

Małgorzata Szczęsny

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Katedra Prawa

Z PROBLEMATYKI ODPOWIEDZIALNOŚCI FUNKCJONARIUSZA POLICJI

Wprowadzenie

Funkcjonariusze Policji pozostają w stosunku zatrudnienia o szczególnym charakterze, definiowanym jako stosunek służbowy. Podstawowymi atrybutami służby są zatem daleko idąca dyspozycyjność, ryzyko, podporządkowanie poleceniom służbowym oraz poświęcenie na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wspomniany specyficzny rodzaj pracy, jakim jest służba, wiąże się każdorazowo z funkcją społeczną i opiekuńczą państwa. Służba jest zatem charakterystyczna dla zawodów tzw. zaufania publicznego, mających do spełnienia szczególną misję, a jednocześnie opartych na ochronie dóbr prawem chronionych. W związku z tym, że wymaga podejmowania ryzyka, powstaje pytanie o granice tego ryzyka, jakie jest zobowiązany ponosić funkcjonariusz Policji. Wyłania się także problem odpowiedzialności za popełniane błędy w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, skutkujące niejednokrotnie wyrządzeniem szkody.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i majątkowej funkcjonariuszy Policji, które rodzą szereg skutków ekonomicznych. Skutki te będą rozpatrywane z perspektywy funkcjonariusza policji, jednostki organizacyjnej policji oraz obciążeń Skarbu Państwa. Zostanie ponadto nakreślona pozycja prawna funkcjonariuszy policji zawieszonych w czynnościach służbowych.

1. O pojmowaniu odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji

Na potrzeby niniejszego opracowania będzie rozpatrywana odpowiedzialność prawna rozumiana jako ujemne konsekwencje (sankcje) zachowań, zdarzeń lub stanów rzeczy, które stanowią naruszenie obowiązków zawartych w normach

prawnych (tj. poddanie się normie sankcjonującej)¹. Niemniej jednak najczęściej w literaturze przedmiotu autorzy wskazują na podział odpowiedzialności prawnej ze względu na gałęzie prawa. W związku z tym, w doktrynie występuje m.in. odpowiedzialność cywilna (majątkowa), karna, administracyjna, pracownicza oraz konstytucyjna. Natomiast na gruncie prawa pracy wyodrębnia się również odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika². W tym miejscu jest zasadne wyjaśnienie, iż stosunek służbowy funkcjonariuszy Policji został uregulowany w ustawie o Policji³, w tym przypadku nie będą więc miały zastosowania przepisy Kodeksu pracy. Stosunek służbowy policjantów jest regulowany pragmatykami prawa administracyjnego, które normują niepracownicze stosunki służbowe o charakterze prawno-administracyjnym, w jakich pozostają funkcjonariusze formacji zmilitaryzowanych⁴.

Aby w ogóle można było mówić o powstaniu odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę, muszą zaistnieć łącznie odpowiednie przesłanki tej odpowiedzialności. Po pierwsze, powstanie szkody rozumianej jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych. Po drugie, zaistnienie zdarzenia, z którym ustawa wiąże obowiązek naprawienia szkody. I po trzecie, wystąpienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wystąpieniem szkody a powyższym zdarzeniem.

W doktrynie prawa stosuje się również podział na dwa reżimy odpowiedzialności, a mianowicie deliktową i kontraktową. Odpowiedzialność deliktowa (*ex delicto*) odnosi się do szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, a Kodeks cywilny wskazuje: [...] „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”⁵. Odpowiedzialność kontraktowa (*ex contractu*) z kolei wynika z niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych lub służbowych. Naruszenie tych obowiązków stanowi *conditio sine qua non* pracowniczej lub służbowej odpowiedzialności materialnej w myśl ustawy – Kodeks pracy oraz pragmatyk prawa administracyjnego⁶. Kodeks cywilny stanowi ponadto: [...] „dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi”⁷.

¹ J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 430.

² L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 207-209.

³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2011, Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

⁴ T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 29.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2011, Nr 80, poz. 432 z późn. zm., art. 415.

⁶ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, op. cit., s. 213.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, art. 471.

2. Odpowiedzialność karna funkcjonariuszy Policji

Policjant ponosi odpowiedzialność karną na zasadach i w trybie przewidzianym w Kodeksie karnym tak samo jak każdy obywatel, z tą tylko różnicą, iż wykonywany przez funkcjonariusza Policji zawód zaufania publicznego zobowiązuje do szczególnej staranności. W myśl Kodeksu karnego, funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa tym samym na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3⁸.

„Działanie na szkodę” jest rozumiane jako zachowanie sprawcy, stwarzające zagrożenie dla jakiegokolwiek dobra sfery publicznej lub też prywatnej⁹. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego, jeżeli doszło do przekroczenia uprawnień lub też niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, ale nie skutkowało to powstaniem szkody, zachowanie takie może być jedynie podstawą odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej¹⁰. Przez szkodę należy rozumieć zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną, w tym krzywdę moralną, co wiąże się z różnym charakterem dóbr, zagrożonych nadużyciem funkcji przez funkcjonariuszy publicznych¹¹.

Niedopełnienie obowiązków służbowych może polegać na całkowitym zaniechaniu albo częściowym ich wypełnianiu (niedbałe, nienależyte wypełnianie obowiązków) oraz na działaniu, gdy sytuacja wymagała zaniechania pewnych czynności. Przekroczenie uprawnień ma miejsce wtedy, kiedy funkcjonariusz publiczny podejmuje czynność mieszczącą się w zakresie jego uprawnień, ale do podjęcia której nie zaistniały przesłanki, lub też wykonanie czynności nastąpiło z naruszeniem stosownych procedur¹². Najczęściej przekroczenie lub niedopełnienie obowiązków służbowych funkcjonariuszy Policji dotyczy bezzasadnego legitymowania osób, naruszenia nietykalności cielesnej podczas legitymowania, bezzasadnego użycia środków przymusu bezpośredniego, znieważenia osoby, stosowania gróźb karalnych, nieuzasadnionego użycia broni palnej, bezzasadnego zatrzymania osoby, znęcania się nad zatrzymanym, przyjmowania korzyści majątkowej, bezzasadnego dokonania przeszukania pomieszczeń, zniszczenia mienia podczas przeszukania, kradzieży przedmiotów podczas przeszukania pomieszczeń, poświadczenia nieprawdy w protokołach lub raportach, tworzenia fałszywych dowodów, niepodjęcia interwencji policyjnej, odstąpienia od dokonania czynności służbowych, bezzasadnego prze-

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2013, poz. 849 ze zm., art. 231 § 1.

⁹ A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 900.

¹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z 25.02.2003 r., WK 3/03, OSNKW 2003, Nr 5-6, poz. 53.

¹¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 29.01.2004 r., I KZP 38/03, OSNKW 2004, Nr 2, poz. 14.

¹² D. Mocarska, *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji w ujęciu prawno-karnym i kryminologicznym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2013, s. 108-110.

prowadzenia kontroli drogowej, nieprzyjęcia zawiadomienia o popełnionym przestępstwie lub wykroczeniu, wymuszenia zeznań świadka, podżegania do składania fałszywych zeznań, ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę służbową, niszczenia dowodów rzeczowych, preparowania dowodów rzeczowych, niewypełnienia obowiązku archiwizacji dokumentacji, wydawania pozwolenia na broń wbrew obowiązującym przepisom prawa, udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, przekazania broni służbowej innym osobom itp.¹³.

W tym miejscu warto nadmienić, iż zgodnie z Kodeksem karnym, policjanci jako funkcjonariusze publiczni są objęci dodatkową ochroną prawną w związku z wykonywaniem czynności służbowych, które z samej definicji generują dodatkowe czynniki ryzyka¹⁴. Dotyczy to w szczególności zaostżenia sankcji karnych w stosunku do osób, które dokonały czynnej napaści, naruszyły nietykalność cielesną czy też znieważyły funkcjonariusza publicznego bądź osobę do pomocy mu przybraną¹⁵.

W myśl art. 132 ustawy o Policji, sprawca czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne, wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej¹⁶. W związku z tym, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, iż czyn, którego dopuścił się funkcjonariusz Policji w czasie pełnienia obowiązków służbowych wyczerpuje znamiona przestępstwa, należy jednocześnie uznać za przewinienie dyscyplinarne. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji, przełożony dyscyplinary ma obowiązek wszcząć postępowanie dyscyplinarne w trybie art. 132 ust. 4 ustawy o Policji. Postępowanie prowadzone jest więc dwutorowo¹⁷. Niezależnie od postępowania dyscyplinarnego w Policji, prokurator prowadzi postępowanie przygotowawcze w formie śledztwa. Śledztwo w stosunku do funkcjonariuszy policji prowadzone jest obligatoryjnie ze względu na osobę sprawcy¹⁸. Wynika to wprost z treści art. 309 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego¹⁹.

¹³ D. Mocarska, *Nadużycie władzy przez policjantów*, „Policja 997” 2008, nr 45, s. 42-43.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, art. 115, § 13, pkt 7.

¹⁵ E. Kimera, *Ochrona prawna funkcjonariuszy publicznych*, „Policja 997” 2011, nr 73, s. 34-35.

¹⁶ *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, red. P. Józwiak, W. Majchrowicz, Wydawnictwo Szkoły Policji, Piła 2011 r., s. 58-59.

¹⁷ H. Ślifierz, *Więcej sądu, mniej przełożonych – postępowanie dyscyplinarne w Policji*, „Policja 997” 2005, nr 2, s. 6-7.

¹⁸ K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 557-558.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 480 z późn. zm., art. 309, pkt 2.

3. Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji

Regulacje prawne dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji zostały zawarte w rozdziale 10 ustawy o Policji, a także w rozporządzeniu MSWiA z 18 listopada 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów.

Objęcie funkcjonariuszy policji odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadnia społeczna rola tej formacji, charakter powierzonych zadań i kompetencji oraz związane z działalnością organizacji zaufanie publiczne. Ponadto sankcje dyscyplinarne mają służyć również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić Policję wiarygodności w oczach opinii publicznej, zwłaszcza że wiele przyznanych jej uprawnień pozwala na ingerowanie w sferę obywatelskich praw i wolności²⁰.

W myśl przedmiotowej ustawy, policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej.

Naruszenie dyscypliny służbowej polega na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych. Przez naruszenie dyscypliny służbowej należy rozumieć w szczególności: odmowę wykonania albo niewykonanie rozkazu lub polecenia przełożonego, zaniechanie czynności służbowych albo wykonanie ich w sposób nieprawidłowy, niedopełnienie obowiązków służbowych lub przekroczenie uprawnień, wprowadzenie w błąd przełożonego lub innego funkcjonariusza policji, jeżeli spowodowało to lub mogło spowodować szkodę służbie, policjantowi lub innej osobie, postępowanie przełożonego przyczynające się do rozluźnienia dyscypliny służbowej w podległej jednostce organizacyjnej lub komórce organizacyjnej Policji, utrata materiału zawierającego informacje o charakterze niejawnym, stawienie się do służby w stanie po użyciu alkoholu lub spożywanie alkoholu w czasie służby, utrata służbowej broni palnej, amunicji lub legitymacji służbowej oraz utrata przedmiotu stanowiącego własność służbową, którego wykorzystanie przez osoby nieuprawnione wyrządziło szkodę obywatelowi lub stworzyło zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa powszechnego²¹.

W przypadku naruszenia dyscypliny służbowej, jak i nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej, odpowiedzialność dyscyplinarna jest tożsama. Dotyczy

²⁰ S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 35.

²¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2011, Nr 287, poz. 1687 z późn. zm., art. 132, ust. 1-3.

to również procedury wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, orzekania w sprawie, a także katalogu kar dyscyplinarnych.

Ustawa o Policji zawiera enumeratywny katalog sześciu kar dyscyplinarnych, do których zalicza się: naganą, zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia oraz wydalenie ze służby. Należy nadmienić, iż obniżenie stopnia musi być połączone z inną karą dyscyplinarną. W myśl ustawy, za popełnione przewinienie dyscyplinarne można wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną. Natomiast za popełnienie kilku przewinień można wymierzyć jedną karę łączną, ale odpowiednio surowszą. Kara powinna być współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia, a w szczególności powinna uwzględniać okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu oraz dotychczasowy przebieg służby²².

Należy podkreślić, iż zgodnie z ustawą o Policji, funkcjonariusz może dopuścić się naruszenia dyscypliny służbowej w trakcie wykonywania swoich obowiązków służbowych, ale także w czasie wolnym od służby – o ile przepis szczególny lub polecenie przełożonego dotyczy zachowania policjanta poza służbą. Przykładem naruszenia dyscypliny służbowej przez policjanta, niezwiązanej z wykonywaniem czynności służbowych, może być posiadanie przy sobie broni palnej – służbowej – podczas prywatnego udziału w imprezach masowych podwyższonego ryzyka, udostępnianie broni palnej osobom nieuprawnionym czy też np. utrata legitymacji służbowej²³. W przypadku naruszenia zasad etyki zawodowej, tak jak i dyscypliny służbowej, ustawa nie odróżnia czynów popełnionych w trakcie wykonywania czynności służbowych od tych popełnionych w czasie wolnym od służby. W odniesieniu do naruszenia dyscypliny służbowej, czyny popełnione w czasie wolnym od służby są ścigane tylko w wyjątkowych sytuacjach, tj. kiedy konkretne przypadki zostały określone w aktach wykonawczych do ustawy o Policji. Zasady etyki zawodowej ujmują z kolei szeroko zachowania policjantów nie tylko w służbie, ale i poza nią, dotykając w ten sposób sfery życia prywatnego. Gdyby podejść do sprawy rygorystycznie, zgodnie z § 2 Zasad etyki zawodowej policjanta, tj. „w sytuacjach nieuregulowanych przepisami prawa lub nieujętych w zasadach etyki zawodowej, policjant powinien kierować się zasadami współżycia społecznego i postępować tak, aby jego działania mogły być przykładem

²² Ibid., art. 134 i 134 a-h.

²³ Zarządzenie nr 852 KGP z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie zasad przyznawania i użytkowania broni palnej przez policjantów, Dz.U. Nr 6 poz. 38, § 10.

praworządności i prowadziły do pogłębiania społecznego zaufania do Policji”²⁴, odpowiedzialności dyscyplinarnej powinny podlegać takie czyny, jak brak życzliwości w kontaktach z ludźmi, brak kultury osobistej, brak dbałości o sprawność fizyczną²⁵, ale także wszelkie zachowania nieetyczne, polegające na popełnieniu jakichkolwiek przestępstw i wykroczeń (w myśl § 2 wspomnianych Zasad etyki zawodowej policjanta). Wielość zwrotów niedookreślonych i nieostrość przepisu powoduje daleko idącą swobodę stosowania omawianego środka dyscyplinarnego. Ułomność tej regulacji podkreśla wyliczenie niektórych czynów, których popełnienie poza służbą narusza przepis § 2 Zasad etyki zawodowej policjanta i stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, tj. bigamia (art. 206 kk), nielegalny wyręb drewna w lesie (art. 290 kk), kąpiel w miejscu niedozwolonym (art. 55 kw), zużywanie oleju opałowego do celów napędowych (art. 52b kw), używanie słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym (art. 141 kw), rozgarnianie ściółki w lesie (art. 163 kw) i wiele innych. Przypadkowość wskazanej regulacji wystawia prawo na śmieszność.

W ustalaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej, wynikającej z nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej w czasie wolnym od służby, jest zatem wskazane zastosowanie koncepcji funkcjonalnej. O związku funkcjonalnym zachowania funkcjonariusza z wykonywanym zawodem można mówić wtedy, kiedy pewne okoliczności zdarzenia wynikają z pełnionej służby przez policjanta. W odniesieniu do czynów popełnionych przez policjanta w czasie wolnym od służby, należy odpowiedzieć na pytanie czy takie zachowanie wynikające z nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej w czasie wolnym od służby ma związek funkcjonalny z pełnioną służbą. Można posiłkować się również pytaniem, czy takie okoliczności ocenianego zachowania mogłyby mieć miejsce, gdyby osoba, która dopuściła się takiego zachowania, nie była policjantem. Odpowiedź przecząca jest dowodem na to, że istnieje związek funkcjonalny zachowania z wykonywaniem zawodu policjanta. Odpowiedź twierdząca świadczy o tym, że związku takiego nie ma²⁶.

4. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy Policji

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy służb mundurowych jest ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby

²⁴ Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. – Zasady etyki zawodowej policjanta, § 2.

²⁵ Ibid., § 6, 7, 22.

²⁶ *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, op. cit., s. 131-136.

Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Konsekwencje finansowe funkcjonariuszy Policji, w związku z pełnienia przez nich służby, są zróżnicowane co do zakresu w zależności od tego, czy wynikają z ponoszenia odpowiedzialności na zasadach ogólnych, czy też odpowiedzialności za mienie powierzone z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się. Dodatkowo odpowiedzialność ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju winy funkcjonariusza, a mianowicie od tego, czy szkoda została wyrządzona umyślnie, czy też nieumyślnie. Ustawodawca przewidział dwa rodzaje naruszenia prawa, stanowiących podstawę odpowiedzialności majątkowej, tj. niewykonanie lub wykonanie z nienależytą starannością obowiązków służbowych²⁷. Rozróżnia się cztery podstawowe przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, aby można było pociągnąć funkcjonariusza Policji do odpowiedzialności majątkowej:

1. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków służbowych.
2. Wina polegająca na zachowaniu sprzecznym z porządkiem prawnym.
3. Szkoda, czyli taki uszczerbek w majątku pracodawcy lub osób trzecich, który nie nastąpiłby, gdyby funkcjonariusz wykonał należycie swoje obowiązki.
4. Związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy niewykonaniem, nienależytym wykonaniem obowiązków służbowych a szkodą²⁸.

Brak jednej z powyższych przesłanek powoduje wyłączenie odpowiedzialności funkcjonariusza policji.

Ustawodawca wyłączył odpowiedzialność majątkową za szkodę w takim zakresie, w jakim organ lub jednostka Policji, albo inna osoba przyczyniły się do powstania szkody lub jej zwiększenia oraz wynikłą w związku z działaniem w granicach dopuszczalnego ryzyka²⁹.

Sformułowanie „granice dopuszczalnego ryzyka” jest zwrotem niedookreślonym i nie zostało zdefiniowane w ustawie, a co za tym idzie, występują trudności w jego interpretacji. Pomocne w tym zakresie jest orzecznictwo sądów pracy oraz Sądu Najwyższego, zgodnie z którym granica dopuszczalnego ryzyka jest związana z takim działaniem, które zasługuje na aprobatę z uwagi na cel postępowania policjanta (np. uszkodzenie radiowozu w wyniku pościgu za sprawcą przestępstwa), jest zgodne z obowiązującymi przepisami

²⁷ B. Gaca-Maciaszkiewicz, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy za szkody w mieniu Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Policynny” 2011, nr 4, s. 43-44.

²⁸ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, op. cit., s. 215-218.

²⁹ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Dz.U. z 1999, Nr 53, poz. 548 z późn. zm., art. 4.

prawa i wiąże się z doświadczeniem życiowym oraz stanem wiedzy w danej dziedzinie, skutkuje tym, iż wyrządzona szkoda jest mniejsza niż korzyści, jakie może przynieść³⁰. Analogiczny przepis został zawarty się w treści art. 117 § 2 Kp³¹.

Zgodnie z ustawą, policjant, który na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych ze swojej winy wyrządził szkodę w mieniu, ponosi odpowiedzialność majątkową w granicach rzeczywistej straty i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, chociażby wynikająca z niego szkoda powstała po rozwiązaniu stosunku służbowego. Wynika to z samej definicji szkody ujętej w dwóch aspektach, jako strata, która polega na zmniejszeniu majątku poszkodowanego na skutek zdarzenia, z którym jest związana czyjaś odpowiedzialność, oraz utracone korzyści, co oznacza, że majątek poszkodowanego nie wzrósł tak, jakby to się stało, gdyby nie nastąpiło zdarzenie, z którym jest związana czyjaś odpowiedzialność³².

Dodatkowo niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków służbowych może być także traktowane jak przestępstwo lub wykroczenie, co skutkuje pociągnięciem funkcjonariusza Policji do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej.

Policjant odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną nieumyślnie jest obowiązany do zapłaty odszkodowania w wysokości wyrządzonej szkody, jednak odszkodowanie nie może przewyższać kwoty trzymiesięcznego uposażenia przysługującego funkcjonariuszowi. Gdyby jednak funkcjonariusz Policji umyślnie wyrządził szkodę, to jest on obowiązany do jej naprawienia w pełnej wysokości. W razie wyrządzenia szkody osobie trzeciej przy wykonywaniu obowiązków służbowych, wyłącznie zobowiązany do naprawienia szkody jest Skarb Państwa, reprezentowany przez organ lub jednostkę Policji, w których funkcjonariusz pełnił służbę w chwili wyrządzenia szkody³³.

Jednostka organizacyjna Policji jest zobowiązana wykazać okoliczności uzasadniające odpowiedzialność policjanta oraz wysokość wyrządzonej szkody. Takie rozłożenie ciężaru dowodu chroni policjanta i jest przejawem dążenia do ochrony jego interesów, zwłaszcza w sytuacji, kiedy występują trudności ze zgromadzeniem materiałów dowodowych, które świadczyłyby o przyczynach powstania szkody³⁴.

Organ lub jednostka Policji po stwierdzeniu zaistnienia szkody, podejmuje niezwłocznie czynności w celu wyjaśnienia okoliczności i przyczyn jej powstania, ustalenia wysokości szkody, a także osób za nią odpowiedzialnych. Zgodnie

³⁰ *Bezpieczeństwo osobiste policjanta*, red. J. Fiebig, A. Tyburska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2004, s. 78.

³¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2013 r. poz. 2 z późn. zm., art. 117 § 2.

³² *Bezpieczeństwo osobiste*, op. cit., s. 79-80.

³³ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, art. 2-9.

³⁴ *Bezpieczeństwo osobiste*, op. cit., s. 80.

z art. 15 przedmiotowej ustawy, ewentualne spory dotyczące odpowiedzialności majątkowej policjantów rozpoznają sądy pracy oraz sądy pracy i ubezpieczeń społecznych³⁵. Należy w tym miejscu podkreślić, iż odmiennie jak w przypadku odpowiedzialności majątkowej, organami władnymi w kwestii rozstrzygnięcia wszelkich sporów wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji są sądy administracyjne.

5. Zawieszenie w czynnościach służbowych funkcjonariuszy Policji

Zgodnie z art. 39 ustawy o Policji, funkcjonariusza zawiesza się w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe dokonane umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące (zawieszenie obligatoryjne). Ponadto policjanta można zawiesić w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące (zawieszenie fakultatywnie). W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można zostać przedłużony do czasu zakończenia postępowania karnego³⁶.

W praktyce najwięcej kontrowersji budzą przepisy dotyczące fakultatywnego charakteru zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych oraz możliwość przedłużenia zawieszenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach. „Szczególnie uzasadniony przypadek” to zwrot niedookreślony. W związku z powyższym, każda sprawa podlega indywidualnej ocenie organu, który ten przepis stosuje. W przypadku spraw nie budzących zasadniczo wątpliwości, gdy policjantowi stawia się zarzut np. udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, nie można pozwolić na dalsze wykonywanie obowiązków służbowych (zawieszenie obligatoryjne). W wielu sprawach o mniejszym ciężarze gatunkowym, albo w sytuacji, kiedy wina policjanta od początku budzi wątpliwości, zawiesza się taką osobę na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. W praktyce jednak przełożeni częstokroć asekuracyjnie przedłużają okres zawieszenia podwładnych w czynnościach służbowych (zawieszenie fakultatywne z uwzględnieniem formuły „szczególnie uzasadniony przypadek”)³⁷.

Policjant zawieszony w czynnościach służbowych zachowuje prawo do należności pieniężnych związanych z prawem do lokalu mieszkalnego lub jego

³⁵ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, art. 13-15.

³⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 39.

³⁷ E. Sitek, *Jak długo można – zawieszeni*, „Policja 997” 2006, nr 16, s. 19-21.

brakiem, zasiłku na zagospodarowanie, zasiłku pogrzebowego, a podstawą obliczania i wypłaty nagrody jubileuszowej jest pełne uposażenie (a nie zmniejszone do 50%)³⁸.

Z zawieszeniem funkcjonariusza Policji wiąże się jednakowoż szereg konsekwencji ekonomicznych. Wśród najpoważniejszych można wskazać na zamrożenie 50% należnego mu uposażenia (tj. uposażenia zasadniczego i dodatków). Rozwiązanie takie wynika z faktu, iż podczas zawieszenia w czynnościach służbowych policjant nie wykonuje zadań i czynności właściwych dla zajmowanego stanowiska. Zawieszonemu policjantowi niezwłocznie odbiera się broń palną i uniemożliwia dostęp do niej. Zwrotowi podlega legitymacja służbowa. Ponadto funkcjonariusz zawieszony w czynnościach służbowych nie może podejmować poza służbą dodatkowej pracy zarobkowej bez pisemnej zgody przełożonego. Policjant zawieszony w czynnościach służbowych jest też m.in. zobowiązany powiadomić bezpośredniego przełożonego o planowanym wyjeździe zagranicznym poza obszar Unii Europejskiej na okres dłuższy niż 3 dni³⁹. Wstrzymaniu ulega prawo do urlopów – wypoczynkowych, bezpłatnych i innych, w tym również do urlopu wychowawczego⁴⁰.

W myśl art. 39 ust. 3 ustawy o Policji jest możliwe przedłużenie okresu zawieszenia w czynnościach służbowych. Dłuższe utrzymywanie stanu zawieszenia w czynnościach (do 2006 r. w skrajnych przypadkach nawet na okres 8 lat) nie wpływa korzystnie na podkreślane w ustawie o Policji dobro służby oraz wizerunek jednostki. Wiąże się też każdorazowo z koniecznością wydatkowania środków publicznych na utrzymanie policjanta, który nie wykonuje żadnych czynności służbowych. Ponadto pozostali funkcjonariusze są nadmiernie przeciążeni obowiązkami służbowymi, w związku z koniecznością przejęcia zadań funkcjonariusza zawieszonego w czynnościach. Jednocześnie stan zawieszenia funkcjonariusza nie pozwala na mianowanie na jego stanowisko innego policjanta⁴¹.

20 września 2006 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o Policji, która wprowadziła od dawna postulowaną możliwość zwolnienia funkcjonariusza Policji ze służby z uwagi na upływ 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych⁴². Przepis ten pozwala zwolnić funkcjonariusza ze służby jeszcze przed wyda-

³⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej oraz trybu jej obliczania i wypłacania policjantom, Dz.U. z 2002, Nr 100, poz. 913 z późn. zm., § 2 ust. 3.

³⁹ B. Kachnikiewicz, *Status policjanta zawieszonoego w czynnościach służbowych*, „Biuletyn Prawny KGP. Biuro Prawne” 2007, nr 31, s. 48 i nast.

⁴⁰ Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów, Dz.U. z 2002, Nr 81, poz. 740 z późn. zm., § 6 ust. 1 pkt 3 i § 17.

⁴¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 kwietnia 2010 r., II SA/Bk 191/10.

⁴² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 41, ust. 2, pkt 9.

niem wyroku przez sąd. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 41 ust. 2 pkt 9 jest zgodny z Konstytucją RP⁴³. Warto podkreślić, iż ewentualne uniewinnienie w procesie karnym lub też umorzenie postępowania karnego prowadzonego przeciwko zwolnionemu wcześniej ze służby policjantowi daje podstawę do obligatoryjnego ponownego przyjęcia go do służby. Regulacje ustawy o Policji pozwalają zatem na odwrócenie skutków wcześniejszego zwolnienia funkcjonariusza ze służby⁴⁴.

Istotą zawieszenia w czynnościach służbowych jest pozbawienie policjanta na określony czas prawa wykonywania obowiązków służbowych w celu zbadania prawdziwości ciężących na nim zarzutów. Nie zawsze zawieszenie w czynnościach służbowych świadczy o winie funkcjonariusza. Nie zmienia to jednak faktu, iż samo zawieszenie w czynnościach służbowych ma znaczenie nawet po rozwiązaniu stosunku służbowego.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stanowi, iż prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy. Warunkiem przyznania uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych jest natomiast zaistnienie łącznie trzech przesłanek ustawowych:

1. Kryterium okresu zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej łącznie przez okres co najmniej 365 dni w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy.
2. Kryterium dochodowe, czyli uzyskiwania wynagrodzenia w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę.
3. Kryterium obowiązkowego opłacania składek na Fundusz Pracy.

Okres, na jaki przyznawane jest prawo do zasiłku dla osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy wynosi 6 lub 12 miesięcy, jednakże ulega skróceniu o czas nieprzysługiwania zasiłku z powodu wystąpienia tzw. karencji (tj. 90 lub 180 dni), m.in. z powodu rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego za wypowiedzeniem, na mocy porozumienia stron lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy leżącej po stronie pracownika⁴⁵.

W przypadku zwolnienia ze służby najczęściej występują przyczyny leżące po stronie policjanta. W takim przypadku zasiłek przysługuje po 180 dniach od momentu rejestracji we właściwym powiatowym urzędzie pracy. Zazwyczaj zasiłek dla bezrobotnych jest przyznawany na okres nie dłuższy niż 4 dni.

⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08, Dz.U. 2010, Nr 34, Poz. 190.

⁴⁴ *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, red. P. Józwiak, K. Opałiński, Wydawnictwo Szkoły Policji, Piła 2012, s. 68-70.

⁴⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm., art. 71-73.

Policjant, w przypadku którego zwolnienie ze służby było poprzedzone zawieszeniem w czynnościach służbowych, ubiegający się o przyznanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, musi wykazać, że pomimo wypłacenia 50% należnego uposażenia nadal uzyskiwał dochód nie niższy niż minimalne wynagrodzenie za pracę (brutto). W sytuacji, kiedy w trakcie zawieszenia w czynnościach służbowych dochód ten był niższy, zasiłek dla bezrobotnych nie przysługuje, ponieważ nie zostały spełnione ustawowe przesłanki jego przyznania.

Podsumowanie

Ciężar odpowiedzialności za działania funkcjonariuszy Policji nie spada wyłącznie na Skarb Państwa, reprezentowany przez organ lub jednostkę Policji, w których funkcjonariusz pełnił służbę w chwili wyrządzenia szkody (odpowiedzialność majątkowa). W przypadku wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego i/lub dyscyplinarnego (odpowiedzialność karna i dyscyplinarna), policjant, a razem z nim jego jednostka, ponosi szereg dolegliwych skutków ekonomicznych, chociażby w wyniku działań funkcjonariusza nie powstawała szkoda materialna. Wspomniane skutki ekonomiczne wynikają z zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych. Reasumując, do czasu uprawomocnienia się wyroku sądu, dochody gospodarstwa domowego funkcjonariusza zostają zredukowane o 50%. Ponadto, w znacznym stopniu ogranicza się możliwość podjęcia dodatkowego zatrudnienia przez policjanta zawieszonoego w czynnościach służbowych, co prowadzi do pauperyzacji gospodarstwa domowego funkcjonariusza. Ze Skarbu Państwa są wydatkowane środki publiczne na utrzymanie policjanta, który nie wykonuje żadnych czynności służbowych. Jednostka macierzysta funkcjonariusza ponadto boryka się w tym czasie z niemożnością mianowania na jego stanowisko innego policjanta. Konieczny jest zatem podział obowiązków zawieszonoego pomiędzy innych funkcjonariuszy, co powoduje ich nadmierne obciążenie pracą. Oprócz tego zwolnienie ze służby poprzedzone zawieszeniem w czynnościach służbowych ma znaczenie w zakresie nabycia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. W związku z tym skutki ekonomiczne wynikające z odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji występują tak w czasie trwania stosunku służbowego, jak i po jego rozwiązaniu.

Literatura

- Bezpieczeństwo osobiste policjanta*, red. Fiebig J., Tyburska A., Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2004.
- Boratyńska K.T., Górski A., Sakowicz A., Ważny A., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

- Florek L., Zieliński T., *Prawo pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Gaca-Maciaszkiewicz B., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy za szkody w mieniu Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Policyjny” 2011, nr 4.
- Grześkowiak A., Wiak K., *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Jabłońska-Bonca J., *Podstawy prawa dla ekonomistów*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Kachnikiewicz, B., *Status policjanta zawieszonoego w czynnościach służbowych*, „Biuletyn Prawny KGP. Biuro Prawne” 2007, nr 31.
- Kimera E., *Ochrona prawna funkcjonariuszy publicznych*, „Policja 997” 2011, nr 73.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Maj S., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Mocarska D., *Nadużycie władzy przez policjantów*, „Policja 997” 2008, nr 45.
- Mocarska D., *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2013.
- Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, red. P. Józwiak, W. Majchrowicz, Wydawnictwo Szkoły Policji, Piła 2011 r.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 25.02.2003 r., WK 3/03, OSNKW 2003, Nr 5-6, poz. 53.
- Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów, Dz.U. 2002, Nr 81, poz. 740 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej oraz trybu jej obliczania i wypłacania policjantom, Dz.U. 2002, Nr 100, poz. 913 z późn. zm.
- Sitek E., *Jak długo można – zawieszeni*, „Policja 997” 2006, nr 16.
- Ślifierz H., *Więcej sądu, mniej przelożonych – postępowanie dyscyplinarne w Policji*, „Policja 997” 2005, nr 2.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 29.01.2004 r., I KZP 38/03, OSNKW 2004, Nr 2, poz. 14.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 2011, Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 2011, Nr 17, poz. 78 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 480 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Dz.U. 1999, Nr 53, poz. 548 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.

Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, red. P. Józwiak, K. Opaliński, Wydawnictwo Szkoły Policji, Piła 2012.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08, Dz.U. 2010, Nr 34, poz. 190.

Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. – Zasady etyki zawodowej policjanta.

Zarządzenie nr 852 KGP z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie zasad przyznawania i użytkowania broni palnej przez policjantów, Dz.U. Nr 6, poz. 38.

THE PROBLEMS OF LIABILITY OF POLICE OFFICER

Summary

The Police officer stay in employment relationship of special character, defined as service relationship. Typical for this profession is high risk level. In this case appears the problem of Police officer's liability during performing the service duties. According to current law regulations exist three types of Police officer's liability related to performing the service duties such as criminal liability, disciplinary liability and civil liability. Beyond this liabilities the Police officer could be suspension in performing the service duties. All this types of responsibility brings a lot of economic consequences not only for Police unit or state budget, but mainly for Police officer. It justify the necessity of perform an deeper analysis of this problem.