

**RADOSŁAW KRAJEWSKI**

## **Rozszerzona prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych przed zamachami podejmowanymi z powodu wykonywanych przez nich zawodów lub zajmowanych stanowisk**

Ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji<sup>1</sup> dodano do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>2</sup> art. 231a. Przewiduje on, że „z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych funkcjonariusz publiczny korzysta również wtedy, jeżeli bezprawny zamach na jego osobę został podjęty z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska”. Zmiana ta weszła w życie w dniu 22 marca 2011 r.

Jak wynika z rządowego uzasadnienia projektu ustawy, rozwiązanie to wprowadzono, mając „na celu przeciwdziałanie wyjątkowo nagannym przejawom agresji, niejednokrotnie przejawiającym postać agresji osobistej, przeciwko określonym kategoriom funkcjonariuszy publicznych (np. policjantom), motywowanym niechęcią czy wręcz nienawiścią do tych kategorii osób, wynikającą z generalnych zadań zawodowych i roli społecznej przez te kategorie funkcjonariuszy spełnianych”. Zakładano także, że „wprowadzenie tego rozwiązania będzie skutkowało traktowaniem każdego czynu zabronionego, skierowanego przeciwko osobie funkcjonariusza publicznego (a więc np. godzącego w jego życie, zdrowie, wolność, ale także nietykalność cielesną), tak samo jak czynu godzącego w te dobra funkcjonariusza publicznego, który został popełniony podczas lub w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych, skutkując w większości przypadków zaostreniem odpowiedzialności sprawcy, jak również w każdym przypadku przesądzając tryb ścigania z urzędu takiego czynu”<sup>3</sup>. Argumentację tę za słuszną uznali

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 240, poz. 1062.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

<sup>3</sup> Druk sejmowy VI kadencji nr 2986, [www.orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BB5EF0A3B7F3A4F7C125771300319A0C/\\$file/2986.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BB5EF0A3B7F3A4F7C125771300319A0C/$file/2986.pdf) [dostęp 10.11.2015].

E. Pływaczewski i E. Guzik-Makaruk<sup>4</sup>. Niejednoznaczne stanowisko co do wprowadzenia przedmiotowej regulacji prezentuje zaś J. Lachowski, który uważa ją za przejaw zbędnej kazuistyki, gdyż przed nowelą prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych przed zamachami, które nie miały miejsca podczas pełnienia obowiązków służbowych lub w związku z ich pełnieniem, była również zagwarantowana, jednocześnie pisząc, że przepis art. 231a k.k. rozciąga ochronę gwarantowaną funkcjonariuszom publicznym podczas pełnienia lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych na zamachy bezprawne, do których uregulowań tych nie można było zastosować, gdyby nie ta regulacja szczególna<sup>5</sup>.

Przepis ten poszerza prawnokarną ochronę funkcjonariuszy publicznych na sytuacje, w których czyn zabroniony nie był popełniony podczas lub w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych, lecz został podjęty z samego tylko powodu, że pokrzywdzony wykonuje zawód lub zajmuje stanowisko nadające mu status funkcjonariusza publicznego. Chodzi tu np. o sytuację, gdy sprawca lub sprawcy dopuszczają się np. czynnej napaści na osobę będącą policjantem lub strażnikiem miejskim nie dlatego, że osoba ta podjęła jakiegokolwiek czynności w ramach swoich obowiązków służbowych, ale już tylko z tego powodu, że jest ona policjantem lub strażnikiem miejskim. Innymi słowy chodzi o ochronę takich osób przed zamachami na nie poza służbą, gdy nie wykonują one swoich obowiązków służbowych, oraz gdy zamach nie ma związku z takimi obowiązkami, ale został on podjęty, dlatego że dana osoba jest funkcjonariuszem publicznym.

Rozszerzenie przez ten przepis prawnokarnej ochrony funkcjonariuszy publicznych wynika z użycia sformułowania „z powodu wykonywanego zawodu lub zajmowanego stanowiska”, które różni się od sformułowania „w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”. Pierwsze dotyczy bowiem okoliczności, że ktoś jest funkcjonariuszem publicznym, a drugi obejmuje swoim zakresem pełnienie w ramach takiego statusu obowiązków służbowych i dokonanie zamachu w związku z nimi, a zatem powodem zamachu ma być właśnie samo bycie funkcjonariuszem publicznym, bez związku z jakimikolwiek podejmowanymi lub zaniechanymi przez niego obowiązkami służbowymi.

Pojęcie „funkcjonariusz publiczny” definiuje art. 115 § 13 k.k., zgodnie z którym „funkcjonariuszem publicznym jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; poseł, senator, radny; poseł do Parlamentu Europejskiego; sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego

---

<sup>4</sup> E. Pływaczewski, E. Guzik-Makaruk, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2014, s. 1318.

<sup>5</sup> J. Lachowski, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz. Art. 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013, s. 166, 169.

lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; osoba pełniąca czynną służbę wojskową; pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”. Zakres rozszerzonej ochrony na podstawie art. 231a k.k. obejmuje zatem wiele kategorii podmiotów.

Jeśli zaś chodzi o pojęcia „wykonywanie zawodu” oraz „zajmowanie stanowiska”, to za J. Giezekiem przyjąć trzeba, że wykonywanie określonego zawodu wiąże się z posiadaniem kwalifikacji lub umiejętności, zazwyczaj formalnie potwierdzonych poprzez fakt zdobycia stosownego, odpowiadającego danemu zawodowi wykształcenia. Z kolei o zajmowaniu stanowiska mówić można w kontekście pozycji, którą funkcjonariusz zajmuje w hierarchii instytucji państwowych, samorządowych lub społecznych<sup>6</sup>.

Rację ma M. Szwarczyk, że dla odpowiedzialności karnej konieczne będzie stwierdzenie, że zamach na funkcjonariusza publicznego pozostawał w ścisłej korelacji z wykonywanym przez niego zawodem lub zajmowanym stanowiskiem<sup>7</sup>. Zatem gdyby np. sprawca znieważył radnego gminy, ale nie z powodu, że sprawuje on taki mandat, ale w związku z nieporozumieniami sąsiedzkimi, to takiemu radnemu nie przysługiwałaby rozszerzona prawnokarna ochrona. Analogicznie rzecz miałaby się np. z policjantem, którego ktoś naruszyłby nietykalność cielesną z powodu spowodowania przez niego poza czasem służby kolizji drogowej, zwłaszcza gdyby ten ktoś nie wiedział, że sprawca kolizji jest funkcjonariuszem publicznym.

Na ścisły związek pomiędzy statusem funkcjonariusza publicznego a zamachem na niego w nieco innym kontekście wskazuje także J. Giezek. Według niego przyjąć należy, że jeśli funkcjonariusz publiczny (np. sędzia) wykonuje jednocześnie niepowiązany z takim jego statusem inny zawód (np. nauczyciela akademickiego), a do bezprawnego zamachu na jego osobę (podjętego np. przez studenta) doszło z powodu wykonywania tego właśnie zawodu, to funkcjonariusz

<sup>6</sup> J. Giezek, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2014, s. 765.

<sup>7</sup> M. Szwarczyk, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2013, s. 650.

szowi takiemu, w tego rodzaju przypadku, występującemu jednak w innej roli, ochrona przewidziana w art. 231a k.k. nie przysługuje. Nie każdy bowiem zawód lub stanowisko, jakie funkcjonariusz publiczny może dodatkowo wykonywać, zapewniać mu będzie wzmoczoną ochronę, lecz tylko taki, dzięki któremu – zgodnie z treścią art. 115 § 13 k.k. – uzyskuje ona status funkcjonariusza publicznego<sup>8</sup>.

Według J. Lachowskiego z treści art. 231a k.k. wynika, że przepis ten znajdzie zastosowanie jedynie wówczas, gdy powodem zamachu na funkcjonariusza publicznego jest wykonywany przez niego zawód lub zajmowane stanowisko, gdyż przepis używa czasu teraźniejszego. Oznacza to, że przedmiotowa regulacja nie będzie mogła być zastosowana w przypadku, gdy powodem zamachu był zawód lub zajmowane stanowisko, którego funkcjonariusz publiczny w chwili zamachu nie wykonuje lub nie zajmuje<sup>9</sup>. Z zapatrywaniem tym nie zgadza się B.J. Stefańska, zdaniem której czas teraźniejszy został tu użyty dla wykazania aktualności zamachu z wykonywanym przez funkcjonariusza publicznego zawodem lub zajmowanym stanowiskiem, a zatem brak jest racjonalnych powodów, dla których z ochrony tej nie miałaby korzystać osoba w sytuacji, gdy powodem zamachu był zawód, którego w chwili zamachu ona już nie wykonuje lub stanowisko, którego już nie zajmuje<sup>10</sup>. Wydaje się, że rozciągnięcie tej ochrony w czasie jest możliwe, ale jedynie pod warunkiem, że osoba, na którą dokonano zamachu, jest funkcjonariuszem publicznym, tj. wykonuje zawód lub zajmuje stanowisko inne aniżeli to, w związku z którym zamach ma miejsce, ale takie, które w chwili tego zamachu sytuuje ją w kręgu funkcjonariuszy publicznych. Pierwotnym warunkiem rozszerzonej ochrony jest bowiem posiadanie statusu funkcjonariusza publicznego właśnie w chwili zamachu. Na przykład gdyby zamach na osobę został podjęty z powodu, że była ona wójtem, a w chwili zamachu nie zajmowała tego stanowiska, ale była radnym, to przepis art. 231a k.k. znalazłby zastosowanie. Gdyby jednak były wójt nie wykonywał żadnego zawodu, jak też nie zajmowałby aktualnie żadnego stanowiska sytuującego go w grupie funkcjonariuszy publicznych, to zastosowanie formuły rozszerzonej ochrony nie byłoby możliwe. Przeciwna interpretacja, tj. uznanie, że każdy zamach podjęty z powodu wykonywanego zawodu lub zajmowanego stanowiska, niezależnie od tego kiedy dana osoba go wykonywała lub zajmowała i jaki jest jej status obecnie, oznaczałaby rozciągnięcie rozszerzonej ochrony na czas nieoznaczony, a nawet dożywotnio co do osoby, która w przeszłości była funkcjonariuszem publicznym. Argumentację taką zdaje się potwierdzać także to, że prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych jako taka, a więc nie tylko rozszerzona na podstawie art. 231a k.k., ale w ogóle,

<sup>8</sup> J. Giezek, *Przestępstwa przeciwko...*, op. cit., s. 766.

<sup>9</sup> J. Lachowski, *Przestępstwa przeciwko...*, op. cit., s. 168.

<sup>10</sup> B. J. Stefańska, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2015, s. 1525.

znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy pokrzywdzony jest funkcjonariuszem publicznym, nie zaś wtedy gdy był nim w przeszłości.

Jak zauważa J. Lachowski, przepis art. 231a k.k. stanowi o ochronie przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podczas pełnienia obowiązków służbowych lub w związku z ich pełnieniem, jednak przepisy przewidujące taką ochronę nie muszą w swoich znamionach zawierać zastrzeżenia, że wchodzi ona w grę, gdy do zamachu dochodzi podczas pełnienia lub w związku z pełnieniem takich obowiązków. Wystarczy zatem, że z istoty regulacji prawnej przewidującej taką ochronę będzie wynikało, że dotyczy ona takich sytuacji. Autor ten zauważa, że chodzi tu o wszystkie typy czynów zabronionych, które chronią funkcjonariuszy publicznych w takich okolicznościach, zwłaszcza art. 222, 223 i 224 k.k.<sup>11</sup> Analogiczny pogląd reprezentuje B.J. Stefańska, zdaniem której zamieszczenie art. 231a k.k. w rozdziale XXIX k.k. sugeruje, że ma on zastosowanie jedynie do wymienionych w nim przestępstw, ale jego ogólne sformułowanie daje podstawę do twierdzenia, że brak jest podstaw do takiego zawężenia jego zakresu. Autorka uważa wręcz, że jego treść zdaje się wskazywać, że przepis ten nie ogranicza się do przestępstw określonych w kodeksie karnym, ale także dotyczy tych zawartych w innych ustawach<sup>12</sup>. Inaczej uważa R.G. Hałas, a mianowicie, że umiejscowienie tego przepisu wskazuje, że zakresem dodatkowej ochrony objęte są wyłącznie zamachy z rozdziału XXIX k.k. Tym samym np. zabójstwo kwalifikowane z art. 148 § 3 k.k. dotyczy wyłącznie funkcjonariusza publicznego podczas lub w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych. Autor ten jest jednak zdania, że rozszerzenie przedmiotowej prawnokarnej ochrony dotyczy również ustaw szczególnych<sup>13</sup>. Także wg A. Barczak-Oplustil umiejscowienie art. 231a k.k. na końcu rozdziału XXIX k.k. może, w oparciu na wykładni systemowej, prowadzić do wniosku, że ustawodawcy chodziło tylko o rozszerzenie zakresu znamion typów czynów zabronionych uregulowanych w tym rozdziale. Aby uniknąć takich wątpliwości, przepis ten powinien być zamieszczony w części ogólnej<sup>14</sup>.

Umiejscowienie art. 231a k.k. w takim miejscu nie jest najszcześniejsze i może prowadzić do wielu wątpliwości. Dostrzeżenia wymaga, że projekt przedmiotowej zmiany przewidywał dodanie treści, która aktualnie wypełnia ten przepis art. 231a k.k., jako art. 12b k.k., co byłoby jednoznaczne odnośnie do zakresu rozszerzenia prawnokarnej ochrony funkcjonariuszy publicznych. Przepis ten, jako

<sup>11</sup> J. Lachowski, *Przestępstwa przeciwko...*, op. cit., s. 167.

<sup>12</sup> B.J. Stefańska, *Przestępstwa przeciwko...*, op. cit., s. 1524.

<sup>13</sup> R.G. Hałas, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2015, s. 1132.

<sup>14</sup> A. Barczak-Oplustil, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 1215.

zamieszczony w części ogólnej kodeksu karnego, dotyczyłby wszystkich przestępstw kodeksowych i pozakodeksowych. Wydaje się jednak, że mając na względzie ratio legis tego rozwiązania, traktować je trzeba jako dotyczące wszelkich zamachów na funkcjonariuszy publicznych podjętych z powodu wykonywanego zawodu lub zajmowanego stanowiska. Przeciwna interpretacja prowadziłaby do nieuzasadnionego zawężenia tej ochrony.

Analizowane rozwiązanie nie było wcześniej znane polskiemu prawu karnemu. Wpisuje się ono w szerszą perspektywę wzmocnionej prawnokarnej ochrony funkcjonariuszy publicznych oraz osób, które działając w obronie koniecznej, chronią bezpieczeństwo i porządek publiczny, odpierając zamachy na cudze dobra chronione prawem, o ile czyny sprawców zamachów skierowanych przeciwko osobom odpierającym zamachy nie godzą wyłącznie w cześć lub godność tych osób, a które to osoby korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Chodzi tu o regulacje wprowadzone do kodeksu karnego na podstawie wskazanej na początku ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji, na mocy której, oprócz właśnie art. 231a k.k., dodano w art. 25 k.k. § 4 i 5, wprowadzono w art. 148 § 3 k.k. kwalifikowany typ zabójstwa funkcjonariusza publicznego, dodano art. 217a k.k., jak też zmieniono art. 223 k.k. Na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>15</sup> z art. 25 k.k. wykreślono § 4 i 5, czyniąc z dotychczasowej ich treści art. 231b k.k., a zmiana ta weszła w życie 1 lipca 2015 r. Sądzić można, że ustawodawca dokonując tego przeniesienia, starał się uporządkować kwestie związane z rozszerzoną prawnokarną ochroną funkcjonariuszy publicznych w taki sposób, że przepisy jej dotyczące, a wypełniające treść art. 231a i 231b k.k., zamieścił w jednym miejscu. Nie wydaje się, aby ustawodawca, dokonując przeniesienia dotychczasowych § 4 i 5 art. 25 k.k. do dodanego art. 231b k.k. umiejscowionego w rozdziale XXIX k.k., chciał zawęzić zakres rozszerzonej prawnokarnej ochrony funkcjonariuszy publicznych tylko do przestępstw zawartych w tym rozdziale, lecz raczej chciał zachować stan dotychczasowy, tj. objąć taką ochroną wszystkie kodeksowe i pozakodeksowe typy czynów zabronionych, które ich dotyczą, tak jak wydaje się to być odnośnie do zakresu stosowania art. 231a k.k.

Rozszerzenie prawnokarnej ochrony funkcjonariuszy publicznych przed zamachami podejmowanymi z powodu wykonywanych przez nich zawodów lub zajmowanych stanowisk ocenić należy pozytywnie, choć nie bez cienia wątpliwości. Uzasadnione jest bowiem, aby osoby, które w imieniu i na rzecz państwa wykonują różne zawody lub zajmują różne stanowiska, objęte były jak najszerszą prawnokarną ochroną, w tym przed zamachami podejmowanymi nie tylko pod-

<sup>15</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 396.

czas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, ale także z samego tylko powodu bycia funkcjonariuszem publicznym. Jednak ta rozszerzona formuła prawnokarnej ochrony nie może prowadzić do jej nadinterpretowania, którego skutkiem miałyby być traktowanie wszelkich zamachów na osoby będące funkcjonariuszami publicznymi jako podjętych z powodu takiego właśnie ich statusu, gdy w rzeczywistości mogą mieć miejsce zamachy niewynikające z takiej przesłanki, lecz związane z prywatnymi nieporozumieniami między sprawcą a pokrzywdzonym. Innymi słowy chodzi o to, aby rozszerzona prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych nie prowadziła do ich traktowania jako przysłowionych „świętych krów”, a jedynie obejmowała obszary jej właściwe, tj. dotyczące zamachów powodowanych – inaczej motywowanych – statusem funkcjonariusza publicznego.

### Streszczenie

Kodeks karny przewiduje rozszerzoną prawnokarną ochronę funkcjonariuszy publicznych przed zamachami podejmowanymi z powodu wykonywanych przez nich zawodów lub zajmowanych stanowisk, a więc nie tylko przed zamachami podejmowanymi podczas i w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. Obejmuje ona wszystkie osoby zaliczane do kręgu funkcjonariuszy publicznych i stanowi przedłużenie ochrony zapewnianej im w dotychczasowym węższym zakresie.

**Słowa kluczowe:** funkcjonariusz publiczny, prawnokarna ochrona, bezprawny zamach, wykonywany zawód, zajmowane stanowisko.

### Extended Legal Protection of Public Officials Against Attacks Committed for Reasons of Their Professions or Occupied Posts

#### Summary

The Penal Code provides extended legal protection of public officials against attacks committed for reasons of their professions or occupied posts. It also goes beyond the protection against attacks that on public officials during performance of their professional duties and in relation to this performance. It encompasses all persons falling under the category of a public official and constitutes an extension of the scope of protection afforded by previous legislation.

**Key words:** public official, legal protection, illegal attack, pursued profession, occupied post.