



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 11-09-2020 r.

**Adam Bodnar**

**WZF.7043.99.2020.TO**

**Pan  
Gen. insp. dr Jarosław Szymczyk**

**Komendant Główny Policji**

**Szanowny Panie Generale,**

pismem z dnia 15 czerwca 2020 r. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się do Pana Komendanta z prośbą o wyjaśnienie okoliczności czasowego delegowania dowódców kompanii OPP KWP we Wrocławiu do służby w referacie patrolowo-interwencyjnym Komisariatu Policji Wrocław – Krzyki w związku z opublikowanym na łamach portalu Gazeta.pl artykułu prasowego „Wrocław. Policjanci nie chcieli tłumić protestów. Szef oddziału prewencji odwołany”. W udzielonej odpowiedzi z dnia 6 lipca 2020 r. (Kplp-604/416/20/GB) Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał, że decyzje kadrowe powzięte przez Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu wobec funkcjonariuszy Oddziału nie miały charakteru jakiegokolwiek restrykcji w związku z podejmowanymi przez nich czynnościami natury służbowej lub pozasłużbowej, w tym opisanymi w ww. artykule prasowym. O ile przyjąłem do wiadomości wyjaśnienia dotyczące Dowódcy OPP KWP Wrocław, o tyle odpowiedź dotycząca dwóch dowódców kompanii OPP KWP Wrocław (w tym w szczególności powody czasowego delegowania doświadczonych policjantów do służby w Komisariacie Policji Wrocław – Krzyki/Wrocław-Śródmieście) wzbudziła moje wątpliwości.

Analiza zgromadzonej dokumentacji (wnioski Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu o oddelegowanie wymienionych funkcjonariuszy, rozkazy personalne KWP we Wrocławiu oraz zakresy ich obowiązków na pełnionych uprzednio i obecnie stanowiskach)

doprowadziła mnie do wniosku, że w sprawie czasowego delegowania dowódców kompanii do służby w innej jednostce organizacyjnej Policji mogło dojść do nadużycia i obejścia przepisów prawa.

Mianowanie policjanta na stanowisko służbowe powoduje nawiązanie pomiędzy funkcjonariuszem a organem administracji państwowej stosunku administracyjno-prawnego. W stosunku służbowym policjanta występuje znaczne nasilenie elementów władczych, których brak w stosunku pracy. Policjanci podlegają zarządzeniom i rozkazom służbowym przełożonych, mogącym kształtować i zmieniać bez ich zgody treść istotnych elementów stosunku służbowego (np. stanowisko, uposażenie, miejsce i czas pracy, zakres podporządkowania, dyspozycyjności). Te elementy w stosunku pracy mogą być modyfikowane tylko z uwzględnieniem woli stron, a więc zasady równości podmiotów (pracownika i pracodawcy).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem<sup>1</sup> sądowo-administracyjnym akt czasowego delegowania, jest aktem wydanym w ramach podległości służbowej. Rozkaz personalny będący aktem czasowego delegowania funkcjonariusza Policji nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., od której przysługuje odwołanie, zatem do tego rodzaju rozkazu personalnego nie mają zastosowania<sup>2</sup> przepisy k.p.a. Delegowanie nie wpływa na zmianę statusu funkcjonariusza, wynikającą z aktu mianowania na konkretne stanowisko w strukturze Policji. Słusznie zwraca na to uwagę Z-ca KGP wskazując, że elementy uposażenia delegowanych policjantów, w tym dodatki służbowe (w miejsce funkcyjnych) pozostały bez zmian. Brak zastosowania w sprawach dotyczących czasowego delegowania policjanta przepisów k.p.a. nie oznacza, że właściwy przełożony w sprawach osobowych wydając rozkaz personalny o czasowym delegowaniu do innej jednostki organizacyjnej nie powinien rozważyć interesów policjanta i służby. Przesądza o tym chociażby *ratio legis* art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.), albowiem postępowanie w sprawie czasowego delegowania do służby jest inicjowane zarówno przez przełożonego, jak i policjanta. Użycie w niniejszym przepisie

---

<sup>1</sup> Pogląd o wewnętrznym charakterze aktu delegowania policjanta do innej jednostki Policji jest ugruntowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2001 r. sygn. akt II SAB 251/00; wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r. sygn. akt I OSK 498/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 401/15).

<sup>2</sup> Odmienne A. Korcz-Maciejko „Postępowanie w sprawach osobowych w Policji” wyd. Gaskor Wrocław 2010 s.220.

alternatywy nierozłącznej w zwrocie „z urzędu lub na własną prośbę” oznacza, że warunkiem wystarczającym prawdziwości takiej alternatywy jest prawdziwość choćby jednego elementu składowego. Innymi słowy właściwy przełożony wydając rozkaz personalny o czasowym delegowaniu funkcjonariusza ocenia interes jednostki oraz interes formacji dając prymat jednemu z nich, względnie uwzględniając oba interesy (które nie muszą być ze sobą sprzeczne).

Analiza rozkazów personalnych oraz wyjaśnienia Z-cy KGP wskazują, że interesy policjantów były rozważane, albowiem wykonują oni służbę w tej samej miejscowości i o podobnym charakterze. Niewątpliwie w interesie jednostki pozostaje delegowanie policjanta do służby w tej samej miejscowości, choć możliwość wykorzystania doświadczenia funkcjonariusza bez dodatkowych nakładów finansowych pozostaje także w interesie służby. W rozkazach zabrakło jednak szczegółowego uzasadnienia powodów delegowania do służby w innej jednostce organizacyjnej. Ogólne określenie powodów delegowania, poprzez sformułowania „konieczność zapewnienia ciągłości służby” oraz „wsparcie realizacji zadań prewencyjnych”, jeżeli nie są poparte konkretnymi potrzebami kadrowymi, względnie zadaniami wymagającymi wsparcia, wskazuje na arbitralny charakter tych rozkazów personalnych. Z tego powodu konieczne jest porównanie kart opisu stanowisk delegowanych funkcjonariuszy (przed i po delegowaniu). Niezależnie od różnic w odniesieniu do zadań dowódcy kompanii OPP KWP Wrocław<sup>3</sup> czy referenta<sup>4</sup> komisariatu Policji Wrocław-Krzyki/Wrocław Śródmieście odmienności obu stanowisk są szczególnie wyraźne w zakresie odpowiedzialności oraz wymagań na obu stanowiskach służbowych.

**Dowódcy kompanii OPP** podlega 93 policjantów. Ponośi on odpowiedzialność m.in. za:

- gotowość kompanii do podjęcia działań,

---

<sup>3</sup> np. utrzymywanie gotowości kompanii do działań w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przydzielanie i rozliczanie z postawionych zadań, dowodzenie kompanią w trakcie działań zespołowych, nadzór nad realizacją określonych służb.

<sup>4</sup>np. zapewnienie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie pełnienia służby, regulaminowego umundurowania i wyposażenia, notowania zadań postawionych przez prowadzącego odprawę, zabezpieczenia radiowozu przed kradzieżą, taktownego zachowania, rozliczenia się po służbie czy udziału w zabezpieczeniu imprez masowych.

- zapewnienie warunków do prawidłowego i terminowego realizowania zadań służbowych kompanii,
- przygotowanie do wykonywania zadań w służbie patrolowej,
- wydawane rozkazy i podejmowane decyzje wynikające ze stanowiska lub pełnionej funkcji,
- adekwatny przydział zadań podległych policjantom,
- stan dyscypliny służbowej oraz efektywność służby i szkolenia.

Zgodnie z pkt 57 załącznika (Tabela nr 2) do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz.U. Nr 123, poz. 857) wymagania niezbędne (minimalne) na stanowisku dowódcy kompanii OPP zostały określone jako:

1. Wykształcenie: wyższe/średnie/średnie branżowe,
2. Kwalifikacje zawodowe: wyższe/podstawowe,
3. Staż służby: 4/6 lat, w zależności od wykształcenia i kwalifikacji zawodowych,

a także co najmniej 2 lata doświadczenia zawodowego na stanowisku kierowniczym/dowódczym.

Z kart opisu stanowiska **referenta** wynika, iż nie podlega mu żadne stanowisko.

Referent ponosi odpowiedzialność za:

- realizację zadań wynikających z zakresu czynności,
- wyposażenie i czystość radiowozu,
- wygląd zewnętrzny,
- przestrzeganie dyscypliny służbowej,
- udział w szkoleniu,
- udział w działaniach strukturach NPP (Nieetatowy Pododdział Policji),
- ochronę informacji niejawnych,
- prowadzenie dokumentacji służbowej,

- pełnienie służby i realizacji zleconych zadań,
- wykonywanie poleceń przełożonych.

Stosownie do treści pkt 86 ww. Tabeli nr 2 wymagania niezbędne (minimalne) na stanowisku referenta zostały określone jako:

1. Wykształcenie: średnie/średnie branżowe,
2. Kwalifikacje zawodowe: podstawowe,
3. Staż służby: 2 lata,

przy czym nie ma wymagań w zakresie doświadczenia zawodowego na stanowisku referenta

Wymagania służby na stanowisku **referenta**, na które zostali oddelegowani obaj dowódcy - spełnia zdecydowana większość z podległych im 93 funkcjonariuszy (a już na pewno ich zastępcy oraz dowódcy plutonów i drużyn). Jak zauważa Z-ca KGP – decyzje o delegowaniu nie miały związku z podejmowanymi przez nich czynnościami służbowymi lub pozasłużbowymi (w tym z opisanymi w artykule prasowym). Z wniosków i rozkazów personalnych wynika jedynie, że czynnikiem przesądzającym delegowanie policjantów była konieczność zapewnienia ciągłości służby oraz wsparcia realizacji zadań prewencyjnych.

Porównanie kart opisu stanowisk pracy skłania do wniosku, że ciągłość służby zostałyby zagwarantowana w większym stopniu poprzez delegowanie funkcjonariusza OPP pełniącego służbę na stanowisku referenta (i wyżej) niż dowódcy kompanii. Łatwiej bowiem zastąpić szeregowego policjanta niż doświadczonego dowódcę. Natomiast wsparcie realizacji zadań prewencyjnych mogłoby przynieść wymierne efekty, gdyby referent miał możliwość kierowania do przełożonych wniosków i propozycji dotyczących podniesienia efektywności służby czy usprawnienia organizacji pracy. Tymczasem stanowisko referenta (w odróżnieniu od stanowiska dowódcy kompanii) takiego szczególnego uprawnienia nie przewiduje. Oznacza to, że wsparcie realizacji zadań prewencyjnych polega na zwykłym pełnieniu służby na niesamodzielnym stanowisku przez delegowanych policjantów, takiej samej służby, którą może wykonywać policjant z dwuletnim stażem.

Powyższa analiza skłania do wniosku, że w odróżnieniu od uzasadnienia obu rozkazów personalnych interes służby przemawiał za pozostawieniem dowódców kompanii na wcześniej zajmowanych stanowiskach, a w ich miejsce delegowanie policjantów OPP

z niższymi kompetencjami i mniejszym doświadczeniem zawodowym. Zauważenia wymaga, że z uwagi na interes służby policjantowi niekoniecznie przysługuje roszczenie w związku z czasowym delegowaniem do innej jednostki. W przypadku niewywiązywania się podwładnego z obowiązków służbowych (np. w zakresie zapewnienia warunków do prawidłowego oraz terminowego realizowania zadań służbowych przez policjantów kompanii) przełożony posiada odpowiednie narzędzia kadrowe i dyscyplinujące. Narzędziem takim nie jest instytucja czasowego delegowania policjanta.

Czasowe delegowanie dowódców kompanii do pełnienia służby na niższym stanowisku służbowym, jeżeli koliduje z interesem służby i z interesem jednostki stanowi – w mojej ocenie - nadużycie prawa do delegowania, a także obejście zakazu zatrudniania na niższych stanowiskach służbowych. Zgodnie z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o Policji policjanta przenosi się na niższe stanowisko służbowe w konkretnych okolicznościach związanych z naganną postawą policjanta, niewywiązywania się z obowiązków służbowych, ograniczeń zdrowotnych, organizacyjnych czy też w wyniku pozostawania w dyspozycji przełożonego, a nie jest możliwe mianowanie na inne równorzędne stanowisko służbowe. Policjanta można także przenieść na niższe stanowisko służbowe na własną prośbę. Jest to zamknięty katalog przesłanek umożliwiających przeniesienie na niższe stanowisko służbowe.

Związek obejścia i nadużycia prawa (*fr. detournement de procedure*) w niniejszym przypadku sprowadza się do wykorzystania procedury czasowego delegowania do przeniesienia na niższe stanowisko służbowe. Jak wskazuje J. Parchomiuk<sup>5</sup> z jednej strony - organ nadużywa swoich kompetencji używając ich do celu nie przewidzianego w przepisach prawa (przeniesienie na niższe stanowisko służbowe). Z drugiej strony organ w sposób niezgodny z intencjami ustawodawcy usiłuje podciągnąć dany stan faktyczny pod przepisy regulujące procedurę korzystniejszą dla niego (czasowe delegowanie) – to jest zaś charakterystyczne dla zjawiska obejścia prawa – uniknięcia zastosowania normy, którą podmiot uznaje za mniej korzystną. W niniejszym przypadku, w odróżnieniu od instytucji przeniesienia na niższe stanowisko służbowe (art. 38 ustawy o Policji, a także zwolnienia ze stanowiska, przeniesienia do dyspozycji, wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, gdzie

---

<sup>5</sup> J. Parchomiuk „Nadużycie prawa w prawie administracyjnym” C.H. Beck Warszawa 2018 s. 613.

wymagane jest wydanie decyzji administracyjnej/względnie zaskarżalnego orzeczenia dyscyplinarnego) brak możliwości zaskarżenia takiego rozkazu pozwala na arbitralne kształtowanie praw i obowiązków policjanta.

W mojej ocenie, czasowe delegowanie doświadczonego policjanta na podstawowe stanowisko służbowe (znacznie poniżej wymagań), nie znajduje uzasadnienia w konkretnych potrzebach formacji (wynikających z jej celów) i ingeruje w godność policjanta. Zakaz takiego zachowania statuuje § 16 załącznika do Zarządzenia Nr 805 Komendanta Głównego Policji (Dz. Urz. z 2004 Nr 1 poz. 3). Zgodnie z tym przepisem przełożony powinien dawać podwładnym przykład nienagannego zachowania, w szczególności nie powinien nadużywać stanowiska, funkcji, stopnia policyjnego w celu poniżenia podległego policjanta. Adresatem tej normy etycznej jest również przełożony właściwy w sprawach osobowych.

Ponadto należy podkreślić, że kształtowanie dyscypliny i dyspozycyjności funkcjonariuszy nie może następować kosztem efektywności poszczególnych jednostek (w tym przypadku kosztem OPP KWP Wrocław), a ostatecznie do takiego skutku doprowadziło czasowe pozbycie się z odpowiedzialnych stanowisk dwóch dowódców kompanii.

W świetle powyższego na podstawie art. 14 pkt 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627) zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o spowodowanie zmiany istniejącej praktyki polegającej na czasowym delegowaniu policjantów na najniższe stanowiska służbowe w oparciu o bliżej nieskonkretyzowane, abstrakcyjne potrzeby służby.

**Z wyrazami szacunku,**

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/