

Glosa do wyroku
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 17 kwietnia 2024 r., III OSK 1136/22

Commentary on the judgement of the Supreme Administrative Court
of 17 April 2024, III OSK 1136/22

Комментарий к решению Высшего административного суда
от 17 апреля 2024 г., III OSK 1136/22

Коментар до рішення Головного адміністративного суду
від 17 квітня 2024 року, III OSK 1136/22

PAWEŁ GACEK

Dr, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
e-mail: p.gacek@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6365-3146>

Streszczenie: Komentowany wyrok dotyczył zagadnienia związanego z orzeczeniem, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji. Wykazano, że postępowanie dyscyplinarne w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji jest szczególnym trybem postępowania dyscyplinarnego, które nie jest inicjowane postanowieniem, o którym mowa w art. 134i ust. 5 ustawy o Policji. Argumentowano, że intencją ustawodawcy nie było stworzenie extraordinary trybu, w którym można by wydawać orzeczenia dyscyplinarne bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, ale trybu szczególnego postępowania dyscyplinarnego, zredukowanego wyłącznie do wydania orzeczenia. Zatem zasadne było uznanie, wbrew stanowisku wymienionego Sądu, że orzeczenie wydane bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego inicjuje i jednocześnie kończy postępowanie dyscyplinarne w danej sprawie. Nie jest natomiast orzeczeniem wydanym w ogóle bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Założenie przeciwne umożliwiałoby bowiem wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego, a następnie wydanie orzeczenia wobec tego samego policjanta w odniesieniu do tego samego czynu, wobec którego uprzednio zostało już wydane orzeczenie w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji. Skoro postępowanie dyscyplinarne w sprawie tego samego czynu i tego samego policjanta nie zostałoby prawomocnie zakończone wydaniem orzeczenia w trybie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, nie istniałaby przeszkoda, o której mowa w art. 135 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, uniemożliwiająca jego wszczęcie. Brak byłoby także podstaw do wzruszenia prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, w trybie nadzwyczajnym wznowienia postępowania dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 135r oraz art. 135s ustawy o Policji. Jeżeli orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, zostało wydane w ramach postępowania dyscyplinarnego, to zasadne jest również przyjęcie, że takie prawomocne orzeczenie materializuje przesłankę zawartą w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, która obowiązuje do obniżenia policjantowi nagrody rocznej za dany rok kalendarzowy.

Słowa kluczowe: Policja, policjant, postępowanie dyscyplinarne, orzeczenie dyscyplinarne, nagroda roczna

Summary: The commented judgement concerns an issue related to the decision referred to in Article 135fa, paragraph 1 of the Police Act. It is demonstrated that disciplinary proceedings under Article 135fa, paragraphs 1–2 of the Police Act are a special type of disciplinary proceedings which are not instituted by a ruling referred to in Article 134i, paragraph 5 of the Police Act. It is argued that the legislator's intention was to create an extraordinary procedure in which disciplinary decisions could be issued without conducting disciplinary proceedings, but a special procedure for disciplinary proceedings reduced exclusively to issuing a decision.

Therefore, it is justified to conclude, contrary to the position of the aforementioned Court, that a decision issued without instituting disciplinary proceedings, initiates and simultaneously terminates disciplinary proceedings in a given case. However, it is not a decision that is issued without conducting any disciplinary proceedings. The opposite assumption would make it possible to institute and conduct disciplinary proceedings and then issue a decision against the same police officer in relation to the same act for which a decision had already been issued pursuant to Article 135fa, section 1 of the Police Act. Since disciplinary proceedings concerning the same act and the same police officer would not be legally concluded by issuing a decision in the manner referred to in Article 135fa paragraph 1 of the Police Act, there would be no obstacle, referred to in Article 135 paragraph 1 item 3 of the Police Act, to instituting them again. There would also be no grounds for challenging a final decision referred to in Article 135fa, paragraph 1 of the Police Act, or for reopening disciplinary proceedings under the extraordinary procedure referred to in Article 135r and Article 135s of the Police Act. If the decision referred to in Article 135fa, paragraph 1 of the Police Act has been issued as part of disciplinary proceedings, it is also reasonable to assume that such a final decision materializes the premise contained in Article 110, paragraph 5, item 2 of the Police Act, which requires that annual bonus awarded to the police officer for a given calendar year be reduced.

Key words: Police, police officer, disciplinary proceedings, disciplinary decision, annual bonus

Резюме: Коментуємо рішення, яке стосувалося питання, пов'язаного з постановленням, упомянутым в ст. 135fa п. 1 Закона о Полиции. Было доказано, что дисциплинарное производство в порядке ст. 135fa п. 1–2 Закона о Полиции является особым порядком дисциплинарного производства, которое не инициируется постановлением, упомянутым в ст. 134i п. 5 Закона о Полиции. Было аргументировано, что намерением законодателя было не создание чрезвычайного порядка, в котором можно было бы выносить дисциплинарные решения без проведения дисциплинарного разбирательства, а особый порядок дисциплинарного разбирательства, сведенный исключительно к вынесению решения. Таким образом, было обоснованно признать, вопреки позиции указанного суда, что решение, вынесенное без возбуждения дисциплинарного разбирательства, инициирует и одновременно завершает дисциплинарное разбирательство по данному делу. Однако оно не является решением, вынесенным без проведения дисциплинарного разбирательства. Противоположное предположение позволяло бы возбудить и провести дисциплинарное производство, а затем вынести решение в отношении того же полицейского в связи с тем же деянием, в отношении которого ранее уже было вынесено решение в порядке, предусмотренном статьей 135fa части 1 Закона о Полиции. Поскольку дисциплинарное производство по делу об одном и том же деянии и в отношении одного и того же полицейского не было бы закончено вынесением решения в порядке, предусмотренном статьей 135fa части 1 Закона о Полиции, не существовало бы препятствие, о котором говорится в ст. 135 п. 1 п. 3 Закона о Полиции, предотвращающее его возбуждение. Также не было бы оснований для обжалования окончательного решения, о котором говорится в статье 135fa пункта 1 Закона о Полиции, в порядке чрезвычайного возобновления дисциплинарного разбирательства, о котором говорится в статье 135r и статье 135s Закона о Полиции. Если решение, о котором говорится в статье 135fa п. 1 Закона о Полиции, было вынесено в рамках дисциплинарного разбирательства, то обоснованным является также предположение, что такое правомочное решение материализует предпосылку, содержащуюся в ст. 110 п. 5 п. 2 Закона о Полиции, которая обязывает снизить полицейскому годовую премию за данный календарный год.

Ключевые слова: Полиция, полицейский, дисциплинарное производство, дисциплинарное решение, годовая премия

Анотація: Коментоване судове рішення стосувалося питання, пов'язаного з рішенням, про яке йдеться в ст. 135fa ч. 1 Закону про поліцію. Було доведено, що дисциплінарне провадження за ст. 135fa пп. 1–2 Закону про поліцію є особливим порядком дисциплінарного провадження, що не ініціюється рішенням, про яке йдеться у ст. 134i п. 5 Закону про поліцію. Було аргументовано, що наміром законодавця не було створення надзвичайної процедури, у межах якої можна було б ухвалювати дисциплінарні рішення без проведення дисциплінарного провадження, а запровадження особливої процедури дисциплінарного провадження, зведеної виключно до винесення рішення. Отже, було обґрунтовано визнати, всупереч позиції зазначеного суду, що рішення, винесене без порушення дисциплінарного провадження, ініціює і одночасно завершує дисциплінарне провадження у даній справі. Воно не є рішенням, винесеним

повністю без проведення дисциплінарного провадження. Протилежне припущення дало б можливість розпочати та провести дисциплінарне провадження, а потім ухвалити рішення щодо того самого поліцейського стосовно того самого діяння, щодо якого раніше вже було ухвалено рішення в порядку, передбаченому ст. 135fa п. 1 Закону про поліцію. Оскільки дисциплінарне провадження у справі про той самий вчинок і того самого поліцейського не могло б бути правомірно завершено винесенням рішення в порядку, передбаченому ст. 135fa ч. 1 Закону про поліцію, не існувало б перешкоди, про яку йдеться у ст. 135 ч. 1 п. 3 Закону про поліцію, що унеможлиблює його порушення. Також не було б підстав для оскарження остаточного рішення, про яке йдеться у ст. 135fa ч. 1 Закону про поліцію, у порядку надзвичайного поновлення дисциплінарного провадження, про яке йдеться у ст. 135r та ст. 135s Закону про поліцію. Якщо рішення, про яке йдеться у ст. 135fa абз. 1 Закону про поліцію, було ухвалено в межах дисциплінарного провадження, то також обґрунтовано вважати, що таке остаточне рішення реалізує передумову, передбачену у ст. 110 ч. 5 п. 2 Закону про поліцію, яка зобов'язує зменшити поліцейському річну премію за відповідний календарний рік.

Ключові слова: поліція, поліцейський, дисциплінарне провадження, дисциплінарне рішення, щорічна премія

Teza 1

Orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji¹, jest orzeczeniem wydanym bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego w takim znaczeniu, że postępowanie to nie jest inicjowane postanowieniem, o którym mowa w art. 134i ust. 5 ustawy o Policji. Orzeczenie to jednak inicjuje i jednocześnie kończy postępowanie dyscyplinarne w danej sprawie. Nie jest natomiast orzeczeniem wydanym w ogóle bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego.

Teza 2

Prawomocne orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, materializuje przesłankę zawartą w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, która obliгуje do obniżenia policjantowi nagrody rocznej za dany rok kalendarzowy.

Stan faktyczny sprawy rozstrzygniętej głosowanym wyrokiem przedstawiał się następująco. Organ I instancji (Komendant Wojewódzki Policji w Opolu), działając na podstawie art. 135fa ust. 1 i 2 ustawy o Policji, wydał orzeczenie, w którym uznał policjanta winnym zarzucanych mu przewinień dyscyplinarnych i wymierzył mu karę dyscyplinarną nagany. Policjant nie zaskarżył wymienionego orzeczenia, wskutek czego stało się ono prawomocne z upływem terminu do wniesienia odwołania. Następnie ten sam organ, działając na podstawie art. 110 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 w zw. z art. 110 ust. 1 i 3 oraz ust. 13 ustawy o Policji, wydał decyzję administracyjną (rozkaz personalny), którą obniżył temu policjantowi nagrodę roczną za rok kalendarzowy 2020 o 20%. Wymieniona decyzja została następnie zaskarżona przez

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.

policjanta do Komendanta Głównego Policji, który po rozpatrzeniu odwołania utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Z kolei policjant wniósł na wymienioną ostateczną decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w dniu 23 listopada 2021 r. wydał wyrok o sygn. akt II SA/Wa 1837/21², którym uchylił oba zaskarżone rozstrzygnięcia. Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd ten wskazał, że fakt popełnienia przewinienia dyscyplinarnego został stwierdzony w prawomocnym orzeczeniu dyscyplinarnym wydanym na podstawie art. 135fa ust. 1 i 2 ustawy o Policji, którym to orzeczeniem policjantowi wymierzono karę dyscyplinarną nagany. W tym kontekście, w ocenie Sądu, istotny był fakt braku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w tej sprawie, a nie tylko wydania w stosunku do funkcjonariusza prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego stwierdzającego popełnienie przez niego przewinienia dyscyplinarnego. Komendant Główny Policji, nie zgadzając się z tym orzeczeniem, zaskarżył go w całości do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w dniu 17 kwietnia 2024 r. wydał wyrok o sygn. akt III OSK 1136/22³, którym oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2021 r., II SA/Wa 1837/21. W ocenie NSA, zgodnie z art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji nagrodę roczną obniża się policjantowi w przypadku popełnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym. Zatem z treści tego przepisu w sposób jednoznaczny wynika, że przesłanka warunkująca obniżenie nagrody rocznej odwołuje się do postępowania dyscyplinarnego, które dodatkowo musi być prawomocnie zakończone. Z kolei do wydania orzeczenia dyscyplinarnego może dojść albo po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, albo też bez konieczności jego przeprowadzenia. W tym ostatnim przypadku rezygnacja z niego leży w gestii organu. Zastosowana w przepisie art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji stylizacja normatywna nie pozwala wobec tego na uznanie, że chodzi w nim o wydanie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego stwierdzającego popełnienie przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego. Gdyby bowiem taki był zamiysł ustawodawcy, nic nie stało na przeszkodzie, aby w przepisie zawrzeć ten właśnie warunek. Zgodnie natomiast z art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji przełożony dyscyplinarny może wydać orzeczenie bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, jeżeli okoliczności popełnionego czynu i wina policjanta nie budzą wątpliwości oraz nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary dyscyplinarnej surowszej niż nagana. W tych przypadkach orzeczenie wydaje się bez prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Ponadto zaznaczono, że ustawodawca wprowadzając ustawą

² Legalis nr 2696587.

³ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2FD88F3F8F> [dostęp: 15.04.2025 r.].

z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw⁴ art. 135fa do ustawy o Policji, dokonał również modyfikacji przesłanki wskazanej w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji. Zmiana polegała na tym, że sformułowanie „naruszenia dyscypliny służbowej, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym” zastąpiono jedynie sformułowaniem „popelnienia przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym”⁵. Wskazuje to na wyraźną intencję ustawodawcy wyłączenia orzeczenia wydanego w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji spod regulacji art. 110 ust. 5 pkt 2 tej ustawy. Zdaniem Sądu, z uwagi na negatywne skutki dla funkcjonariusza, jakie może wywołać zastosowanie regulacji, o której mowa w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, w sferze jego uposażenia, przepis ten winien być interpretowany ściśle, a nie rozszerzająco. Przyjąć zatem należy, że zabieg ustawodawcy w tym zakresie był celowy, zwłaszcza że w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji funkcjonariuszowi może być wymierzona jedynie kara dyscyplinarna upomnienia lub nagany, które stosownie do art. 134a ustawy o Policji oznaczają wyłącznie wytknięcie ukaranemu przez przełożonego dyscyplinarnego niewłaściwego postępowania. W ocenie Sądu celem ustawodawcy w tym przypadku mogło być zatem odstąpienie od dodatkowego karania funkcjonariusza, także w sferze finansowej. Konkludując swoje wywody, Sąd stanął na stanowisku, że skoro w tej sprawie policjant został ukarany karą nagany bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, na podstawie przepisu art. 135fa ust. 1 i 2 ustawy o Policji, to nie ziścił się warunek określony w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, uprawniający do obniżenia mu nagrody rocznej. To z kolei prowadziło do wniosku, że wydane w sprawie decyzje były wadliwe.

Jeżeli chodzi o stan prawny w analizowanej sprawie, to sprowadza się on do ustalenia, czy zastosowanie trybu, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, materializuje przesłankę do obniżenia nagrody rocznej, o której mowa w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, a zatem w istocie do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy prawomocne orzeczenie bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego jest orzeczeniem, które stwierdza jedynie fakt popelnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, czy też stwierdza fakt popelnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym. Kwestie związane z tym zagadnieniem były już przedmiotem szerszej analizy w ramach

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1610. Ustawa weszła w życie w dniu 1 października 2020 r.

⁵ W tym samym tonie wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2023 r., III SA/Gd 244/23, Legalis nr 2965687; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2024 r., III SA/Gl 443/23, Legalis nr 3129966.

odrębnego opracowania⁶. Wobec tego zbędne byłoby niejako powtórzenie całej argumentacji tam zawartej. Na uwagę i szerszą analizę zasługuje jednak stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, w ocenie którego wprowadzony do pragmatyki służbowej tryb szczególnie umożliwia wydanie orzeczenia dyscyplinarnego bez konieczności przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Konieczne jest więc udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy – na gruncie ustawy o Policji – w ogóle możliwe jest wydanie orzeczenia dyscyplinarnego, które nie zapada w ramach postępowania dyscyplinarnego, tj. bez jego przeprowadzenia.

Argumentem Sądu, przemawiającym za zasadnością przyjęcia, iż orzeczenie wydane w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji nie materializuje przesłanki, o której mowa w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, jest treść ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, która z jednej strony wprowadziła m.in. tryb, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, natomiast z drugiej zmodyfikowała treść art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji. W ocenie Sądu sama zmiana polegająca na tym, że sformułowanie „naruszenia dyscypliny służbowej, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym” zostało zastąpione sformułowaniem „popelnienia przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym”, dobitnie wskazuje, iż wyraźną intencją ustawodawcy było wyłączenie orzeczenia wydanego w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji spod regulacji art. 110 ust. 5 pkt 2 tej ustawy. Jeśli bowiem ustawodawca chciałby objąć przesłanką, określoną w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji tryb, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, dokonałby stosownej zmiany *expressis verbis* w treści przepisu wymienionego jako pierwszy, tj. wskazałby, iż przesłanką obniżenia nagrody rocznej jest wydanie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego stwierdzającego popelnienie przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, a nie popelnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym. Zdaniem Sądu natomiast, orzeczenie wydane w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji nie jest orzeczeniem wydanym po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego.

⁶ Zob. P. Gacek, *Obniżenie policjantowi nagrody rocznej w sytuacji popelnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym przeprowadzonym na podstawie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji*, w: *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów po nowelizacji ustawy o Policji z dnia 14 sierpnia 2020 r.*, red. R. Giętkowski, Piła 2022, s. 116–135.

Z przedstawioną argumentacją nie sposób się jednak zgodzić. Nie można bowiem *a limine* przyjąć, że podniesione przez Sąd argumenty stanowią wystarczającą podstawę do niebudzącego wątpliwości stwierdzenia, iż na gruncie pragmatyki służbowej możliwe jest wydanie orzeczenia dyscyplinarnego, które może być wydane poza postępowaniem dyscyplinarnym, a tym samym, że orzeczenie wydane w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji nie jest w istocie (tak jak każde inne orzeczenie dyscyplinarne wydane w trybie zwykłym) orzeczeniem stwierdzającym popełnienie przewinienia dyscyplinarnego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym, które spełnia kryteria, o których mowa w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji.

Warto wobec tego w tym miejscu odnieść się do innego stanowiska NSA, zawartego w wyroku z dnia 13 grudnia 2022 r., III OSK 6252/21⁷, w którym (co prawda w odniesieniu do innej materii) Sąd poczynił pewne uwagi natury ogólnej. Wskazał tam, że „ustalenie znaczenia normy prawnej rekonstruowanej na podstawie przepisów prawa wymaga przeprowadzenia szeregu zabiegów interpretacyjnych, które nie mogą ograniczać się wyłącznie do powołania się na językowe znaczenie użytych w tekście aktu prawnego zwrotów. Proces wykładni, aby był kompletny i prawidłowy, wymaga od sądu wykorzystania wszystkich dostępnych reguł wykładni, a zatem tak wykładni językowej, jak i systemowej, i funkcjonalnej. W kolejnym etapie sąd powinien porównać dyrektywy odtworzone przy wykorzystaniu każdej z reguł wykładni, a następnie, w razie gdy nie są one spójne, wybrać tę, która jest zgodna z konstytucyjnym systemem aksjologicznym. Z powyższego wynika więc po pierwsze, że wykładnię należy kontynuować nawet po uzyskaniu jednoznaczności językowej; po drugie, w razie konfliktu dać pierwszeństwo rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw systemowych i funkcjonalnych, jeśli rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości, co wiąże się z dopuszczeniem w tej sytuacji wykładni rozszerzającej albo zwężającej”⁸.

Odnosząc przedmiotowe rozważania na grunt omawianej problematyki, nie sposób przyjąć jako wystarczające dla poparcia postawionej przez Sąd tezy wyłącznie zestawienia norm, które wprowadziły tryb szczególny do pragmatyki służbowej (art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji) i dokonywanie wyłącznie na podstawie kryterium językowego znaczenia poszczególnych sformułowań i zwrotów pewnego rodzaju porównywania tych norm z regulacją wprowadzoną tą samą ustawą do innego przepisu (art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji), którą zmodyfikowano

⁷ Legalis nr 2858712.

⁸ W cytowanym orzeczeniu zawarto również odesłanie do szerszego omówienia tej kwestii, obecnego w innym orzeczeniu NSA – zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, Legalis nr 226254.

przesłankę uprawniającą do obniżenia nagrody rocznej. Niezależnie od tego, że samo zestawienie tych norm nie może jeszcze w niebudzący sposób wątpliwości przesądzać o tym, iż orzeczenie wydane w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji jest orzeczeniem wydanym poza postępowaniem dyscyplinarnym, a nie w jego ramach, konieczne jest stwierdzenie, że bezkrytyczne przyjęcie takiego stanowiska całkowicie pomijałoby funkcję i cel, jaki przyświecał ustawodawcy, który wprowadził tryb, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 do ustawy o Policji. Niewątpliwie elementy te winny być również brane pod uwagę przy ustalaniu znaczenia norm prawnych zawartych w przepisie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji.

Z kolei jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej⁹, nowelizując przepisy m.in. ustawy o Policji, kierowano się potrzebą zagwarantowania optymalnego przebiegu postępowania dyscyplinarnego oraz większej skuteczności oddziaływania przełożonych w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dyscypliny służbowej. Przejrzyste zasady i procedury prowadzenia postępowań dyscyplinarnych mają pozwolić ograniczyć zachowania niepożądane z punktu widzenia prawidłowego przebiegu służby, co w konsekwencji ma przyczynić się do poprawy efektywności jej pełnienia oraz wzrostu poczucia bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Jako przykład rozwiązań, które w sposób oczywisty mają na celu wzmocnienie praw przysługujących funkcjonariuszom, wskazano w szczególności możliwość wydania przez przełożonego dyscyplinarnego, po uzyskaniu pisemnej zgody funkcjonariusza, orzeczenia dyscyplinarnego bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, jeżeli okoliczności popełnionego czynu i wina funkcjonariusza nie budzą wątpliwości oraz nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary surowszej niż nagana. Zaproponowane zmiany zostały podyktowane wieloletnią praktyką i doświadczeniem podległych służb w zakresie prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Ich wprowadzenie nie wpłynie na zwiększenie obciążenia regulacyjnego formacji oraz uczestników postępowania dyscyplinarnego (s. 3–4 uzasadnienia)¹⁰.

⁹ Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej, druk nr 432, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=432> [dostęp: 15.04.2025 r.].

¹⁰ Porównaj również z uwagami Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej z dnia 3 lipca 2020 r., l.dz. BSA II-021-185/20, przyp. 9, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AE0D86E14FDDBD9EC12585A00041874A/%24File/432-002.pdf> [dostęp: 15.04.2025 r.], w którym wskazano m.in., że w ramach projektowanych rozwiązań słusznie znalazły się takie, które mają na celu wzmocnienie prawa przysługujących funkcjonariuszom w ramach postępowania dyscyplinarnego, tj.: w szczególności możliwość wydania przez przełożonego

Nie może wobec tego budzić wątpliwości, że intencją ustawodawcy wprowadzającego m.in. tryb, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, nie było wykreowanie ekstraordynaryjnego orzeczenia, które mogłoby być wydane poza postępowaniem dyscyplinarnym, lecz stworzenie trybu szczególnego postępowania dyscyplinarnego, bo maksymalnie uproszczonego, zredukowanego jedynie do wydania orzeczenia, w którym całość czynności zostałaby skoncentrowana na wydaniu takiego orzeczenia, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, bez konieczności formalnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (wydania postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec indywidualnie oznaczonego policjanta – obwinionego¹¹)¹² i przeprowadzenia w jego toku wszystkich niezbędnych czynności procesowych¹³ (prawidłowo udokumentowanych zgodnie z wymogami rozdziału X „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów” ustawy o Policji). Powołane fragmenty uzasadnienia projektu ustawy dobitnie świadczą o tym, że ustawodawca nowelizując przepisy pragmatyki służbowej, kierował się przede wszystkim potrzebą zagwarantowania optymalnego przebiegu postępowania dyscyplinarnego oraz większej skuteczności oddziaływania przełożonych w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dyscypliny służbowej. Bezsprzecznie zatem wprowadzony do pragmatyki służbowej tryb uproszczony, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, dedykowany jest *stricte* postępowaniu dyscyplinarnemu, który w założeniu ma pełnić funkcję skutecznego narzędzia, za pomocą którego przełożony dyscyplinarny będzie mógł w sposób efektywny zrealizować cel postępowania dyscyplinarnego, w sprawach o przewinienia dyscyplinarne o mniejszym ciężarze gatunkowym, w których nie zachodzi konieczność przeprowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego, bowiem okoliczności popełnionego przez policjanta czynu i jego wina nie budzą wątpliwości oraz nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary dyscyplinarnej surowszej niż nagana.

dyscyplinarnego, po uzyskaniu pisemnej zgody funkcjonariusza, orzeczenia dyscyplinarnego bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, jeżeli okoliczności popełnionego czynu i wina funkcjonariusza nie budzą wątpliwości oraz nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary surowszej niż nagana.

¹¹ Zgodnie z art. 134i ust. 1a ustawy o Policji wszczęcie postępowania dyscyplinarnego następuje w drodze postanowienia, którego odpis niezwłocznie doręcza się obwinionemu. Z kolei w myśl art. 134i ust. 5 *ab initio* ustawy o Policji, postępowanie dyscyplinarne wszczyna się z dniem wydania postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.

¹² „Postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego stanowi jednocześnie odpowiednik postanowienia o przedstawieniu zarzutów z k.p.k.”; F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 134i, w: Ustawa o Policji. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2021, s. 670.

¹³ Zgodnie z art. 134i ust. 5a pkt 1–3 ustawy o Policji celem postępowania dyscyplinarnego jest nie tylko ustalenie, czy czyn, którego popełnienie zarzucono obwinionemu, został popełniony i czy obwiniony jest jego sprawcą, lecz także wyjaśnienie przyczyn i okoliczności popełnienia tegoż, jak również zebranie i utrwalenie dowodów w sprawie.

W takim przypadku przed wydaniem orzeczenia, czynności w sprawie z udziałem policjanta mogą sprowadzić się do czynności wymienionych w art. 135fa ust. 2 ustawy o Policji, które same w sobie nie stanowią jeszcze o zainicjowaniu postępowania dyscyplinarnego, właśnie z tego względu, że są wykonywane z udziałem policjanta, a nie strony postępowania dyscyplinarnego, tj. obwinionego. Wydanie natomiast orzeczenia w sytuacji spełnienia wszystkich przesłanek wskazanych w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji stanowi już nie tylko o zainicjowaniu, lecz także o zakończeniu postępowania dyscyplinarnego wobec obwinionego (strony postępowania dyscyplinarnego), wobec którego wydawane jest to orzeczenie (obwiniony jest adresatem tego orzeczenia), jak również o należyтым zachowaniu wszystkich jego gwarancji procesowych, jako strony postępowania dyscyplinarnego. Nie bez znaczenia pozostaje bowiem fakt, iż tryb ten może zostać wdrożony wyłącznie za zgodą policjanta (nie obwinionego), jednakże kluczowe jest to, że to obwiniony (a nie policjant), wobec którego wydano orzeczenie w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, ma prawo do złożenia od niego odwołania. Prawo to gwarantuje niewątpliwie możliwość weryfikacji tego orzeczenia w sytuacji zmiany stanowiska strony postępowania dyscyplinarnego, tj. policjanta posiadającego status obwinionego, a nie „samego policjanta”, tj. podmiotu, który nie posiada statusu strony postępowania dyscyplinarnego.

Eliminacja z kolei z obrotu prawnego wydanego w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji orzeczenia skutkuje przyjęciem, iż postępowanie dyscyplinarne zostało zainicjowane właśnie z chwilą wydania tego orzeczenia, a więc że zostało ono wszczęte mimo braku formalnego wydania postanowienia w tym przedmiocie. W przypadku bowiem uchylecia w postępowaniu odwoławczym orzeczenia, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, za dzień wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przyjmuje się dzień wydania orzeczenia, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji (art. 134i ust. 7 ustawy o Policji).

Nie w każdym zatem przypadku wydanie postanowienia, o którym mowa w art. 134i ust. 5 ustawy o Policji, powoduje wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec obwinionego (policjanta). W niektórych przypadkach dniem tym może być dzień wydania orzeczenia dyscyplinarnego (które zostało następnie uchylone). Nie można jednak przy tym założyć, że tylko w sytuacji uchylecia orzeczenia wydanego w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji dochodzi do zainicjowania (poprzez wydanie tego orzeczenia) postępowania dyscyplinarnego, tj. tylko w sytuacji, gdy zostanie ono następnie uchylone, zgodnie z art. 134i ust. 7 ustawy o Policji, natomiast w sytuacji, gdy nie zostanie ono zaskarżone i stanie się prawomocne (z upływem terminu do wniesienia odwołania), orzeczenie takie wydawane jest poza

postępowaniem dyscyplinarnym, a więc nie jest wydawane w jego ramach. Takie założenie nie tylko przeczyłoby zasadom logicznego rozumowania, lecz także nie miałyby jakichkolwiek podstaw w przepisach ustawy o Policji. Ponadto dodatkowego wyjaśnienia wymagałoby wówczas kwestia, wobec kogo takie orzeczenie jest wydawane, skoro obwinionym jest wyłącznie strona postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 134i ust. 5 *in fine* ustawy o Policji – policjanta, co do którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, uważa się za obwinionego¹⁴. Natomiast w myśl art. 135j ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji orzeczenie dyscyplinarne powinno zawierać m.in. stopień, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe obwinionego¹⁵. Trudno byłoby przyjąć, zakładając, że ustawodawca jest racjonalny, iż używając pojęcia obwiniony w jednym przypadku, miał on na myśli policjanta, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne (wobec którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego), a zatem podmiot, który jest stroną tego postępowania, a następnie orzeczenie dyscyplinarne, a w drugim, w kontekście orzeczenia wydanego w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, obwinionym jest jedynie policjant będący adresatem wydanego wobec niego orzeczenia dyscyplinarnego, który nie jest stroną postępowania dyscyplinarnego, bowiem orzeczenie to wydano bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego (bez postanowienia o jego wszczęciu), ale którą może się stać wyłącznie w sytuacji, gdy wniesie środek zaskarżenia oraz gdy orzeczenie wydane w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji zostanie uchylone i postępowanie dyscyplinarne będzie toczyło się dalej w trybie zwykłym. Nie ma bowiem żadnych racjonalnych przesłanek, by pojęcie „obwiniony” rozumieć odmiennie w zależności od tego, w jakim trybie zostanie z jego udziałem przeprowadzone postępowanie dyscyplinarne.

¹⁴ „Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego następuje z dniem wydania postanowienia o jego wszczęciu. Od tej chwili policjanta, co do którego wydano przedmiotowe postanowienie, uważa się za obwinionego” (P. Łabuz, M. Michalski, w: A. Choromańska i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2022 [baza danych Legalis], Komentarz do art. 134i, teza 4), a także „Policjant, któremu zarzucono popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, staje się stroną postępowania, jako obwiniony, dopiero w momencie wydania postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego (art. 134i ust. 5 ustawy o Policji). Od tego momentu przysługują mu należne stronie postępowania uprawnienia, wskazane w art. 135f ust. 1 ustawy o Policji (np. prawo do odmowy składania wyjaśnień, prawo zgłaszania wniosków dowodowych)” (Z. Gądzik, *Komentarz do art. 134i*, w: Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michalek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 685), a także F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 134i*, s. 670; S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 60.

¹⁵ Porównaj z § 9 pkt 42 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 września 2021 r. w sprawie obiegu dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów, Dz. U. z 2021 r. poz. 1778, zawierającym wzór orzeczenia w załączniku nr 42. Jednym z elementów orzeczenia określonym we wzorze jest „stopień, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe obwinionego”. Zawarte w tym wzorze pouczenie adresowane jest także do obwinionego.

Należy również nadmienić, że zgodnie z art. 135j ust. 1 ustawy o Policji orzeczenie dyscyplinarne, niezależnie od trybu, w jakim jest wydawane, musi być jednym z orzeczeń, o których mowa w punktach od 1 do 4 tego przepisu. Jest to katalog zamknięty (*numerus clausus*)¹⁶. Tym samym orzeczenie musi być albo orzeczeniem o uniewinnieniu obwinionego, albo o uznaniu go winnym popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i o wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej albo o uznaniu go winnym popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i o odstąpieniu od wymierzenia mu kary dyscyplinarnej albo też o umorzeniu postępowania. Brak jest tym samym podstaw do wydania orzeczenia, które w swej treści nie odpowiadałoby jednemu z wariantów wskazanych w art. 135j ust. 1–4 ustawy o Policji. Z oczywistych względów orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, musi spełniać wymogi określone w art. 135j ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, a zatem musi być orzeczeniem o uznaniu obwinionego winnym popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i o wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej (upomnienia albo nagany). Wymogi, jakie musi spełniać orzeczenie, o którym mowa w art. 135j ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, potwierdzają zatem w sposób niebudzący wątpliwości, że adresatem orzeczenia wydanego w trybie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, jest obwiniony (policjant), a więc strona postępowania dyscyplinarnego¹⁷.

¹⁶ „W postępowaniu dyscyplinarnym może zapaść jedno z czterech – enumeratywnie wyliczonych w art. 135 ust. 1 – orzeczeń”, F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 135j*, w: *Ustawa...*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, s. 711.

¹⁷ Nie może natomiast stanowić argumentu przemawiającego za odmiennym stanowiskiem treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 września 2021 r. w sprawie obiegu dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów, w zakresie, w jakim § 9 pkt 36 tego rozporządzenia określa wzór orzeczenia wydanego bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, stanowiący załącznik nr 36 do tego rozporządzenia. We wzorze tym wskazano jako element tego orzeczenia „stopień, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe sprawcy przewinienia dyscyplinarnego”, natomiast w pouczeniu zawarto informację, że: „Od niniejszego orzeczenia sprawcy przewinienia dyscyplinarnego przysługuje prawo wniesienia odwołania [...]”. Analogiczna treść została zawarta w załączniku nr 37 do tego rozporządzenia, w którym zamieszczono wzór postanowienia o odmowie przyjęcia odwołania od orzeczenia wydanego bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej orzeczeniem wydanym bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, tj. „stopień, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe sprawcy przewinienia dyscyplinarnego”. W pouczeniu jednak zawarto informację, że: „Obwinionemu przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]”. Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może bowiem pozostawać w oczywistej sprzeczności z przepisami ustawy, na podstawie której jest wydane. Zgodnie natomiast z ustawą o Policji, tj. art. 135j ust. 1, a także art. 135j ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji, orzeczenie, niezależnie od trybu, w jakim jest wydane, adresowane jest do obwinionego, a zatem do strony postępowania dyscyplinarnego, a nie do „sprawcy przewinienia dyscyplinarnego”.

Nie mniej istotnym argumentem przemawiającym za uznaniem, że orzeczenie wydawane w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji jest orzeczeniem wydawanym w ramach postępowania dyscyplinarnego, jest treść art. 135 ust. 1¹⁸ pkt 3 ustawy o Policji, który statuuje obowiązującą w postępowaniu dyscyplinarnym zasadę *res iudicata*. Zgodnie z tym przepisem postępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się, jeżeli postępowanie dyscyplinarne w sprawie tego samego czynu i tego samego policjanta zostało już prawomocnie zakończone (*res iudicata*) lub, wcześniej wszczęte, toczy się (*lis pendens*)¹⁹. Arbitralne wobec tego uznanie, że orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, nie tylko nie inicjuje i jednocześnie nie kończy postępowania dyscyplinarnego, czyli, innymi słowy, że jest orzeczeniem wydawanym w oderwaniu od postępowania dyscyplinarnego, skutkowałoby koniecznością przyjęcia, że nic nie sprzeciwia się przeprowadzeniu takiego postępowania w odniesieniu do tego samego czynu stanowiącego delikt dyscyplinarny, popełnionego przez tego samego policjanta – obwinionego, wobec którego uprzednio zastosowano tryb, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji i wydano orzeczenie, którym wymierzono mu karę dyscyplinarną upomnienia albo nagany, które nie zostało następnie przez niego zakwestionowane, wskutek czego stało się prawomocne. Zaznaczenia przy tym wymaga, że ustawodawca nie ustanowił w wymienionym przepisie art. 135 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji przesłanki negatywnej, uniemożliwiającej wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, która odnosiłaby się do wydania wobec obwinionego orzeczenia o określonej treści, ale wprost odniesiono się do prawomocnie zakończonego postępowania dyscyplinarnego albo postępowania dyscyplinarnego wcześniej wszczętego i toczącego się. Przeszkodą procesową do wszczęcia postępowania w sprawie tego samego czynu i tego samego policjanta jest uprzednie zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego, które toczy się albo które zostało już prawomocnie zakończone. Jeśli zatem prawomocne orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, nie zostałoby wydane po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, a więc wydane w jego toku, to formalnie nie istniałaby żadna przeszkoda do zainicjowania takiego postępowania dyscyplinarnego i jego przeprowadzenia, a także do merytorycznego jego zakończenia orzeczeniem

¹⁸ W treści art. 135 ust. 1 ustawy o Policji ustawodawca wskazał negatywne przesłanki procesowe, tj. przesłanki uniemożliwiające wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, P. Łabuz, M. Michalski, w: A. Choromańska, P. Łabuz, I. Malinowska, *Ustawa...*, Komentarz do art. 135, teza 1, a także M. Lew, *Policja*, w: *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, red. W. Maciejko, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, s. 38; S. Maj, *Postępowanie...*, s. 66.

¹⁹ Z. Gądzik, *Komentarz do art. 135*, w: Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa...*, s. 686; F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 135*, w: *Ustawa...*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, s. 676; S. Maj, *Postępowanie...*, s. 66.

tej samej treści co orzeczenie wydane uprzednio w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji. Należałoby bowiem w takim przypadku konsekwentnie przyjąć, że to ostatecznie z wymienionych orzeczeń nie było efektem końcowym prowadzonego postępowania dyscyplinarnego w sprawie tego samego czynu i tego samego policjanta, ale orzeczeniem wydanym bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego²⁰.

Niedopuszczalne byłoby również, w takich przypadkach, zastosowanie instytucji wznowienia postępowania, o której mowa w art. 135r oraz art. 135s ustawy o Policji. Zgodnie bowiem z art. 135r ust. 1 ustawy o Policji warunkiem wznowienia postępowania dyscyplinarnego jest uprzednie jego zakończenie prawomocnym orzeczeniem²¹. Jeśli zatem przyjąć, że orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, zostało wydane bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a zatem jeśli orzeczenie to nie jest owocem końcowym postępowania dyscyplinarnego, to nie sposób byłoby zastosować instytucji wznowienia postępowania dyscyplinarnego, nawet w sytuacji zmaterializowania się co najmniej jednej z przesłanek wymienionych w art. 135r ust. 1 pkt 1–5 ustawy o Policji. Takie orzeczenie, jeśli przysługiwałby mu przymiot prawomocności, byłoby już orzeczeniem całkowicie niewzruszalnym. Wskazania bowiem wymaga, że orzeczenie wydane w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia od niego odwołania. Jeśli zostałoby ono zaskarżone w dyscyplinarnym toku instancji, to jego uchylenie spowodowałoby zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego, które nie mogłoby już zakończyć się wydaniem orzeczenia, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji. Zatem jeśli takie orzeczenie, tj. orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, stałoby się prawomocne z uwagi na niewniesienie od niego środka zaskarżenia w dyscyplinarnym toku instancji, to również ukaranemu policjantowi nie przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego. Co do zasady, od orzeczenia i postanowienia kończących postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do

²⁰ Na aspekt literalnej albo celowościowej wykładni norm odnoszących się do regulacji związanej z orzeczeniem wydanym bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego zwraca uwagę także Ł. Krysiński, który wskazuje, że: „W zależności od literalnego lub celowościowego interpretowania wydania orzeczenia bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego możliwym będzie – po wydaniu takiego orzeczenia – niewszczynianie postępowania dyscyplinarnego lub brak takiej możliwości”, Ł. Krysiński, *Skutki prawne wydania orzeczenia bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego*, w: *Tryby szczególne postępowania dyscyplinarnego*, red. T. Gardocka, P. Jóźwiak, Piła 2024, s. 147 i nn.

²¹ „Wznowienie postępowania dyscyplinarnego może nastąpić w przypadku zaistnienia łącznie dwóch przesłanek pozytywnych oraz wystąpienia jednej negatywnej. Po pierwsze, postępowanie, które miało zostać wznowione, musi być zakończone prawomocnym orzeczeniem”, F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 135r*, w: *Ustawa...*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, s. 731.

sądu administracyjnego (art. 138 ustawy o Policji²²). Niemniej dla wypełnienia tego warunku konieczne jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia, które przysługują w tej procedurze²³. Postępowanie dyscyplinarne jest natomiast dwuinstancyjne (art. 135k ust. 1 *ab initio* ustawy o Policji). Zatem w sytuacji niewyczerpania tego trybu, skarga podlegałaby odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stanowi on, że sąd odrzuca skargę, jeżeli wniesienie skargi z innych przyczyn jest niedopuszczalne. W szczególności dotyczy to przypadków, gdy skarga zostanie wniesiona bez wyczerpania środków zaskarżenia, w tym przypadku takich, jakie przysługiwały w dyscyplinarnym toku instancji. Zatem orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, może być tylko orzeczeniem wydanym w I instancji. Od takiego orzeczenia, co zostało wykazane, nie jest możliwe wniesienie skargi do sądu administracyjnego, jeśli stało się ono prawomocne. Jeśli z kolei zasadne byłoby przyjęcie, że prawomocne orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, nie zakończyło postępowania dyscyplinarnego, ale zostało wydane bez przeprowadzenia tego postępowania, to należałoby również przyjąć, że nie można byłoby go także wzruszyć za pomocą jedynego nadzwyczajnego środka przewidzianego w ustawie o Policji, tj. przez wznowienie postępowania dyscyplinarnego²⁴, ponieważ takie orzeczenie nie spełniałoby podstawowego warunku przewidzianego w art. 135r ust. 1 ustawy o Policji. Przepis ten wznowienie postępowania dyscyplinarnego warunkuje tym, że postępowanie to musi być zakończone prawomocnym orzeczeniem, a więc orzeczenie musi kończyć to postępowanie, a nie być wydane bez jego przeprowadzenia. Kwestią otwartą pozostawałaby zatem odpowiedź na pytanie, jak wzruszyć prawomocne orzeczenie

²² „[...] od orzeczeń i postanowień, które kończą postępowania dyscyplinarne, funkcjonariuszowi Policji przysługuje prawo do wniesienia skargi do WSA na dane rozstrzygnięcie kończące postępowanie. Przedmiotowe uprawnienie stanowi realizację prawa obywatela do sądu. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z Konstytucji RP, jak również z uregulowań międzynarodowych”, P. Łabuz, M. Michalski, w: A. Choromańska, P. Łabuz, I. Malinowska, *Ustawa...*, Komentarz do art. 138, teza 1, a także F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 138*, w: *Ustawa...*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, s. 738.

²³ Zgodnie bowiem z art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm., skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. W myśl natomiast art. 52 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

²⁴ Wznowienie postępowania dyscyplinarnego jest bowiem jedynym, przewidzianym przez pragmatykę służbową, nadzwyczajnym trybem służącym do wzruszania prawomocnych orzeczeń, W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 664 i nn. oraz s. 689; F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 135r*, s. 730; B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 466; M. Lew, *Policja, w: Stosunek służbowy...*, s. 40.

wydane wobec policjanta, w trybie wznowienia postępowania dyscyplinarnego, jeśli takowe nie zostało uprzednio przeprowadzone, a samo orzeczenie nie było poprzedzone postępowaniem dyscyplinarnym. Nie sposób bowiem byłoby wznowić postępowania dyscyplinarnego, którego w ogóle nie było.

Należy wobec tego przyjąć, że orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, jest orzeczeniem wydanym bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, w takim znaczeniu, że postępowanie to nie jest inicjowane postanowieniem o jego wszczęciu, o którym mowa w art. 134i ust. 5 ustawy o Policji. Wydane w trybie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji wobec obwinionego (strony postępowania dyscyplinarnego) orzeczenie inicjuje jednak postępowanie dyscyplinarne w danej sprawie, tak samo jak je kończy, a nie jest wydane w oderwaniu od niego. Tylko takie rozumienie tej szczególnej konstrukcji prawnej umożliwia zachowanie zaprojektowanego przez ustawodawcę spójnego systemu w całej regulacji odnoszącej się do zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji. Nie może tym samym budzić wątpliwości, że prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, którym wymierzono policjantowi karę dyscyplinarną upomnienia albo nagany, jest nie tylko orzeczeniem, którym stwierdzono popełnienie przez niego przewinienia dyscyplinarnego²⁵, lecz także, że orzeczenie to kończy postępowanie dyscyplinarne, a nie, że jest w ogóle wydane bez przeprowadzenia takiego postępowania. Tym samym nie może również budzić wątpliwości, że prawomocne orzeczenie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, materializuje przesłankę zawartą w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, która obliże przełożonego właściwego w sprawach osobowych policjanta do obniżenia mu nagrody rocznej za dany rok kalendarzowy.

Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że obniżenie nagrody rocznej nie stanowi swoistej „kary” za popełnione przewinienie dyscyplinarne. Katalog kar dyscyplinarnych został zamieszczony w art. 134 pkt 1–7 ustawy o Policji. Wykonanie kar upomnienia i nagany polega na wytknięciu ukaranemu przez przełożonego dyscyplinarnego niewłaściwego postępowania (art. 134a ustawy o Policji). Czym innym jest jednak wykonanie orzeczonej kary dyscyplinarnej, a czym innym są konsekwencje, jakie następują w sferze służbowej policjanta, wynikające z przeprowadzenia w stosunku do niego postępowania dyscyplinarnego²⁶.

²⁵ Jest to warunek zastosowania instytucji zawartej w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji – przesłanką jej zastosowania jest m.in. to, że okoliczności popełnionego czynu i wina policjanta nie budzą wątpliwości.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. P. Gacek, *Wzajemne relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem administracyjnym dotyczącym stosunku służbowego funkcjonariusza Policji w kontekście posiadanych przez niego uprawnień jako strony tych postępowań*, w: *Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego – status i uprawnienia*, red. H. Paluszkiewicz, B. Różniak-Krzeszewska, Piła 2023, s. 164 i nn.

Nie sposób zatem przyjąć, jak chciałby tego NSA, że wyłączenie trybu, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 i 2 ustawy o Policji spod regulacji przepisu art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji stanowi celowy zabieg ustawodawcy w tym zakresie z uwagi na rodzaj możliwych kar dyscyplinarnych, jakie mogą być orzekane w tym trybie, gdyż w tym przypadku celem tym mogło być odstąpienie od dodatkowego karania funkcjonariusza, także w sferze finansowej. Przyjęcie takiego stanowiska skutkowałoby tym, iż policjant, który popełnił przewinienie dyscyplinarne, za które wymierzono by mu karę dyscyplinarną upomnienia albo nagany, przy zastosowaniu trybu, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, w istocie nie ponosiłby żadnych ujemnych konsekwencji takiego działania. Samo wytknięcie przez przełożonego dyscyplinarnego niewłaściwego postępowania faktycznie nie łączyłoby się bowiem z żadną dolegliwością po stronie funkcjonariusza, którego ukarano by jedną z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 134a ustawy o Policji, w trybie, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji. Różnicowałoby także w niezrozumiały sposób sytuację prawną dwóch funkcjonariuszy, którzy popełnili tego samego rodzaju czyn, za popełnienie którego adekwatną karą dyscyplinarną byłaby kara upomnienia albo nagany. Jeśli wobec jednego z nich zastosowanie trybu, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji nie byłoby możliwe, niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy, to wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec tego funkcjonariusza, a następnie jego zakończenie *in meriti*, skutkowałoby koniecznością obniżenia mu nagrody rocznej za dany rok kalendarzowy, jeśli wydano by orzeczenie, którym wymierzono by mu karę dyscyplinarną upomnienia albo nagany, natomiast wydanie wobec policjanta orzeczenia, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji, którym wymierzono by mu karę dyscyplinarną tego samego rodzaju za taki sam rodzajowo czyn, nie skutkowałoby tego samego rodzaju konsekwencją. Sytuacja prawna dwóch policjantów zależna byłaby wówczas od zastosowanego trybu, w jakim wydano by orzeczenie dyscyplinarne, nawet w przypadku gdyby orzeczenia te miały tożsamą treść – w tym kontekście, że za taki sam rodzajowo czyn orzeczono by tego samego rodzaju karę dyscyplinarną.

Należy tym samym wyraźnie zaakcentować, że celem ustawodawcy wprowadzającego do pragmatyki służbowej tryb szczególny postępowania dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji, było stworzenie trybu uproszczonego tego postępowania, maksymalnie odformalizowanego i skoncentrowanego na jednej czynności, tj. na wydaniu orzeczenia, z uwagi na przesłanki, które warunkują jego zastosowanie, a nie wprowadzenie odrębnego od postępowania dyscyplinarnego trybu, który umożliwiałby wydawanie wobec funkcjonariuszy

orzeczeń dyscyplinarnych, które nie byłyby wydawane w ramach postępowania dyscyplinarnego (wręcz w oderwaniu od niego), bez konieczności jego wdrożenia²⁷.

Bibliografia

- Choromańska A. i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2022 [baza danych Legalis].
- Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Gacek P., *Obniżenie policjantowi nagrody rocznej w sytuacji popełnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym przeprowadzonym na podstawie art. 135fa ust. 1–2 ustawy o Policji*, w: *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów po nowelizacji ustawy o Policji z dnia 14 sierpnia 2020 r.*, red. R. Giętkowski, Piła 2022.
- Gacek P., *Wzajemne relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem administracyjnym dotyczącym stosunku służbowego funkcjonariusza Policji w kontekście posiadanych przez niego uprawnień jako strony tych postępowań*, w: *Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego – status i uprawnienia*, red. H. Paluszkiewicz, B. Różniak-Krzeszewska, Piła 2023.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Krysiński Ł., *Skutki prawne wydania orzeczenia bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego*, w: *Tryby szczególne postępowania dyscyplinarnego*, red. T. Gardocka, P. Jóźwiak, Piła 2024.
- Maj S., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, red. W. Maciejko, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015.
- Ustawa o Policji. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2021.

²⁷ F. Radoniewicz przyrównuje nawet instytucję orzeczenia bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego do konstrukcji dobrowolnego poddania się karze z procedury karnej. W jego ocenie celem tej instytucji jest przyspieszenie i uproszczenie tej procedury, F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 135fa*, w: *Ustawa...*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, s. 698.