



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10/08/2018

Adam Bodnar

II.570.1.2018.MM

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

W moim zainteresowaniu pozostaje kwestia statusu prawnokarnego strażnika leśnego, zwłaszcza w kontekście postępowań karnych dotyczących nadużycia uprawnień (przekroczenia obowiązków służbowych) przez strażników leśnych podejmujących interwencje dotyczące zdarzeń na terenie Puszczy Białowieskiej.

Pismem z dnia 18 kwietnia 2018 r. Prokuratura Rejonowa w Hajnówce poinformowała Rzecznika Praw Obywatelskich o postępowaniach dotyczących zdarzeń na terenie Puszczy Białowieskiej z udziałem funkcjonariuszy Straży Leśnej. Z pisma wynika, iż prowadzonych jest pięć takich postępowań, a dotyczą one głównie przekroczenia obowiązków służbowych przez strażników Straży Leśnej podczas używania środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej. Załączono również kserokopie postanowień zakończonych postępowań.

Postanowieniem z 21 marca 2018 r. KPP w Hajnówce (RSD – 496/2017) umorzyła śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Leśnej w dniu 24 sierpnia 2017 r. na terenie Nadleśnictwa Browsk poprzez nieuprawnione zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, w wyniku czego doszło do uszkodzenia ciała pokrzywdzonego, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k. wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego na zasadzie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. W uzasadnieniu wskazano, że „definicja funkcjonariusza publicznego podana w art. 115 § 13 k.k. tworzy zamknięty katalog, w

którym nie są wymienieni pracownicy Służby Leśnej, więc i strażnicy leśni, a co za tym idzie nie są oni funkcjonariuszami publicznymi. Mimo to, zgodnie z art. 46 ustawy o lasach pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej, jaką normy prawa karnego gwarantują funkcjonariuszom publicznym. W konsekwencji, przyznanie komuś ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu nie wystarczy samo w sobie, aby uznać go za funkcjonariusza publicznego. Skoro strażnik Straży Leśnej Lasów Państwowych nie odpowiada charakterystyce osób, o których mowa w art. 115 § 13 k.k., to, jak już wspomniano, brak jest podstaw, aby zaliczyć go do grona funkcjonariuszy publicznych¹. Ponieważ strażnik leśny nie jest funkcjonariuszem publicznym, to nie można mu postawić zarzutu stypizowanego w art. 231 § 1 k.k. Podobne przyczyny legły u podstaw umorzenia śledztwa w sprawie PR Ds. 1035/2017.

Zachodzi więc potrzeba analizy statusu prawnokarnego strażnika leśnego i odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście nie spełnia kryteriów przewidzianych w art. 115 § 13 k.k. dla uznania go za funkcjonariusza publicznego.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach Strażnicy leśni przy wykonywaniu zadań określonych w ust. 1 mają prawo do: 1) legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości; 2) nakładania oraz pobierania grzywien, w drodze mandatu karnego, w sprawach i w zakresie określonych odrębnymi przepisami; 3) zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, w celu sprawdzenia ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; 4) przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc, w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego; 5) ujęcia na gorącym uczynku sprawcy przestępstwa lub wykroczenia albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz jego doprowadzenia do Policji; 6) odbierania za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków

¹ Por. postanowienie SN z 8.12.2004 r., IV KK 126/04.

służących do ich popełnienia; 7) prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktów oskarżenia, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drzewo lub drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego; 8) prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed kolegium do spraw wykroczeń (obecnie: przed sądem rejonowym) w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia środków zaskarżenia do sądów rejonowych od rozstrzygnięć kolegium (obecnie: sądu rejonowego) w sprawach zwalczania wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego; 9) noszenia broni palnej długiej i krótkiej, kajdanek zakładanych na ręce, pałki służbowej, ręcznego miotacza substancji obezwładniających oraz przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej; 10) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, zwracania się o taką pomoc do jednostek gospodarczych, organizacji społecznych, jak również w nagłych przypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy, na zasadach określonych w ustawie o Policji.

Nadto zgodnie z art. 47 ust. 2b ustawy o lasach strażnicy leśni są uprawnieni do dokonywania kontroli podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem i przetwarzaniem drewna i innych produktów leśnych, w celu sprawdzania legalności pochodzenia surowców drzewnych i innych produktów leśnych.

Przepis art. 47 ust. 3 i 4 ustawy o lasach pozwala w określonych warunkach strażnikowi leśnemu na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Podsumowując, działania strażników leśnych głęboko wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich. Powinni więc ściśle przestrzegać warunków ustawowych podejmowania poszczególnych czynności oraz mieć zagwarantowaną swobodę wykonywania swoich uprawnień².

W doktrynie Straż Leśną określa się jako uzbrojoną formację wyposażoną w rozległe kompetencje o charakterze policyjnym, w ramach których mieści się m.in. możliwość

² B. J. Stefańska, Status prawnokarny strażnika leśnego, *Ius Novum* 2016, Nr 3, s. 98.

użycia środków przymusu, podejmowania czynności procesowych, itp.³ Straż Leśna jest służbą umundurowaną: pracownicy mają prawo do otrzymania bezpłatnego umundurowania i oznak służbowych oraz obowiązek ich noszenia w czasie pełnienia obowiązków służbowych (art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach).

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o lasach Pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Jak wynika z powyższego ochrona ta ograniczona jest jedynie do wypadków wykonywania przez strażnika leśnego czynności służbowych. Jest więc węższa niż funkcjonariusza publicznego, który podlega szczególnej ochronie także wówczas, gdy w stosunku do niego został popełniony czyn w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (np. naruszenie nietykalności cielesnej – art. 222 § 1 k.k., czynna napaść – art. 223 § 1 k.k.). Strażnik leśny podlega tej ochronie tylko wówczas, gdy pełni obowiązki służbowe. *A contrario*, nie podejmując takich czynności – nie korzysta z takiej ochrony.

W doktrynie wskazuje się, że „ochrona ta, ze względu na zakres wykonywanych czynności przez strażników leśnych, zwłaszcza w zakresie ścigania przestępstw i wykroczeń, jest ochroną niewystarczającą. Wykonywane przez strażników leśnych zadania są nie tylko doniosłe, ale i jednocześnie niebezpieczne. W związku z tym nasuwa się wniosek *de lege ferenda*, by strażników leśnych objąć ochroną taką, jaką mają funkcjonariusze publiczni, a więc szczególnie chronić ich nie tylko przy wykonywaniu czynności służbowych, ale także w związku z ich pełnieniem”⁴. Przyznana im do tej pory ochrona jest zbyt wąska, a zakres pojęcia funkcjonariusz publiczny, o którym mowa w art. 115 § 13 k.k. powinien zostać poszerzony o strażnika leśnego⁵. W doktrynie panuje zgodność, co do tego, że strażnicy leśni nie są funkcjonariuszami publicznymi⁶. Pełnią oni jednak funkcję publiczną w rozumieniu art. 115 § 19 k.k.⁷ Jedno z orzeczeń SN wprawdzie odnosiło się do leśniczego, jednak można je odnieść również do strażnika leśnego. Zgodnie

³ W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2008, s. 237; W. Radecki, Status prawny służb i straży przyrodniczej, Prok. i Pr. 2001, nr 9, s. 23.

⁴ B. J. Stefańska, Status prawnokarny..., s. 99-100.

⁵ Ibidem, s. 106.

⁶ J. Sondel, Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych, Folia Turistica 2006, nr 17, s. 22; B. J. Stefańska, Status prawnokarny..., s. 103.

⁷ B. J. Stefańska, Status prawnokarny..., s. 106.

z nim Leśniczy Lasów Państwowych nie jest funkcjonariuszem publicznym, w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. Za funkcjonariuszy publicznych mogą zostać uznani jednak tylko ci pracownicy instytucji państwowych, którzy zajmują stanowiska kierownicze⁸.

Pojęcie funkcjonariusza publicznego zostało zdefiniowane w art. 115 § 13 k.k., zgodnie z którym Funkcjonariuszem publicznym jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2) poseł, senator, radny, 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego, 3) 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, 4) 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, 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Katalog osób posiadających status funkcjonariusza publicznego jest zamknięty i enumeratywnie określony w przepisie art. 115 § 13 k.k.⁹ Osoba nienależąca do żadnej z grup wskazanych w art. 115 § 13 nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu Kodeksu karnego, nawet jeżeli przepisy szczególne zapewniały jej taką ochronę prawną, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych¹⁰.

Jest znamienne, że wyliczenie elementów zakresu nazwy "funkcjonariusz publiczny", zawarte w art. 120 § 11 k.k. z 1969 r. (dalej „d.k.k.”), obejmowało również "inną osobę korzystającą z mocy przepisów szczególnych z ochrony prawnej, przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych". Na gruncie kodeksu karnego z 1969 r. obowiązywało

⁸ Postanowienie SN z 8.12.04, IV KK 126/04.

⁹ Wyrok SN z 8.5.2015, III KK 423/14.

¹⁰ Wyrok SN z 27.11.2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001/3–4, poz. 21; por. też wyrok SN z 8.5.2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370, gdzie trafnie podkreślono, że „katalog osób posiadających status funkcjonariusza publicznego jest zamknięty i enumeratywnie określony w przepisie art. 115 § 13 k.k.”

bowiem rozwiązanie sankcjonujące byt normatywny formuły nadającej określonym klasom podmiotów ochronę przynależną funkcjonariuszom publicznym. Funkcję swego rodzaju „łącznika normatywnego” między regulacjami kodeksowymi i rozstrzygnięciami ustaw szczególnych pełnił przepis art. 120 § 11 d.k.k., który stanowił, że „funkcjonariuszem publicznym jest m.in. osoba, której z mocy przepisów szczególnych przyznana została ochrona taka jak funkcjonariuszom publicznym”. To unormowanie kodeksowe oznaczać musiało uczynienie podmiotów, które na mocy ustaw szczególnych zostały jedynie objęte wzmoczoną ochroną, jednocześnie zdolnymi do popełnienia przestępstw urzędniczych. Została zatem zapewniona spójność i korelacja elementów współtworzących status prawny funkcjonariusza publicznego, tj. szczególna odpowiedzialność i wzmoczona ochrona. Brak analogicznego zastrzeżenia w nowym kodeksie karnym powoduje, iż problematyczne staje się ustalenie, jakie znaczenie na płaszczyźnie prawa karnego mają zawarte w ustawach pozakodeksowych postanowienia przyznające określonym kategoriom podmiotów ochronę właściwą dla funkcjonariuszy publicznych.

Krytycznie o nieprzyznaniu tej kategorii osób statusu funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. wypowiediano się w doktrynie¹¹. J. Wyrembak, wskazywał, że co najmniej niektóre z przepisów pozakodeksowych przyznających określonym kategoriom osób niewymienionym w art. 115 § 13 k.k. „ochronę prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych” współwyznaczają zakres kodeksowego terminu „funkcjonariusz publiczny”, są więc tzw. przepisami modyfikującymi w stosunku do art. 115 § 13 k.k.

Pominięcie w kodeksie karnym z 1997 r. przepisu (obowiązującego na gruncie kodeksu karnego z 1969 r.), stwarzającego powiązanie normatywne między regulacjami kodeksowymi a analizowanymi rozstrzygnięciami ustaw szczególnych, powoduje, że brak jest podstaw do uznania, iż podmioty wymienione w ustawach pozakodeksowych są funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu przepisów części szczególnej kodeksu karnego, a wobec tego wątpliwe jest, czy w istocie może przysługiwać im ochrona właściwa dla funkcjonariuszy publicznych¹². Skutkuje to tym, że szereg przepisów zawierających

¹¹ J. Wyrembak, Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym, PiP 2007, nr 4, s. 83; M. Pieszczek, Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2013, tom 2, numer 1, s. 201.

¹² J. Wyrembak, Pojęcie..., s. 87.

klauzule ochronne stają się w istocie rzeczy regulacjami martwymi, niepotrafiącymi pełnić przypisanej im roli. Ponieważ ustawodawca nie zaniechał praktyki posługiwania się nimi, to z przyznania szczególnej ochrony wynika, że osoby, które zostały nią objęte, są funkcjonariuszami publicznymi, tyle że istota ich pozycji jest zredukowana tylko do aspektu ochronnego¹³.

Celem zapewnienia symetrii między szczególną ochroną a odpowiedzialnością konieczne jest wskazanie w treści odpowiednich formuł ustawowych, że oznaczone podmioty są „funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu przepisów kodeksu karnego ochronę tę ustanawiających”¹⁴, a także zracjonalizowanie celowości tak szerokiego zastosowania klauzul ochronnych¹⁵ oraz powrót do koncepcji przyjętej w kodeksie karnym z 1969 r. i nadanie wprost podmiotom, których dotyczyłyby przepisy pozakodeksowe, statusu funkcjonariusza publicznego ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

Istnieje konieczność zrównania ochrony funkcjonariusza publicznego z jego odpowiedzialnością karną za przestępstwa popełnione podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Brak korelacji między tymi dwoma elementami prowadzi do sytuacji, w której obywatel jest surowo represjonowany za czyny skierowane przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, nie posiada natomiast analogicznej ochrony w razie popełnienia przestępstwa na jego szkodę przez tego funkcjonariusza publicznego, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji obrażającej poczucie słuszności i sprawiedliwości¹⁶.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku

¹³ M. Pieszczyk, Pojęcie..., s. 201-202.

¹⁴ J. Wyrembak, Pojęcie..., s. 88.

¹⁵ M. Pieszczyk, Pojęcie..., s. 203.

¹⁶ por. S. Baniak, Ochrona karnoprawna i odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych de lege ferenda, „Problemy Praworządności” 1990, nr 1, s. 61 i nast.; B. Kurzępa, Ochrona i odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego w projekcie kodeksu karnego, „Problemy Praworządności” 1990, nr 7-9, s. 48 i nast.; Z. Kallaus, Zasada równości ochrony i odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych jako założenie obecnej reformy prawa karnego materialnego, „Problemy Praworządności” 1989, nr 5, s. 60 i nast.