



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 23 lutego 2007 r.

**Druk nr 369**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**KOMISJA  
PRAW CZŁOWIEKA  
I PRAWORZĄDNOŚCI**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka i Praworządności wnoszą o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy – Kodeks karny.**

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Stanisław Piotrowicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Praw Człowieka i Praworządności  
(-) Zbigniew Romaszewski

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Janusz Gałkowski

## USTAWA

z dnia

**o zmianie ustawy – Kodeks karny**

### **Art. 1.**

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 226 § 1 otrzymuje brzmienie:

"§ 1. Kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku."

### **Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840, z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48, poz. 548, Nr 93, poz. 1027 i Nr 116, poz. 1216, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 121, poz. 1142, Nr 179, poz. 1750, Nr 199, poz. 1935 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889 i Nr 243, poz. 2426, z 2005 r. Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 132, poz. 1109, Nr 163, poz. 1363, Nr 178, poz. 1479, Nr 180, poz. 1493 oraz z 2006 r. Nr 190, poz. 1409, Nr 218, poz. 1592 i Nr 226, poz. 1648.

## UZASADNIENIE

### 1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. (sygn. akt P 3/06), stwierdzającego niezgodność przepisu kodeksu karnego z Konstytucją. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2006 r., Nr 190, poz. 1409 (dzień publikacji wyroku – 19 października 2006 r.). Pełny tekst orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, zamieszczony został w OTK Z.U. z 2006 r., Nr 9A, poz. 121.

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

#### 2.1. Treść sentencji wyroku

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 226 § 1 kodeksu karnego, w zakresie, w jakim przepis ten „penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych”.

#### 2.2. Prawne pojęcie zniewagi na gruncie k.k.

Przedmiotem kontroli Trybunału był art. 226 § 1 k.k., stanowiący że: „Kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

W oparciu o poglądy nauki prawa oraz praktykę sądów powszechnych Trybunał Konstytucyjny ustalił, iż odpowiedzialność karna na gruncie art. 226 § 1 k.k. obejmuje znieważenie funkcjonariusza publicznego (albo osoby do pomocy mu przybranej) w trzech sytuacjach:

- 1) podczas i w związku z pełnieniem czynności służbowych;
- 2) podczas pełnienia czynności służbowych i wreszcie;

3) w związku z pełnieniem czynności służbowych.

Analizowany przepis stanowi przykład regulacji gwarantującej funkcjonariuszom państwowym specjalną ochronę prawną. Instytucje tego rodzaju mają długą tradycję. W polskich warunkach ustrojowych były one znane m.in. w kodeksach karnych z 1932 r. i z 1969 r. Ich podstawowym uzasadnieniem jest zabezpieczenie interesu publicznego związanego z właściwym i skutecznym działaniem organów państwa. Cechą charakterystyczną typizacji przestępstw przeciwko funkcjonariuszom publicznym jest zaostrzenie sankcji w stosunku do podobnych czynów karalnych, o zbliżonych znamionach, kierowanych przeciwko innym osobom. Dotyczy to także zakwestionowanej regulacji art. 226 § 1 k.k., który wyodrębnia przestępstwo znieważenia funkcjonariusza spośród przestępstw przeciwko czci i nietykalności cielesnej (rozdział XXVII k.k.), sytuując je w ramach przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (rozdział XXIX k.k.).

Odpowiednikiem art. 226 k.k. jest przestępstwo zniewagi, regulowane w art. 216 k.k. Zgodnie z tym przepisem: „Kto znieważa inną osobę w jej obecności albo choćby pod jej nieobecność, lecz publicznie lub w zamiarze, aby zniewaga do osoby tej dotarła, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”. Porównanie obu postaci przestępstw prowadzi do wniosku, że „zniewaga funkcjonariusza” jest surowiej traktowana przez ustawodawcę z punktu widzenia trzech elementów.

Po pierwsze, „zniewaga” w swej zwykłej postaci zachodzi jedynie wtedy, kiedy została dokonana w obecności pokrzywdzonego (zniewaga bezpośrednia) lub pod jego nieobecność, lecz publicznie (zniewaga publiczna), albo w każdym razie w zamiarze, by dotarła do danej osoby (zniewaga zaoczna). Żaden z tych elementów nie pojawia się jako konieczne znamię przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego.

Po drugie, zaostrzeniu ulega w wypadku zniewagi funkcjonariusza przewidywana sankcja karna (możliwe jest bowiem zastosowanie kary pozbawienia wolności do roku).

Po trzecie, przestępstwo z art. 226 k.k. jest w przeciwieństwie do „zwykłej” zniewagi ścigane z oskarżenia publicznego (zgodnie zaś z art. 216 § 5 k.k. ściganie – w wypadku „zwykłej” zniewagi odbywa się z oskarżenia prywatnego).

Istotną informacją na temat odpowiedzialności karnej z tytułu znieważenia funkcjonariusza publicznego jest również podniesiona przez Trybunał okoliczność, że: „Konstrukcja normatywna przyjęta w art. 226 § 1 k.k. opiera się na założeniu, że dobrem chronionym jest nie tylko dobre imię, cześć, honor czy godność samego funkcjonariusza publicznego, ale przede wszystkim autorytet organów władzy publicznej oraz porządek

publiczny [...]. Tak określony cel odrębnej typizacji tego przestępstwa oznacza zarazem, że ustalenie nastąpienia czynu sprawczego zniewagi jest całkowicie oderwane od kryteriów subiektywnych, odczuć bezpośrednio pokrzywdzonego funkcjonariusza, *ergo* popełnienie czynu karalnego następuje także w sytuacji, w której funkcjonariusz nie tylko nie odczuł subiektywnie zachowania sprawcy jako naruszenia swego dobra osobistego, ale nawet wtedy, kiedy nie miał najmniejszej świadomości nastąpienia zdarzenia wypełniającego hipotezę badanego przepisu. Ma ono bowiem charakter przestępstwa bezskutkowego.” (cyt. za uzasadnieniem do wyroku z dnia 11 października 2006 r.).

Ponadto – w aktualnie obowiązującym stanie prawnym – przestępstwo z art. 226 § 1 k.k. może łączyć się z zachowaniem zarówno publicznym, jak i niepublicznym, a więc następującym w relacjach pomiędzy osobami prywatnymi. „Jest to istotny element odróżniający analizowaną konstrukcję normatywną od przestępstwa ujętego w art. 135 § 2 k.k. (publiczne znieważenie Prezydenta RP) oraz art. 226 § 3 k.k. (znieważenie lub poniżenie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej) i zdaje się potwierdzać możliwie najdalej posuniętą swoistą funkcję prewencyjną tego przepisu. Penalizacja w świetle art. 226 § 1 k.k. obejmuje więc zarówno wszelkie wypowiedzi publiczne, które mogą zawierać treści uznawane za znieważające, zwłaszcza wypowiedzi (pozostające w związku z pełnieniem obowiązków służbowych) prezentowane w środkach przekazu prasowego i elektronicznego, bez względu na siłę i rangę realnego oddziaływania takich wypowiedzi, jak i zachowania kameralne, występujące w obrębie życia prywatnego, czy w najwęższych nawet kręgach towarzyskich, o ile tylko doszło do uzewnętrznienia wypowiedzi, a wiadomość o takim zachowaniu dotarła do organów ścigania. [...] Oczywiście, nie budzi wątpliwości, że przestępstwo zniewagi funkcjonariusza może być popełnione wyłącznie umyślnie, w obu postaciach winy (*dolus directus* oraz *dolus eventualis*).” (cyt. za uzasadnieniem do wyroku z dnia 11 października 2006 r.).

### 2.3. Ograniczenie wolności wypowiedzi w debacie publicznej

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 226 § 1 k.k. umożliwia uruchamianie na podstawie oskarżenia publicznego postępowania karnego, w odniesieniu do osób wypowiadających się znieważająco o funkcjonariuszu publicznym bez bezpośredniego związku czasowego i przestrzennego z czynnością podejmowaną przez funkcjonariusza, a jedynie w związku z przedmiotem jego aktywności publicznej. Należy przy tym zaznaczyć, że Trybunał uznaje – co do zasady – bezwzględną konieczność ochrony autorytetu instytucji państwowej przez ustawodawcę. „System prawny nie może tolerować sytuacji – czytamy w uzasadnieniu analizowanego wyroku – kiedy podejmowane przez organ państwowy

działania byłyby paraliżowane albo co najmniej wydatnie osłabiane przez zachowania adresatów takich działań w toku (podczas) wykonywanych czynności. Wzmocnienie intensywności sankcji karnej wydaje się w takim wypadku usprawiedliwione potrzebą efektywnego, niezakłóconego realizowania funkcji przez organ państwowy.”

Z drugiej strony, w ocenie Trybunału: „Konieczność taka nie występuje w odniesieniu do zachowań mających jedynie związek z wykonywaniem funkcji przez funkcjonariusza publicznego, ale niewystępujących w toku jego działań. [...] O ile można zgodzić się ze stwierdzeniem, że autorytet instytucjonalny udziela się piastunom określonych funkcji publicznych i odwrotnie, a więc zniewaga funkcjonariusza często będzie zniewagą instytucji, to jednak taki związek nie usprawiedliwia jeszcze dostatecznie mocno stosowania drastyczniejszych środków odpowiedzialności karnej niż w stosunku do zniewagi typowej (art. 216 k.k.). Może bowiem prowadzić do sztucznego niejako podtrzymywania autorytetu instytucji, słusznie i w uzasadniony sposób poddawanej krytycznej ocenie opinii publicznej, a w konsekwencji sprzyjać tłumieniu krytyki publicznej. Sama skuteczność działań instytucji publicznej, możliwość efektywnego wykonywania przez nią zadań organu władzy nie ulega natomiast osłabieniu przez fakt zaistnienia mocno krytycznych, nawet znieważających wypowiedzi formułowanych w przestrzeni publicznej. Oczywiście, nie oznacza to, że system prawny nie powinien uruchamiać w takich sytuacjach określonych środków ochrony prawnej. Wystarczające są jednak w takim wypadku instrumenty przewidywane w innych regulacjach prawnych, uruchamiane przede wszystkim bezpośrednio z inicjatywy osób bezpośrednio pokrzywdzonych znieważającą wypowiedzią (oprócz środków prawnokarnych – art. 216 k.k., pozostają w dyspozycji tych osób środki ochrony cywilnoprawnej, w tym środki ochrony majątkowej). Oskarżyciel publiczny korzysta zawsze z możliwości przyłączenia się do odpowiednich postępowań karnych, jeśli zachodzą względy wskazujące na potrzebę ochrony interesu publicznego (art. 60 k.p.k.). [...] Kształt badanej normy karnej opierającej się, jak wskazano wyżej, na przesłankach ocennych, relatywnych, niepoddających się pełnej obiektywizacji, stwarza zagrożenie ingerencji w sferę wolności wypowiedzi w większym stopniu niż w wypadku rozwiązań opartych na jasnych i precyzyjnych sformułowaniach ustawowych.”

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny uznał art. 226 § 1 k.k. za niezgodny z art. 54 ust. 1 (zasada swobody wypowiedzi w debacie publicznej) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zasada proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności).

#### 2.4. Ograniczenie wolności wypowiedzi w sferze prywatnej (niepublicznej)

Trybunał Konstytucyjny rozważył konstytucyjność art. 226 § 1 k.k. z punktu widzenia wypowiedzi, które nie są nakierowane na upublicznienie, formułowanych w relacjach pomiędzy osobami prywatnymi.

Artykuł 226 § 1 k.k. obejmował zakresem penalizacji – o czym już była wyżej mowa – także wypowiedzi między osobami prywatnymi, które nie przybrały postaci, ani tzw. „zniewagi publicznej”, ani „zniewagi zaocznej” (a więc intencjonalnie skierowanej na to, by trafiła ona do wiedzy pokrzywdzonego). Można więc założyć, że w hipotezie kwestionowanego przepisu mieścić się będą również sytuacje, w których wypowiedź zawierająca przypisywane jej treści znieważające była formułowana na gruncie czysto prywatnych relacji, towarzyskich lub rodzinnych i w sposób czysto przypadkowy trafiła do świadomości innych osób, bądź też stała się faktem publicznie znanym. Wystarczającą podstawą odpowiedzialności karnej z art. 226 § 1 k.k. jest, aby bezpośredni zamiar sprawcy skierowany został na uzewnętrznienie treści znieważających funkcjonariusza publicznego w związku z wykonywaniem przez niego czynności służbowych, także i wtedy, kiedy nie mają one trafić do wiedzy samego pokrzywdzonego, ani też do szerszej wiadomości publicznej.

„Tak szerokie ujęcie penalizacji zniewagi – stwierdza Trybunał Konstytucyjny – budzi uzasadnione zastrzeżenia natury konstytucyjnej. [...] Nie ulega wątpliwości, że w sferze niepublicznej wolność wyrażania poglądów jest [...] silniej chroniona, co zresztą znajduje również potwierdzenie w konstrukcji normatywnej art. 216 k.k. – <<zwykłej>> zniewagi. W tym ostatnim wypadku zniewaga, która nie jest nakierowana na ujawnienie osobie pokrzywdzonej (a więc nie następuje bezpośrednio w jej obecności, publicznie lub z zamiarem, by dotarła do wiadomości tej osoby), nie podlega nawet ściganiu z oskarżenia prywatnego.

Nie można tracić z pola widzenia, że penalizacja w kształcie przyjętym w art. 226 § 1 k.k. prowadzić może także do naruszenia gwarancji zawartych w art. 49 Konstytucji (wolność komunikowania się) oraz w art. 47 Konstytucji (ochrona życia prywatnego). Penalizowanie zachowań związanych z relacjami prywatnymi pomiędzy ludźmi w zakresie, który obejmuje wzajemną komunikację, w tym przekazywanie określonych poglądów, opinii, ocen innych osób, zawsze musi z natury rzeczy łączyć się z ingerencją w sferę swobody życia prywatnego i wolności komunikacji. Trzeba mieć bowiem na uwadze to, że nawet wypowiedzi przypadkowo zasłyszane, czy przekazane przez osobę trzecią wbrew woli i intencjom sprawcy zniewagi, mogą stanowić, wedle przyjętej w art. 226 § 1 k.k.

regulacji, podstawę do zastosowania sankcji karnej – o ile treści te dotyczą funkcjonariusza publicznego i sfery jego czynności służbowych.

Prywatność i wolność komunikowania się to sfery pozostające we wzajemnym związku. Należąca do sfery prywatności tzw. autonomia informacyjna wiąże się nie tylko z prawem do wytyczenia zakresu <<niedostępności>> w odniesieniu do informacji osobistych, ale także w odniesieniu do informacji o własnych poglądach politycznych, ideologicznych, światopoglądowych, ocenach zjawisk publicznych oraz innych osób, w tym pełniących funkcje publiczne. Nikt nie powinien ponosić odpowiedzialności karnej za przejawianie swych skrajnie subiektywnych i niesprawiedliwych poglądów i ocen, nawet znieważających, jeśli jest jego zamiarem utrzymanie tych wypowiedzi w ściśle określonym kręgu osób i nie towarzyszy temu intencja dotknięcia osoby, której takie wypowiedzi dotyczą.” (cyt. za uzasadnieniem do wyroku z dnia 11 października 2006 r.).

W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 226 § 1 k.k. jest niezgodny z art. 54 ust. 1 Konstytucji również dlatego, że w sposób nieproporcjonalny ingeruje w swobodę wypowiedzi w sferze prywatnej (niepublicznej).

#### 2.5. Uwagi *de lege ferenda* w uzasadnieniu wyroku

W uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny zawarł także kilka wskazówek legislacyjnych. Stwierdził on m.in., że: „Wadliwość regulacji [art. 226 § 1 k.k – uwaga P.R.] wynika z rozłącznego potraktowania przez ustawodawcę przesłanek zniewagi zawartych w sformułowaniach <<w związku>> oraz <<podczas>> wykonywania czynności służbowych, które prowadzi do nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności wypowiedzi publicznej.”

Z kolei w innym miejscu Trybunał wyjaśnia, iż: „Problem nie polega na tym, że dochodzi do odrębnej typizacji przestępstwa w wypadku czynów skierowanych przeciwko funkcjonariuszom publicznym, ale na wadliwym sposobie ukształtowania znamion przestępstwa, który prowadzi do naruszenia innych gwarantowanych wartości konstytucyjnych. Państwo ma jednak co do zasady prawo wzmocnić odpowiedzialność karną w wypadku czynów skierowanych przeciwko funkcjonariuszom. Inny niż w wypadku osób prywatnych jest tu bowiem przedmiot ochrony. Trzeba w konsekwencji uznać, że osoba prywatna i funkcjonariusz publiczny nie należą do tego samego kręgu podmiotów, odznaczających się daną cechą relewantną, a zatem analiza art. 226 § 1 k.k. z punktu widzenia zasady równego traktowania obu kategorii podmiotów nie znajduje uzasadnienia.” (cyt. za uzasadnieniem do wyroku z dnia 11 października 2006 r.).



### 3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Nowelizacja art. 226 § 1 k.k. za punkt wyjścia przyjmuje konieczność ograniczenia zakresu penalizacji przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego. Pozwoli to – stosownie do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego – wyeliminować te elementy aktualnego unormowania, które wbrew dyspozycjom art. 54 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nadmiernie ograniczają swobodę wypowiedzi w sferze publicznej i prywatnej.

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. (wywołuje on skutki prawne z dniem publikacji, tj. od dnia 19 października 2006 r.), kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby art. 226 § 1 k.k. nadać następującą treść:

*„Kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.”*

W ten sposób wyłączona zostałaby możliwość inicjowania odpowiedzialności karnej z oskarżenia publicznego w wypadkach zniewagi funkcjonariusza publicznego, która nie miała miejsca podczas wykonywania przez niego obowiązków służbowych, ani też nie pozostawała z nimi w związku. Zmiana polegałaby więc na tym, że sprawca karany byłby tylko wówczas, gdy dopuścił się zniewagi podczas pełnienia przez funkcjonariusza publicznego (osoby przybranej mu do pomocy) obowiązków służbowych i zarazem znieważenie to miało związek z ich pełnieniem. Zawsze musiałyby więc nastąpić kumulacja obu przesłanek prawnych z art. 226 § 1 k.k. (spójnik alternatywy rozłącznej „lub” zostałaby zastąpiony przez spójnik alternatywy łącznej „i”).

Proponowany przepis oznacza powrót do rozwiązania, które obowiązywało pod rządami kodeksu karnego z 1969 r. Trzeba również zaznaczyć, że ograniczenia zakresu penalizacji przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego zachowuje podstawowe cele prawne art. 226 § 1 k.k., to znaczy – z jednej strony – chroni godność osobistą i dobre imię osoby pełniącej funkcję funkcjonariusza publicznego (osoby przybranej mu do pomocy), a z drugiej strony – dba o zachowanie autorytetu władzy publicznej, który funkcjonariusz publiczny uosabia.

#### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.