

Radosław Krajewski*

PRZESTĘPSTWO PRZEKROCZENIA UPRAWNIEŃ LUB NIEDOPEŁNIENIA OBOWIĄZKÓW PRZEZ FUNKCJONARIUSZA PUBLICZNEGO

Odpowiedzialność karna za przestępstwo lub wykroczenie jest jedną z postaci odpowiedzialności prawnej. Tak jak całe prawo karne postrzegać ją należy jako zasadniczo mającą charakter subsydiarny, co oznacza, że wchodzi ona w grę wówczas, gdy zawiodą inne formuły odpowiedzialności, w szczególności pracowniczej czy dyscyplinarnej. Zdarza się jednak, że w przypadkach najpoważniejszych nadużyć znajduje ona zastosowanie w pierwszej kolejności i jest jedynym rodzajem odpowiedzialności prawnej. Sprowadza się ona do ponoszenia konsekwencji prawnokarnych własnych zachowań wyczerpujących znamiona czynów zabronionych. Taka perspektywa dotyczyć może także następstw nieprawidłowego administrowania i zarządzania w instytucjach publicznych przez osoby mające status funkcjonariuszy publicznych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie jedynie najważniejszych kwestii z nią związanych, bez aspiracji do pogłębionej ich analizy, a to ze względu na charakter publikacji poświęconej zdecydowanie szerszej, bo nie tylko prawnokarnej, perspektywie prawnych aspektów administrowania i zarządzania w sferze publicznej. W optyce takiej nie mogło zabraknąć spojrzenia na tytułowe przestępstwo jako mające zasadnicze znaczenie dla odpowiedzialności karnej w tym zakresie. Jest ono stypizowane w art. 231 kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.¹, który zamieszczony jest w rozdziale XXIX *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*. Ważne są szczegóły go dotyczące z ukierunkowaniem w stronę zagadnień mających praktyczne znaczenie dla osób administrujących i zarządzających w sferze publicznej. Zasadniczą uwagę poświęcono więc wykładni poszczególnych znamion tego czynu zabronionego, które jedynie *prima facie*

* dr hab., prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

¹ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm.

wydają się być oczywiste, ale już przy nieco głębszym zanurzeniu się w nie, mogą nastęrczać trudności interpretacyjnych, o tyle istotnych, że od prawidłowego rozumienia poszczególnych z nich zależy odpowiedzialność karna lub jej brak. Rozważania oparto na analizie poglądów niektórych przedstawicieli doktryny prawa karnego oraz wybranych orzeczeń.

Zgodnie z § 1 przedmiotowego artykułu „funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Jego § 2 stanowi, że „jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10”. Natomiast w § 3 ustawodawca przewidział, że „jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawiania wolności do lat 2”. Zgodnie z § 4 „przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228”.

Ważne jest zidentyfikowanie przedmiotu ochrony tego przepisu. Zdaniem Blanki J. Stefańskiej głównym przedmiotem ochrony art. 231 k.k. jest prawidłowa działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, zaś dodatkowym – interes społeczny i prywatny². Podobnie widzi to Radosław Hałas, który wskazuje, że głównym dobrem chronionym przez ten przepis jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji, których przedstawicielami są funkcjonariusze publiczni, zaś dobrem obocznym – jakiegokolwiek dobro prawne, bez względu na to, czy należy ono do sfery publicznej czy prywatnej³. Wydaje się, że działalność instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego jest rodzajowym przedmiotem ochrony, który trudno „wyceniać” jako główny przedmiot ochrony w relacji do rzekomo dodatkowo chronionych dóbr prywatnych lub publicznych. Wszak to one są naruszane przez sprawcę analizowanego przestępstwa, a bez tego naruszenia lub przynajmniej jego ryzyka, o czym szerzej poniżej, w ogóle nie byłoby przestępstwa. Zatem to dobra prywatne lub publiczne, inaczej, jak ujął to ustawodawca, „interes publiczny lub prywatny” jest tu głównym przedmiotem ochrony.

Według Arkadiusza Lacha przedmiotem ochrony tego przepisu jest jakiegokolwiek dobro prawne należące do sfery publicznej lub prywatnej. Niezależnie

² B.J. Stefańska, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1521.

³ R. Hałas, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1094.

od tego bezpośrednimi dobrami chronionymi są prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych i ich autorytet⁴. Podobnie uważa Jacek Giezek, który pisze, że przedmiotem ochrony przepisu art. 231 k.k. jest przede wszystkim prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego oraz powiązany z nimi interes władzy publicznej, której wizerunek w odbiorze społecznym narażony jest na szwank działaniem oznaczającym przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Zdaniem tego autora pokrzywdzony tym przestępstwem jest także podmiot, którego indywidualny interes został bezpośrednio zagrożony zachowaniem funkcjonariusza publicznego⁵. Wizerunek, jak też autorytet instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego jako przedmioty ochrony art. 231 k.k. nie do końca przekonują. Są to bowiem dobra, które są ważne, ale w kształtowaniu których trudno dostrzeżać istotną rolę prawa karnego, wszak przymiotów takich nie da się wymusić przy użyciu prawnokarnych nakazów i zakazów z istoty nastawionych na ochronę dóbr bardziej skonkretyzowanych.

Przestępstwo to może być jedynie popełnione przez osobę mającą status funkcjonariusza publicznego, który wyznacza art. 115 § 13 k.k. Zgodnie z tym przepisem „funkcjonariuszem publicznym jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego 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, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, jak też pracownik

⁴ A. Lach, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1030.

⁵ J. Giezek, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 757.

międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”. Jest to katalog zamknięty, spośród którego wiele podmiotów administruje i zarządza w sferze publicznej, z czym łączyć się może ich odpowiedzialność karna za przestępstwo z art. 231 k.k., które tym samym ma charakter indywidualny.

Dla bytu przedmiotowego przestępstwa łącznie wystąpić muszą dwa elementy. Po pierwsze, sprawca ma przekroczyć swoje uprawnienia lub nie dopełnić obowiązków, a po drugie, ma przez to działać na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Niewątpliwie w obu obszarach znamiona te są niedookreślone, co wręcz może budzić wątpliwości odnośnie do ich zgodności z zasadą *nullum crimen sine lege*. Wszak w zakresie ustalenia uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego przepis art. 231 k.k. ma charakter odsyłający do innych przepisów spoza prawa karnego, które takie uprawnienia i obowiązki precyzują, gdyż sam ich nie określa, bo określać nie może. Jest tak z racji złożoności takich uprawnień i obowiązków po stronie funkcjonariuszy publicznych pełniących bardzo różne funkcje i zajmujących istotnie różne stanowiska. Natomiast doprecyzowanie szkody w interesie publicznym lub prywatnym, albo przynajmniej ryzyka jej nastąpienia, to obszar wymagający złożonych ocen, pewnej jej wyceny, a więc działań z gruntu obarczonych ryzykiem subiektywizmu.

W tym kontekście analizowany przepis został poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. (SK 52/08) uznał go za zgodny z ustawą zasadniczą. Trybunał w obszernym uzasadnieniu przywołał liczne argumenty mające taką właśnie interpretację uzasadniać, w tym taki, że użyte w opisie strony przedmiotowej przestępstwa sformułowania „przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków” oraz „działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego” mają ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Imperatyw ten mieści się w pełni w chronionym w art. 42 ust. 1 Konstytucji standardzie określoności czynu zabronionego⁶. Wyjaśnienie to nie przekonuje, gdyż ugruntowanie takie nie jest zbyt stabilne, o czym świadczą choćby zgłaszane już wcześniej przez niektórych przedstawicieli doktryny zastrzeżenia w tym zakresie. Przykładem tegoż jest choćby stanowisko Oktawii Górniok, która art. 231 k.k. postrzegала jako statuujący niedookreślony typ przestępstwa. Element merytoryczny sprowadza się w nim jedynie do uwypuklenia społecznej szkodliwości czynu, przy bliższym nie-

⁶ Sprawa SK 52/08, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1328&sprawa=4777> [dostęp: 28.02.2019].

sprecyzowaniu znamion go charakteryzujących⁷. Krytycznie do tego orzeczenia odniósł się Przemysław Palka, przedstawiając liczne argumenty tak natury konstytucyjnej, jak i karnoprawnej⁸, które są jak najbardziej trafne.

Jak wskazuje Maciej Szwarczyk, przekroczenie uprawnień ma miejsce wówczas, gdy sprawca podejmuje czynności nieleżące w granicach jego kompetencji. Chodzi tu więc o przekroczenie zakresu czynności służbowych, do których wykonania sprawca jest uprawniony. Natomiast niedopełnienie obowiązków będzie polegało na zaniechaniu ich wykonania albo na nienależytym ich wykonaniu⁹. Daje to więc szeroką perspektywę odpowiedzialności karnej, także w zakresie administrowania i zarządzania w przestrzeni publicznej.

Egzemplifikacją przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego może być wydanie zgody na przyłącze wodociągowe i kanalizacyjne w sytuacji, gdy sieci te biegną w drodze będącej współwłasnością właścicieli przylegającej do niej działek, bez zastrzeżenia, że może to nastąpić jedynie za ich zgodą. Natomiast dla zobrazowania niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego posłużyć można się przykładem niewydania w terminie miesiąca decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, w sytuacji, gdy były wszelkie ku temu podstawy, przez co osoba zamierzająca rozpocząć inwestycję budowlaną nie mogła tego uczynić, w związku z czym poniosła szkodę.

Pytanie, co może być źródłem przedmiotowych uprawnień i obowiązków? Zdaniem Andrzeja Marka będą to ustawy, rozporządzenia, ale także regulaminy czy statuty¹⁰. Tak samo widzi to Giezek, według którego uprawnienia i obowiązki mogą mieć charakter ogólny, a więc wynikać z przepisu odnoszącego się najczęściej do wszystkich funkcjonariuszy publicznych bądź do funkcjonariuszy kilku kategorii. W rachubę wchodzi tu jednak także obowiązek szczególny, a więc taki, który wynika z przepisu odnoszącego się do określonej kategorii funkcjonariuszy. Możliwy jest także obowiązek indywidualny, wynikający z regulaminu, instrukcji lub z polecenia przełożonego wykonania określonej czynności. Zatem, co warto podkreślić, katalog uprawnień i obowiązków można ustalać na podstawie przepisów konstytucji, ustaw, rozporządzeń, ale też aktów prawa wewnętrznego, tj. zarządzeń, uchwał, statutów,

⁷ O. Górnioł, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 222-316*, Warszawa 2006, s. 85.

⁸ P. Palka, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., SK 52*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15, s. 193-202.

⁹ M. Szwarczyk, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 683.

¹⁰ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 437.

regulaminów, instrukcji urzędowania, a nawet poleceń służbowych oraz ogólnych reguł postępowania z określonym dobrem prawnym¹¹. Wydawać by się mogło, że w grę powinny tu wchodzić jedynie akty prawa powszechnie obowiązującego jako będące podstawą przedmiotowej odpowiedzialności, a nawet, że rolę taką mogłyby odgrywać jedynie przepisy ustaw. Wszak prawo karne, zgodnie z zasadą *nullum crimen sine lege scripta*, musi być prawem zapisanym w ustawach. Tymczasem w przypadku art. 231 k.k. ustawodawca odsyła do aktów prawnych niższego rzędu, a nawet do aktów stosowania prawa, jakimi są polecenia służbowe. Niespełnione są tu także standardy wynikające z zasady *nullum crimen sine lege certa*, z której pochodzi postulat określoności ustawowego opisu przestępstwa. Ustawodawca powinien go tak sformułować, aby był on w pełni czytelny dla adresatów prawa. Słusznie pisze Lech Gardocki, że przepisy karne niezrozumiałe, niejasne, ogólnikowe, można porównać do „zaminowanego pola, na które wstęp jest wzbroniony, ale jego granice są niezbyt wyraźnie oznaczone”¹². Z takim polem mamy do czynienia na gruncie przestępstwa przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego.

Przepis art. 231 k.k. w zakresie, w jakim odnosi się do przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków, bez dookreślenia, o jakie ich podstawy chodzi, jest więc sformułowany niewłaściwie i to nie tylko z perspektywy zasad prawa karnego, ale także ze względu na konsekwencje, jakie to rodzi. Mianowicie takie jego ujęcie istotnie rozszerza zakres kryminalizacji, czego nie da się uzasadnić ani potrzebami ochrony w ten sposób dóbr prywatnych lub publicznych, ani też względami racjonalnej polityki kryminalnej niezależnie od jej celów. Nie chodzi przy tym o to, aby w sposób nieuzasadniony zawężyć zakres ochrony poręczanej przez art. 231 k.k., lecz o to, aby, spełniając swoją funkcję, pozostawał on zgodny ze standardami prawa karnego, a szerzej państwa prawa. *De lege ferenda* postulować zatem trzeba, aby ustawodawca ograniczył zakres uprawnień i obowiązków, o których w nich mowa, do tych wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego, względnie także z przepisów prawa miejscowego. Wówczas przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków mających oparcie w przepisach prawa wewnętrznego, jak np. w regulaminach, statutach, instrukcjach, pozostawałoby poza sferą prawa karnego, co nie oznaczałoby, że nie podlegałoby ono odpowiedzialności prawnej w ogóle, ale byłaby to odpowiedzialność pracownicza lub dyscyplinarna. *De lege lata* trudno jest zaakceptować to, że w istocie źródła przedmiotowych uprawnień i obowiązków są nieograniczone, gdyż może nimi być

¹¹ J. Giezek, op. cit., s. 758.

¹² L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 16.

jakikolwiek, nawet stosunkowo szczegółowy przepis prawa wewnętrznego, jak też polecenie służbowe. Oczywistym jest wprawdzie, że funkcjonariusze publiczni powinni znać przepisy prawa, także wewnętrzne, w tym te, które wyznaczają ich uprawnienia i obowiązki, ale liczba, szczegółowość przepisów oraz zmienność prawa nie powinny sprawiać, że zasada *ignorantia iuris nocet* miałaby mieć aż tak poważne, bo wyczerpujące, znamiona przestępstwa, konsekwencje, z jakim to stanem mamy bezzasadnie do czynienia aktualnie.

Sprawę ratuje nieco to, że – aby można było mówić o przestępstwie z art. 231 k.k. – przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego musi łączyć się z jego działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Jak zaznacza Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lutego 2003 r. (WK 3/03), jeżeli doszło do przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, ale nie doprowadziło to do powstania szkody, zachowanie takie może stanowić jedynie podstawę odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej¹³. Ten sam sąd w wyroku z dnia 29 stycznia 2004 r. (I KZP 38/03) przyjął, że przez szkodę należy rozumieć zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną, w tym krzywdę moralną, co wiąże się z różnym charakterem dóbr, którym może zagrażać przedmiotowe przestępstwo¹⁴. Daje to szerokie pole do wymierzania odpowiedzialności karnej, co pogłębia wartościująca formuła ustalania, czy do szkody doszło, a jeśli tak, to jakie są jej rozmiary.

Nie jest do końca jasne to, czy analizowane przestępstwo ma charakter materialny, czy formalny. Nie są też co do tego zgodni przedstawiciele nauki prawa karnego. Przykładowo, zdaniem Andrzeja Zolla, jest to przestępstwo formalne, dla którego zaistnienia nie wymaga się konkretnego zagrożenia¹⁵. Natomiast Giezek uważa, że przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. jest przestępstwem materialnym, którego skutek stanowi wywołany zachowaniem sprawcy stan niebezpieczeństwa wyrządzenia szkody¹⁶. Tak samo sądzą Emil W. Pływaczewski i Ewa M. Guzik-Makaruk, którzy piszą, że dla bytu przestępstwa nie jest konieczne wystąpienie szkody, a wystarcza samo realne zagrożenie jej niebezpieczeństwem¹⁷. Natomiast Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek Rzecz-

¹³ OSNKW 2003, nr 5-6, poz. 53.

¹⁴ OSNKW 2004, nr 2, poz. 14.

¹⁵ A. Zoll, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117-277*, Kraków 1999, s. 777-780.

¹⁶ J. Giezek, op. cit., s. 761.

¹⁷ E.W. Pływaczewski, E.M. Guzik-Makaruk, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1388.

nika Praw Obywatelskich z dnia 30 października 2012 r. o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego odnośnie tego, jaki charakter ma to przestępstwo, w uchwale z dnia 24 stycznia 2013 r. (I KPZ 24/12) przyjął, że występki określony w art. 231 § 1 k.k. należy do kategorii przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym¹⁸. Uchwała ta spotkała się z krytyką, m.in. Damiana Tokarczyka, którego zdaniem dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 231 k.k. jest błędna. Autor ten uważa, że jest ona sprzeczna ze społecznym poczuciem sprawiedliwości oraz stanowi niezrozumiały wyraz ograniczenia odpowiedzialności za przestępstwa urzędnicze. Po drugie, czysto dogmatyczna interpretacja znamienia „działania na szkodę”, jakiej dokonał Sąd Najwyższy, nie przekonuje. Określenie znamienia skutku występkę z art. 231 § 1 k.k. jest na tyle swoiste, że uzasadnia twierdzenie, iż sąd ten „powołał” w tej uchwale nowy rodzaj typu przestępstwa, polegający na abstrakcyjno-konkretnym zagrożeniu dobra prawnego. Niebezpieczeństwo, które stanowi znamię omawianego przestępstwa, nie musi być bezpośrednie i nie jest w opisie czynu konkretne, skoro wymaga opisania dopiero ze stanowiska *ex post*¹⁹. Argumenty te można podzielić, przy dostrzeganiu istotnych trudności w ustaleniu znamion takiego niebezpieczeństwa, tj. tego, czy ono miało miejsce, czy też nie. Jednak sytuowanie przedmiotowego przestępstwa jako skutkowego w klasycznym tego rozumieniu oznaczałoby niesłuszne zawężenie zakresu ochrony poręczanej przez art. 231 § 1 i 2 k.k. Wówczas bowiem skutek rozumiany jako zmiana w świecie zewnętrznym, a nie jedynie ryzyko jej nastąpienia, przesądzałyby o bycie tego przestępstwa. Tak jest w przypadku przestępstwa z art. 231 § 3 k.k. Ustawodawca wymaga, aby sprawca, działając nieumyślnie, wyrządził istotną szkodę.

Nie określa on jednak, jaką szkodę należy uznawać za istotną. Jest to kolejny wyraz wartościowania w obrębie przedmiotowego przestępstwa. Zdaniem Marka ocenę, czy wyrządzona szkoda jest istotna, należy oprzeć bądź na jej wielkości, bądź na jej charakterze i stopniu naruszenia dobra publicznego lub prywatnego²⁰. Pływaczewski i Guzik-Makaruk wskazują, że można zakładać, iż istotną szkodą będzie każda szkoda, której nie można oceniać jako drobnej, a więc szkoda wyraźnie odczuwalna. Jednakże chodzi tu o szkodę mniejszą od znacznej²¹. Znaczna szkoda to taka, zgodnie z art. 115 § 5 i 7 k.k., której

¹⁸ OSP 2013, nr 7-8, poz. 82.

¹⁹ D. Tokarczyk, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2013 r., I KPZ 24/12*, „Palestra” 2013, nr 9-10, s. 170-175.

²⁰ A. Marek, *op. cit.*, s. 438.

²¹ E.W. Pływaczewski, E.M. Guzik-Makaruk, *op. cit.*, s. 1388.

wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 zł. Zatem każda szkoda znaczna będzie szkodą istotną, ale – aby szkoda była uznana za istotną – nie musi być szkodą znaczną.

Rację ma Gardocki, że zawsze powstaje problem związku przyczynowego między czynem a grożącą lub rzeczywistą szkodą²². W zależności od przyjętej teorii związku przyczynowego, tj. teorii ekwiwalencji, adekwatnego związku przyczynowego lub relewancji, różny będzie zakres odpowiedzialności za przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełniania obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. Z racji i tak już szerokiej formuły odpowiedzialności za nie, należałoby trzymać się teorii adekwatnego związku przyczynowego, zgodnie z którą dla uznania czyjegoś zachowania za przyczynę skutku potrzeba potwierdzenia, że skutek taki był normalnym, wręcz typowym, następstwem takiego zachowania. Przykładowo, gdyby burmistrz podjął decyzję o utwardzeniu drogi tłuczniami, do czego był uprawniony, a nawet zobowiązany, a jadąca z nadmierną prędkością kierująca samochodem osobowym straciła nad nim panowanie i wjechała do rowu, uszkadzając pojazd, to między szkodą a zachowaniem burmistrza nie zachodzi związek przyczynowy. Jednak, gdyby ten sam burmistrz nie naprawił tej drogi w ogóle i to pomimo licznych próśb mieszkańców, nie zabezpieczając w żaden sposób licznych w niej dziur, ani też nie wystawiając znaku ograniczenia prędkości lub informującego o wybojach, a najlepiej jednego i drugiego, w konsekwencji czego jadący po zmroku kierujący uszkodził samochód, to wówczas związek między jego zaniechaniem a skutkiem zachodziłby. Pytanie jednak, czy na pewno wymagałoby to reakcji prawnokarnej? Wydaje się ona jak najbardziej zasadna, jednak wówczas znaczna część włodarzy gmin musiałaby zyskiwać status przestępców i to nie tylko na wiosnę, gdy stan dróg jest najgorszy, ale całym rokiem. Przykłady te są banalne, ale zdają się dość dobrze oddawać istotę zagadnienia.

Strona podmiotowa przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. polega na umyślności w obu postaciach zamiaru. Typ czynu zabronionego określony w art. 231 § 2 k.k. jest znamienym celem, który stanowi osiągnięcie korzyści majątkowej lub osobistej, w konsekwencji czego może być on popełniony tylko w zamiarze bezpośrednim. Natomiast przestępstwo z art. 231 § 3 k.k. jest przestępstwem nieumyślnym, w ramach którego w grę wchodzi tak lekkomyślność, jak i niedbalstwo.

Typ podstawowy przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 3. Sprawca, który popełnia to przestępstwo w typie

²² L. Gardocki, op. cit., s. 304.

kwalifikowanym określonym w art. 231 § 2 k.k., podlega karze pozbawiania wolności od roku do lat 10. W przypadku zaś, gdy sprawca działa nieumyślnie, czym wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawiania wolności do lat 2. Zagrożenia te są właściwe, dobrze wyważone pomiędzy poszczególnymi typami przedmiotowego przestępstwa. W przypadku typu podstawowego i kwalifikowanego nie sposób postrzeżać ich jako będących wyrazem liberalizmu ustawodawcy, skoro przewidział on jedynie zagrożenie karą pozbawiania wolności bez alternatywy w postaci kary grzywny lub ograniczenia wolności. W przypadku przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. ich wymierzenie jest jednak możliwe na podstawie art. 37a k.k., jakiej to możliwości nie ma jednak w przypadku przestępstwa z art. 231 § 2 k.k.

W art. 231 § 4 k.k. przewidziana jest klauzula subsydiarności. Zgodnie z nią, przepisu art. 231 § 2 k.k. nie stosuje się, gdy czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228 k.k., a więc sprzedajności.

Według Gieзка przestępstwo z art. 231 k.k. pozostawać może w zbiegu przede wszystkim z tymi przepisami, w których podmiot czynu zabronionego określony został jako funkcjonariusz publiczny. Jednym z bardziej typowych tego przykładów jest przepis art. 271 k.k. typizujący podrabianie lub przerabianie dokumentów²³. Jak wskazuje Lach, możliwy jest też zbieg art. 231 k.k. z przepisami dotyczącymi przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, np. z art. 236 § 1 k.k., tj. zatajenia dowodów niewinności osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa. Zdaniem tego autora analizowany przepis może zbiegać się także z przepisami chroniącymi życie i zdrowie, np. z art. 156 § 3 k.k., jeżeli następstwem działania sprawcy jest śmierć człowieka²⁴. Ze względu na naukową predylekcję do przestępstw seksualnych, wskazać można także możliwość takiego zbiegu z art. 199 § 1 k.k., tj. z przestępstwem seksualnego wykorzystania zależności, co mogłoby mieć miejsce, gdyby np. starosta, wiedząc o malwersacjach finansowych skarbnik powiatu, nie zawiadomiłby o tym instytucji ścigania karnego, czym wypełniłby znamiona art. 231 k.k., a w formule „dowodu wdzięczności” w zamian za milczenie, wykorzystując jej zależność w tym zakresie od siebie, doprowadził ją do obcowania płciowego.

Ściganie przestępstwa przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków we wszystkich jego typach odbywa się z oskarżenia publicznego. Oznacza to obowiązek ich ścigania przez oskarżyciela publicznego i to niezależnie od woli pokrzywdzonego.

Przestępstwo to niewątpliwie ma znaczenie dla administrowania i zarządzania sferą publiczną. Tym, którzy to czynią, pozostaje życzyć, aby nawet nie

²³ J. Giezek, op. cit., s. 763.

²⁴ A. Lach, op. cit., s. 1032.

ocierali się o ryzyko jego popełnienia, a gdyby stało się inaczej, aby zawilości związane z jego szczegółami, jak też poszczególne znamiona podlegające ocenom, interpretowane były na ich korzyść. Docelowo jednak kształt art. 231 k.k. powinien ulec zmianie w kierunku ograniczenia zakresu kryminalizacji, którą przepis ten przewiduje, zgodnie z przypisaną prawu karnemu subsydiarną funkcją zajmowania się ważnymi tak w perspektywie indywidualnej, jak i zbiorowej obszarami, ale w ostatecznej kolejności, a więc wtedy, gdy inne przepisy prawne sobie z nimi nie radzą lub z istoty ochrony tych dóbr poradzić sobie nie mogą. Nie oznacza to nawoływania do bezpodstawnego ograniczenia odpowiedzialności karnej za nadużycia w tym obszarze, a jedynie do jej urealnienia z uwzględnieniem zasad prawa karnego i faktycznych potrzeb w tym obszarze.

BIBLIOGRAFIA



- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2015.
- Giezek J., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Górnio O., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 222-316*, Warszawa 2006.
- Hałas R., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Lach A., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] V. Konarska-Wrżosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Palka P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r.*, SK 52, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 15.
- Pływaczewski E.W., Guzik-Makaruk E.M., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Stefańska B. J., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Szwarczyk M., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Tokarczyk D., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2013 r.*, I KZP 24/12, „*Palestra*” 2013, nr 9-10.

Zoll A., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117-277*, Kraków 1999.

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2003 r. (WK 3/03), OSNKW 2003, nr 5-6, poz. 53.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2004 r. (I KZP 38/03), OSNKW 2004, nr 2, poz. 14.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. (SK 52/09), <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1328&sprawa=4777>.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2013 r. (I KZP 24/12), OSP 2013.

Abstract

THE CRIME OF OVERRUNNING OF AUTHORIZATION OR FAILURE TO FULFIL OBLIGATIONS BY THE PUBLIC SERVANT

The crime of overrunning of authorization or failure to fulfil obligations by the public servant occurs when perpetrator acts with intention to detriment public or private good. It can be unintentional as well when perpetrator cause another damage. This crime occurs within administrating and managing public sector and, in details, rouse several doubts.

Keywords: crime, public servant, overrunning of authorization, failure to fulfil obligations