

## ВЫПОЛНИТЬ ТРЕБОВАНИЯ ПРИСЯГИ И СЛУЖЕБНОГО ДОЛГА СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ — ОБЗОР ПОЛЬСКИХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОПОЛОЖЕНИЙ

*В статье определены проблемные вопросы, связанные с деятельностью полиции, а также представлен анализ некоторых внутренних правоположений на тему борьбы с коррупцией, являющихся одним из механизмов борьбы с коррупцией в полиции. Коррупционность, особенно сотрудника полиции, является сверхнежелательным явлением. Преступления, совершаемые сотрудниками полиции, вызывают обостренную реакцию населения. Сегодня особое внимание обращается на так называемый «дефицит чувства безопасности» среди населения. В связи с коррупцией и случаями злоупотребления полицейскими должностным положением, общество теряет доверие к государственным институтам. Если данные органы не являются вполне надежным сторожем действующего права, а также источником образцового поведения и законности, то невозможно ожидать от населения, что оно не будет совершать противоправных действий.*

**Ключевые слова:** борьба с преступностью, полиция, коррупция, злоупотребление служебным положением

**nadkom. dr Monika  
Porwiz**

*Wydział Administracji  
Zakład Prawa  
Wyższa Szkoła Policji  
w Szczytnie  
Polska*

**ст. лейтнант,  
к. ю. н. Моника  
Порвиш**

*ст. преподаватель  
Факультет  
администрации  
Кафедра права  
Высшая школа  
полиции в г. Щитно  
Республика Польша*

### Wstęp

Aby wypracować skuteczne mechanizmy zwalczania korupcji w Policji konieczne wskazanie negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu tej organizacji, stanowiących podatny grunt dla rozwoju korupcji. Źródeł korupcji można upatrywać w braku odpowiednich regulacji prawnych, mankamentów organizacyjnych, nieprzestrzegania standardów, rodzaj i charakter pełnionej służby, zakres obowiązków to również swoiste czynniki ryzyka korupcyjnego.

Jednym z filarów przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej s<sup>№</sup> klarowne przepisy prawne, w szczególności reguluj<sup>№</sup>ce zasady i sposoby pełnienia służby przez funkcjonariuszy, jak również zasady etyczne działania Policji. Istotny jest zwłaszcza profesjonalizm w realizacji zadań służbowych. Tylko bowiem rzetelne wykonywanie zadań przez funkcjonariuszy Policji stanowi gwarant bezpieczeństwa obywateli.

Występowanie w służbie wielu patologii nie sprzyja efektywnemu wykonywaniu zadań, jak również wpływa na negatywne postrzeganie Policji przez społeczeństwo. W szczególności media nagłaśniają «afery korupcyjne» z

udziałem funkcjonariuszy Policji, kreując często negatywny wizerunek polskiego policjanta. Wielokrotnie zarzuca się brak etosu policjanta czy właściwego przygotowania do pełnienia służby. W obliczu takich zarzutów nie milkną dyskusje dotyczące doboru odpowiednich kandydatów do pełnienia służby, jak również odpowiedniego przygotowania funkcjonariuszy do realizacji zadań służbowych.

Funkcją istniejących resortowych przepisów prawnych jest nie tylko regulacja funkcjonowania Policji. Niektórym z nich przypisać można również funkcję antykorupcyjną.

### **Identyfikacja obszaryw problemowych**

Identyfikując przyczyny przestępczości w Policji wskazać należy aspekty organizacyjne, w tym zarządzanie personelem oraz sprawowanie nadzoru na czynnościami służbowymi. Niemniej istotne są kwestie związane z edukacją funkcjonariuszy Policji w zakresie aspektów prawnych i etycznych pełnienia służby, relacji z obywatelami czy przedstawicielami mediów. Dokonując analizy czynników determinujących bezprawne zachowania w Policji, można stworzyć układ wzajemnie wpływających na siebie elementów, które bezpośrednio, bądź pośrednio przyczyniają się do występowania takich zjawisk. Poniżej zostały wymienione problemy w funkcjonowaniu Policji.

#### **1. Aspekty organizacyjne:**

##### **Relacje zawodowe:**

— zmowa milczenia, fałszywie pojmowana solidarność zawodowa — «niebieska ściana» (ang. blue wall),

— obawa przełożonych o wizerunek swój, czy jednostki,

— blokowanie inicjatyw,

— brak współpracy między funkcjonariuszami,

— presja na osiągnięcie wymierzonych rezultatów przekładających się na wyniki statystyczne.

##### **Zarządzanie zasobami ludzkimi:**

— brak czytelnej ścieżki kariery zawodowej,

— niedostateczne przeszkolenie przełożonych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi,

— niewystarczający nadzór przełożonych nad podwładnymi, brak reakcji przełożonych na sygnały świadczące o nieprawidłowym zachowaniu funkcjonariuszy,

— niska efektywność mechanizmów wyciągania konsekwencji wobec funkcjonariuszy,

— niski prestiż i negatywne postrzeganie instytucji kontroli i nadzoru,

— brak regulacji prawnych dotyczących rejestracji czynności policyjnych (monitoringu) (brak możliwości nagrywania dźwięku), trudności z przechowywaniem nagrań (w szczególności problematyka ochrony danych osobowych),

— przeciążenie obowiązkami służbowymi,

— brak specjalizacji zawodowej,

— frustracja zawodowa (warunki pracy, biurokracja, słabe osiągnięcia w służbie),

— stres towarzyszący realizacji zadań służbowych.

##### **Edukacja funkcjonariuszy Policji:**

— niedostateczne przygotowanie funkcjonariuszy w aspekcie psychologii przeprowadzania interwencji, aser-

tywności, taktyki i technik interwencji, mediacji,

— brak wiedzy i umiejętności wykonywania czynności procesowych z udziałem pokrzywdzonych, świadków, podejrzanych,

— brak szkoleń specjalistycznych, wyposażających funkcjonariuszy w wiedzę niezbędną do realizacji zadań na zajmowanym stanowisku służbowym,

— brak praktycznego przygotowania funkcjonariuszy, będących w służbie przygotowawczej i funkcjonariuszy z krótkim stażem służby,

— brak szkoleń doraźnych prowadzonych przez specjalistów w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej,

— brak wspólnych szkoleń dla funkcjonariuszy, prokuratorów i sędziów.

3. relacja Policji ze społeczeństwem i mediami:

— niezgłaszanie przez obywateli zdarzeń generujących tzw. ciemną liczbę przestępstw,

— niska świadomość ogółu społeczeństwa,

— «ferowanie» wyroków przez media przed wydaniem rozstrzygnięć przez sądy, przedstawianie sytuacji tylko z perspektywy jednej strony, tworzenie reportaży wypaczających rzeczywistość w celu zwiększenia oglądalności — w ten sposób kreowanie negatywnego wizerunku Policji.

### Pragmatyka siuñkowa

Swoistym antidotum na wymienione tu problemy mogą być klarowne regulacje prawne. Wskazanie i omówienie w sposób wyczerpujący wszystkich istniejących regulacji antykorupcyjnych odnoszących się do policji znacznie

przekroczyłoby ramy niniejszej publikacji. Zasadnym jest wobec powyższego wskazanie najistotniejszych przepisów w tym obszarze. Poniżej zostaną w sposób syntetyczny przedstawione przepisy zawarte w ustawie o Policji i innych aktach prawnych rangi rozporządzeń i zarządzeń, regulujące w szczególności prawa i obowiązki funkcjonariuszy Policji.

Skuteczne przepisy antykorupcyjne zawiera ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r.<sup>1</sup>. W art. 62a tej ustawy, istnieje uregulowanie, w myśl którego policjant jest obowiązany poinformować przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub ochrony osób i mienia oraz o objęciu w nich akcji lub udziałów, a także o fakcie bycia wykonawcą w rozumieniu ustawy prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r.<sup>2</sup> na rzecz organów jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Obowiązku tego należy dopełnić w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o tym zdarzeniu. Powyższe unormowanie ma antykorupcyjny charakter. Zagadnienie to było rozpatrywane również przez Trybunał Konstytucyjny,<sup>3</sup> który stwierdził, że powiązanie funkcjonariusza Policji z podmiotami wskazanymi w art. 62a ustawy o Policji może prowadzić do konfliktu interesów, bądź sprzyjać zjawiskom korupcyjnym.

<sup>1</sup> Dz. U. 2011, nr 287, poz. 1687 j.t.

<sup>2</sup> Dz. U. 2013, poz. 907 j.t.

<sup>3</sup> Wyrok z 23.02.2010 r., K 1/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 14.

Ustawodawca uznał, że posiadanie przez przełożonego policjanta wiedzy o tych sytuacjach pozwoli uniknąć podejrzeń o istnieniu konfliktu interesów oraz ewentualnym zamiarze osiągnięcia korzyści osobistych. Jak podkreślił Trybunał przepis ten ma charakter tylko informacyjny i nie ingeruje w prawo do prywatności<sup>1</sup>. Należy jednakże zauważyć, iż wskazanie w przepisie tylko wybranych zawodów, czyni przepis wybiórczym. Osoby najbliższe dla policjantów wykonują przecież inne profesje, które mogą wzbudzać wątpliwości, co do obiektywizmu działań policjanta, bądź uzasadniać wystąpienie konfliktu interesów. W kontekście zagadnienia, jakim jest sprzeczność interesów, ważne jest zobligowanie samych funkcjonariuszy do ujawniania, mogącego zaistnieć potencjalnie lub już istniejącego konfliktu interesów, gdy przykładowo uczestnik postępowania jest znajomym, krewnym funkcjonariusza prowadzącego postępowanie. Zatem wszelkie zdarzenia kreujące sytuacje postrzegane jako antagonizm interesów powinny być eliminowane, a osoby uprawnione do podejmowania decyzji kształtujących prawa i obowiązki uczestników postępowania powinny być wyłączone od udziału w postępowaniu.

Innym przepisem zawartym w ustawie o Policji jest regulacja nakładająca obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy (art. 62 ust. 2). Policjant jest obowiązany złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym, w tym o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, przy nawiązywaniu lub rozwiązywaniu

stosunku służbowego lub stosunku pracy, corocznie oraz na żądanie przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Oświadczenie to powinno zawierać informacje o źródłach i wysokości uzyskanych przychodów, posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez tę osobę albo jej małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy lub związku międzygminnego mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu.

Regulację należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek informacje te należałoby powiązać z obowiązkiem składania zeznań podatkowych. Taki system ułatwiałby zestawienie informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym z informacjami składanymi przez podatnika w Urzędzie Skarbowym. Niewątpliwie zasadną regulacją eliminującą również konflikt interesów jest reglamentacja możliwości podejmowania przez funkcjonariusza zajęcia zarobkowego poza służbą. Aktualnie obowiązująca ustawa o Policji w art. 62 ust. 1, stanowi, iż policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji. Zgoda przełożonego jest tu warunkiem *sine qua non*. W sytuacji gdy istnieją przeciwwskazania do wyrażenia zgody, determinowane okolicznościami natury faktyczno-prawnej, przełożony wydając decyzję odmowną powinien ją uzasadnić, wskazując podstawy, na których oparł decyzję. Tym samym funkcjonariusz otrzymałby informację, o przyczynach takiej decyzji.

<sup>1</sup> A. Wierzbica, Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 190 i n.

Istotnymi przepisami służącymi zwalczaniu przestępczości, także w strukturach Policji są przepisy zawarte w ustawie o Policji — art. 19, 19a i 19b, które regulują przesłanki i tryb podejmowania przez funkcjonariuszy czynności operacyjno — rozpoznawczych. Jednym z przestępstw, do których mogą być podejmowane przedsięwzięcia operacyjne jest łapownictwo bierne, wskazane w art. 228 § 1 i § 3–5 Kodeksu karnego.

Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji z 17 lipca 2007 r.<sup>1</sup> określa tryb postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów składanych przy nawiązywaniu lub rozwiązywaniu stosunku służbowego, przy nawiązywaniu lub rozwiązywaniu stosunku pracy poza służbą, corocznie, na żądanie przełożonego. Jak wynika z powyższej regulacji oświadczenia o stanie majątkowym policjant składa nie tylko corocznie, ale również doraźnie w zależności chociażby od zmiany sytuacji zawodowej poza służbą. rozporządzenie określa ponadto sposób analizy zgodności oświadczeń o stanie majątkowym ze stanem faktycznym, wzór oświadczenia o stanie majątkowym policjanta, czy tryb publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji.

Niezwykle istotne znaczenie dla pełnienia służby policjantów ma rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów z dnia 14 maja 2013 r.<sup>2</sup>. rozporządzenie określa w szczególności uprawnienia policjanta, jak chociażby przypadki usprawiedliwionego zwolnienia ze służby, prawo do urlopów oraz obowiązki, o których należy niezwłocznie poinformować w pisemnym raporcie drogą służbową przełożonego właściwego w sprawach osobowych, a mianowicie o:

- 1) zmianie lub ustaleniu pisowni nazwiska lub imienia,
- 2) zmianie stanu cywilnego,
- 3) wszczęciu i zakończeniu postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego przeciwko niemu, małżonkowi lub dzieciom pozostającym na jego utrzymaniu,
- 4) ukaraniu za wykroczenie,
- 5) utracie uprawnienia lub prawa wykonywania zawodu lub czynności, które pozostają w bezpośrednim związku z zajmowanym stanowiskiem służbowym,
- 6) zmianie miejsca zamieszkania,
- 7) urodzeniu się dziecka, przysposobieniu dziecka lub przyjęciu dziecka na wychowanie,
- 8) innych przypadkach, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią.

Zakres obowiązku informacyjnego jest niezwykle szeroki i odnosi się do szczegółowych danych, również z życia prywatnego policjanta. Niemniej jednak informacje te powinny podlegać ocenie uprawnionych podmiotów w kontekście realizowanej przez instytucję polityki antykorupcyjnej.

W celu podniesienia standardów funkcjonowania Policji w zakresie

<sup>1</sup> Dz. U. 2013, poz. 1503 j.t.

<sup>2</sup> Dz. U. 2013, poz. 664.

nadzoru i kontroli istotne znaczenie ma rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opiniowania służbowego policjantów z 30 sierpnia 2010 r.<sup>1</sup>, które określa szczegółowe zasady i tryb okresowego opiniowania służbowego policjantów. Przy opiniowaniu bierze się pod uwagę następujące kryteria: realizację zadań i czynności, w tym: jakość, samodzielność i inicjatywę, terminowość, planowanie i organizowanie pracy. Elementami branymi pod uwagę podczas opiniowania są także kompetencje ogólne, w tym: rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji, umiejętność współpracy, kultura osobista, dyspozycyjność. Natomiast przy opiniowaniu policjanta zajmującego stanowisko kierownicze, bierze się pod uwagę ponadto: kompetencje kierownicze, w tym: dbałość o relacje międzyludzkie, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, kreatywność. Osoby odpowiedzialne za sporządzanie opinii powinny dołożyć wszelkich starań by opinie służbowe były rzetelne i obiektywne, gdyż mają zasadnicze znaczenie dla kształtowania postaw i rozwoju kariery zawodowej policjanta.

Zasady mianowania policjantów na kierownicze stanowiska służbowe zostały wskazane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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

z 19 czerwca 2007 r.<sup>2</sup>. Wskazanie w akcie prawnym kompetencji kandydatów, stanowi ważną informację dla podmiotów ubiegających się o dane stanowisko. Przepisy wyraźnie wskazują zakres wiedzy i umiejętności, jakie powinien posiadać podmiot ubiegający się o objęcie danej funkcji.

Pożądaną zmianą legislacyjną było uchwalenie aktu prawnego eliminującego zjawisko nadużycia władzy, między innymi poprzez zlikwidowanie uznaniowości przy wymierzaniu kary przez policjanta w postępowaniu mandatowym, poprzez określenie kwotowe wysokości grzywny, która może być wymierzona za popełnienie określonego wykroczenia. Za ledwie w przypadku kilku wykroczeń pozostawiono możliwość wymierzenia grzywny w kwocie «od — do». Zagadnienie to reguluje rozporządzenie Prezesa rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych na wybrane rodzaje wykroczeń (taryfikator) z 24 listopada 2003 r.<sup>3</sup>. Istotnym narzędziem prawnym w walce z nadużyciem władzy jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej z 22 czerwca 2011 r.<sup>4</sup>, wprowadzające przejrzyste kryteria zlecenia usuwania pojazdów uszkodzonych w kolizjach i wypadkach drogowych. rozporządzenie określa tryb oraz warunki współdziałania z Policją i innymi podmiotami uprawnionymi do podejmowania

<sup>2</sup> Dz. U. 2007, Nr 123, poz. 857.

<sup>3</sup> Dz. U. 2013, poz. 1624 j.t.

<sup>4</sup> Dz. U. 2011, Nr 143, poz. 846.

decyzji o usunięciu pojazdu, jednostek usuwających pojazdy lub prowadzących strzeżone parkingi. regulacja ta eliminuje dowolność w wyborze podmiotu gospodarczego, zapewnia transparentność działań w tym zakresie.

Bardzo ważnym zagadnieniem jest podnoszenie standardów działania polskiej Policji. realizacja tego zadania możliwa jest poprzez podejmowanie przedsięwzięć edukacyjnych adresowanych do policjantów. Problematyka ta znalazła odzwierciedlenie w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji z 19 czerwca 2007 r.<sup>1</sup> W rozporządzeniu określono formy, warunki i tryb odbywania szkoleń zawodowych, w tym zasady kierowania policjantów na poszczególne rodzaje szkoleń, jak również organizację i sposób przeprowadzania szkoleń w tym zasad przeprowadzania egzaminów.

Troska o dobór do służby osób o najwyższych predyspozycjach i kwalifikacjach znalazła wyraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji z 18 kwietnia 2012 r.<sup>2</sup> rozporządzenie reguluje w szczególności tryb i sposób przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów do służby, zakres tematyczny testu wiedzy oraz zakres i sposób przeprowadzania testu sprawności fizycznej i testu psychologicznego, sposób dokonywania oceny kandydatów

do służby oraz preferencje z tytułu posiadanego przez nich wykształcenia lub posiadanych umiejętności.

Doniosłym aktem prawnym regulującym etos funkcjonariusza Policji jest zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji w sprawie «Zasad etyki zawodowej policjanta» z 31 grudnia 2003 r.<sup>3</sup> Mając na uwadze znaczenie etyki i moralności w wykonywaniu zawodu policjanta i jego służebną wobec społeczeństwa rolę, a także konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjanta wynikających z demokratycznie stanowionego prawa wprowadzono szczegółowe wytyczne, co do zasad postępowania funkcjonariusza.

### Zakończenie

Istniejącym przepisom prawnym regulującym sposób wypełniania obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy przypisać można również szczególny walor antykorupcyjny. Wszak należy pamiętać, iż służba w policji wiąże się ze sprawowaniem władzy. Wymagany jest zatem profesjonalizm, rzetelność w podejmowaniu działań ingerujących w prawa i wolności obywateli. Łuki w prawie, bądź zaniechanie regulacji określonej sfery funkcjonowania policji, niewątpliwie może stanowić pole do nadużyć. Zatem przepisy prawne stanowią skuteczny bufor w przedmiocie przeciwdziałania korupcji w jej szeregach.

Realizując działania zapobiegawcze należy monitorować również stan implementacji międzynarodowych przepisów antykorupcyjnych. Systematyczne sprawdzanie stopnia dostosowania

<sup>1</sup> Dz. U. 2007, Nr 126, poz. 877.

<sup>2</sup> Dz. U. 2012, poz. 432.

<sup>3</sup> Dz. Urz. KGP 2004, Nr 1, poz. 3.

prawa krajowego do wymogów ustanowionych w konwencjach międzynarodowych, sprzyja sprawniejszej harmonizacji prawa antykorupcyjnego i w efekcie efektywnie pozwala zapobiegać

i zwalczać przejawy sprzedajności funkcjonariuszy<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nowak C., Korupcja w polskim prawie na tle uregulowań międzynarodowych, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 268.

*Стаття надійшла до друку 30 листопада 2015 р.*