



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 1/09/2016

VII.564.23.2016.MM

**Pan  
Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 19  
00-950 Warszawa**

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Od wielu lat toczy się w Polsce debata publiczna dotycząca odpowiedzialności karnej za zniesławienie, a art. 212 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) nadal budzi kontrowersje. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczy w tej debacie jako organ powołany do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, w tym prawa do wolności wypowiedzi z jednej strony, ale także czci i godności osobistej z drugiej strony.

W dyskusji na temat zasadności pozostawienia przestępstwa zniesławienia w k.k. wskazuje się przede wszystkim na negatywne jego skutki dla wolności słowa, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji dziennikarzy. Podstawowe pytanie sprowadza się do tego, czy jest sens karać dziennikarzy za wykonywanie przez nich działalności zawodowej w sytuacji, w której mogliby oni odpowiadać przed sądem cywilnym w sprawie o ochronę dóbr osobistych. Podkreśla się także, że utrzymywanie sankcji karnych tego typu może mieć „mrozący skutek” (tzw. ang. *chilling effect*) dla debaty publicznej i powstrzymać dziennikarzy przed wykonywaniem ich funkcji społecznej. Trzeba bowiem pamiętać, że w istocie nie każde naruszenie czci jest *a priori* zakazane i nie każde rodzi cywilną odpowiedzialność. Niekiedy, mimo naruszenia czci, określone działanie należy uznać za dozwolone, a to wobec braku jego bezprawności. Taka sytuacja występuje zwłaszcza wówczas, gdy dochodzi do rozpowszechniania przez media informacji lub wypowiedzi krytycznych, które ingerując w cudze dobra osobiste, równocześnie służą uzasadnionym interesom społecznym.

Ostatnie dziesięć lat to okres wielu działań i wypowiedzi organów, w tym sądowniczych, na temat przestępstwa zniesławienia. Przepis penalizujący zniesławienie nadal obowiązuje i stanowi podstawę licznych prywatnych aktów oskarżenia, co pozwala na angażowanie aparatu państwa do ścigania sprawców tego przestępstwa. Pomimo wątpliwości, kodeks karny nadal przewiduje możliwość stosowania sankcji karnych, co może nie uwzględniać szczególnej roli, jaką pełnią media w państwie demokratycznym.

Liczne działania zmierzające do zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie podejmowały w ostatnich latach organizacje pozarządowe, w tym Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich czy Izba Wydawców Prasy, a także Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Prowadzona była m.in. kampania społeczna „Wykreśl 212”, w ramach której udało się pozyskać poparcie szeregu polityków reprezentujących większość ugrupowań politycznych, którzy opowiedzieli się za zniesieniem art. 212 k.k. Takie stanowisko prezentował publicznie m.in. Jarosław Kaczyński, który w roku 2007, jako lider Prawa i Sprawiedliwości wyraźnie wskazywał, że art. 212 k.k. może być wykorzystywany przeciwko dziennikarzom. Za wystarczającą uznał on odpowiedzialność cywilnoprawną w tym zakresie i podkreślał konieczność dokonania zmian legislacyjnych mających na celu jej usprawnienie<sup>1</sup>. Pozytywnie do tego stanowiska odnosili się wówczas również inni politycy PiS (m.in. Jarosław Sellin), ale także Platformy Obywatelskiej (Grzegorz Schetyna), SLD (Marek Balicki czy Ryszard Kalisz), PJN (Paweł Kowal) czy PSL (Tadeusz Sławecki)<sup>2</sup>.

Kluczowe znaczenie dla debaty miały orzeczenia zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które co do zasady przesądziły dopuszczalność wprowadzenia sankcji karnych za zniesławienie na gruncie Konstytucji RP i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz). W szczególności, w wyroku z 2006 r. w sprawie P 10/06 Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 212 § 1 i 2 k.k. są zgodne z art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a tym samym nie stanowią nieproporcjonalnego ograniczenia wolności prasy i innych środków społecznego przekazu oraz wolności słowa. Zdaniem Trybunału, ochrona cywilnoprawna w obowiązującym kształcie nie jest wystarczająca i konieczne jest

<sup>1</sup> Por. depeza PAP z 15 grudnia 2007 r., dostępna na stronie <http://www.pb.pl/1310962,80732,pis-wnosi-o-zniesienie-art-212-kodeksu-karnego> [ostatni dostęp: 24 sierpnia 2016 r.]

<sup>2</sup> Por. informacja podsumowująca kampanię „Wykreśl 212”, dostępna na stronie <http://www.hfhr.pl/podsumowanie-kampanii-wykreśl-212-kk> [ostatni dostęp: 24 sierpnia 2016 r.]

stosowanie ochrony prawnokarnej, ze względu na ścisły związek między ochroną czci i dobrego imienia, a godnością człowieka. Z kolei ochrona godności człowieka ma kluczowe znaczenie dla zachowania dobra wspólnego, gdyż penalizacja zniesławienia wskazuje na znaczenie, jakie państwo nadaje odpowiednim relacjom międzyludzkim. Następnie w 2008 r., w sprawie o sygn. SK 43/05, Trybunał określił granice kontratypu wyrażonego w art. 213 § 2 k.k. W orzeczeniu wskazano, że przepis ten w zakresie określającym przesłanki kontratypu przestępstwa zniesławienia dokonanego publicznie za pomocą środków masowego komunikowania, w części obejmującej zwrot „służący obronie społecznie uzasadnionego interesu”, gdy zarzut dotyczy postępowania osób pełniących funkcje publiczne, jest niezgodny z art. 14 oraz 54 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny uszczegółowił, jak należy stosować i interpretować przepisy o zniesławieniu, jednakże ponownie nie zakwestionował samej istoty tego czynu zabronionego.

W kwestii odpowiedzialności karnej za zniesławienie wypowiadał się także Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). W wyroku z 19 grudnia 2006 r. w sprawie *Dąbrowski przeciwko Polsce* (skarga nr 18235/02) ETPC nie zakwestionował obowiązywania art. 212 k.k., a jedynie wskazał, że przy ocenie proporcjonalności ingerencji konieczne jest uwzględnienie charakteru i surowości wymierzonej kary. Zdaniem ETPC kara może skutkować rodzajem cenzury powstrzymującej dziennikarzy przed udziałem w życiu publicznym. Również w wyrokach w sprawie *Długolecki przeciwko Polsce* z dnia 24 lutego 2009 r. (skarga nr 23806/03) oraz w sprawie *Maciejewski przeciwko Polsce* z 13 stycznia 2015 r. (skarga nr 3447/05) ETPC dokonywał oceny proporcjonalności sankcji i zastosowania standardów wolności słowa przez sądy krajowe, nie kwestionując przy tym samego art. 212 k.k. jako podstawy prawnej penalizowania zniesławienia.

Warto również wskazać na wyroki ETPC dotyczące innych państw. Przykładowo, w orzeczeniu w sprawie *Raichinov przeciwko Bułgarii* (skarga nr 47579/99) z 20 kwietnia 2006 roku ETPC uznał, że sankcje karne dla ochrony reputacji (dobrego imienia) danej osoby dają się pogodzić z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jedynie w sytuacjach wyjątkowych - w najcięższych sprawach dotyczących wypowiedzi nawołujących czy podżegających do przemocy. W wyroku w sprawie *Cumpana i Mazare przeciwko Rumunii* (skarga nr 33348/96) ETPC zastrzegł, że: „Kara

więzienia za przestępstwo prasowe da się pogodzić ze swobodą wypowiedzi dziennikarzy zagwarantowaną w art. 10 Konwencji jedynie wyjątkowo, w razie poważnego naruszenia innych praw podstawowych, np. siania nienawiści lub podżegania do przemocy”. Odnosząc się do rodzaju sankcji Trybunał wyraził zapatrywanie, że należy wykazać powściągliwość w stosowaniu środków o charakterze karnym, szczególnie gdy dostępne są inne środki reakcji na nieuzasadnione ataki lub krytykę, pochodzące ze strony mediów oraz opozycji (*Castells przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 11798/82). Wprawdzie we wskazanym orzeczeniu Trybunał nie wykluczył wprowadzenia sankcji karnych, jako reakcji na pozbawione podstaw lub formułowane w złej wierze zniesławienie, jednakże wskazał jednocześnie, że reakcja taka musi być proporcjonalna (umiarkowana).

W 2009 r., ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - *Kodeks karny*, ustawy - *Kodeks postępowania karnego*, ustawy - *Kodeks karny wykonawczy*, ustawy - *Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 206, poz. 1589), z art. 212 § 1 k.k. wyeliminowana została kara pozbawienia wolności. Sankcję tę pozostawiono natomiast w przypadku art. 212 § 2 k.k., czyli w odniesieniu do popełnienia czynu za pomocą środków masowego komunikowania się, ale ograniczono jej wymiar do jednego roku. W 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z wystąpieniem do Ministra Sprawiedliwości (pismo nr RPO-649645-II/10/MWa), w którym przedstawiał problemy związane z funkcjonowaniem w obrocie prawnym art. 212 k.k., pojawiające się m.in. w związku z badaniem wniosków o wniesienie kasacji. Ówczesny Minister Sprawiedliwości stał jednak na stanowisku, zgodnie z którym art. 212 k.k. jest potrzebny w polskiej regulacji karnoprawnej i nie należy usuwać go z systemu.

Pozostawienie zagrożenia karą pozbawienia wolności w odniesieniu do przestępstwa z art. 212 § 2 k.k. stało się zatem podstawą wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 2012 r., który jednak postanowieniem z dnia 11 czerwca 2013 r. umorzył postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku uznając, że sprawa została rozstrzygnięta wyrokiem w sprawie P 10/06 (sprawa o sygn. akt K 50/12).

Podsumowując dotychczasowe działania i wypowiedzi organów sądowniczych na temat przestępstwa zniesławienia można stwierdzić, że **doprowadziły one do ograniczenia**

stosowania tego przepisu, jednak obowiązujący stan prawny nadal nie odpowiada istniejącemu międzynarodowemu nurtowi dążenia do ograniczenia stosowania sankcji karnych na rzecz środków cywilnoprawnych. Wystarczy wspomnieć tu o rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1577 (2007) „Ku dekryminalizacji zniesławienia”<sup>3</sup>, która wzywała do zniesienia kary pozbawienia wolności za przestępstwo zniesławienia i wskazywała, że konieczne jest zapewnienie odpowiednich środków ochrony cywilnej w przypadku naruszenia dobrego imienia. Zniesienie odpowiedzialności karnej za zniesławienie to także temat stale pojawiający się w pracach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>4</sup>, a Specjalny Sprawozdawca OBWE ds. wolności mediów wielokrotnie postulował zniesienie odpowiedzialności karnej za zniesławienie<sup>5</sup>.

Mając na uwadze poglądy doktryny oraz wypowiedzi orzecznicze, które potwierdzają dopuszczalność stosowania sankcji karnych w przypadku zniesławienia i jedynie modyfikują jego poszczególne elementy, jako Rzecznik Praw Obywatelskich proponuję zatem rozważenie możliwości wprowadzenia takich zmian legislacyjnych, które doprowadziłyby do **uproszczenia procedury dochodzenia roszczeń na drodze cywilnoprawnej, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości zastosowania sankcji karnych do tych przypadków, w których sankcje cywilnoprawne mogą okazać się niewystarczające**. Umożliwiłyby to realizację celów wyrażonych w art. 47 Konstytucji, polegających na ochronie czci, reputacji, godności osobistej oraz dobrego mienia. Jak wynika z obecnej praktyki, jedynie niewielka część osób dochodzi ochrony swoich praw w tym zakresie w drodze cywilnoprawnej, korzystając częściej z procedury prawnokarnej. Dlatego też poniżej wskazuję możliwe zmiany legislacyjne, które uczyniłyby z powództwa cywilnego rzeczywistą alternatywę dla odpowiedzialności prawnokarnej i umożliwiły ograniczenie zastosowania art. 212 k.k.

Po pierwsze, **zasadne w mojej ocenie byłoby obniżenie kosztów w przypadku powództwa o ochronę dóbr osobistych**. Obecnie istnieje znacząca różnica pomiędzy pozwem w tym zakresie, a kosztem złożenia prywatnego aktu oskarżenia. Również

<sup>3</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego RE nr 1577 (2007): Towards Decriminalization of Defamation, z 4 października 2007 r., dostępna na stronie <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en> [ostatni dostęp: 24 sierpnia 2016 r.]

<sup>4</sup> *Ending the Chilling Effect - Working to Repeal Criminal Libel and Insult Laws*, OBWE, 2004, <http://www.osce.org/fom/13573> [ostatni dostęp: 24 sierpnia 2016 r.]

<sup>5</sup> Por. informacje na stronie <http://www.osce.org/fom/106287> [ostatni dostęp: 24 sierpnia 2016 r.]

wysokość dochodzonego roszczenia wpływa na wysokość opłaty w zakresie pozwu cywilnoprawnego. Nie jest to wystarczająco kompensowane przez system zwolnień z kosztów sądowych, gdyż tego typu uprawnienie dotyczy wyłącznie najuboższych. Do tego dochodzi problem dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, który jest łatwiejszy w przypadku spraw karnych, co w praktyce oznacza, że skorzystanie z ochrony prawnokarnej jest po prostu prostsze.

Po drugie należy pamiętać, że art. 212 k.k. jest często wykorzystywany jako metoda identyfikacji sprawcy zniesławienia dokonanego za pomocą Internetu, a ukrywającego się pod nieznanym profilem internetowym czy adresem IP<sup>6</sup>. W takiej sytuacji popularną metodą jest składanie zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa, a następnie zaangażowanie policji lub prokuratury do identyfikacji sprawcy. Podobne możliwości są znacząco ograniczone w przypadku wystąpienia z powództwem cywilnym, co może skłaniać do składania prywatnego aktu oskarżenia. W skierowanym do Pana Ministra wystąpieniu z dnia 17 maja 2016 r. (znak: IV.510.70.2016.BB) zwracałem już uwagę **na zasadność wprowadzenia możliwości składania tzw. ślepego pozwu, który wskazywałby przedmiot naruszenia dóbr osobistych, natomiast przerzuczałby na sąd konieczność ustalenia, kto był sprawcą czynu.** W ten sposób możliwe byłoby szersze sięgnięcie do mechanizmów odpowiedzialności cywilnoprawnej.

Po trzecie, warto zwrócić uwagę, że art. 212 k.k. bywa wykorzystywany jako mechanizm odpowiedzialności w sprawach tzw. mowy nienawiści. W praktyce art. 212 k.k. może być zatem obecnie wykorzystywany pomocniczo do ochrony reputacji w przypadkach tych przesłanek, które nie są ujęte w art. 256 czy 257 k.k. Ponadto art. 212 k.k. może być wykorzystywany w przypadku mowy nienawiści, która nie ma bezpośredniego adresata, ale odnosi się do konkretnej grupy społecznej. Możliwości cywilnoprawne są w takiej sytuacji ograniczone, ze względu na konieczność wskazania w postępowaniu cywilnoprawnym konkretnej osoby, której dobra osobiste zostały naruszone. Tymczasem wszczęcie postępowania na podstawie art. 212 k.k., w obronie konkretnej grupy przed pomówieniem, daje szansę na zaangażowanie prokuratura oraz sądu. **Dlatego też – dla odejścia od**

---

<sup>6</sup> M. Kliś, A. Stella-Sawicki, *Identyfikacja użytkownika komputera na podstawie logów cyfrowych*, „Prokuratura i Prawo” 2001 nr 7-8, s. 51-62.

**nadmiernego stosowania art. 212 k.k. zasadne może być rozszerzenie granic odpowiedzialności na gruncie art. 256 i 257 k.k.**

Po czwarte, warto w mojej ocenie zwrócić też uwagę na postulaty zniesienia art. 212 k.k., przy jednoczesnym pozostawieniu odpowiedzialności karnej za oszczerstwo<sup>7</sup>. Przepięstwo oszczerstwa było uregulowane w kodeksie karnym z 1969 r. (ówczesny art. 178 § 2 k.k.) i polegało na celowym, złośliwym podnoszeniu i rozpowszechnianiu zarzutów wobec osoby, grupy osób lub instytucji<sup>8</sup>. Powyższy kierunek myślenia może się wydawać atrakcyjny szczególnie w kontekście działalności dziennikarskiej. Zdarzają się bowiem przypadki, kiedy wydawanie prasy oraz publikowanie artykułów służy nie tyle informowaniu, co raczej dezinformacji czy realizacji określonej misji politycznej. Zakłócona jest podstawowa funkcja dziennikarska, jaką jest rzetelne informowanie opinii publicznej o zdarzeniach istotnych dla debaty publicznej. Jeśli intencją dziennikarską staje się rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji i towarzyszy temu wyraźny zamiar umyślny (związany np. z działalnością polityczną), to powstaje pytanie czy w kodeksie karnym nie powinien zostać uregulowany wyjątkowy i nadzwyczajny mechanizm reagowania na takie sytuacje, kiedy proces cywilny w żadnym wypadku nie byłby wystarczający. Natomiast nawet w przypadku podjęcia decyzji ustawodawczej o wprowadzeniu przestępstwa oszczerstwa do k.k. warto pamiętać o odpowiednim ukształtowaniu sankcji, bez stosowania kary pozbawienia wolności.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej powyżej sprawie.

Z wyrazami szacunku,



<sup>7</sup> D. Sześciło, *Paragraf 212. Karanie dziennikarzy za zniesławienie w polskiej praktyce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka - Izba Wydawców Prasy, Warszawa 2009, s. 43-44.

<sup>8</sup> I. Zgoliński, *Zniesławienie w polskim prawie karnym: Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2013, s. 77-78.