



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Marszałek Senatu

**Druk nr 260**  
Warszawa, 7 lutego 2008 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt powiadomić Pana Marszałka, że Senat na 5. posiedzeniu w dniu 7 lutego 2008 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

## **- o zmianie ustawy - Kodeks karny.**

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania stanowiska Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

W załączeniu przesyłam opinię Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

(-) Bogdan Borusewicz

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia 7 lutego 2008 r.**

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny.

Jednocześnie upoważnia senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## 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 lub 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 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 190, poz. 1409, Nr 218, poz. 1592 i Nr 226, poz. 1648 oraz z 2007 r. Nr 89, poz. 589, Nr 123, poz. 850 i Nr 124, poz. 859.

## 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 (dalej także jako k.k.) 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”.

Technika orzecznicza zastosowana w tym przypadku przez Trybunał (tzw. wyrok zakresowy) spowodowała, że z kodeksu karnego uchylona została norma prawna zawarta w zaskarżonym przepisie (w brzmieniu określonym w sentencji wyroku), w treści kodeksu karnego pozostawiony został natomiast sam przepis (jednostka redakcyjna tekstu), który był podstawą do rekonstrukcji normy.

Artykuł 226 § 1 k.k. obowiązuje wyłącznie w zakresie, w jakim Trybunał nie stwierdził jego niekonstytucyjności (częściowa niekonstytucyjność przepisu).

#### 2.2. Prawne pojęcie zniewagi na gruncie kodeksu karnego

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 zaostrenie 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, zaostreniu 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 bezpośredniego 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.”

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*).”

### 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, 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 [wzmocnienia intensywności ochrony karnej] 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 prawno-karnych – 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 (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 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 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 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 – stwierdził 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. prowadzi 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.”

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. Artykuł 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Przesuwanie granic wolności wypowiedzi o sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji i osób publicznych, w tym przede wszystkim funkcjonariuszy publicznych, stanowi stałą tendencję orzecznictwa strasburskiego. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie wskazywał na konieczność zaakceptowania przez funkcjonariuszy publicznych słabszego standardu ochrony ich dóbr osobistych, we wszystkich wypadkach, kiedy wypowiedź odnosi się do spraw pozostających w związku z działalnością publiczną i może wywoływać zrozumiałe oraz uzasadnione zainteresowanie opinii publicznej (art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka o podstawowych wolności; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

W wyroku z 8 lipca 1986 r. Lingens przeciwko Austrii (wydane na kanwie sprawy, w której dziennikarz w opublikowanym artykule zarzucił kanclerzowi Austrii „najbardziej nikczemny oportunizm” oraz zachowanie „niemoralne i niegodne”), Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że: „[...] swoboda dyskusji politycznej jest rdzeniem koncepcji demokratycznego społeczeństwa, która dominuje w całej konwencji. Granice dopuszczalnej krytyki są w konsekwencji szersze w stosunku do polityków niż osób prywatnych. Politycy, inaczej niż osoby prywatne, wystawiają świadomie i w sposób nieunikniony każde swoje słowo i działanie na dogłębną kontrolę dziennikarzy i opinii publicznej. Muszą zatem wykazać większy stopień tolerancji. [...] W kontekście debaty politycznej, stosowanie sankcji karnych niesie za sobą ryzyko zniechęcania dziennikarzy do włączania do debaty publicznej problemów ważnych z punktu widzenia danej społeczności. Tym samym odpowiedzialność karna może prowadzić do utrudniania prasie wypełniania jej obowiązków informacji i kontroli.”

W sprawie Castells przeciwko Hiszpanii (wyrok z 23 kwietnia 1992 r.) Europejski Trybunał Praw Człowieka zajął stanowisko, że: „Prasa odgrywa szczególną rolę w państwie respektującym zasady prawa. Swoboda debaty politycznej, również za pośrednictwem prasy, nie jest oczywiście nieograniczona. W określonych sytuacjach dopuszczalne są pewne restrykcje. [...] Granice dopuszczalnej krytyki są szersze, gdy krytykuje się rząd, niż gdy krytyka dotyczy zwykłego obywatela, a nawet polityka. W systemie demokratycznym działania i zaniechania rządu muszą być przedmiotem skrupulatnej kontroli nie tylko ciał ustawodawczych i sądów, ale także prasy i opinii publicznej. Ze względu na swoją dominującą pozycję rząd musi okazywać powściągliwość w sięganiu do sankcji karnych, szczególnie gdy możliwe są inne sposoby reakcji na bezpodstawne ataki lub krytykę ze strony opozycji i mediów”.

Podobnie, w sprawie Oberschlick przeciwko Austrii (wyrok z 1 lipca 1997 r.; wydany na kanwie sprawy, w której polityk w komentarzu po publicznym przemówieniu został nazwany „idiotą”), wyrażony został pogląd, że polityk musi wykazać wyższy stopień tolerancji, szczególnie gdy składa oświadczenia narażone na krytykę. Ma on z pewnością prawo do ochrony swej reputacji, nawet gdy nie działa jako osoba prywatna, ale wymóg ochrony należy zestawić z interesem wynikającym z potrzeby istnienia otwartej dyskusji w sprawach o politycznym znaczeniu. Wyjątki od prawa do swobody wypowiedzi muszą być interpretowane wąsko.”

Z kolei w sprawie Janowski przeciwko Polsce (wyrok z 21 stycznia 1999 r.; wydany na kanwie sprawy znieważenia funkcjonariuszy publicznych – straży miejskiej, podczas i w związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych, przez nazwanie ich „ćwokami” i „głuptakami”), Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że: „[...] granice dopuszczalnej krytyki funkcjonariuszy publicznych są szersze niż osób prywatnych, jednak nie

tak szerokie jak w przypadku polityków. [...] Jeśli chodzi o ochronę przed atakami słownymi, funkcjonariusze publiczni znajdują się «między» politykami i osobami prywatnymi. O zasadności ingerencji w swobodę wypowiedzi będą ostatecznie decydowały okoliczności konkretnej sprawy, rodzaj i wysokość wymierzonej sankcji, motywy autora krytyki.”

Analiza opisanych wyżej tendencji w orzecznictwie strasburskim dowodzi, że poziom swobody wypowiedzi jest zdecydowanie szerszy w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych niż do podmiotów prywatnych. Tym samym rozwiązania prawne ograniczające tę wolność za pośrednictwem instrumentów prawnokarnych, nakładające na media i osoby fizyczne wymaganie większej powściągliwości wobec osób publicznych (funkcjonariuszy publicznych), pozostają w wyraźnej sprzeczności z tą tendencją. Jednocześnie trzeba rozróżnić, że dopuszczalny poziom krytyki w debacie publicznej adresowanej do polityków nie jest tożsamy z poziomem krytyki dozwolonym w stosunku do funkcjonariuszy publicznych. W tym drugim wypadku oprócz wartości związanych z wolnością wypowiedzi i ochroną dóbr osobistych poszczególnych osób, musi być uwzględniona również wartość, jaką stanowi efektywne i niezakłócone działanie organów władzy publicznej w interesie ogółu społeczeństwa oraz zachowanie autorytetu władzy publicznej.

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

W uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny zawarł wskazówki legislacyjne. Stwierdził m.in., że: „Wadliwość regulacji [art. 226 § 1 k.k.] 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.”

W innym miejscu Trybunał wyjaśnił, 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.”

### 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 lub 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.

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.



**URZĄD**  
**KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**  
SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU  
*Mikołaj Dowgiewicz*

Min.MD/661 /08/DP/ik

Warszawa, dnia *04* lutego 2008 r.

**Pan Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**  
**Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks Karny /druk senacki nr 45/ (pismo nr BPS/KU-034/18-2/08), uprzejmie informuję iż nie zgłaszam uwag.

*Z poważaniem,*

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Zbigniew Cwiągalski  
Minister Sprawiedliwości

Warszawa, 14 lutego 2008 r.

BAS-WAEM-373/08

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia prawna**

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: senator Bohdan Józef Paszkowski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Przedstawiony projekt ustawy zakłada zmianę art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zmianami) – w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. (sygn. akt P 3/06; Dz. U. Nr 190, poz. 1409), stwierdzającym niezgodność z Konstytucją RP zmienianego przepisu „w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych”.

Zmieniany przepis przewiduje odpowiedzialność karną z tytułu znieważenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej, podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 226 § 1 ustawy zmienianej, warunkiem karalności przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej będzie łączne spełnienie dwóch przesłanek określonych w tym przepisie (tj. sprawca popełnia czyn zabroniony podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

## **4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

*Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego*

*Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych*

*Michał Królikowski*



Warszawa, 14 lutego 2008 r.

BAS-WAEM-374/08

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu – czy**  
**senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel**  
**wnioskodawców: senator Bohdan Józef Paszkowski) jest projektem ustawy**  
**wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Przedstawiony projekt ustawy zakłada zmianę art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zmianami) – w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. (sygn. akt P 3/06; Dz. U. Nr 190, poz. 1409), stwierdzającym niezgodność z Konstytucją RP zmienianego przepisu „w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych”. Zmieniany przepis przewiduje odpowiedzialność karną z tytułu znieważenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej, podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 226 § 1 ustawy zmienianej, warunkiem karalności przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej będzie łączne spełnienie dwóch przesłanek określonych w tym przepisie (tj. sprawca popełnia czyn zabroniony podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych).

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

*Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego*

*Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych*

*Michał Królikowski*

*Deskrytory Bazy REX: funkcjonariusz publiczny, Kodeks karny, odpowiedzialność karna, projekt ustawy, Unia Europejska, zniewaga*