



Warszawa, dnia 04 stycznia 2021 roku

Komendant Stołeczny Policji

I-KIII-...51/21.../4641/20

Pan Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W nawiązaniu do treści pisma WZF.801.1.2020.TO z dnia 8 grudnia 2020 roku i podniesionych w nim argumentów i wątpliwości, informuję, że przepis art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o *Policji* uzależnia zawieszenie w czynnościach służbowych policjanta od zaistnienia m.in. przesłanki polegającej na wskazaniu celowości takiego zawieszenia, z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby. Stąd należy przyjąć, zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, że sądy administracyjne są zobowiązane badać w takim przypadku zarówno kwestie, czy zostało wobec policjanta wszczęte postępowanie dyscyplinarne, ale także, czy takie zawieszenie jest celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby, a co za tym idzie, czy nie przekroczono granic uznania administracyjnego i czy decyzja taka nie nosi cech dowolności. Decyzje bowiem o zawieszeniu w czynnościach służbowych wydane w oparciu o przepis art. 39 ust. 2 ustawy o *Policji* mają charakter fakultatywny, nie zaś obligatoryjny. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów swobodna ocena dowodów nie oznacza dowolnej oceny dowodów. Sąd dokonuje zatem oceny, czy decyzje uznaniowe nie noszą cech dowolności – nie przekraczają granic uznania administracyjnego – dokonując kontroli legalności tego typu decyzji. Decyzje fakultatywne należą bowiem do rozstrzygnięć wydanych w granicach uznania administracyjnego, a obowiązek uzasadnienia decyzji uznaniowych wynika ze sprawiedliwości proceduralnej – tj. prawa do sądu i ochrony przed arbitralnością administracji. Stąd trudno zgodzić się z podniesionymi argumentami, że sąd w takim przypadku nie jest władny do badania takiej decyzji w zakresie celowości, skoro jej wydanie jest uzależnione od wykazania w postępowaniu celowości jej wydania, z uwagi na dobro służby lub dobro postępowania.

Podzielam Pana pogląd dotyczący obowiązku przestrzegania przez organy administracyjne zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Należy jednak zaznaczyć, że ustawowy przepis określony w art. 39 ust. 2 ustawy o *Policji* uzależnia wydanie decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych od określonych w tym przepisie przesłanek, tj. wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, ale także, co ważne, od celowości jej wydania, z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby. W tym miejscu wskazać należy, że organy administracji publicznej są zobligowane do respektowania także innych niż wymieniona w Pana piśmie zasada określona w art. 7 kpa, zasad postępowania administracyjnego.

Obywatel w polskiej przestrzeni prawnej posiada wiele obowiązków, ale dysponuje też licznymi prawami. W postępowaniu administracyjnym obywatel ma prawo, aby nie zgodzić się z decyzją wydaną w I instancji i możliwość odwołania się do organu II instancji, w celu weryfikacji wydanej decyzji. Wynika z tego, że postępowanie administracyjne musi być dwuinstancyjne. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została uregulowana w ustawie zasadniczej, jak i w *Kodeksie postępowania administracyjnego*. Można ją zaliczyć do zasad ogólnych, jak i konstytucyjnych środków ochrony praw i wolności jednostki. Jest ona zatem gwarancją i środkiem ochrony praw i wolności, do których nawiązuje Pan w swoim wystąpieniu. Wynikające z Konstytucji RP zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej jest ważnym składnikiem gwarancyjnym w stosunku do konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 kpa) została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, aby rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem – przez każdy z organów, który wydał decyzję – postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone. Zasada dwuinstancyjności posiada także aspekt formalny, który wyraża się w budowie toku instancji, polegającego na działaniu dwu kolejno uruchamianych instancji administracyjnych.

Wskazanie w poprzednim piśmie, skierowanym do Pana Rzecznika, na istniejącą kontrolę instancyjną tego typu rozstrzygnięć miało na celu odwołanie się do nałożonego na organ II instancji obowiązku przestrzegania przez ten organ – w tym przypadku Komendanta Stołecznej Policji – określonej w art. 15 kpa zasady dwuinstancyjności. Skoro zatem każdy z organów zarówno I, jak i II instancji, prowadząc postępowanie administracyjne, jest zobowiązany do niezależnego badania sprawy, to ingerowanie w toczące się przed organem I instancji postępowanie administracyjne naruszałoby zasadę dwuinstancyjności, określoną w art. 15 kpa.

W świetle powyższego nie jest możliwe wskazanie powodów oraz wyjaśnienie okoliczności zawieszenia w czynnościach służbowych. Informuję, że zarówno w dniu udzielania Panu odpowiedzi, jak i obecnie, przed organem odwoławczym nie toczy się i nie toczyło postępowanie administracyjne. Należy także zaznaczyć, że wykazanie przesłanek warunkujących wydanie tego typu rozstrzygnięcia, określonych w art. 39 ust. 3 ustawy o *Policji*, leży w wyłącznej kompetencji organu I instancji i nie może być sanowane w postępowaniu odwoławczym.

Przedstawiając powyższe informuję także, że 6 policjantów Komendy Rejonowej Policji Warszawa V złożyło odwołania od decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych. Rozpatrując powyższe sprawy w postępowaniu odwoławczym uchyliłem zaskarżone rozkazy i przekazałem sprawę do rozpatrzenia przez organ I instancji. Zatem rozkazy o zawieszeniu w czynnościach służbowych zostały wycofane z obrotu prawnego, a organem właściwym do przeprowadzenia postępowania i ponownego rozpatrzenia sprawy jest organ I instancji – Komendant Rejonowy Policji Warszawa V.

Nawiązując do wskazanych w Pana piśmie ustawowych uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich chcę podkreślić, że ich istnienie jest oczywiste i niekwestionowane. Należy jednak zaznaczyć, że na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich, w zakładce „czym zajmuje się Rzecznik Praw Obywatelskich”, wskazano m.in., że Rzecznik:

- nie zastępuje administracji publicznej lub wymiaru sprawiedliwości w załatwianiu sprawy co do jej istoty (rozstrzygnięcia) należącej do ich kompetencji,
- nie podejmuje sprawy, w której nie wypowiedziały się jeszcze właściwe urzędy i instytucje,
- nie zajmuje się problemem, gdy np. sprawę rozpatrzono odmownie, a osoba, której sprawa dotyczy nie wykorzystała drogi odwoławczej.

Odnosząc się do prośby Pana Rzecznika w kwestii wyjaśnienia okoliczności wszczęcia postępowań dyscyplinarnych, informuję, że określona w art. 15 kpa zasada dwuinstancyjności znalazła również odzwierciedlenie w art. 135k ust. 1 ustawy o Policji, który stanowi, że *postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne*. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem dla uznania, że zasada ta została w postępowaniu zrealizowana nie wystarczy stwierdzenie, iż w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów. Konieczne bowiem jest, by rozstrzygnięcia te zostały wydane w postępowaniu samodzielnie prowadzonym przez każdy z tych organów. Organ II instancji może ingerować w bieg sprawy wyłącznie poprzez podejmowanie decyzji w postępowaniu odwoławczym (por. wyrok WSA w Warszawie, sygn. WSA/Wa/1696/05 z dnia 14 grudnia 2005 roku).

W chwili obecnej postępowania dyscyplinarne toczą się przed organem I instancji, w związku z powyższym udzielanie jakichkolwiek wyjaśnień nie leży we właściwości Komendanta Stołecznego Policji, a odmienne działanie naruszałoby określoną w przywołanych wyżej przepisach zasadę dwuinstancyjności.

W świetle powyższych ustaleń, a także w obowiązującym stanie prawnym, Komendant Stołeczny Policji nie jest uprawniony do udzielania wyjaśnień w zakresie przedstawionym w przedmiotowym piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich, a także przekazywania żądanych dokumentów.

Przedstawiając przedmiotową informację, a także odnosząc się do poprzedniego pisma, w którym wskazano na obowiązującą organy administracji zasadę dwuinstancyjności postępowania, pozwolę sobie pozostawić bez komentarza przywołaną w końcowej części Pana wystąpienia kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Wyrażam przekonanie, że przedstawione powyżej wyjaśnienia przyczynią się do przyjęcia właściwej perspektywy w postrzeganiu przedmiotowej sprawy.

Z poważaniem
KOMENDANT STOŁECZNY POLICJI
nadinsp. PAWEŁ DOBRODZIEJ