

Wyrok z 11 października 2006 r., P 3/06
ZNIEWAŻENIE FUNKCJONARIUSZA PUBLICZNEGO

Rodzaj postępowania: pytanie prawne sądu Inicjator: Sąd Rejonowy w Lublinie	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Ujęcie jako kwalifikowanej formy znieważenia czynów odnoszących się do funkcjonariusza publicznego (lub osoby przybranej mu do pomocy) innych niż dokonane „podczas” pełnienia przez niego czynności służbowych [Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny: art. 226 § 1]	Zasada państwa prawnego Zasada proporcjonalności Zasada równości Wolność słowa [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 54 ust. 1]

Zgodnie z art. 226 § 1 kodeksu karnego (k.k.), badanym w niniejszej sprawie: „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”. Przepis ten stanowi regulację szczególną wobec art. 216 § 1 k.k., przewidującego „zwykłą” formę znieważenia („Kto znieważa inną osobę w jej obecności albo choćby pod jej nieobecność, lecz publicznie lub w zamiarze, aby zniewaga do tej osoby dotarła, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”).

Znieważenie funkcjonariusza publicznego jest przy tym przestępstwem ściganym oskarżenia publicznego, zaś ściganie znieważenia „zwykłego” uwarunkowane jest wniesieniem przez pokrzywdzonego oskarżenia prywatnego (art. 216 § 5 k.k.). Prokurator może wszcząć postępowanie z urzędu jedynie wyjątkowo, „jeżeli wymaga tego interes społeczny” (art. 60 § 1 kodeksu postępowania karnego).

Inicjatorem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie był sąd rejonowy, który skierował do TK pytanie prawne w trybie art. 193 Konstytucji. Tłem pytania była tocząca się przed tym sądem sprawa o znieważenie funkcjonariusza publicznego (prokuratora) w prywatnym liście, pozostające „w związku” z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych.

W opinii sądu rejonowego, zaskarżony przepis przewiduje zbyt szerokie odstępstwo od ogólnych mechanizmów odpowiedzialności za znieważenie. Sformułowanie „podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków” oznacza bowiem objęcie tą odpowiedzialnością również takiego znieważenia funkcjonariusza, które pozostawało jedynie związane z jego czynnościami służbowymi, lecz do którego nie doszło w trakcie ich wykonywania. Przy takim ujęciu kwalifikowaną odpowiedzialność może ponosić np. osoba, która dokona znieważenia funkcjonariusza publicznego w prywatnej komunikacji z osobą postronną, co – zdaniem sądu rejonowego – mija się z funkcją kwestionowanego przepisu, jaką jest ochrona autorytetu i prawidłowej działalności instytucji państwowych, a nie godności ich funkcjonariuszy.

Tak szerokie ukształtowanie znamion przestępstwa opisanego w art. 226 § 1 k.k. narusza, w opinii sądu pytającego, konstytucyjną zasadę wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą pro-

porcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto sąd wskazał na zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i równości (art. 32 Konstytucji).

W uzasadnieniu omawianego wyroku TK szeroko odwołał się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także stosowania zaskarżonej regulacji w praktyce organów wymiaru sprawiedliwości.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Art. 226 § 1 kodeksu karnego 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, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji. W wolnym i demokratycznym kraju debata koncentruje się na sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, obejmuje przede wszystkim działania osób pełniących funkcje publiczne. Kontrolna i informacyjna funkcja mediów jest możliwa do realizacji jedynie pod warunkiem, że korzystają one z rzeczywistej swobody, nie podlegają cenzurze prewencyjnej i są zdolne do wywołania zainteresowania opinii publicznej ważnymi przejawami życia politycznego, społecznego i gospodarczego.
2. Standardem państwa demokratycznego jest przesunięcie granicy wolności wypowiedzi w odniesieniu do spraw związanych z funkcjonowaniem instytucji i funkcjonariuszy publicznych. Ich działalność rzutuje bowiem na losy grup społecznych lub całego społeczeństwa. Poziom swobody wypowiedzi jest więc szerszy w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych niż do podmiotów prywatnych. W odniesieniu do polityków dopuszczalny poziom krytyki w debacie publicznej jest przy tym szerszy niż w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych. W tym drugim wypadku należy bowiem uwzględnić konieczność efektywnego i niezakłóconego działania organów władzy publicznej.
3. Pojęcie zniewagi opiera się na kryteriach ocennych, uzależnionych od dodatkowych przesłanek wynikających z wrażliwości opinii publicznej, poziomu akceptacji społecznej dla pewnego typu zwrotów oraz okoliczności, w jakich dochodzi do formułowania określonych opinii. Ponadto, typowe jest, że demokratycznej debacie publicznej towarzyszą często emocje. W konsekwencji dystynkcja między krytyczną opinią (poglądem) na temat aktywności danej osoby a wypowiedzią znieważającą w wielu wypadkach nie będzie oczywista. Kryteria zniewagi powodują zatem niepewność co do reakcji władzy publicznej w odniesieniu do niektórych typów wypowiedzi. Potwierdza to praktyka stosowania przepisu badanego w niniejszej sprawie.

4. W art. 54 ust. 1 Konstytucji wyrażone zostały trzy wolności jednostki: wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania informacji oraz rozpowszechniania informacji. Termin „pogląd” powinien być przy tym rozumiany jak najszerszej, tj. nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen co do faktów, lecz również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń i prognoz, a w szczególności informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemywanych.
5. Wolność wypowiedzi nie jest wartością absolutną i może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia mogą być wprowadzane w warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli m.in. przez wzgląd na ochronę porządku publicznego, rozumianego jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Ponadto, wybór określonego instrumentu prawnego ograniczającego wolność lub prawo musi być „konieczny w państwie demokratycznym”.
6. Podstawowym celem wyodrębnienia przestępstwa zniewagi funkcjonariusza publicznego jest ochrona autorytetu i funkcjonowania instytucji państwowych. Badane ograniczenie wolności wypowiedzi jest zatem uzasadnione ochroną porządku publicznego.
7. Konieczność ochrony autorytetu instytucji państwowej wiąże się z postulatem, że prawo nie powinno tolerować paraliżowania działalności organu państwowego. Wzmocnienie intensywności sankcji karnej (w szczególności poprzez wszczynanie postępowania karnego z urzędu) jest w takim wypadku usprawiedliwione. Konieczności takiej nie ma jednak w odniesieniu do zachowań mających jedynie związek z wykonywaniem funkcji przez funkcjonariusza publicznego, ale niewystępujących w toku jego działań. Oczywiście nie oznacza to, że nie powinny istnieć w takich sytuacjach środki ochrony prawnej. Wystarczające są jednak instrumenty uruchamiane z inicjatywy samych osób pokrzywdzonych znieważeniem. Oprócz środków prawnokarnej (art. 216 k.k.), pozostają w dyspozycji tych osób środki ochrony cywilnoprawnej. Oskarżyciel publiczny ma przy tym zawsze możliwość przyłączenia się do postępowania karnego, jeśli zachodzi potrzeba ochrony interesu publicznego (art. 60 k.p.k.).
8. Ponadto, przy ocenie przesłanki „konieczności w państwie demokratycznym” nie można abstrahować od praktyki organów prokuratorskich. Jest ona niejednolita i nie opiera się na przejrzystych kryteriach. Nie sprzyja to budowaniu autorytetu instytucji publicznych państwa prawa.
9. Z przyczyn wymienionych w tezach 5–8 przepis art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim umożliwia uruchomienie odpowiedzialności karnej na podstawie oskarżenia publicznego jedynie na tej podstawie, że wypowiedź znieważająca pozostaje „w związku” z czynnościami służbowymi, narusza zasadę proporcjonalności. Wadliwość tej regulacji wynika z rozłącznego ujęcia przesłanek zniewagi zawartych w sformułowaniach „w związku” oraz „podczas” wykonywania czynności służbowych. Sama zaś celowość ochrony prawnokarnej porządku publicznego nie budzi wątpliwości.
10. Wolność słowa jest silniej chroniona w sferze niepublicznej. Ponadto, tzw. autonomia informacyjna jednostki, związana z prawem do prywatności (art. 47 Konstytucji) i wolnością komunikowania się (art. 49 Konstytucji), oznacza prawo do wytyczenia zakresu „nie-dostępności” w odniesieniu nie tylko do informacji osobistych, ale także do informacji o własnych poglądach politycznych, ideologicznych, światopoglądowych, ocenach zjawisk publicznych oraz innych osób, w tym pełniących funkcje publiczne. Wynika z tego, że 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.

11. Przepis art. 226 § 1 k.k. penalizuje także wypowiedzi formułowane na gruncie czysto prywatnych relacji, które w sposób przypadkowy trafiły do świadomości innych osób bądź stały się publicznie znane. Ponadto, ocena zaistnienia przestępstwa jest niezależna od tego, czy sam pokrzywdzony subiektywnie został dotknięty zniewagą, ani też nawet od tego, czy miał w ogóle świadomość jej zaistnienia.
12. W świetle argumentów przedstawionych w tezach 10–11, biorąc pod uwagę treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie ma powodów, aby w państwie demokratycznym autorytet instytucji publicznych oraz godność osobista funkcjonariuszy publicznych podlegały wzmoczonej ochronie prawnej w relacjach między podmiotami prywatnymi.
13. Różnicowanie zakresu penalizacji podobnych czynów wymierzonych w dobra osoby prywatnej oraz w dobra funkcjonariusza publicznego nie stanowi *per se* naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji). Państwo ma bowiem prawo wzmocnić odpowiedzialność karną w wypadku czynów skierowanych przeciwko funkcjonariuszom. Mamy tu bowiem do czynienia z różnym przedmiotem ochrony. W konsekwencji osoba prywatna i funkcjonariusz publiczny nie należą kręgu podmiotów odznaczających się cechą relewantną. Analiza art. 226 § 1 k.k. z punktu widzenia równości nie jest więc uzasadniona.
14. Rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie oznacza, że od momentu wejścia w życie wyroku niedopuszczalne staje się ściganie zniewagi funkcjonariusza publicznego dokonanej – publicznie lub niepublicznie – wyłącznie „w związku” z jego czynnościami służbowymi, a nie „podczas” wykonywania tych czynności. Utrzymany w mocy zakres kwestionowanego przepisu umożliwia więc ściganie zniewagi dokonanej jedynie „podczas” wykonywania czynności służbowych. Niezbędne będzie podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która umożliwi uzgodnienie brzmienia art. 226 § 1 k.k. z treścią sentencji niniejszego wyroku.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 49. Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.