego (który skierował wniosek wyłącznie do sądu). Jeżeli zatem wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji został zawarty w skardze do sądu i nie wynikałoby z niego, by skarżący wyraźnie żądał jego rozpoznania zarówno przez organ, jak i przez sąd, to niewątpliwie należałoby przyjąć, że adresatem tego wniosku nie jest organ, ale tylko sąd, bowiem on jest adresatem skargi. Podkreślenia przy tym wymaga, że to na skarżącym ciąży obowiązek wyraźnego i jednoznacznego wskazania, na jakim etapie, a także który podmiot ma rozpoznać jego wniosek. Nic nie stoi na przeszkodzie, by w sytuacji, gdy skarżący zawarł wniosek w skardze i wyraźnie nie żądał rozpoznania tego wniosku również przez organ, w odpowiedzi na skargę organ ustosunkował się do kwestii bezzasadności tego wniosku. Jeżeli bowiem uznałby ten wniosek (tj. skierowany do sądu) za zasadny, mógłby, co zostało już powiedziane, wstrzymać wykonanie wydanej przez siebie decyzji z urzędu, jeśli oczywiście nie wystąpiłaby żadna z przeszkód, o których mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Wskazanie adresata wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji może natomiast nastąpić, jeśli wniosek taki w szczególności skarżący zamieści w samej skardze, także przez podanie odpowiedniej podstawy prawnej, tj. art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. lub art. 61 § 3 p.p.s.a. Jeżeli wniosek zawiera łącznie wymienione podstawy prawne, to nie może budzić wątpliwości, że wyraźną intencją skarżącego jest żądanie wstrzymania (aktu) decyzji przez organ, a w sytuacji odmowy, także przez sąd, po przekazaniu mu skargi wraz z materiałami sprawy³³. Z kolei w przypadku, gdy wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji został oparty na

³³ „Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu zawarty w skardze jedynie w sytuacji, gdy jest wyraźnie oparty na przepisie art. 61 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), podlega rozpatrzeniu przez organ, który wydał zaskarżony akt. W przypadku natomiast złożenia wniosku na podstawie art. 61 § 3 tej ustawy, oparcia go na błędnej podstawie lub wniesienia bez podstawy prawnej, uznać należy, że jego

dwóch podstawach prawnych, tj. na art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. oraz na art. 61 § 3 p.p.s.a., a organ pozytywnie rozpatrzył ten wniosek i wydał w tym zakresie postanowienie, które po przekazaniu do sądu nie zostało przez ten sąd uchylone lub zmienione, a więc nadal funkcjonuje w obrocie prawnym, sąd ten nie jest uprawniony do samodzielnego, ponownego rozpoznania tego wniosku, bo rozpatrzenie go przez organ skutkowało już wstrzymaniem decyzji, a samo przekazanie skargi wraz z wnioskiem do sądu administracyjnego nie skutkowało automatyczną utratą mocy obowiązującej postanowienia organu wydanego w trybie art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a.³⁴ W takiej sytuacji postępowanie przed sądem administracyjnym w zakresie rozpoznania wniosku skarżącego o wstrzymanie wykonania decyzji jest bezprzedmiotowe³⁵.

Istotne jest również to, że nawet przekazanie skargi wraz z materiałami do sądu bez rozpatrzenia przez organ wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji nie zobowiązuje do zwrotu przez sąd tych materiałów celem uzupełnienia tej czynności. Po przekazaniu do sądu skargi wraz z materiałami organ traci uprawnienie, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a., i brak jest podstaw do tego, by mógł je powtórnie uzyskać. Analogicznie w sytuacji, gdy pomimo wyraźnego żądania skarżącego organ swoje stanowisko w kwestii braku zasadności wstrzymania wykonania decyzji zawarł w odpowiedzi na skargę, zamiast w postanowieniu. Postanowienie takie, co zostało już powiedziane, nie jest w żaden sposób zaskarżalne. Wobec tego nawet ewentualne uchybienie proceduralne organu nie naruszałoby w żaden sposób partykularnego interesu skarżącego, skoro ten jest uprawniony do sformułowania takiego wniosku w samej skardze lub innym piśmie załączonym do skargi i skierowania jej wprost do sądu albo też do wystąpienia (w sytuacji negatywnego rozpatrzenia wniosku przez organ) wprost do sądu z odrębnym wnioskiem w takiej sprawie.

Na marginesie dodania również wymaga, że przepis art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. umożliwia wstrzymanie wykonania decyzji w całości lub części.

adresatem jest sąd I instancji” (postanowienie NSA z 25 listopada 2011 r., II OZ 1132/11, «Legalis» nr 436097).

³⁴ Postanowienie NSA z 4 lutego 2005 r., II GZ 1/05, «Legalis» nr 608689.

³⁵ Postanowienie NSA z 17 maja 2006 r., II OZ 508/06, «Legalis» nr 84872.

Należy jednak poczynić pewne zastrzeżenie. Decyzje administracyjne (rozkazy personalne), których przedmiotem jest zwolnienie policjanta ze służby w Policji, są szczególnego rodzaju aktami administracyjnymi, bowiem rozstrzygają wyłącznie jedną kwestię, tj. zwolnienia ze służby w Policji. Tym samym nie budzi wątpliwości, że ich wstrzymanie może nastąpić wyłącznie w całości. Niemożliwe byłoby wstrzymanie takiej decyzji w części.

Przepis art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. nie wskazuje, w jakich okolicznościach dopuszczalne jest wstrzymanie przez organ wykonania wydanej przez niego decyzji ostatecznej. Nie precyzuje żadnych przesłanek pozytywnych, których spełnienie umożliwia wstrzymanie jej wykonania³⁶. Nie oznacza to, że w tym zakresie istnieje całkowita dowolność. Wstrzymanie decyzji przez organ nie może bowiem nastąpić, jeśli zaistniała jedna z dwóch przesłanek negatywnych, tj. gdy zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie jej wykonania. Zaznaczenia wobec tego wymaga, że pragmatyka służbowa nie statuuje przepisu szczególnego, który wprost (*in genere*) wyłączałby możliwość wstrzymania wykonania decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji na jakiegokolwiek podstawie zwolnienia. Z kolei w odniesieniu do pierwszej przesłanki wskazać należy, że jej badanie (a zatem czy zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, o których mowa w art. 108 § 1 k.p.a.) winno być dokonane przez organ w związku z rozstrzygnięciem kwestii wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej, niezależnie od tego, czy faktycznie w danej sprawie nadano decyzji rygor natychmiastowej

³⁶ „Kwestię wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności w zasadzie pozostawiono uznaniu organu administracyjnego, które ograniczone jest jedynie wskazaniem przypadków, kiedy udzielenie ochrony tymczasowej jest niedopuszczalne” (J.P. TARNO, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. System prawa administracyjnego*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, X, Warszawa 2016, s. 325, «Legalis/el.»), a także IDEM, *Komentarz do art. 61...*, s. 187; W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Postępowanie...*, s. 480; R. SAWUŁA, *Wstrzymanie...*, s. 342.

wykonalności³⁷. Organ I instancji mógł bowiem nie zastosować art. 108 § 1 k.p.a. pomimo tego, że istniały ku temu przesłanki³⁸, i nadal one istnieją. To organ, rozstrzygając kwestię ewentualnego wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej, bada zatem, czy zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, a nie czy zachodziły one w odniesieniu do decyzji nieostatecznej w chwili jej wydania i powodu, dla którego rygor ten nie został tej decyzji niezasadnie nadany.

Po przekazaniu sądowi skargi kompetencja w zakresie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji przechodzi na sąd. Jeżeli organ nie wstrzymał jej wykonania, jej wstrzymanie przez sąd jest zależne od uprzedniego wniosku skarżącego. Sąd nie uzyskał zatem, tak jak organ, kompetencji do działania z urzędu. Jeżeli jednak organ wstrzymał wykonanie decyzji ostatecznej, sąd może zmienić lub uchylić to postanowienie w każdym czasie w razie zmiany okoliczności. Takie samo uprawnienie posiada sąd w sytuacji wydania przez siebie postanowienia w sprawie wstrzymania zaskarżonej decyzji³⁹. Postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji, o zmianie lub uchyleniu tego postanowienia sąd może wydać na posiedzeniu niejawnym (art. 61 § 5 p.p.s.a.). Przekazanie skargi sądowi wytycza punkt początkowy okresu, w którym sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji. Uprawnienie to przysługuje sądowi w trakcie trwania postępowania sądownoadministracyjnego, o ile oczywiście skarżący złoży taki wniosek⁴⁰. Nie dotyczy to jednak uprawnienia do zmiany lub uchylenia uprzednio wydanego postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji. Sąd może z urzędu zmienić lub uchylić zarówno swoje postanowienie, jak i to,

³⁷ R. SAWUŁA, *Wstrzymanie...*, s. 346.

³⁸ Należy tylko zaznaczyć, że jeśli organ I instancji nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności i została ona wykonana przed tym, jak stała się ostateczna, to kwestia wstrzymania jej wykonania staje się bezprzedmiotowa. Kwestie te zostaną omówione szerzej w dalszej części opracowania.

³⁹ „Postanowieniem w sprawie wstrzymania aktu lub czynności sąd nie jest związany, może je zmienić lub uchylić w każdym czasie w przypadku zmiany okoliczności” (B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 446).

⁴⁰ J.P. TARNO, *Sądowa kontrola...*, s. 325, «Legalis/el.»

które zostało wydane przez organ, w każdym czasie w razie zmiany okoliczności. W tym zakresie może działać zarówno z urzędu⁴¹, jak i na wniosek skarżącego. Wstrzymanie wykonania decyzji traci z kolei moc (jeśli wcześniej nie uchylono postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji) z dniem: wydania przez sąd orzeczenia uwzględniającego skargę albo uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego skargę (art. 61 § 6 pkt 1 i 2 p.p.s.a.)⁴².

Sąd może wydać, na wniosek skarżącego, postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji o zwolnieniu ze służby, jeśli zaistnieją enumeratywnie wskazane w art. 61 § 3 p.p.s.a. przesłanki uzasadniające to wstrzymanie⁴³, tj. jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo⁴⁴ wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków⁴⁵. Katalog tych przesłanek ma charakter zamknięty (*numerus clausus*)⁴⁶. Udzielenie ochrony tymczasowej poprzez wstrzymanie wykonania decyzji możliwe jest zatem, jeśli zmaterializuje się co najmniej jedna z tych

⁴¹ J.P. TARNO, *Komentarz do art. 61...*, s. 190; W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Postępowanie...*, s. 482.

⁴² „Artykuł 61 § 6 p.p.s.a. znajduje zastosowanie we wszystkich sytuacjach, które zgodnie z obowiązującymi przepisami mogły doprowadzić do wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, w szczególności do sytuacji wskazanych w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Nie ma zatem znaczenia, czy wstrzymanie nastąpiło przez organ administracyjny na podstawie art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a., czy przez sąd w ramach uprawnień i na zasadach określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a.” (postanowienie NSA z 25 lutego 2016 r., II OSK 333/16).

⁴³ M. JAGIELSKA, A. WIKTOROWSKA, P. WAJDA, *Komentarz do art. 61*, [w:] *Prawo...*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, «Legalis/el.», teza 1; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, red. B. DAUTER, Warszawa 2007, s. 132 i n.

⁴⁴ „Przepis art. 61 § 3 zd. 1 *in fine* wymaga jedynie zagrożenia ich wystąpienia («zachodzi niebezpieczeństwo»), czyli można się ich spodziewać na podstawie racjonalnej oceny zakresu, zasad i trybu wykonania aktu lub czynności w czasie zawisłości sprawy w sądzie administracyjnym” (*Prawo...*, red. B. DAUTER, s. 133).

⁴⁵ Dodania wymaga, że przepisem tym przewidziano wyjątek, tj. „z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególnie wyłącza wstrzymanie ich wykonania”. Kwestia ta jest jednak nieistotna z punktu widzenia omawianej problematyki.

⁴⁶ J.P. TARNO, *Komentarz do art. 61...*, s. 189, a także postanowienie WSA w Lublinie z 17 marca 2021 r., III SA/Lu 75/21, «Legalis» nr 2566007.

przesłanek. Świadczy o tym użyty w tekście przepisu art. 61 § 3 p.p.s.a. spójnik „lub”, wskazujący na zastosowanie w tym przypadku alternatywy łącznej. Przesłanki uzasadniające wstrzymanie decyzji ustanowione dla sądu są zgoła odmienne od tych, które zostały ustanowione dla organu, bowiem organ ma pełną swobodę w tym zakresie (w granicach uznania administracyjnego), a jedynie określono przesłanki, których wystąpienie powoduje, że wstrzymanie wykonania decyzji jest niedopuszczalne. Nie budzi również wątpliwości, że obowiązek wykazania zasadności wstrzymania wykonania decyzji, niezależnie od tego, czy wniosek kierowany jest do organu, czy też do sądu, w całości obciąża skarżącego⁴⁷. Jeżeli zatem skarżący nie wykaże zasadności wstrzymania decyzji ostatecznej, w tym co najmniej jednej z przesłanek, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., to nie może być to uznane jako brak formalny (art. 49 § 1 p.p.s.a.), uzasadniający wezwanie do jego uzupełnienia, ale jako okoliczność, która nie uzasadnia zastosowania tego instrumentu albo świadczy o braku wystąpienia przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej, co w konsekwencji winno skutkować negatywnym rozstrzygnięciem w tym zakresie⁴⁸. Nie stoi to jednak na przeszkodzie ponowieniu takiego wniosku. Dodania również wymaga, że w przeciwieństwie do postanowień wydanych przez organ, to, które jest wydane przez sąd, podlega zaskarżeniu na podstawie art. 194 § 1 pkt 2 p.p.s.a.⁴⁹ Zażalenie z kolei wnosi się w terminie siedmiu dni od doręczenia postanowienia (art. 194 § 2 p.p.s.a.).

⁴⁷ „Konieczne jest wykazanie szczegółowych przyczyn uzasadniających możliwość wystąpienia sytuacji, która spowoduje zajście choćby jednej z przesłanek wymienionych w art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)” (postanowienie NSA z 14 lipca 2010 r., II GSK 779/10, «Legalis» nr 674209), a także postanowienie NSA z 23 marca 2018 r., I GZ 55/18, «Legalis» nr 1759536; postanowienie NSA z 23 marca 2018 r., I GZ 54/18, «Legalis» nr 1759535; postanowienie NSA z 6 marca 2018 r., II FZ 785/17, «Legalis» nr 1738636; postanowienie NSA z 26 stycznia 2018 r., II GSK 2093/17, «Legalis» nr 1735146; postanowienie NSA z 7 grudnia 2017 r., II GZ 862/17, «Legalis» nr 1748965; postanowienie NSA z 24 maja 2016 r., II GZ 498/16, «Legalis» nr 1468503 – i tam powołane orzecznictwo.

⁴⁸ J.P. TARNO, *Sądowa kontrola...*, s. 325, «Legalis/el.».

⁴⁹ J.P. TARNO, *Komentarz do art. 61...*, s. 190.

3. DOPUSZCZALNOŚĆWSTRZYMANIA WYKONANIA OSTATECZNEGO ROZKAZU PERSONALNEGO O ZWOLNIENIU POLICJANTA ZE SŁUŻBY W POLICJI

Instytucja wstrzymania wykonania decyzji dotyczy wyłącznie tego rodzaju decyzji administracyjnych, które mogą być wykonane (wykonywane)⁵⁰, tj. takich, które stwierdzają lub tworzą po stronie swoich adresatów obowiązki prawne lub uprawnienia⁵¹. Nie budzi wątpliwości, że rozkazy personalne, których przedmiotem jest zwolnienie policjanta ze służby w Policji, należą do tej kategorii decyzji administracyjnych, które posiadają przymiot wykonalności. Ich przedmiotem jest bowiem wyłącznie zwolnienie ze służby w Policji. Powodują one definitywne rozwiązanie węzła prawnego (stosunku służbowego) pomiędzy policjantem a jego przełożonym właściwym w sprawach osobowych, definitywnie pozbawiając tego funkcjonariusza jego dotychczasowego statusu (funkcjonariusza publicznego – funkcjonariusza Policji). Mają one charakter konstytutywny w tym znaczeniu, że na nowo określając sferę praw i obowiązków osoby fizycznej, pozbawiają ją tych uprawnień, które *stricte* związane są z pozostawaniem w stosunku służbowym.

Instytucja wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 61 p.p.s.a., odnosi się także do takich decyzji, które nie zostały jeszcze wykonane⁵². Wstrzymanie wykonania decyzji może bowiem odnieść

⁵⁰ „Pod pojęciem wykonania aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danym akcie” (J.P. TARNO, *Sądowa kontrola...*, s. 324, «Legalis/el.»), a także IDEM, *Komentarz do art. 61...*, s. 186; J.P. TARNO, E. FRANKIEWICZ, M. SIENIĆ, M. SZEWCZYK, J. WYPORSKA, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 149; postanowienie WSA w Warszawie z 14 grudnia 2010 r., III SA/Wa 1246/10, «Legalis» nr 702860; postanowienie WSA w Gdańsku z 28 kwietnia 2009 r., I SA/Gd 204/09, «Legalis» nr 886575.

⁵¹ M. JAGIELSKA, A. WIKTOROWSKA, P. WAJDA, *Komentarz do art. 61...*, «Legalis/el.», teza 1.

⁵² Postanowienie NSA z 13 września 2023 r., III OZ 369/23, «Legalis» nr 2998651; postanowienie NSA z 1 grudnia 2020 r., I OZ 1004/20, «Legalis» nr 2569568; postanowienie NSA z 23 października 2018 r., I OSK 3524/18, «Legalis» nr 1863756; postanowienie NSA z 27 marca 2018 r., I OZ 277/18, «Legalis» nr 1755963; postanowienie

skutek wyłącznie na przyszłość (*ex nunc*). Warunkiem wobec zastosowania tego instrumentu prawnego jest to, aby wykonanie ostatecznej decyzji nie nastąpiło do czasu rozpatrzenia wniosku w tym przedmiocie. Nie ma on wobec tego zastosowania, w sytuacji gdy decyzja, której skarga dotyczy, została już wykonana. Wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej nie może bowiem prowadzić do odwrócenia *ex tunc* skutków, które już zaistniały wskutek wykonania tej decyzji. Konstrukcja ta ma charakter tymczasowej ochrony w sytuacji, gdy do wykonania ostatecznej decyzji jeszcze nie doszło, a jej wykonanie mogłoby wywołać negatywne dla skarżącego skutki. Jeżeli zatem instytucja ta ma za zadanie chronić skarżącego przed negatywnymi następstwami wykonania ostatecznej decyzji, to jak słusznie zaznacza Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 27 listopada 2007 r. (II OZ 1176/07)⁵³, jej wykonanie, przed rozpatrzeniem wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji, niweczy cel zastosowania tego instrumentu prawnego.

Odnosząc przedmiotowe kwestie do decyzji administracyjnej – rozkazu personalnego w sprawie zwolnienia policjanta ze służby w Policji, wskazania wymaga, że wykonanie tego rodzaju decyzji ma charakter jednokrotny. Ogranicza się wyłącznie do zwolnienia policjanta ze służby w Policji lub innymi słowy do rozwiązania z nim węzła prawnego (stosunku służbowego) w dacie określonej w tym rozkazie personalnym. Z chwilą jego zwolnienia (z upływem dnia wskazanego w ostatecznej decyzji jako data zwolnienia ze służby w Policji) decyzja ta jest wykonana. Tym samym tego rodzaju decyzji nie sposób permanentnie wykonywać⁵⁴. Wykonanie decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji należy

NSA z 27 lipca 2017 r., I OZ 1113/17, «Legalis» nr 1652513; postanowienie NSA z 13 lipca 2017 r., I OZ 1085/17, «Legalis» nr 1663476; postanowienie NSA z 4 grudnia 2015 r., I OZ 1591/15, «Legalis» nr 1386443; postanowienie NSA z 10 lipca 2009 r., I OZ 716/09, «Legalis» nr 689269; postanowienie NSA z 12 grudnia 2008 r., I OZ 896/08, «Legalis» nr 688608; postanowienie NSA z 16 kwietnia 2004 r., OZ 26/04, «Legalis» nr 298117, a także J.P. TARNO, E. FRANKIEWICZ, M. SIENIĆ, M. SZEWCZYK, J. WYPORSKA, *Sądowa kontrola...*, s. 150.

⁵³ «Legalis» nr 168802.

⁵⁴ Tak jak to ma miejsce w sytuacji mianowania policjanta na określone stanowisko służbowe. Decyzja w tym zakresie jest wykonywana do czasu zwolnienia go z zajmowanego stanowiska służbowego. Z kolei wykonanie decyzji o zwolnieniu z zajmowanego

bowiem odróżnić od konsekwencji, jakie zostały wywołane wskutek wykonania tej decyzji. Jeżeli wykonaniem decyzji o zwolnieniu jest jedynie rozwiązanie stosunku służbowego, wskutek czego osoba będąca funkcjonariuszem Policji traci ten status, to konsekwencją tego jest to, że osoba taka, od chwili zwolnienia, trwale nie posiada już tego statusu. Utrzymujący się stan rzeczy, po zwolnieniu ze służby, polegający na tym, że osobie fizycznej nie przysługuje już trwale przymiot funkcjonariusza, bo nie pozostaje on już w stosunku służbowym, sam w sobie nie stanowi wykonania decyzji (nie jest jej wykonywaniem), ale jest właśnie ową konsekwencją jej wykonania.

Jeżeli zatem decyzji nieostatecznej o zwolnieniu ze służby nadano rygor natychmiastowej wykonalności, na podstawie art. 108 § 1 k.p.a., a organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję w całości, wskutek czego policjant został zwolniony w dacie określonej w rozkazie personalnym organu I instancji, to nie budzi wątpliwości, że wniesienie skargi wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania tej decyzji jest bezprzedmiotowe, bowiem nie sposób wstrzymać wykonania decyzji administracyjnej, której wykonanie w przeszłości wywołało już określony skutek. Analogicznie w sytuacji, w której co prawda decyzji nieostatecznej o zwolnieniu ze służby nadano rygor natychmiastowej wykonalności, ale wprowadzono ją do obrotu prawnego w dacie późniejszej niż data określona w tym rozkazie jako data zwolnienia ze służby. Zgodnie bowiem z art. 110 k.p.a. organ, który wydał decyzję, jest nią związany od dnia jej doręczenia. Stosownie natomiast do art. 130 § 1 k.p.a. przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 2 k.p.a.). Przepisów tych nie stosuje się jednak w przypadkach, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.) lub decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3 k.p.a.). W sytuacji wniesienia środka zaskarżenia w postaci odwołania organ odwoławczy winien wobec tego określić na nowo datę zwolnienia ze służby, która nie może

stanowiska polega na jednokrotnym zwolnieniu policjanta z tego stanowiska. Po zwolnieniu ze stanowiska wykonana decyzja nie jest już nadal wykonywana.

przypaść przed datą wprowadzenia decyzji organu I instancji do obrotu prawnego. Od tej chwili bowiem decyzja organu I instancji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, może być najwcześniej wykonana. Wniesienie z kolei skargi od decyzji ostatecznej, której określono na nowo datę zwolnienia ze służby jako dzień, w którym decyzja organu I instancji została wprowadzona do obrotu prawnego, z uwagi na fakt, że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności, również uniemożliwia pozytywne rozpatrzenie wniosku o wstrzymanie jej wykonania. Z oczywistych względów, w takiej sytuacji nowo ustalona przez organ odwoławczy data zwolnienia policjanta ze służby w Policji będzie przypadać jeszcze przed dniem wydania decyzji ostatecznej. Wobec tego w chwili rozpatrywania wniosku o wstrzymanie wykonania rozkazu personalnego, któremu nadano rygor natychmiastowej wykonalności, także będzie on już wykonany. Jeżeli natomiast decyzji organu I instancji nie został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, to wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie, a co za tym idzie – organ odwoławczy, rozstrzygając sprawę, zobowiązany jest określić na nowo – na przyszłość termin zwolnienia ze służby, w taki sposób, aby przypadła ona najwcześniej w dniu wprowadzenia decyzji ostatecznej do obrotu prawnego albo później, tj. po tym dniu. Z kolei wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej możliwe jest wyłącznie w sytuacji, gdy w dniu rozpoznania wniosku w tej sprawie decyzja nie jest jeszcze wykonana. Wobec tego zastosowanie ochrony tymczasowej polegającej na wstrzymaniu wykonania ostatecznej decyzji – rozkazu personalnego o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji możliwe jest tylko wtedy, gdy określono w niej taką datę zwolnienia policjanta ze służby, która jeszcze nie nastąpiła w dacie rozpoznania wniosku, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. albo w art. 61 § 3 p.p.s.a., a zatem w sytuacji, gdy w chwili rozpoznawania tego wniosku faktyczne zwolnienie ze służby w Policji jeszcze nie nastąpiło, tj. nie nastąpiło jeszcze faktyczne jej wykonanie⁵⁵.

⁵⁵ Wydaje się zasadne stwierdzenie, że wstrzymanie decyzji, o którym mowa w art. 61 p.p.s.a., może mieć zastosowanie do decyzji, które są wykonywane, tj. takiej, która wywołuje określone skutki. Nie może mieć natomiast odniesienia do decyzji, które w przeszłości wywoływały określony skutek.

Niezależnie od tego, niemożliwe byłoby przyjęcie, że dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji o zwolnieniu ze służby, która została wykonana, także z tej przyczyny, że pragmatyka służbowa określiła precyzyjnie, w jaki sposób możliwa jest reaktywacja stosunku służbowego, w wyniku której mogą zostać uchylone skutki, jakie wywołało wykonanie ostatecznej decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji. Jest nią instytucja przywrócenia do służby, o której mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji⁵⁶. Przywrócenie do służby następuje *ex lege* z chwilą uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości. Dodania również wymaga, że uchylene, w rozumieniu art. 42 ust. 1 ustawy o Policji, należy rozumieć jako uchylene decyzji mającej charakter ostateczny⁵⁷. Tym samym reaktywacja stosunku służbowego z mocy prawa skutkująca przywróceniem do służby może nastąpić w wyniku uchylecia ostatecznego rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby stwierdzonego wyrokiem sądu administracyjnego, któremu przysługuje przymiot prawomocności. Przywrócenie do służby zawsze następuje *ex nunc*, niezależnie od tego, czy ostateczna decyzja o zwolnieniu zostaje wyeliminowana wskutek jej uchylecia przez sąd, czy też w wyniku stwierdzenia jej nieważności.

Z kolei tymczasowe wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji ma charakter temporalny i rozciąga się na okres od wydania postanowienia przez sąd do chwili, o której mowa w art. 61 § 6 p.p.s.a., chyba że wcześniej postanowienie w tym zakresie zostanie uchylone, zgodnie z art. 61 § 4 p.p.s.a. Zatem instrument prawny polegający na wstrzymaniu decyzji ostatecznej, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. albo w art. 61 § 3 p.p.s.a., wywołuje niewątpliwie skutek *ex nunc* (działa na przyszłość). Wstrzymanie tym samym wykonania ostatecznej decyzji o zwolnieniu

⁵⁶ Szerzej na ten temat – zob. P. GACEK, *Przywrócenie do służby na podstawie art. 42 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – wybrane zagadnienia*, «Przegląd Policyjny» 4(140)/2020, s. 5-31; IDEM, *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*, «Gubernaculum et Administratio» 2(22)/2020, s. 9-27.

⁵⁷ Przywrócenie do służby nie ma odniesienia do przypadku uchylecia decyzji nieostatecznej w administracyjnym toku instancji.

ze służby już wykonanej musiałoby polegać na reaktywowaniu stosunku służbowego, który skutek wykonania tej decyzji został definitywnie rozwiązany. Wstrzymanie takiej decyzji polegałoby bowiem na wyeliminowaniu wszelkich skutków, jakie ta ostateczna decyzja wywołała na skutek jej wykonania. Skoro, jak to już wcześniej zaznaczono, decyzja w przedmiocie zwolnienia policjanta ze służby w Policji załatwia jedną sprawę, tj. powoduje wyłącznie zwolnienie funkcjonariusza ze służby, na jednej z podstaw zwolnienia wskazanej w pragmatyce służbowej, w dacie określonej tą decyzją, to wstrzymanie wykonania takiej ostatecznej decyzji, którą już wykonano, skutkowałoby tym, że zwolniony policjant nie zostałby *de facto* skutecznie zwolniony ze służby w dacie określonej w rozkazy personalnym, jako data zwolnienia ze służby, ale nadal kontynuowałby nieprzerwanie stosunek służbowy – nadal pozostawałby w służbie. Dodać przy tym należy, że skoro jego stosunek służbowy został rozwiązany, bo decyzja została już wykonana, to wstrzymanie takiej decyzji musiałoby ten stosunek na nowo reaktywować już od daty, w której policjant ten został faktycznie zwolniony ze służby w Policji. Konsekwentnie należałoby wówczas przyjąć, że miałyby w takim przypadku zastosowanie nieznana pragmatyce służbowej konstrukcja prawna reaktywująca stosunek służbowy ze skutkiem *ex tunc*, niebędąca przywróceniem do służby, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji, bowiem przywrócenie do służby umożliwia jedynie reaktywację stosunku służbowego, ale wyłącznie ze skutkiem *ex nunc*. Jeśli przyjąć, że art. 42 ust. 1 ustawy o Policji w sposób kompleksowy reguluje kwestie przywrócenia do służby, polegający na ponownym reaktywowaniu *ex nunc* stosunku służbowego z funkcjonariuszem, który uprzednio został skutecznie zwolniony ze służby w Policji na podstawie ostatecznej decyzji o jego zwolnieniu, która następnie została wykonana, to oznacza, że w takiej sytuacji niewątpliwie przepis art. 61 § 2 pkt 1 albo art. 61 § 3 p.p.s.a. nie może mieć zastosowania, bowiem prowadziłoby to do wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji, która została już wykonana, a więc do pozbawienia takiej decyzji *ex tunc* skutków, które jej wykonanie wywołało w przeszłości. Wstrzymanie takiej decyzji powodowałoby ponowną reaktywację

stosunku służbowego, ze skutkiem *ex tunc*, a zatem w trybie, który nie został przewidziany w pragmatyce służbowej.

4. ZAKOŃCZENIE

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję administracyjną, tj. rozkaz personalny w przedmiocie zwolnienia policjanta ze służby w Policji, co do zasady, nie wstrzymuje jego wykonania. Skarga nie ma bowiem charakteru suspensywnego. Skarżący może jednak złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania tej decyzji. Żądanie to może zostać skierowane zarówno do organu, który wydał zaskarżoną decyzję, jak i do sądu administracyjnego właściwego do rozpoznania skargi. Uprawnienie w tym zakresie przysługuje wyłącznie skarżącemu. Warunkiem jednak możliwości skorzystania z tego instrumentu prawnego jest skuteczne wniesienie skargi. Nie budzi również wątpliwości, że możliwość wstrzymania wykonania decyzji istnieje wyłącznie w sytuacji, gdy decyzja w dniu rozpoznania stosowanego wniosku nie została jeszcze wykonana. Jej wykonanie niweczy bowiem cel tej instytucji, która ma służyć ochronie partykularnego interesu skarżącego przed ujemnymi następstwami, które mogłyby wystąpić, gdyby ostateczna decyzja administracyjna została wykonana. Instytucja ta nie ma natomiast na celu odwrócenia skutku, który nastąpił w wyniku wykonania decyzji. Ma jedynie zapobiec jej faktycznemu wykonaniu, jeśli jeszcze nie została wykonana. Tym samym formułując wniosek o wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji, należy w pierwszym rzędzie zbadać, czy w istocie nie nastąpiło już faktyczne zwolnienie policjanta w dacie określonej w rozkazie personalnym jako data zwolnienia ze służby. W takim przypadku żądanie należałoby uznać jako bezprzedmiotowe. W praktyce często skarżący (jak również ich profesjonalni pełnomocnicy) bezrefleksyjnie i automatycznie zamieszczają w skardze do sądu administracyjnego, którą kwestionują ostateczną decyzję o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji, wniosek o wstrzymanie jej wykonania, mimo że z okoliczności wynika, iż już nastąpiło jej wykonanie. Działanie tego rodzaju nie wpływa z pewnością

na efektywność podejmowanych czynności w postępowaniu sądowo-administracyjnym, a niejednokrotnie wpływa na czas rozpatrzenia skargi, bowiem w pierwszym rzędzie rozpatrzeniu podlega wnioszek o wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji.

WSTRZYMANIE WYKONANIA OSTATECZNEGO ROZKAZU PERSONALNEGO O ZWOLNIENIU POLICJANTA ZE SŁUŻBY W POLICJI – WYBRANE ZAGADNIENIA

Streszczenie

Artykuł został w całości poświęcony problematyce związanej z wstrzymaniem wykonania ostatecznego rozkazu personalnego o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji. Uprawnienie w tym przedmiocie posiada nie tylko organ, który wydał kwestionowaną decyzję, lecz także sąd administracyjny. Każde z tych uprawnień może być stosowane przez organ albo sąd w określonym czasie, po zaistnieniu konkretnych przesłanek materializujących to uprawnienie. Warunkiem możliwości skorzystania z tego instrumentu prawnego jest skuteczne wniesienie skargi. Uprawniony podmiot może natomiast wstrzymać wykonanie decyzji wyłącznie w sytuacji, gdy decyzja w dniu rozpoznania stosowanego wniosku nie została jeszcze wykonana.

STAY OF ENFORCEMENT OF A DISMISSAL ORDER FROM THE POLISH POLICE FORCE: SELECTED ISSUES

Summary

This article concerns the stay of enforcement of an order for a police officer's dismissal from the Polish Police Force. The entity which issued the contested dismissal order as well as the applicable administrative court has the authority to stay the procedure. Both the dismissing entity and the administrative court have a specified time limit to exercise these powers, following the emergence of a specific set of premises required for the implementation of the said powers. This legal instrument is available once a valid complaint has been submitted to the appellate authority, which may stay the enforcement order only if it has not been carried out by the day on which the appeal is considered.

Słowa kluczowe: Policja; policjant; zwolnienie ze służby w Policji; decyzja administracyjna (rozkaz personalny); wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej.

Keywords: The Police Force of the Republic of Poland; police officer; dismissal order; administrative decision; stay of enforcement of an administrative decision.

Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2012.
- CHRÓSCIELEWSKI W., TARNO J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- DANIEL P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- GACEK P., *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, «Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka» 2(23)/2011, s. 68-93.
- GACEK P., *Odwołanie od rozkazu personalnego*, «Przegląd Policyjny» 3(123)/2016, s. 80-98.
- GACEK P., *Przywrócenie do służby na podstawie art. 42 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – wybrane zagadnienia*, «Przegląd Policyjny» 4(140)/2020, s. 5-31.
- GACEK P., *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*, «Gubernaculum et Administratio» 2(22)/2020, s. 9-27.
- GRZEŚKÓW M., *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020.
- HAUSER R., DRACHAL J., MZYK E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra 2003.
- JAGIELSKA M., WIKTOROWSKA A., WAJDA P., *Komentarz do art. 61, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2023, «Legalis/el.».
- KOTOWSKI W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- KUCZYŃSKI T., MAZURCZAK-JASIŃSKA E., STELINA J., *Stosunek służbowy, [w:] System prawa administracyjnego*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, XI, Warszawa 2011.
- MICHAŁEK A., *Komentarz do art. 28, [w:] Ł. CZEBOTAR, Z. GĄDZIK, A. ŁYŻWA, A. MICHAŁEK, A. ŚWIERCZEWSKA-GĄSIOROWSKA, M. TOKARSKI, Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 366-368.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, red. B. DAUTER, Warszawa 2007.
- SAWUŁA R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl-Rzeszów 2008.

- SIERADZKA M., *Komentarz do art. 61, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. SKOCZYLAS, P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2023, «Legalis/el.».
- SZUSTAKIEWICZ P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- TANIEWSKA M., *Policja, [w:] Prawo policyjne. Komentarz*, I, red. S. SAGAN, Katowice 1992, s. 68-78.
- TARNO J.P., *Komentarz do art. 61, [w:] Prawo o postępowaniu administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2006.
- TARNO J.P., FRANKIEWICZ E., SIENIĆ M., SZEWCZYK M., WYPORSKA J., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- TARNO J.P., [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. System prawa administracyjnego*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, X, Warszawa 2016, «Legalis/el.».
- WIECZOREK M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.