



Sygn. akt II NSNc 51/23

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

Michał Górski (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa R. A.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prokuratorowi Regionalnemu w Szczecinie

o ochronę dóbr osobistych,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 18 stycznia 2023 r.,

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 20 października 2021 r., sygn. I ACa 411/21,

- 1. oddała skargę nadzwyczajną;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną.**

### UZASADNIENIE

Skargą nadzwyczajną z 23 lutego 2022 r. Prokurator Generalny działając na podstawie art. 89 § 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1904; dalej: „u.SN”) – z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej,

albowiem w toku postępowania doszło do naruszenia zasad legalizmu, praworządności, sprawiedliwości proceduralnej wynikających z art. 2, 7 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, co doprowadziło do wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem prawa, a zatem sprzecznego z zasadami sprawiedliwości społecznej – zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie I Wydziału Cywilnego z 20 października 2021 r., sygn. akt I ACa 411/21 o oddaleniu apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 24 marca 2021 r., sygn. I C 72/20 o ochronę dóbr osobistych – w całości.

Na zasadzie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN zaskarżonemu wyrokowi Prokurator Generalny zarzucił naruszenie w sposób rażący prawa, tj. art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 87 Konstytucji RP, a także art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (dalej: „u.Pol”) w brzmieniu obowiązującym w toku czynności procesowych podejmowanych wobec powoda R. A. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego przeciwko niemu, przez ich błędną wykładnię i uznanie, że prokurator wydając wobec powoda w dniu 17 lipca 2007 r. postanowienie o przedstawieniu zarzutów, a następnie kierując w dniu 28 czerwca 2010 r. akt oskarżenia i popierając go przed sądem do prawomocnego zakończenia postępowania karnego w dniu 16 października 2013 r., działał niezgodnie z prawem, bowiem dowodem obciążającym powoda były materiały pochodzące z kontroli operacyjnej zarządzanej wobec innej osoby, co do których prokurator nie uzyskał zgody następczej sądu na ich wykorzystanie przeciwko R. A., podczas gdy w wyżej wymienionym okresie ani art. 19 u.Pol, ani żaden wówczas obowiązujący przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakładał na niego takiego obowiązku, zaś nowelizacja art. 19 u.Pol, jaka weszła w życie w dniu 11 czerwca 2011 r. nie posiadała mocy wstecznej, a nadto poglądy orzecznictwa i doktryny odnośnie obowiązku uzyskania zgody następczej, poza tym, że nie mogły być uznane za konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego, to również ze względu na rozbieżność poglądów w ramach owego orzecznictwa i doktryny, nie mogły stanowić o tym, że zachowanie prokuratora mieszczące się w jednym z prezentowanych wówczas nurtów interpretacyjnych było sprzeczne z prawem.

Powołując się na art. 91 § 1 u.SN Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie I Wydział Cywilny z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania ze skargi nadzwyczajnej.

W uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej Prokurator Generalny wyjaśnił, że R. A. skierował przeciwko Skarbowi Państwa – Prokuratorowi Regionalnemu w Szczecinie pozew w którym wniósł m.in.: o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego kwoty 50 000,00 zł tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz zobowiązanie pozwanego do złożenia na piśmie na ręce powoda w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia orzeczenia przepraszin określonej przez niego treści. Powód podał, iż wobec niego jako funkcjonariusza Policji prowadzone było przez Prokuraturę Apelacyjną w Szczecinie (aktualnie Prokuraturę Regionalną w Szczecinie) postępowanie przygotowawcze, w toku którego prokurator przedstawił mu zarzut popełnienia czynu z art. 228 § 3 k.k. Następnie prokurator skierował przeciwko powodowi akt oskarżenia i popierał go przed sądem, zaś dowodem obciążającym R. A. były podsłuchy zarządzane wobec innej osoby – M. L., przy czym wobec tego, że prokurator nie uzyskał tzw. zgody następczej sądu, dowód ten nie mógł być przeciwko powodowi wykorzystany i ostatecznie został on prawomocnie uniewinniony. Powyższe działania prokuratora skutkowały spowodowaniem u powoda krzywdy, której naprawienia domagał się przedmiotowym pozvem.

Wyrokiem z 24 marca 2021 r., sygn. I C 72/20, Sąd Okręgowy w Szczecinie nakazał pozwanemu Skarbowi Państwa – Prokuratorowi Regionalnemu w Szczecinie złożenie powodowi R. A. w terminie 7 dni od uprawomocnienia się wyroku wydanego w sprawie pisemnego oświadczenia sporządzonego czcionką koloru czarnego nie mniejszą niż Times New Roman 12 na białym tle następującej treści: Przepraszam Pana R. A. za bezpodstawne i bezprawne postawienie zarzutów, skierowanie i popieranie aktu oskarżenia na podstawie czynności Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie. Wyrażam ubolewanie za naruszenie dobrego imienia, czci i renomy zawodowej R. A. w wyniku znieślawiającego oskarżenia o czyny korupcyjne, które nie miały miejsca. Nadto Sąd zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 50 000,00 zł tytułem zadośćuczynienia wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 18 stycznia 2020 r. i oddalił

powództwo w pozostałej części, zasądzając od pozwanego na rzecz powoda kwotę 7437,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku.

Sąd *meriti* ustalił, że 17 lipca 2007 r. prokurator Prokuratury Okręgowej w Szczecinie delegowany do Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie wydał postanowienie o przedstawieniu R. A. zarzutu tego, że w dniu 23 sierpnia 2006 r., w Szczecinie, będąc funkcjonariuszem Policji, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjął za pośrednictwem M. L. obietnicę korzyści majątkowej w kwocie 100,00 zł, w zamian za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, polegające na zaniechaniu uniemożliwienia A.I. korzystania z pojazdu, którego stan techniczny zagrażał bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu, po kolizji drogowej w dniu 23 sierpnia 2006 r. i poprzestaniu na udzieleniu pouczenia sprawcy, tj. o przestępstwo z art. 228 § 3 k.k. Ustalenia organów ścigania zostały oparte głównie na dowodzie z nagrań rozmów telefonicznych M. L. z powodem i A. I., uzyskanych w związku z podsłuchem zastosowanym wobec M. L. jako osoby podejrzanej o przestępstwa korupcyjne z art. 228 § 1 k.k. i art. 229 § 1 k.k.

Aktem oskarżenia z 28 czerwca 2010 r., sygn. akt Ap V Ds. 17/10, powód został oskarżony przez Prokuraturę Apelacyjną w Szczecinie Wydział V do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji o popełnienie czynu z art. 228 § 3 k.k. Wyrokiem Sądu Rejonowego Szczecin – Centrum w Szczecinie Wydział IV Karny z 20 czerwca 2011 r., sygn. IV K 1143/10 powód został uznany winnym popełnienia zarzucanego czynu. Wymierzono mu karę 1 roku pozbawienia wolności, którą warunkowo zawieszono na okres 2 lat próby. Sąd nadto orzekł zakaz wykonywania zawodu policjanta na okres 3 lat oraz grzywnę. Wydając wyrok skazujący Sąd oparł się, m.in. na dowodach w postaci protokołów wyjaśnień A. I. i M. L. oraz nagrań rozmów z podsłuchu telefonu M. L..

Wyrokiem z 11 czerwca 2012 r. w sprawie o sygn. IV Ka 1166/11 na skutek apelacji powoda Sąd Okręgowy w Szczecinie IV Wydział Karny Odwoławczy uchylił wyrok Sądu Rejonowego Szczecin – Centrum w Szczecinie z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt: IV K 1143/10, i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Sąd II instancji wskazał, że podstawą rozstrzygnięcia był zarzut

dotyczący legalności przeprowadzonej kontroli operacyjnej polegającej na utrwalaniu rozmów telefonicznych prowadzonych przez M.L. z powodem i innymi osobami, a w konsekwencji niedopuszczalność procesowego wykorzystania tak zdobytych dowodów w toczącym się postępowaniu karnym.

Po ponownym rozpoznaniu Sąd Rejonowy Szczecin – Centrum w Szczecinie wyrokiem z 17 września 2013 r. w sprawie o sygn. IV K 846/12 uniewinnił powoda od zarzucanego mu czynu, Sąd I instancji doszedł do przekonania, że dostępne i możliwe do wykorzystania dowody nie dawały podstaw do uznania, że powód popełnił zarzucany czyn. Sąd ten podzielił zapatrywania Sądu Okręgowego co do niemożności wykorzystania dowodów w postaci nagrań rozmów telefonicznych utrwalonych podczas kontroli operacyjnej prowadzonej wobec M. L.. Nadto Sąd ten wskazał w uzasadnieniu wyroku, że powód był uprawniony w związku z wykroczeniem drogowym z 23 sierpnia 2006 r. do poprzestania na zastosowaniu środka wychowawczego w postaci pouczenia wobec sprawcy wykroczenia A. I.. Prokurator nie złożył apelacji od tego orzeczenia, wobec czego wyrok uprawomocnił się w dniu 16 października 2013 r.

Po uniewinnieniu powód zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie o wznowienie postępowania dyscyplinarnego. Postępowanie to zostało następnie wznowione i ostatecznie orzeczeniem nr 19/2015 Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie z 28 października 2015 r. umorzono postępowanie dyscyplinarne przeciwko powodowi. Natomiast orzeczeniem Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie nr 3/2016 z 20 stycznia 2016 r. uchylono orzeczenie nr 33/2011 Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie z 27 października 2011 r. o uznaniu powoda winnym zarzucanego czynu i wymierzeniu kary wydalenia ze służby oraz uniewinniono ukaranego. W wyniku powyższych postępowań administracyjnych powód został przywrócony do służby w Policji.

Na podstawie powyższych ustaleń Sąd *meriti* doszedł do przekonania, że spełniona została przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa w postaci bezprawności działania, bowiem podstawę skonstruowania najpierw aktu oskarżenia, a następnie wydania przez sąd I instancji wyroku skazującego powoda za czyn z art. 228 § 3 k.k. stanowiły przede wszystkim materiały uzyskane w związku z przeprowadzoną kontrolą operacyjną Policji stosowaną wobec M. L..

Zarejestrowane w jej wyniku rozmowy M. L. z powodem i A. I. umożliwiły zgromadzenie pozostałych dowodów przedstawionych sądowi w sprawie IV K 1143/10, które miały świadczyć przeciwko powodowi, zarówno o charakterze osobowym (w szczególności zeznań świadków), jak i dokumentarnym (wykazu połączeń). W toku przesłuchania świadków: M. L. i A. I. oraz powoda (w charakterze podejrzanego/oskarżonego), tak w postępowaniu przygotowawczym, jak i jurysdykcyjnym, skorzystano z utrwalonych w ten sposób nagrań rozmów telefonicznych, które im odtworzono (bezpośrednio bądź przez zacytowanie fragmentów wypowiedzi) czy to wobec odmowy składania wyjaśnień (dot. R. A.), czy też częściowej niepamięci świadków celem „przypomnienia” podlegającej osądowi sytuacji, interpretacji poszczególnych rozmów (prowadzonych w dość specyficzny sposób) i ustosunkowania się do treści tam zawartych oraz uszczegółowienia przebiegu zdarzeń.

Sąd *meriti* wskazał, że kontrola operacyjna, w ramach której utrwalono rozmowy telefoniczne M. L. między innymi z powodem i A. I., dotyczyła tylko samego M. L.. Nie uzyskano następczej zgody sądu na wykorzystanie materiału uzyskanego w toku kontroli operacyjnej prowadzonej wobec innej osoby, ani nawet o taką zgodę nie występowano. Konsekwencją powyższego była – zdaniem Sądu Okręgowego w Szczecinie – niedopuszczalność procesowego wykorzystania nagrań zawierających treści przedmiotowych rozmów telefonicznych oraz ich stenogramów w sprawie powoda, a co za tym idzie bezprawność wniesienia i popierania aktu oskarżenia, W zaistniałej sytuacji obowiązkiem prokuratora było wyeliminowanie z zasobu dowodów tych pozyskanych i wykorzystanych w sposób niedopuszczalny, co w sposób jednoznaczny wskazywałoby na brak jakichkolwiek podstaw prawnych i faktycznych do oskarżenia powoda.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie (w części uwzględniającej roszczenie) wniósł pozwany. Zaskarżonym wyrokiem z 20 października 2021 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie oddalił apelację pozwanego. Uzasadniając swe rozstrzygnięcie Sąd odwoławczy wskazał, m.in., że zarzuty apelacji dotyczące naruszenia art. 417 § 1 k.c. okazały się niezasadne, bowiem – jego zdaniem – w sprawie doszło do rażącej obrazy

prawa przez prokuratora uzasadniającej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Sąd Apelacyjny uznał, że pozwany nie oparł wniesionego przeciwko powodowi aktu oskarżenia na dowodach zebranych zgodnie z prawem. Kontrola operacyjna, w ramach której utrwalono rozmowy telefoniczne M. L. między innymi, z powodem i A. I., dotyczyła tylko samego M. L.. Nie uzyskano następczej zgody sądu okręgowego na wykorzystanie materiału uzyskanego w toku kontroli operacyjnej prowadzonej wobec innej osoby, ani nawet o taką zgodę nie występowano. Sąd Apelacyjny wskazując z jednej strony na treść przepisów obowiązujących w dacie przedmiotowego zdarzenia, analizując późniejsze zmiany przepisów w zakresie konieczności uzyskiwania tzw. zgód następczych, a także przywołując orzecznictwo w tym zakresie również podejmowane już po zdarzeniu, a także po czynnościach postępowania przygotowawczego wobec powoda, doszedł do wniosku, że wprawdzie przed wprowadzeniem w życie art. 19 ust. 15c u.Pol (tj. przed 11 czerwca 2011 r.) żaden przepis prawa nie zakazywał użycia treści rozmów telefonicznych uzyskanych w ramach kontroli operacyjnej w sprawie karnej przeciwko innej osobie niż wymieniona w postanowieniu sądu wydanym w trybie art. 19 ust. 1 u.Pol, to jednak – w ocenie Sądu Apelacyjnego – sam fakt, że dany przepis wprost takiego działania nie zakazuje, nie oznacza jeszcze, iż organom wolno je podejmować. Zgodnie bowiem z art. 47 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności każdy ma prawo do ochrony prywatności. Podstawą ograniczenia tego prawa nie może być sam fakt, że z art. 19 u.Pol wprost nie wynikał powołany zakaz wykorzystania dowodu w postaci nagrań rozmów telefonicznych uzyskanych w ramach kontroli operacyjnej w sprawie karnej przeciwko innej osobie niż wymieniona w postanowieniu Sądu wydanym w trybie art. 19 ust. 1 u.Pol.

Sąd Apelacyjny nie zgodził się również z argumentem, że w polskim postępowaniu karnym nie obowiązuje zakaz wykorzystywania dowodów uzyskanych w sposób bezprawny, tzw. „owoców zatrutego drzewa”, powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2010 r., III KK 152/10, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 18 marca 2010 r., II AKa 18/10 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 2 lutego 1994 r., II AKr 248/93. Sąd

Apelacyjny wskazał, że akt oskarżenia przeciwko powodowi został sporządzony ponad 3 lata po tym, jak Sąd Najwyższy postanowieniem z 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07, wskazał na konieczność uzyskania zgody następczej na wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej, jeżeli dostarczyła ona dowodów przeciwko innej osobie niż ta, na utrwalanie rozmów której pierwotnie uzyskano zgodę. Orzeczenie to natomiast dowodziło, w ocenie Sądu Apelacyjnego, że sam brak stosownego zakazu w art. 19 u.Pol nie oznacza jeszcze dowolności w wykorzystywaniu utrwalonych rozmów przeciwko wszystkim ich uczestnikom. Pozwany przedstawiając powodowi zarzuty, wnosząc i popierając przeciwko niemu akt oskarżenia, dopuścił się zatem, w ocenie Sądu odwoławczego, działania niezgodnego z prawem. Działanie to miało miejsce przy wykonywaniu władzy publicznej. Po stronie pozwanego powstała szkoda niematerialna (krzywda) w postaci uszczerbku na dobrach osobistych: dobrym imieniu, czci i renomie zawodowej.

Uzasadniając podstawy skargi nadzwyczajnej Prokurator Generalny podniósł, że w niniejszej sprawie wystąpienie ze skargą jest konieczne dla zapewnienia zgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). W ocenie Skarżącego z zasady tej wyprowadzana jest zasada pochodna zaufania obywatela do państwa i jego prawidłowego stosowania przez organy państwa. Państwo natomiast, stosując odpowiednie instrumenty prawne na podstawie przepisów prawa, ma obowiązek zapewniać przynajmniej minimalny poziom sprawiedliwości w strukturach społecznych. Wyroki sądowe powinny być sprawiedliwe, wydawane w oparciu o przepisy prawa, które są stosowane i interpretowane w sposób prawidłowy, a także winny odzwierciedlać zebrany i poprawnie oceniony materiał dowodowy.

Następnie Skarżący podniósł, że sąd orzekający w niniejszej sprawie powiełił błąd Sądu I instancji w zakresie wykładni art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 87 Konstytucji RP, a także art. 19 u.Pol w brzmieniu obowiązującym w toku czynności procesowych podejmowanych wobec powoda R. A. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego przeciwko powodowi. Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie

przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. W tym kontekście zauważa Skarżący, że w doktrynie i orzecznictwie dominuje pogląd, że „niezgodne z prawem” działania lub zaniechanie, o którym mowa w art. 417 k.c. należy rozumieć wąsko jako niezgodność wyłącznie z normami prawnymi. Powyższe wiąże się z dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który pojęcie „prawa” utożsamia z normami prawnymi zakodowanymi w konstytucyjnie określonych źródłach prawa. Natomiast „niezgodność”, określana jest jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej.

W ocenie Skarżącego odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie art. 417 § 1 k.c. możliwa jest wyłącznie w przypadku stwierdzenia naruszenia konkretnych przepisów prawa, które obowiązywały w dacie podejmowania przez funkcjonariuszy publicznych poszczególnych działań. Jak dalej twierdzi Skarżący w niniejszej sprawie kluczowe znaczenie miało ustalenie czy prokurator wydając w dniu 17 lipca 2007 r. postanowienie o przedstawieniu powodowi zarzutów, następnie kierując w dniu 28 czerwca 2010 r. akt oskarżenia i popierając tenże akt oskarżenia do czasu prawomocnego jego uniewinnienia tj. 16 października 2013 r., w sytuacji gdy zasadniczym dowodem jego winy były materiały z podsłuchów pozyskane w wyniku kontroli operacyjnej zarządzanej wobec innej osoby, postąpił w sposób niezgodny z obowiązującymi w tamtym czasie przepisami prawa powszechnie obowiązującego, względnie zaniechał podjęcia działań, do jakich był zobowiązany tymi przepisami.

W ocenie Skarżącego do chwili wprowadzenia w życie z dniem 11 czerwca 2011 r. art. 19 ust. 15c u.Pol wcześniejsze przepisy prawa nie przewidywały takich rozwiązań i wynikającego z nich obowiązku uzyskania zgody następczej sądu. Ponadto Skarżący podnosi, że wprowadzenie od 11 czerwca 2011 r. obowiązku uzyskania zgody następczej nie działało wstecz, tj. nie nakładało takiego obowiązku na prokuratora w sytuacji, gdy materiały kontroli operacyjnej zostały uzyskane przed wejściem w życie nowych przepisów, co ma szczególne znaczenie w kontekście niniejszej sprawy.

Dopiero wskazana nowelizacja miała w sposób kompleksowy uregulować procedurę uzyskiwania zgody następcej, przecinając tym samym dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne. Zatem regulacja prawna wskazująca jednoznacznie na konieczność uzyskania tzw. zgody następcej w przypadku materiałów zgromadzonych w trybie kontroli operacyjnej jednak dotyczących innej osoby niż ta, co do której zarządzona została kontrola operacyjna obowiązywała dopiero od 11 czerwca 2011 r. Przy czym regulacja ta nie tylko określała konieczność uzyskania takiej zgody, ale również określała tryb jej uzyskania, a także specyficzne warunki (termin do złożenia wniosku przez prokuratora do sądu). Przed wejściem w życie ww. nowelizacji ani przepisy u.Pol, ani przepisy k.p.k. nie zawierały żadnej normy prawnej z jednej strony nakazującej prokuratorowi wystąpienie w sytuacji faktycznej, jak w przypadku R. A., z wnioskiem do sądu o wydanie zgody następcej, z drugiej strony zakazującej prokuratorowi wykorzystywania dowodu w postaci nagrań z zarządzonej przez sąd kontroli operacyjnej również w stosunku do innej osoby niż ta, której zarządzenie kontroli operacyjnej dotyczyło. Skarżący zaznacza także, że wejście w życie art. 19 ust. 15c-15e u.Pol w dniu 11 czerwca 2011 r. nie mogło skutkować w omawianej sprawie obowiązkiem po stronie prokuratora (wówczas realizującego już czynności oskarżyciela publicznego przed sądem w sprawie przeciwko R. A.) wystąpienia do sądu z wnioskiem o wydanie zgody następcej do materiałów pozyskanych parę lat wcześniej w postępowaniu przygotowawczym.

W konkluzji Prokurator Generalny wskazał, że Sąd Apelacyjny w Szczecinie naruszył art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 87 Konstytucji RP, a także art. 19 u.Pol w brzmieniu obowiązującym w toku czynności procesowych podejmowanych wobec powoda R. A. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego przeciwko niemu, przez ich błędną wykładnię i uznanie, że prokurator wydając wobec powoda w dniu 17 lipca 2007 r. postanowienie o przedstawieniu zarzutów, a następnie kierując w dniu 28 czerwca 2010 r. akt oskarżenia i popierając go przed sądem do prawomocnego zakończenia postępowania karnego w dniu 16 października 2013 r. działał niezgodnie z prawem, bowiem dowodem obciążającym powoda były materiały pochodzące z kontroli operacyjnej zarządzonej wobec innej osoby, co do których prokurator nie uzyskał zgody następcej sądu na ich

wykorzystanie przeciwko R. A., podczas gdy w wyżej wymienionym okresie ani art. 19 ustawy o Policji, ani żaden wówczas obowiązujący przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakładał na niego takiego obowiązku, zaś nowelizacja art. 19 u.Pol, jaka weszła w życie w dniu 11 czerwca 2011 r. nie posiadała mocy wstecznej, a nadto poglądy orzecznictwa i doktryny odnośnie obowiązku uzyskania zgody następczej, poza tym, że nie mogły być uznane za konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego, to również ze względu na rozbieżność poglądów w ramach owego orzecznictwa i doktryny, nie mogły stanowić o tym, że zachowanie prokuratora mieszczące się w jednym z prezentowanych wówczas nurtów interpretacyjnych było sprzeczne z prawem.

Ponadto jak zaznaczył Skarżący podstawą skierowania skargi nadzwyczajnej nie jest każde naruszenie prawa, a jedynie rażące naruszenie, tj. takie w wyniku, którego m.in. powstają skutki niemożliwe do aprobaty w świetle wymagań praworządności, czy też powodują niemożność akceptacji zaskarżonego orzeczenia jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa. Do takiego stanu, w ocenie Skarżącego, doszło w wyniku wydania zaskarżonego orzeczenia. Efektem wspomnianego naruszenia prawa materialnego jest bowiem uwzględnienie powództwa R. A. zgłoszonego na podstawie art. 417 § 1 k.c. tak w zakresie zasądzenia kwoty tytułem zadośćuczynienia, jak i w zakresie przeprosin, podczas gdy zachowanie prokuratora w toku postępowania przeciwko powodowi nie było sprzeczne z obowiązującym wówczas prawem, a nadto wobec występujących ówczas rozbieżności interpretacyjnych w zakresie konieczności uzyskania zgody następczej sądu na wykorzystanie materiałów z podsłuchu pozyskanych na podstawie zarządzenia kontroli operacyjnej wobec innej osoby, zachowanie prokuratora zbieżne z jedną z występujących wówczas w literaturze i orzecznictwie interpretacji nie mogło być uznane za sprzeczne z prawem. W konsekwencji, mimo że zachowanie funkcjonariusza Skarbu Państwa nie naruszyło dyspozycji żadnego z obowiązujących wówczas przepisów prawa doszło do prawomocnego nałożenia na pozwanego Skarb Państwa zobowiązania, które nie znajduje podstaw w treści art. 417 § 1 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Najwyższy jest organem władzy sędziowskiej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości m.in. przez kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 pkt 1 lit. b u.SN).

Skarga nadzwyczajna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia o charakterze wyjątkowym, który wyznacza przede wszystkim jej publicznoprawna funkcja. Instytucja ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu zapewnienia braku w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia instrumentu pozwalającego na zmianę albo uchylene prawomocnych orzeczeń sądowych ewidentnie wadliwych, które nie powinny zapaść w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W ten sposób umożliwia ona realizację konstytucyjnej zasady rzetelności działania instytucji publicznych, wyrażonej w preambule Konstytucji, a także zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) (wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNp 3/20).

Wskazany wyżej cel instytucji skargi nadzwyczajnej oraz funkcja, jaką ma ona pełnić w systemie prawa, znalazły odzwierciedlenie w odnoszących się do niej szczegółowych regulacjach zawartych w ustawie o Sądzie Najwyższym. Przede wszystkim, ustalając zakres przedmiotowy kontroli dokonywanej w ramach tej skargi, ustawodawca ściśle określił dopuszczalne podstawy jej wniesienia. Jak wynika z art. 89 § 1 u.SN, skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona tylko wtedy, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (podstawa ogólna lub przesłanka funkcjonalna) oraz pod warunkiem wykazania, że doszło do: a) naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji; b) rażącego naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; c) oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (podstawy szczególne).

Każda skarga nadzwyczajna musi mieć oparcie w podstawie ogólnej oraz w co najmniej jednej z trzech wymienionych w art. 89 § 1 u.SN podstaw szczególnych.

Ustawodawca zaznaczył ekstraordynaryjny charakter skargi nadzwyczajnej istotnie ograniczając możliwość jej skutecznego wniesienia w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz temporalnym. Dopuszczalność jej wniesienia w niektórych sprawach została całkowicie albo częściowo wyłączona (art. 90 § 3 i 4 u.SN), a krąg podmiotów uprawnionych do jej wniesienia został zawężony do enumeratywnie wskazanych w art. 89 § 2 u.SN organów władzy publicznej (Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz w zakresie właściwości: Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Co do zasady, skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania (art. 89 § 3 zd. 1 u.SN). Ponadto, zgodnie z art. 90 § 1 u.SN, od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz.

Wszystkie powyższe ograniczenia są bezpośrednio związane z takim określeniem charakteru skargi nadzwyczajnej, że jej funkcjonowanie w systemie prawnym wprowadza istotne odstępstwo od konstytucyjnej zasady stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 i art. 45 Konstytucji). Dlatego instytucja ta powinna być wykorzystywana z daleko posuniętą ostrożnością i nie powinna być postrzegana jako kolejny nadzwyczajny środek zaskarżenia służący kontroli i ewentualnej korekcie wszelkich wadliwych orzeczeń. Jak wskazał Sąd Najwyższy, skarga nadzwyczajna jest „wentylem bezpieczeństwa”, środkiem absolutnie ekstraordynaryjnym, który winien być wnoszony przez uprawniony podmiot tylko we wskazanych w ustawie sytuacjach (wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2020 r., I NSNc 41/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2021 r.,

I NSNc 61/20), kiedy skorygowanie prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadami konstytucyjnymi przy pomocy innych środków nadzwyczajnych nie jest już, bądź nigdy nie było, możliwe.

Sąd Najwyższy, badając w tym zakresie sprawę z urzędu, nie stwierdził istnienia jakichkolwiek okoliczności, które mogłyby uzasadniać ocenę, że skarga nadzwyczajna w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna, co uzasadniałoby jej odrzucenie *a limine*, bez potrzeby merytorycznego zbadania podniesionych w niej zarzutów. Została ona wniesiona przez Prokuratora Generalnego, a więc jeden z podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 89 § 2 u.SN, przed upływem terminu 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego wyroku. Wyrok ten nie dotyczy przy tym żadnej ze spraw spośród wymienionych w art. 90 § 3 i 4 u.SN. Nie może on także zostać uchylony ani zmieniony w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Reasumując tę część rozważań należy zatem stwierdzić, że nie ma przeszkód do merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi nadzwyczajnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej, zakładająca koniunkcję którejs z podstaw szczegółowych oraz ogólnej podstawy funkcjonalnej wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy w przypadku uznania jednej ze szczegółowych podstaw skargi za uzasadnioną, ziszcila się również przesłanka funkcjonalna. Innymi słowy, oceniając zasadność wniesienia skargi nadzwyczajnej należy ustalić zaistnienie którejs z przesłanek szczegółowych oraz dodatkowo to, czy jej zaistnienie oznacza w danym przypadku, że uchylene prawomocnego wyroku sądu powszechnego lub wojskowego jest „konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (wyroki Sądu Najwyższego z: 5 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 8 grudnia 2020 r., I NSNc 44/20; 17 grudnia 2020 r., I NSNc 9/20; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2020 r., I NSNc 102/20).

W rozpoznawanej skardze nadzwyczajnej Prokurator Generalny sformułował przeciwko zaskarżonemu wyrokowi Sądu Apelacyjnego w Szczecinie zarzut odwołujący się do przesłanki szczegółowej określonej w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN,

a więc rażącego naruszenia prawa art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 87 Konstytucji RP, a także art. 19 u.Pol. Powołanie takiej podstawy skargi nadzwyczajnej ma o tyle istotne znaczenie, że determinuje zakres kontroli zaskarżonego nią orzeczenia. W zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398<sup>4</sup> § 2 oraz art. 398<sup>9</sup> (art. 95 pkt 1 u.SN). Oznacza to, że Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę nadzwyczajną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN).

Naruszenie prawa materialnego może przybrać postać jego błędnej wykładni albo niewłaściwego zastosowania. Stosowanie prawa materialnego przez sąd wyraża się rozstrzygnięciem w określony sposób o poddanej mu pod osąd sprawie, w której podmiot prawa, wobec naruszenia albo zagrożenia jego sfery prawnej, poszukuje ochrony dla przedstawionego w piśmie wszczynającym postępowanie roszczenia. Błędne zastosowanie normy prawa materialnego polega na błędzie w subsumpcji, tj. niewłaściwym podciągnięciu konkretnego stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej, która z tego przypisu wynika. Konsekwencją błędu w subsumpcji jest z kolei takie ukształtowanie wydanym w sprawie orzeczeniem sytuacji prawnej strony, które jest wadliwe, tj. niezgodne z relewantnymi normami prawa materialnego (wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2020 r., I NSNc 97/20). Należy przy tym zaznaczyć, że wskazane postacie naruszenia prawa materialnego nie są rozłączne, albowiem błędna wykładnia określonego przepisu z zasady zawsze będzie skutkować jego niewłaściwym zastosowaniem.

Aby naruszenie prawa materialnego mogło stanowić skuteczną podstawę skargi nadzwyczajnej, musi mieć ono charakter „rażący” – przy czym należy mieć na uwadze, że „rażące” naruszenie prawa jest czym innym niż „oczywiste” naruszenie prawa, czyli widoczne dla przeciętnego prawnika *prima facie*, bez konieczności wnikliwej analizy. Na tle skargi nadzwyczajnej ocena tego, czy doszło do „rażącego” naruszenia prawa jest uzależniona od: wagi naruszonej normy, tj. jej pozycji w hierarchii norm prawnych, stopnia (istotności) jej naruszenia,

skutków naruszenia dla stron postępowania (wyroki Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2020 r., I NSNc 46/19; 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19 i NSNc 47/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2020 r., I NSNc 45/19).

Zarzutem zawartym w skardze nadzwyczajnej, a opartym na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN, jest naruszenie w sposób rażący prawa materialnego, tj.: art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 87 Konstytucji RP, a także art. 19 u.Pol w brzmieniu obowiązującym w toku czynności procesowych podejmowanych wobec powoda R. A. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego przeciwko niemu, przez ich błędną wykładnię i uznanie, że prokurator wydając wobec powoda w dniu 17 lipca 2007 r. postanowienie o przedstawieniu zarzutów, a następnie kierując w dniu 28 czerwca 2010 r. akt oskarżenia i popierając go przed sądem do prawomocnego zakończenia postępowania karnego w dniu 16 października 2013 r., działał niezgodnie z prawem, bowiem dowodem obciążającym powoda były materiały pochodzące z kontroli operacyjnej zarządzanej wobec innej osoby, co do których prokurator nie uzyskał zgody następczej sądu na ich wykorzystanie przeciwko R. A., podczas gdy w wyżej wymienionym okresie ani art. 19 u.Pol, ani żaden wówczas obowiązujący przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakładał na niego takiego obowiązku, zaś nowelizacja art. 19 u.Pol, jaka weszła w życie w dniu 11 czerwca 2011 r. nie posiadała mocy wstecznej, a nadto poglądy orzecznictwa i doktryny odnośnie obowiązku uzyskania zgody następczej, poza tym, że nie mogły być uznane za konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego, to również ze względu na rozbieżność poglądów w ramach owego orzecznictwa i doktryny, nie mogły stanowić o tym, że zachowanie prokuratora mieszczące się w jednym z prezentowanych wówczas nurtów interpretacyjnych było sprzeczne z prawem.

Tak ukształtowana treść zarzutu, w ocenie Sądu Najwyższego, sprowadza się wyłącznie do zakwestionowania wykładni art. 417 § 1 k.c., która w ocenie Skarżącego, w zw. z art. 87 Konstytucji RP, a także art. 19 u.Pol w brzmieniu obowiązującym w toku czynności procesowych podejmowanych wobec powoda do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego przeciwko niemu, nie pozwala przyjąć, że czynności podejmowane przez pozwanego były niezgodne z prawem, a więc nie posiadały przyjętej w podstawie zastosowania art. 417 § 1 k.c.

cechy bezprawności.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 czerwca 2020 r. (I NSNc 40/19) wskazał, że „[n]aruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię polega na błędnym ustaleniu treści pojęć prawnych, w tym zasad współżycia społecznego. Naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie polega natomiast na błędnym przyjęciu lub zaprzeczeniu związku, jaki zachodzi między faktem ustalonym w procesie a normą prawną. Polega ono na błędnym pociągnięciu konkretnego stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej” (tak też np.: wyrok Sądu Najwyższego z 29 września 2020 r., I NSNc 42/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2020 r., I NSNc 45/19; wyrok Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r., I NSNc 47/19). Błędna wykładnia jest rozumiana jako mylne zrozumienie treści zastosowanego przepisu. Dotyczy to również błędnego rozumienia klauzul generalnych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1998 r., I CKN 424/97).

Podstawą naruszenia prawa może być zatem błędne ustalenie treści ogólnych pojęć prawnych bądź błędne porównanie ustalonego stanu faktycznego ze stanem, który wynika z hipotezy normy prawnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2002 r., II CKN 1492/00; por. także: wyrok Sądu Najwyższego z 3 lipca 1997 r., I CKN 179/97; postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 1997 r., II CKN 246/97; postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 69/20). Skarżący może, poza tym podnosić zarzuty odnoszące się do wybranych metod wykładni, jak i samego procesu jej przeprowadzania (zob. K. Szczucki, *Ustawa...*, s. 481).

Skarżący w uzasadnieniu skargi wskazywał, że zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie prawa cywilnego pojęcie bezprawności w ramach wskazanego przepisu należy interpretować wąsko, a zatem „niezgodne z prawem” działania lub zaniechanie, o którym mowa w art. 417 k.c. należy rozumieć jako niezgodność wyłącznie z normami prawnymi (s. 20 uzasadnienia skargi). Pogląd ten połączył z dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który pojęcie „prawa” utożsamia z normami prawnymi zakodowanymi w konstytucyjnie określonych źródłach prawa. Zgodnie zaś z art. 87 Konstytucji stanowią je: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty

prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast „niezgodność”, określana jest jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej (z uzasadnienia wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; por. także wyroki Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99 oraz z 7 listopada 2013 r., V CSK 519/12). Następnie wskazał, że w piśmiennictwie podkreśla się, że w konkretnym przypadku przypisywania władzy publicznej odpowiedzialności za szkodę, tak rozumianą bezprawność należy ustalić, rekonstruując normy prawne, regulujące stosunek publicznoprawny, które organ naruszył swoim działaniem lub zaniechaniem (por. J. Kremis (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski, *Komentarz*, 2013, art. 417, nb 30 i n.; Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, RPEiS 2004, z. 2, s. 13; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 39-40).

W ocenie Sądu Najwyższego z przytoczonej argumentacji nie sposób w pełni podzielić. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że przyjęta przez Skarżącego wykładnia art. 417 § 1 k.c. również wywołuje kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie prawa cywilnego (zob. R. Szczepaniak, *Komentarz do art. 417 k.c. w: Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 353-626*, red. M. Gutowski, C.H. Beck, Warszawa 2022, Nb: 36-49). Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a następnie art. 417 k.c. uważane jest bowiem powszechnie za istotny postęp w dziedzinie ochrony obywateli przed szkodliwym działaniem władzy publicznej. W literaturze przedmiotu wyraża się jednak pogląd, że nie wydaje się, aby problematyka bezprawności w świetle art. 417 k.c. była już w pełni ukształtowana. Zawarta w art. 417 ust. 1 k.c. przesłanka niezgodności z prawem została powtórzona za art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a jak zauważył Sąd Najwyższy art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie rozstrzyga, co decyduje o wymagalnej przesłance bezprawności (wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2008 r., III CSK 558/07). Również Trybunał Konstytucyjny w przywołanym przez Skarżącego wyroku podkreślił, że „nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji

odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256).

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że w dotychczasowym orzecznictwie i w doktrynie dominuje pogląd, iż przesłanką odpowiedzialności władz publicznych na podstawie art. 417 k.c. jest bezprawność w wąskim tego słowa znaczeniu, tzn. rozumiana jako niezgodność z prawem (poglądy na ten temat i wątpliwości z tą kwestią związane szeroko omawia Z. Banaszczyk, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 796-801). Należy jednak podkreślić, iż dominujące wąskie ujęcie bezprawności oparte jest na klasycznej teorii, iż w sferze władczej organy administracji muszą działać na podstawie prawa. Natomiast wskazuje się także, że konsekwentne hołdowanie wąskiemu rozumieniu bezprawności może natomiast istotnie ograniczyć możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania przez obywateli. Znamienny jest tutaj wyrok Sądu Najwyższego z 5 sierpnia 2004 r. (III CK 332/03), w którym stwierdzono: „[p]od pojęciem bezprawności na gruncie prawa cywilnego należy rozumieć nie tylko naruszenie przepisów prawnych, ale także naruszenie obowiązujących w społeczeństwie norm moralnych i obyczajowych, określanych zbiorczym mianem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. Nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest także pogląd wyrażony w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „nieprawidłowość w działaniu władzy publicznej może przybrać postać naruszeń konstytucyjnych praw i wolności, konstytucyjnych zasad funkcjonowania władzy publicznej, uchybień wymaganom określonym w ustawach zwykłych, aktach wykonawczych (uchybień w sferze prawa materialnego i procesowego), jak i uchybień normom pozaprawnym, w różny sposób powiązanych z normami prawnymi” (wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2011 r., IV CSK 290/10).

W konsekwencji uznać należy, że bezprawność na użytek odpowiedzialności deliktowej władz publicznych jest w orzecznictwie traktowana szerzej, niż tylko wąskie rozumienie bezprawności ograniczone do naruszeń prawa. Wskazuje się, że niekiedy sądy muszą oceniać, czy działanie funkcjonariuszy publicznych prowadzone było „w odpowiedni sposób”, czy środki przymusu bezpośredniego

nie były podejmowane „ponad potrzebę”, oraz czy środki te „były adekwatne do napotkanych przeszkód” (wyrok SA w Białymstoku z 22 listopada 2006 r., I ACa 551/06, OSAB 2007, nr 3-4, poz. 26). Można zatem uprawdopodobniać tezę, że dla ustalenia bezprawności należy wziąć pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, co nie pozostaje bez związku z zasadami tej odpowiedzialności. Powszechnie bowiem przyjmuje się, że „w art. 417 k.c. mamy [...] do czynienia z odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka. Tak surową odpowiedzialność uzasadnia się służebną rolą organów władzy publicznej i potrzebą sankcjonowania jej bezprawnych zachowań” (wyrok SA we Wrocławiu z 4 lipca 2013 r., I ACa 500/13).

W tym kontekście znaczenie ma również inny wskazany w uzasadnieniu skargi argument. Skarżący podnosił bowiem, że z treści art. 417 § 1 k.c. wynika, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność jedynie w przypadku podjęcia działań niezgodnych z prawem, to zastosowanie jednego z dopuszczalnych z punktu widzenia powszechnie przyjętych zasad dokonywania wykładni prawa sposobów wykładni nie stanowi działania bezprawnego. Zdaniem Skarżącego działaniem bezprawnym byłoby na przykład zastosowanie przepisu prawa niezgodnie z obowiązującymi zasadami jego wykładni bądź niezastosowanie sposobu wykładni, którą dany organ w określonym przypadku jest związany prawnie, np. sąd odwoławczy jest związany wykładnią przepisu prawa dokonaną przez Sąd Najwyższy w konkretnej sprawie. Przyjęcie szerszej interpretacji pojęcia bezprawności w szczególności dokonanie rozszerzonej oceny zachowania prokuratury w niniejszej sprawie przez Sąd odwoławczy w kontekście naruszenia praw i wolności pozwanego nie przekonuje – zdaniem Skarżącego – o zasadności przyjęcia rażącego naruszenia wskazanych w zarzucie przepisów.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyraźnie określił, jakie okoliczności świadczą o bezprawności podejmowanych czynności opierając swoje wywody przede wszystkim na tym, że pomimo tego, iż prokuratura ma strzec praworządności i czuwać nad ściganiem przestępstw, nie oznacza jednak, że przy wykonywaniu tego zadania dysponuje pełną swobodą. Powołany art. 417 § 1 k.c. nie wyłącza bowiem odpowiedzialności prokuratury za naruszenie prawa podczas wykonywania swoich ustawowych zadań, tym bardziej, że w wyroku uniewinniającym powoda Sąd karny negatywnie ocenił zastosowaną przez prokuraturę praktykę w zakresie

kontroli operacyjnej. Interpretacja odmienna wykluczałaby *ratio legis* tego unormowania. Odpowiedzialność z tego przepisu ponoszą właśnie podmioty, które wykonywały swoje ustawowe kompetencje.

W ocenie Sądu Najwyższego analiza przeprowadzona w zaskarżonym wyroku nie daje podstaw do przyjęcia, że Sąd Apelacyjny w Szczecinie w sposób rażąco naruszył objęte zarzutem przepisy poprzez błędną ich wykładnię. W przejrzysty sposób przedstawił stanowisko odnośnie do nieprawidłowości zastosowania kontroli operacyjnej oraz jej podstaw prawnych. Niewątpliwie Sąd odwoławczy oparł się na jednej z możliwych interpretacji, która była niekorzystna dla pozwanego, lecz dopuszczalna, o czym prokurator prowadzący postępowanie musiał wiedzieć. Tym bardziej, że zasadniczą argumentację oceny zastosowania art. 19 u.Pol w brzmieniu obowiązującym w czasie prowadzonego postępowania oparł na tezach postanowienia Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07, wydanym na wniosek Prokuratora Generalnego w trybie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. nr 240, poz. 2052 ze zm.), a więc o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy przez „uzyskane dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego lub mające znaczenie dla toczącego się postępowania karnego” w rozumieniu art. 19 ust. 15 u.Pol należy rozumieć tylko dowody popełnienia przestępstw wymienionych w katalogu z art. 19 ust. 1 tej ustawy i odnoszące się jedynie do osoby, wobec której zarządzono kontrolę operacyjną.

We wskazanym postanowieniu, wydanym jeszcze przed podjęciem przez pozwanego zakwestionowanych w pozwie czynności, Sąd Najwyższy wskazał, że uzyskane w czasie kontroli operacyjnej dowody popełnienia przestępstw – określonych w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji – przez osobę inną niż objęta postanowieniem wydanym na podstawie art. 19 ust. 2 tej ustawy albo popełnionych wprawdzie przez osobę nim objętą, ale dotyczące przestępstw innych niż wskazane w tym postanowieniu, mogą być wykorzystane w postępowaniu przed sądem (art. 393 § i zd. 1 k.p.k., stosowany odpowiednio), pod warunkiem, że w tym zakresie zostanie wyrażona następcza zgoda sądu na przeprowadzenie kontroli operacyjnej (art. 19 ust. 3 u.Pol, stosowany odpowiednio). Należy także podkreślić, że wskazane postanowienie nie było jedynym argumentem za uznaniem

bezprawności podjętych czynności wobec powoda. Sąd odwoławczy zwrócił bowiem uwagę na naruszenie jego podstawowych praw i wolności.

W szczególności przywołał art. 47 Konstytucji RP, który przyznaje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Podkreślił, że z ochrony przewidzianej dla dóbr osobistych korzysta; tajemnica rozmów, tożsamość uczestniczących w niej osób, ich numery telefoniczne, adresy poczty elektronicznej, a także informacje o samym fakcie prowadzenia rozmowy, czasie jej trwania, próbach połączenia oraz treści przekazu. Z tego względu tajemnica obejmuje również tzw. bilingi (wyrok SA w Warszawie z 26 kwietnia 2013 r., I ACa 1002/12). Ponadto wskazał, że art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przewiduje, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji, a art. 8 ust. 2 Konwencji precyzuje, iż niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Sąd odwoławczy w zaskarżonym wyroku przyjął jedną z możliwych i dopuszczalnych interpretacji, że pozwany nie oparł wniesionego przeciwko powodowi aktu oskarżenia na dowodach zebranych zgodnie z prawem, co potwierdził także Sąd Okręgowy w Szczecinie w wyroku z 11 czerwca 2012 r. (IV Ka 1166/11), który uchylił wyrok skazujący powoda i jego sprawę przekazał sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Podkreślił, że kontrola operacyjna, w ramach której utrwalono rozmowy telefoniczne M. L. między innymi z powodem i A. I., dotyczyła tylko samego M. L.. Nie uzyskano następczej zgody sądu okręgowego na wykorzystanie materiału uzyskanego w toku kontroli operacyjnej prowadzonej wobec innej osoby, ani nawet o taką zgodę nie występowano. Sąd odwoławczy uznał także, że pozwany bezskutecznie wywodził, iż przed wprowadzeniem art. 19 ust. 15c u.Pol żaden przepis prawa nie zakazywał użycia treści rozmów telefonicznych uzyskanych w ramach kontroli operacyjnej w sprawie

karnej przeciwko innej osobie niż wymieniona w postanowieniu Sądu wydanym w trybie art. 19 ust. 1 u.Pol. Podkreślił bowiem, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sam fakt, że dany przepis wprost danego działania nie zakazuje, nie oznacza jeszcze, iż organom wolno je podejmować. W konkluzji stwierdził, iż zgodnie z przywołanymi art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji każdy ma prawo do ochrony prywatności, a podstawą ograniczenia tego prawa nie może być sam fakt, że z art. 19 u.Pol wprost nie wynikał powołany przez pozwanego zakaz. W konkluzji stwierdził ponadto, że zaproponowana przez pozwanego wykładnia jest nie do przyjęcia także z innych względów. Nie znajduje racjonalnego uzasadnienia zróżnicowanie sytuacji prawnej osoby, której rozmowy telefoniczne zostają poddane kontroli operacyjnej, oraz jej rozmówców. Gdyby zgodzić się z pozwanym, wystarczyłoby uzyskać zgodę sądu na utrwalanie treści rozmów telefonicznych jednej osoby, by w sposób nieskrępowany móc wykorzystywać pozyskane materiały w postępowaniach przeciwko wszystkim jej rozmówcom. W takim wypadku ograniczenie konstytucyjnego prawa do prywatności wszystkich tych rozmówców nie byłoby poddane kontroli sądowej.

W ocenie Sądu Najwyższego przedstawiona przez Skarżącego argumentacja z powyżej wskazanych względów nie może prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku. Stanowi ona bowiem dopuszczalną syntezę dorobku doktryny i judykatury, która kształtowała się niejednolicie. Podjęte przez Prokuratora Generalnego rozważania mają głównie charakter polemiczny z przeciwnymi poglądami występującymi w doktrynie i orzecznictwie. Nawet jeśli, w ocenie Sądu Najwyższego, znajdują one częściowo uzasadnienie, to nie mogą prowadzić do wniosku, że Sąd orzekający w niniejszej sprawie naruszył w sposób rażący wskazane w zarzutach przepisy. Oparcie rozstrzygnięcia, na przeciwnych argumentach, nawet krytykowanych w doktrynie lub orzecznictwie, lecz dopuszczalnych i mieszczących się w szeroko prowadzonej dyskusji nie może dostatecznie uzasadniać rażącego naruszenia prawa materialnego przez ich błędną wykładnię.

W orzecznictwie zasadnie zwrócono zatem uwagę, że podmiot wnoszący określony środek zaskarżenia i podnoszący w nim wspomniany zarzut, nie może

powołać się jedynie na inną, nawet przeważającą linię orzeczniczą i jedynie na tej podstawie wnioskować, że doszło do rażącego naruszenia prawa. Pamiętać bowiem należy, że każde orzeczenie, zwłaszcza wydane w oparciu o nieobowiązujący obecnie stan prawny, należy interpretować w sposób indywidualny – biorąc pod uwagę kontekst jego wydania. Zasadne jest zatem uznanie, że przyjęcie przez Sąd odwoławczy jednego z kilku możliwych rezultatów ustalenia treści określonej normy, nie będzie stanowiło naruszenia prawa. Skoro bowiem dany przepis może zostać interpretowany w różny sposób, przypisanie mu danego znaczenia, mieszczącego się w granicach tej interpretacji, nie będzie oznaczało błędnej wykładni (a zwłaszcza rażąco błędnej), lecz obranie jednej z możliwych interpretacji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2021 r., I NSNc 117/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 27 maja 2021 r., I NSNc 109/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2021 r., I NSNc 61/20; wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2021 r., I NSNc 29/20).

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Prokurator Generalny nie zdołał wykazać zasadności podniesionego w skardze nadzwyczajnej zarzutu sformułowanego wobec zaskarżonego nią wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, odwołującego się do przesłanki szczegółowej wskazanej w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN.

Stwierdzenie, że żadna z podstaw szczegółowych nie okazała się zasadna, zwalnia Sąd Najwyższy od obowiązku badania zaistnienia w niniejszej sprawie przesłanki ogólnej, o której mowa w art. 89 § 1 *in principio* u.SN, tj. konieczności wzruszenia zaskarżonego nią prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Aby przesłanka ta uzasadniała uwzględnienie skargi nadzwyczajnej i w konsekwencji uchylenie zaskarżonego orzeczenia, musi wystąpić łącznie z jedną z określonych w powołanym przepisie przesłanek szczegółowych. W niniejszej sprawie uznać należy, że – z wyłożonych wyżej przyczyn – sytuacja taka nie ma miejsca.

Jeżeli Sąd Najwyższy stwierdzi brak podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oddała skargę nadzwyczajną (art. 91 § 1 zd. 2 u.SN).

O wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną

skargą nadzwyczajną Sąd Najwyższy orzekł na podstawie z art. 398<sup>18</sup> k.p.c., zgodnie z którym w razie wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka koszty procesu w postępowaniu kasacyjnym podlegają wzajemnemu zniesieniu. Powołany przepis z mocy art. 95 pkt 1 u.SN stosuje się również do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.