

POSTANOWIENIE Z DNIA 21 WRZEŚNIA 2005 R.  
I KZP 28/05

Strażnik gminny (miejski) jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 k.k.

*Przewodniczący: sędzia SN H. Gradzik.*

*Sędziowie: SN A. Deptuła (sprawozdawca),*

*SA (del. do SN) J. Grubba*

*Prokurator Prokuratury Krajowej: A. Herzog.*

Sąd Najwyższy w sprawie Sebastiana S., oskarżonego z art. 237 § 1 k.k. w zb. z art. 157 § 1 k.k. i w zw. z art. 11 § 2 k.k., po rozpoznaniu, przedstawionego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Okręgowy w K., postanowieniem z dnia 29 kwietnia 2005 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy strażnik straży miejskiej (gminnej) jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k. k.”

p o s t a n o w i ł odmówić podjęcia uchwały.

## UZASADNIENIE

Przedstawione w pytaniu zagadnienie prawne wyłoniło się w następującej sytuacji procesowej.

Sąd Rejonowy w K. wyrokiem z dnia 14 października 2004 r. uznał Sebastiana S. za winnego tego, że „w dniu 7 września 2001 r. w K., jako funkcjonariusz Straży Miejskiej przekroczył swoje uprawnienia w ten sposób, że wbrew potrzebie wynikającej z istniejącej sytuacji i zbędnie do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom zastosował środek przymusu bezpośredniego poprzez użycie siły fizycznej w postaci chwytu obezwładniającego, polegającego na wykręceniu ręki pokrzywdzonej Alicji B., na skutek czego pokrzywdzona doznała obrażeń ciała w postaci skręcenia stawu łokciowego lewego ze złamaniem wyrostka dziobiastego kości łokciowej lewej, co spowodowało naruszenie czynności narządów jej ciała i rozstrój zdrowia na okres około sześciu tygodni” – i za to na podstawie art. 231 § 1 k.k. w zb. z art. 157 § 1 k.k. i w zw. 11 § 2 k.k. skazał go na karę 10 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby 2 lata, orzekając także na podstawie art. 39 pkt 2 w zw. z art. 41 § 1 k.k. środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu funkcjonariusza Straży Miejskiej Policji, Służby Więziennej oraz Straży Granicznej na okres 2 lat.

Sąd Okręgowy w K. do którego wpłynęła niniejsza sprawa w związku z apelacją obrońcy oskarżonego powziął wątpliwość, nadając jej rangę zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, wyrażoną w pytaniu skierowanym do Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu pytania Sąd Okręgowy wywiódł, że kwestia statusu strażnika Straży Miejskiej (Gminnej) wywołuje rozbieżności w „literaturze prawniczej”, spotkać bowiem można zarówno wypowiedzi uznające strażnika Straży Miejskiej (Gminnej) za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., jak i wypowiedzi diametralnie odmienne. Wątpliwości w tej kwestii potęguje – zdaniem Sądu Okręgowego – art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 9 października 1997 r. z późn. zm.), który w brzmieniu pierwotnym stano-

wił, że „przy wykonywaniu czynności służbowych strażnik korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy”, a obecnie ma treść: „w związku z wykonywaniem czynności służbowych strażnik korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych”, co nasuwa pytanie o „sens przyznania ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu osobie, która już ma status funkcjonariusza publicznego”.

Prokurator Krajowy w związku z pytaniem wystąpił z wnioskiem o odmowę podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzając, że pytanie nie odpowiada wymogom stawianym w przepisie art. 441 § 1 k.p.k.

Analizując przedstawione przez Sąd Okręgowy zagadnienie, Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

W orzecznictwie i w doktrynie zgodnie przyjmuje się, że instytucja przewidziana w art. 441 § 1 k.p.k. ma umożliwić Sądowi Najwyższemu zajęcie stanowiska tylko wtedy, gdy wystąpiło zagadnienie związane z interpretacją norm prawnych i wyjaśnieniem wątpliwości dotyczących konkretnego przepisu prawnego, przy czym wykładni podlegają tylko te przepisy, które nastroczą trudności interpretacyjne z powodu niejasności ich sformułowań lub z uwagi na rozbieżności w ich stosowaniu w praktyce sądowej. Chodzi więc o przepisy rozbieżnie interpretowane albo o przepisy niejasno sformułowane lub o oczywiście wadliwej redakcji, wobec czego ich autorytatywne wyjaśnienie może mieć znaczenie dla kształtowania prawidłowego orzecznictwa (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1993 r., I KZP 14/93, Wok. 1993, z. 11, s. 9-10, z dnia 19 sierpnia 1999 r.; I KZP 25/99. OSNKW 1999, z. 9-10, poz. 53; z dnia 19 kwietnia 2000 r., I KZP 7/00, OSNKAW 2000, z. 5-6, poz. 51; Uchwała SN z dnia 8 września 2001 r., I KZP 11/01, OSNKW 2001, z. 11-12, poz. 92; R. Stefański: Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, Kraków 2001, s. 254-300, K. Mar-

szał: Proces karny, Katowice 1997, s. 425-426; R. Kmiecik, E. Skrętowicz: Proces karny, cz. ogólna, Kraków 2000, s. 45-49).

Przedstawione Sądowi Najwyższemu pytanie prawne wymogów tych nie spełnia, ponieważ jasno sformułowany przepis art. 115 § 13 k.k. nie stwarza podstaw do różnych interpretacji i nie powoduje szczególnych trudności przy jego wykładni w realiach niniejszej sprawy.

Wskazane w uzasadnieniu pytania prawnego Sądu Okręgowego wątpliwości wyrażone w doktrynie dotyczą tylko i wyłącznie jednego z kryteriów decydujących na gruncie art. 115 § 13 k.k. o zaliczeniu określonej kategorii osób do kategorii funkcjonariuszy, a mianowicie kryterium organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego (pkt 7 powołanego przepisu). Według dominującego poglądu, bezpieczeństwo publiczne jest czymś innym niż porządek publiczny. Przyjmuje się, że jest to „coś więcej” niż porządek publiczny. Można się spierać, czy różnica ma charakter ilościowy czy jakościowy. Kwestia ta była rozważana w doktrynie. Według E. Pływaczewskiego bezpieczeństwo publiczne jest „wyższym stopniem porządku publicznego (Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, Toruń 1985, s. 16). Z kolei Z. Kijak (Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym, Zesz. Nauk. ASW, Warszawa 1987 nr 47) traktował te pojęcia rozłącznie wywodząc, że bezpieczeństwo publiczne obejmuje niebezpieczeństwo zagrażające ustrojowi, władzy, organizacjom politycznym i społecznym oraz życiu, zdrowiu i mieniu. Nie przesądzając tych sporów można jednak przyjąć, że nie każdy organ powołany do ochrony porządku publicznego jest organem powołanym do ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.) w art. 1 ust. 1 określa, że do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona umundurowana formacja – straż gminna.

Gdyby więc do funkcjonariuszy straży gminnych odnosić się miało kryterium ochrony bezpieczeństwa publicznego (pkt 7 art. 115 § 13 k.k.) to odpowiedź na pytanie, czy funkcjonariusz straży gminnej jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. byłaby negatywna. Rzecz jednak w tym, że tenże przepis w pkt 4 zalicza do funkcjonariuszy publicznych osoby będące pracownikami administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządowego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe.

Art. 6 ust. 1 ustawy o strażach gminnych stanowi, że „straż jest jednostką organizacyjną gminy”, zaś analiza treści art. 10 – 12 tejże ustawy określających uprawnienia i obowiązki strażników gminnych (miejskich) nie pozostawia cienia wątpliwości, iż strażnicy nie są osobami „pełniącymi wyłącznie czynności usługowe”. Przeciwnie, wykonują czynności władcze, wkraczające niekiedy bardzo wyraźnie w podstawowe prawa i wolności obywatelskie.

Wnioski jakie wypływają z tych uregulowań są najzupełniej jednoznaczne. Art. 115 § 13 pkt 4 k.k. obejmuje pracowników jednostek samorządu terytorialnego, a więc wszystkich pracowników zatrudnionych przez gminę, z wyłączeniem tych, którzy pełnią czynności wyłącznie usługowe. Tak więc strażnicy gminni (miejscy) jako pracownicy gminy, wykonujący czynności określone w art. 10-12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach miejskich (Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779 ze zm.), są funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu tego przepisu. Stwierdzenia tego w najmniejszym stopniu nie osłabia treść art. 23 ustawy o strażach gminnych. Już bowiem na gruncie pierwotnego brzmienia tego przepisu zwracano uwagę, że jest on najzupełniej zbędny, gdyż art. 115 § 13 pkt 4 k.k. zaliczając pracowników samorządu terytorialnego, z wyłączeniem tych, którzy pełnią wyłącznie czynności usługowe, do kręgu funkcjonariuszy publicznych, nie pozostawia najmniejszej wątpliwości co

do tego, iż strażnik jest funkcjonariuszem publicznym (M. Bojarski, W. Radecki: Kompendium dla straży gminnych (miejskich) suplement. Ustawa o strażach gminnych z komentarzem. Wrocław 1997, s. 44).

Trzeba też w tym miejscu dla wzmocnienia argumentacji dodać, że nowelizacja tego przepisu dokonana ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1190) miała usunąć wszelkie wątpliwości w tym zakresie. W uzasadnieniu projektu rządowego tej ustawy czytamy: „Zmiana art. 23 ustawy o strażach gminnych polega na jednoznacznym określeniu, że strażnik gminy jako pracownik samorządu terytorialnego jest funkcjonariuszem publicznym. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 23 w.w. ustawy strażnik przy wykonywaniu czynności służbowych korzysta jedynie z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Natomiast zgodnie z przepisem art. 115 § 13 pkt 4 Kodeksu karnego funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. W związku z tym istnieje rozdźwięk między w.w. przepisami powodujący wątpliwości interpretacyjne co do statusu prawnego strażników gminnych. Proponowana zmiana prowadzi do ujednoczenia przepisów i wyeliminowania wątpliwości, a także do sprecyzowania podstawy i granic ochrony oraz odpowiedzialności karnej strażników gminnych... w projekcie uchyla się art. 28 ustawy o strażach gminnych z dwóch powodów. Po pierwsze powyższy przepis wprowadza nieuzasadnioną surowszą odpowiedzialność strażnika niż innych funkcjonariuszy, na przykład policjantów. Po drugie odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych reguluje wyłącznie art. 231 Kodeksu karnego. Zgodnie z wcześniej cytowanym art. 115 § 13 pkt 4 Kodeksu karnego funkcjonariuszem publicznym jest również pracownik samorządu terytorialnego, w tym strażnik gminny. Dodatkowo propono-

wana zmiana art. 23 ustawy o strażach gminnych całkowicie wyklucza wątpliwości odnośnie statusu prawnego strażników gminnych” (Druk nr 1031 Sejmu IV kadencji – tekst z załącznika do pisma z dnia 23 października 2002 r. do Marszałka Sejmu).

W tym stanie rzeczy należało uznać, że wątpliwości podniesione w pytaniu Sądu Okręgowego w K. mają charakter pozorny i wynikają z niedostatecznie wszechstronnej i wnikliwej analizy obowiązującego stanu prawnego, co nie pozwalało na zajęcie przez Sąd Najwyższy stanowiska w formie uchwały.