

# Ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych<sup>1</sup>

z dnia 7 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1415)

Tekst jednolity z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 325)

## Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne . . . . .	1–2
Rozdział 2. Zasady i tryb przyznawania kompensaty . . . . .	3–14
Rozdział 3. Współpraca organów pomocniczych i organów orzekających w Rzeczypospolitej Polskiej z organami pomocniczymi i organami orzekającymi w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej . . . . .	15–22
Rozdział 4. Przepisy końcowe . . . . .	23–24

## Wprowadzenie

### Spis treści

	Nb
<b>I. Początki państwowej kompensaty . . . . .</b>	<b>1–7</b>
1. Od pierwszych rozwiązań do regulacji ustawowych . . . . .	1
2. Państwowa kompensata w dokumentach ONZ . . . . .	2
3. Państwowa kompensata w dokumentach Rady Europy . . . . .	3
4. Państwowa kompensata w dokumentach UE . . . . .	4
5. Wsparcie ofiary w Polsce przed KompOfPrzestU05 . . . . .	5
6. Ustawa o kompensacie z 2005 r. . . . .	6

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy Rady nr 2004/80/EC z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw (OJ L 261 z 6.08.2004).

7. Inne instrumenty wspierania ofiar czynów zabronionych w Polsce . . . . .	7
<b>II. Problematyka uzasadnienia wprowadzenia państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw jako systemu odszkodowania społecznego . . . . .</b>	<b>8–15</b>
1. Uwagi wstępne . . . . .	8
2. Prawo międzynarodowe . . . . .	9
3. Uzasadnienie wprowadzenia KompOfPrzestU . . . . .	10
4. Dorobek polskiej doktryny karnistycznej . . . . .	11
5. Dorobek polskiej doktryny prawa socjalnego . . . . .	12
6. Uzasadnienie państwowej kompensaty w orzecznictwie TK i SN . . . . .	13
7. Dorobek niemieckiej doktryny prawa socjalnego . . . . .	14
8. Podsumowanie . . . . .	15
<b>III. Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw jako instytucja prawa socjalnego . . . . .</b>	<b>16–17</b>
1. Prawo socjalne i jego przedmiot . . . . .	16
2. Państwowa kompensata jako instrument prawa socjalnego . . . . .	17

## I. Początki państwowej kompensaty

- 1 1. Od pierwszych rozwiązań do regulacji ustawowych.** Propozycją regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności władzy publicznej za szkody poniesione przez obywateli w wyniku przestępstwa doszukać się można już w Kodeksie Hammurabiego z XVIII w. p.n.e. Uzupełniając regulację § 22 KH, dotyczącą odpowiedzialności karnej sprawcy rabunku, w § 23 przewidziano, że „jeśli (rabuś) nie został złapany, (to) obrabowany człowiek poda wobec boga wszystko, co zostało mu zrabowane, a przełożony i gmina, na której terenie i w obrębie granic której rabunek został dokonany, wynagrodzą mu za wszystko co zostało mu zrabowane”. Z kolei § 24 KH odnosił się do świadczeń dla członków rodziny ofiary rabunku, która w jego wyniku zmarła, stanowiąc, że „jeżeli chodzi o życie, gmina i przełożony zapłacą jego rodzinie jedną minę srebra” (*J. Klima*, *Prawa Hammurabiego*, Warszawa 1957, s. 76; *B. Gronowska*, *Problemy państwowej kompensacji ofiar przestępstw*, PPKrym. 1984, Nr 4, Vol. 44, s. 24–25). W piśmiennictwie zauważa się jednak, że nie należy przeceniać znaczenia przywołanych przepisów, jako że zasadniczo w KH obowiązkiem naprawienia szkody spowodowanej przestępstwem obciążano sprawcę – por. w odniesieniu do kradzieży (§ 8 i 12) oraz uszkodzenia ciała (§ 206 i n.) (*T. Otte*, *Staatliche*

Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Österreich, Deutschland und der Schweiz, Mainz 1998, s. 17). Podobne rozwiązania – służące realizacji nie tylko celu zemsty, ale i kompensaty – można spotkać także w innych kulturach prawnych: hebrajskiej, arabskiej, greckiej, a nawet inkaskiej (*B. Gronowska*, Problemy państwowej kompensacji, s. 25).

We wczesnośredniowiecznej Europie ofiary przestępstw (także – jak w KH – przeciwko mieniu) zdane były tylko na siebie (przy wsparciu rodziny, klanu, plemienia), zarówno, gdy chodziło o ukaranie sprawcy (pomsta krwawa), jak i naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem (wymuszanie odszkodowań, zadośćuczynienia itp.). Wyjątkiem było prawo staroskandynawskie, które przewidywało, że w razie niezidentyfikowania sprawcy zabójstwa odszkodowanie rodzinie zmarłego wypłacała cała społeczność (*Z. Gostyński*, Karnopravny obowiązek naprawienia szkody, Katowice 1984, s. 237). Dopiero rozwój monarchii wczesnofeudalnej doprowadził do upaństwowienia ścigania i karania naruszeń prawa, wprowadzając monopol władzy w tym zakresie (szeroko na ten temat w odniesieniu do zwyczajów i praw plemion germańskich, państwa Franków i średniowiecznych pokojów ziemskich, czyli *Landfrieden*, por. *S. Kunz*, Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht: Einzelfragen im Lichte einer Konzeptanalyse, Baden-Baden 1995, s. 43–52; *T. Otte*, Staatliche Entschädigung, s. 17–19). Nadal jednak dochodzenie naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem było sprawą ofiary przestępstwa lub jego bliskich, a właściwe instrumenty regulowało prawo prywatne. Z czasem zaczęły jednak pojawiać się postulaty (*J. Bentham*), aby nałożony na sprawcę przestępstwa obowiązek naprawienia wynikłej z niego szkody wykorzystać jako środek polityki kryminalnej. Podnoszono przy tym, że w sytuacji, gdy sprawca nie posiada majątku i nie jest w stanie naprawić szkody wywołanej przestępstwem, powinna ona być naprawiona przez Skarb Państwa, ponieważ leży to w interesie dobra i bezpieczeństwa publicznego (*B. Gronowska*, Problemy państwowej kompensacji, s. 25). Urzeczywistnienie tego postulatu znalazło wyraz w przepisach Leopoldiny z 1786 r. oraz kodeksu karnego Królestwa Obojga Sycylii z 1819 r., z tym, że w obu przypadkach świadczenia dla ofiar przestępstw wypłacane były z funduszu, na który składały się grzywny i kary pieniężne (*B. Gronowska*, Problemy państwowej kompensacji, s. 25–26). Chodziło zatem w istocie nie o państwową kompensatę szkody, co raczej o uregulowanie w prawie

karnym swoistego odszkodowania przybierającego postać grzywny zasądzanej bezpośrednio na rzecz pokrzywdzonego lub zasilającej specjalny fundusz pomocy ofiarom przestępstw (W. Daszkiewicz, Zasądzenie odszkodowania z urzędu w polskim procesie karnym, Warszawa 1970, s. 30–36).

W tym samym okresie zaczęła wykluwać się idea odpowiedzialności władzy publicznej (państwa) za szkody poniesione przez obywateli w szczególnych sytuacjach. J.J. Rousseau zauważał, że państwo jest zobowiązane do ochrony i opieki w stosunku do ogółu obywateli, jak i wszystkich jednostek, w sytuacji, gdy obywatele sami nie są w stanie tejsze ochrony i opieki sobie zagwarantować (E. Eichenhofer, Soziale Entschädigung – quo vadis?, Sozialrecht Aktuell 2017, Sonderheft, s. 7). Pruski Landrecht z 1794 r. przewidywał ogólnie, że prawa i przywileje obywatela muszą ustąpić dobru wspólnemu, gdy są z nim sprzeczne (§ 74: *Einzelne Rechte und Vorteile der Mitglieder des Staates zur Förderung des gemeinschaftlichen Wohles, wenn zwischen beiden ein Widerspruch eintritt, nachstehen müssen*), jednocześnie jednak nakazywał, aby państwo naprawiło szkodę powstałą w wyniku poświęcenia przez jednostkę swego prawa lub przywileju na rzecz dobra wspólnego (§ 75: *Dagegen ist der Staat demjenigen, welcher seine besonderen Rechte und Vorteile des Wohls des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten*). Ta ogólna zasada, odwołująca się do zasady odpowiedzialności państwa, została następnie skonkretyzowana w odniesieniu do szkód wojennych, tj. takich, co do których państwo nie ponosi odpowiedzialności z uwagi na swoje działania, ale ze względów społecznych i słusnościowych rekompensuje obywatelom skutki ich bezpośredniego (żołnierze) lub pośredniego (osoby cywilne) zaangażowania w konflikt zbrojny. W tym kontekście wskazać należy, że jeszcze przed uchwaleniem pierwszych ustaw z zakresu ubezpieczenia społecznego, w 1873 r. w Niemczech wprowadzono regulację z zakresu ubezpieczenia szkód wojennych (*Militärschadensversicherung*), nawiązując do skutków wojny niemiecko-francuskiej, która miała miejsce w latach 1870–1871. W późniejszym okresie mechanizacja wojny oraz jej totalny charakter spowodowały, że skutki obu wojen światowych wymagały stworzenia regulacji przewidującej świadczenia nie tylko dla weteranów, ale generalnie dla inwalidów wojennych i wojskowych, i innych ofiar tych wojen, w tym także cywilnych ofiar przesiedleń i robotników przymusowych (E. Eichenhofer, Soziale Entschädigung,

s. 6). Z kolei powojenny polityczny podział Europy i świata skutkował prześladowaniami politycznymi oponentów politycznych w krajach bloku wschodniego, których, po przemianach w 1989 r., nie tylko rehabilitowano, ale którym przyznawano rozmaite świadczenia z tytułu wcześniejszych prześladowań.

Początek dyskusji dotyczącej stworzenia państwowego systemu kompensowania szkód ofiarom przestępstw datuje się natomiast na 1957 r., w którym ukazał się artykuł *M. Fry – Justice for Victims*. Jego skutkiem było m.in. przygotowanie w 1961 r. przez angielską komisję „Białej księgi o odszkodowaniu dla ofiar przestępstw”. Pierwszy państwowy fundusz odszkodowań dla ofiar przestępstw na świecie został utworzony w 1963 r. w Nowej Zelandii (choć niektórzy autorzy przywołują w tym zakresie jako pierwszy peruwiański kodeks karny z 1924 r., który wprowadził kasę pomocy dla pokrzywdzonych, z której wypłacano świadczenia w miejsce sprawcy skazanego na karę pozbawienia wolności, który nie naprawił szkody w całości; *W. Daszkiewicz, Powództwo cywilne w procesie karnym*, Warszawa 1976, s. 255). W Europie fundusz taki wprowadzono po raz pierwszy w 1964 r. w Wielkiej Brytanii: w Anglii, Szkocji i Walii, a w Ameryce Północnej – w wielu stanach USA w latach 1965–1971, a w Kanadzie w 1968 r. Przeprowadzone w 1995 r. badania regulacji z zakresu państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw w wybranych państwach należących do Rady Europy, których wyniki opublikowano w opracowaniu: *D. Greer (red.), Compensating Crime Victims. A European Survey*, Freiburg im Breisgau 1996, pozwoliły stwierdzić, że regulacje takie, poza Wielką Brytanią, zostały na ten moment wprowadzone w: Irlandii Północnej (w 1968 r.), Szwecji (1971 r.), Austrii (1972 r.), Finlandii (1973 r.), Irlandii (1974 r.), Norwegii (1976 r.), Danii (1976 r.), Holandii (1976 r.), Niemczech (1976 r.) i Francji (1977 r.). Następnie, po przyjęciu Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy z 24.11.1983 r. (źródło: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680079751>, dostęp: 9.5.2019 r.), regulacje kompensacyjne wprowadzono w Luksemburgu (1984 r.), Belgii (1985 r.), Hiszpanii (w 1987 r. w odniesieniu do przestępstw o charakterze terrorystycznym, a w 1995 r. w szerszym zakresie), Włoszech (1990 r.), Portugalii (1991–1993 r.) i Szwajcarii (1992 r.). Regulacje te miały zwykle charakter świadczeń niewynikających z uznanego prawa ofiary przestępstwa do uzyskania finansowego wsparcia ze strony

państwa, lecz świadczeń o charakterze *ex gratia*, opartych na dobrej woli państwa [D. Greer, w: D. Greer (red.), *Compensating Crime Victims*, s. 682] i stanowiły rodzaj regulacji eksperymentalnych, które miały być odpowiednio skorygowane i dostosowane do potrzeb, jakie ujawnią się w praktyce ich stosowania. Zwrócono także uwagę na to, że finansowe wsparcie ofiar przestępstw przez państwo jest nieadekwatne do potrzeb w tym zakresie, co powiązano z niechęcią władzy państwowej do nadania potrzebom tych ofiar wyższego priorytetu przy alokacji środków publicznych. Niechęć tę tłumaczono założeniem, że ofiara przestępstwa powinna – w pierwszej kolejności, zanim zwróci się o finansowe wsparcie do państwa – dążyć do uzyskania odszkodowania od sprawcy przestępstwa; tym bardziej, że to sprawca jest odpowiedzialny za skutki popełnionego przestępstwa. Stało się to podstawą regulowania państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw jako subsydiarnej względem świadczeń pomocowych z innych źródeł. Ponadto uznanie, że to sprawca przestępstwa, a nie państwo, ponosi odpowiedzialność za wyrządzone w ten sposób szkody, przemawiało za przyjęciem, że ofiara przestępstwa nie ma prawa żądać od państwa pomocy finansowej. Stąd ewentualne świadczenie na jej rzecz, które nie ma charakteru odszkodowawczego, lecz wynika z dobrej woli lub z zasady solidarności społecznej, nie powinno służyć naprawieniu całości wyrządzonej szkody, lecz stanowić formę częściowego wsparcia, swego rodzaju datku, z natury ograniczonego finansowo. Oparcie idei państwowej kompensaty na takich założeniach nie służyło dążeniu do rozszerzania przedmiotowego i finansowego zakresu świadczeń z tego tytułu i stało się podstawą dążenia do doprowadzenia na płaszczyźnie międzynarodowej do uznania prawa ofiary przestępstwa do uzyskania finansowego wsparcia ze strony państwa realizowanego na gruncie prawa publicznego komplementarnie do jej prawa do uzyskania odszkodowania od sprawcy przestępstwa, realizowanego na gruncie prawa prywatnego [D. Greer, w: D. Greer (red.), *Compensating Crime Victims*, s. 719–720]. W późniejszym okresie państwową kompensatę wprowadzono ponadto w Czechach (1997 r.) i na Słowacji (1998 r.), a w wyniku konieczności dopasowania prawa krajowego do wymogów UE (zgodnie z art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80/WE z 29.4.2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw, Dz.Urz. UE L Nr 261, s. 15), także: w Polsce (2005 r.), na Łotwie i w Słowenii (2006 r.), a także w Grecji (2009 r.) [szerzej: B. Hołyst, Główne założenia państwowego systemu pomocy ofiarom

przestępstw, NP 1983, Nr 11–12, s. 20–22; *B. Gronowska*, Problemy państwowej kompensacji, s. 30–31; *A. Marek*, Ofiara przestępstwa a wymiar sprawiedliwości, SKKiP 1985, t. 16, s. 15; *T. Otte*, Staatliche Entschädigung, s. 19–22; *U. Becker, Y. Körtek*, Opferentschädigung in Europa: Ausgestaltung, Prinzipien und Zielsetzung im Vergleich, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 2010–2011, Nr 1–2, s. 182–185; *L. Mazowiecka* Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw, Warszawa 2012, s. 74–100; *J. Dinnebir*, Opferentschädigung als Sozialleistungstatbestand, Marburg 2013, s. 32 i n.; *T. Rachvoll*, Modernisierung der staatlichen Opferentschädigung – rechtsdogmatisch zwingend oder nur rechtspolitisch geboten?, Frankfurt am Main 2016, s. 29–30; *U. Becker*, Soziales Entschädigungsrecht. Bestand, Grundsätze, Neuordnung, Baden-Baden 2018, s. 69–70].

**2. Państwowa kompensata w dokumentach ONZ.** W dniu 29.11.1985 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Deklarację Organizacji Narodów Zjednoczonych o podstawowych zasadach sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy (Rezolucja 40/34 Zgromadzenia ONZ). W dokumencie tym zwrócono uwagę na konieczność podjęcia przez państwa starań w celu zapewnienia finansowego wyrównania ofiarom, które doznały ciężkiego uszkodzenia ciała lub uszczerbku na zdrowiu fizycznym bądź psychicznym w rezultacie popełnienia poważnych przestępstw, jak również rodzinom ofiar, w szczególności osobom pozostającym na utrzymaniu osób, które poniosły śmierć lub stały się fizycznie bądź psychicznie niesprawne w rezultacie stania się ofiarą przestępstwa, gdy nie jest w pełni możliwe uzyskanie wyrównania poniesionych strat od sprawcy lub z innych źródeł. Starania te powinny przyjąć postać wspierania powstawania, rozwoju i wzrostu znaczenia funduszy państwowych na rzecz wyrównywania ofiarom przestępstw poniesionych strat. W materiałach wyjaśniających do Deklaracji ONZ wskazywano, że siła mechanizmów kompensacji ma częściowo wymiar symboliczny i leży w ich sądowej naturze – przyznanie ofierze kompensaty jest potwierdzeniem uznania, że miała miejsce wiktymizacja i ofiara została nią dotknięta. Podkreślano także, że wartość demonstrowania solidarności z ofiarami może przynieść korzyści, które dalece przewyższają związane z nimi koszty finansowe, co uzasadnia dążenie do rozszerzenia zakresu ofiar przestępstw, które mogą korzystać z finansowego wsparcia państwa poza wybrane ich grupy, jak ofiary terroryzmu czy ofiary przestępstw

popęlnionych z użyciem przemocy. Zwrócono także uwagę na zasadność uproszczenia procedur związanych z uzyskaniem kompensaty, gdyż ich charakter wpływa na stopień satysfakcji osiąganą przez beneficjentów kompensaty. Podkreślano wreszcie wagę wsparcia, jakie powinny otrzymywać osoby, które nie mieszkają na stałe w kraju, w którym stały się ofiarami przestępstwa (lecz przebywają tam jako goście, turyści, robotnicy sezonowi), co wymaga współpracy międzynarodowej (np. powołania międzynarodowego funduszu, który wypłacałby kompensatę) i transnarodowej (między agencjami systemu wymiaru sprawiedliwości w różnych państwach) w zakresie kompensaty szkód wyrządzonych przestępstwem (*E. Bieńkowska, C. Kulesza, Europejskie standardy kształtowania sytuacji ofiar przestępstw, Białystok 1992, s. 80–81 i 87–89*).

### 3 3. Państwowa kompensata w dokumentach Rady Europy.

W ramach Rady Europy wydano wiele rekomendacji (zaleceń) wskazujących na potrzebę poprawy sytuacji ofiary czynu zabronionego – m.in. w zakresie materialnego zabezpieczenia jej potrzeb przez odpowiednie świadczenia ze strony sprawcy lub z innych źródeł [por. rekomendacja Rady Europy Nr R (85)11 w sprawie pozycji ofiary w prawie i procesie karnym z 28.6.1985 r. (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804dcae>, dostęp: 9.5.2019 r.), rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (87)18 z 17.9.1987 r. w sprawie uproszczenia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e19f8>, dostęp: 9.5.2019 r.]. Bezpośrednio do idei państwowej kompensaty dla ofiar czynów zabronionych nawiązano w rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr 77/27 z 28.9.1977 r. o kompensowaniu ofiar przestępstw (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f3e59>, dostęp: 9.5.2019 r.), rekomendując, aby w sytuacji, w której kompensacja nie może być zapewniona dzięki zastosowaniu innych środków, zadanie to względem każdego, kto poniósł w wyniku przestępstwa poważne obrażenia ciała i osób zależnych od ofiary, która zmarła w wyniku przestępstwa, przejęło państwo – przynajmniej w zakresie utraty dochodu obecnego i na przyszłość, rekomensaty zwrotu zwiększonych wydatków, zwrotu kosztów leczenia i profesjonalnej rehabilitacji oraz przyszłych wydatków. Instrument



państwowej kompensaty przywołano także w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (83)7 z 23.6.1983 r. w sprawie udziału społeczeństwa w polityce wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f0ad6>, dostęp: 9.5.2019 r.), a następnie w Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy z 24.11.1983 r. (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/116>, dostęp: 9.5.2019 r.), której celem było wprowadzenie lub rozwój regulacji kompensacyjnej dla ofiar przestępstw, zharmonizowanie na szczeblu europejskim zasad minimalnych kompensaty, przynajmniej w odniesieniu do ofiar przestępstw z użyciem przemocy, aby możliwe stało się określenie ujednoczonych podstaw w tym zakresie i nadanie im mocy wiążącej, a także zapewnienie wzajemnej pomocy i współpracy między stronami Konwencji w zakresie wypłaty kompensaty m.in. dla ofiar będących cudzoziemcami (pracownikami migracyjnymi, studentami, turystami), które wykazują zwykle mniejszą zdolność do poradzenia sobie z przestępstwem niż obywatele danego kraju (por. *E. Bieńkowska, C. Kulesza*, Europejskie standardy, s. 75–76). Chociaż konwencja ta nie została podpisana ani ratyfikowana przez Polskę, pierwotny tytuł i kształt KompOfPrzestU05 stanowił w znacznym stopniu odzwierciedlenie jej treści. W późniejszym okresie opracowana została rekomendacja Rady Europy Nr R (87)21 w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw i zapobiegania wiktymizacji z 17.9.1987 r. (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e24dc>, dostęp: 9.5.2019 r.), gdzie wskazano, że zabezpieczenie interesów ofiar może przyjąć formę wspierania dobrowolnego świadczenia pomocy i eksperymentów mediacyjnych oraz koordynowania wysiłków prywatnych i publicznych w zakresie zapewniania ofiarom wsparcia i zabezpieczania ich interesów, nie tylko majątkowych, oraz rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec. (2006) 8 w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw z 14.6.2006 r. (<https://www.coe.int/en/web/cdpc/resolutions-recommendations>, dostęp: 9.5.2019 r.), wskazująca na zasadność wprowadzenia regulacji dotyczących kompensaty przez państwo dla ofiar poważnych przestępstw z użyciem przemocy, w tym przemocy seksualnej, oraz dla najbliższej rodziny i osób zależnych od ofiary, która poniosła śmierć w wyniku takiego przestępstwa.

**4. Państwowa kompensata w dokumentach UE.** Z perspektywy polskiego porządku prawnego najistotniejsze są wiążące Polskę re-

gulacje dyrektywy 2004/80/WE. Wprowadzie już w decyzji ramowej Rady z 15.3.2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz.Urz. UE L z 2001 r. Nr 82, s. 1 ze zm.), a następnie w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25.10.2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz. UE L z 2012 r. Nr 315, s. 57), zwracano uwagę na potrzebę zaspokojenia potrzeb i zabezpieczenia interesów ofiary przestępstwa. Jednak to dyrektywa 2004/80/WE nałożyła na każde państwo członkowskie UE obowiązek wprowadzenia w wewnętrznym porządku prawnym kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, popełnionych na jej terytorium, który gwarantuje sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar, mając na uwadze, że ofiary przestępstw często nie są w stanie uzyskać należnego im świadczenia od sprawcy, ponieważ nie posiada on koniecznych środków w celu uczynienia zadość orzeczeniu o odszkodowaniu lub nie może zostać zidentyfikowany lub osądzony (pkt 10 preambuły i art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80/WE). Założeniem leżącym u podstaw dyrektywy nie była przy tym harmonizacja (w znaczeniu zbliżenia treści przepisów obowiązujących w państwach członkowskich UE), lecz wprowadzenie minimalnych standardów państwowej kompensaty i ułatwienie ofiarom przestępstw dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych na obszarze UE (pkt 7 preambuły dyrektywy 2004/80/WE; Green Paper, Compensation to crime victims, Commission of the European Communities, Brussels, 28.09.2001, COM 2001, 536 final, s. 21). Odpowiedni system kompensacyjny należało wprowadzić do 1.7.2005 r., a do 1.1.2006 r. powinno było nastąpić pełne dostosowanie prawa wewnętrznego do wymogów dyrektywy. Dyrektywa 2004/80/WE wymagała wprowadzenia, jako standardu minimalnego, kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. W art. 17 dyrektywy 2004/80/WE zastrzeżono jednocześnie, że akt ten nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w takim zakresie, w jakim takie przepisy będą zgodne z niniejszą dyrektywą, do wprowadzenia lub utrzymania przepisów korzystniejszych dla ofiar przestępstw lub wszelkich innych osób dotkniętych przestępstwami, jak też do wprowadzenia lub zachowania przepisów w celu kompensaty dla ofiar przestępstw popełnionych poza ich terytorium, lub dla wszelkich innych osób dotkniętych takimi przestępstwami, z zastrzeżeniem warunków, które państwa członkow-

skie mogą w tym celu określić. Odnosząc się do sposobu wdrażania dyrektywy 2004/80/WE przez państwa członkowskie, Komisja Europejska zastrzegła, że dyrektywa pozostawia ustawodawcy krajowemu swobodę w kwestiach związanych z zakresem ochrony przyznanej w odniesieniu do kompensowanego uszczerbku (krzywda, szkoda, długotrwała niepełnosprawność, choroba i uszczerbek psychiczny), ze stopniem umyślności lub nieumyślności (np. uwzględnienie uszkodzeń ciała w wyniku niedbalstwa), warunkami dostępu do kompensaty (ofiara i członkowie rodziny ofiary), formą kompensaty (przez sprawcę przestępstwa lub subsydiarne formy kompensaty przez państwo członkowskie, pracodawcę lub ubezpieczenie), kwotą kompensaty (istnienie tabeli ustalającej określoną wartość finansową dla każdego rodzaju szkody, obniżenie kompensaty w przypadku przyczynienia się do uszczerbku), ani warunkami proceduralnymi dostępu do kompensaty (wprowadzenie terminu na przygotowanie lub złożenie wniosku o kompensatę). Wykluczyła jedynie przyjęcie, że państwa członkowskie posiadają zakres uznania co do wyboru umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, za które państwo przyzna kompensatę na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80/WE, gdyż uznanie, że tylko niektóre z tych przestępstw wywołują poczucie bezsilności, traumę, problemy finansowe, zaburzają życie codzienne lub wpływają na przyszłość ofiar, prowadziłyby w efekcie do dyskryminacji niektórych ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy (por. opinię Rzecznika Generalnego przedstawioną w dniu 12.4.2016 r. w sprawie C-601/14, *Komisja Europejska v. Republika Włoska*, pkt 32–33, ZOTSiS 2016 r., Nr 10, s. 759).

Skuteczność dyrektywy 2004/80/WE była przedmiotem oceny w sprawozdaniu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosowania dyrektywy 2004/80/WE odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw, opracowanym z datą 20.4.2009 r., COM (2009) 170 final. W sprawozdaniu wskazano, że organy orzekające i pomocnicze na ogół pozytywnie wypowiadały się na temat procedur obowiązujących we współpracy transgranicznej. Natomiast wnioskodawcy uznawali procedurę składania wniosków o kompensatę za skomplikowaną i czasochłonną, wskazując na ogólne problemy z komunikacją obejmujące bariery językowe oraz brak informacji i porad prawnych. W związku z tym stosunkowo niewielka liczba ofiar przestępstw starała się składać wniosek o transgraniczną kompensatę,

a wysokość kwot wypłacanych w stosunku do kwot wnioskowanych była bardzo różna, w zależności od roku i miejsca wypłaty (s. 7 sprawozdania). Stwierdzony stan rzeczy stał się podstawą wydania przez Komisję zaleceń dotyczących upowszechniania przez państwa członkowskie wiedzy o możliwości i warunkach uzyskania kompensaty oraz zapewniania przez nie jasności i przejrzystości w zakresie najważniejszych elementów krajowego systemu kompensat (s. 11 sprawozdania). Warto nadmienić, że uwagi zawarte w sprawozdaniu Komisji znalazły potwierdzenie w wynikach badań aktowych spraw o kompensatę prowadzonych w Polsce, których wyniki opublikowano w latach: 2011 (*S. Łagodziński*, Praktyka przyznawania świadczeń na podstawie ustawy z 7.7.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, Prawo w działaniu, Sprawy karne 2011, Nr 9, s. 124–141) i 2012 [*L. Mazowiecka*, Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw, Warszawa 2012, s. 200–330; *taż*, Kompensata państwowa w Polsce, Niebieska linia 2012, Nr 2, s. 19–22; *taż*, Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw w Polsce, w: *L. Mazowiecka, W. Klaus, A. Tarwacka* (red.), Z problematyki wiktymologii. Księga dedykowana Profesor Ewie Bieńkowskiej, Warszawa 2017, s. 142–163]. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2012–2015 zwracał się do organów władzy z prośbą o podjęcie stosownych działań w tym zakresie (w 2012 r. do Ministra Sprawiedliwości, a w 2014 r. m.in. do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu RP i Marszałka Senatu RP, wnosząc o rozważenie zainicjowania zmian w KompOfPrzestU zwiększających wsparcie dla ofiar przestępstw starających się o uzyskanie kompensaty, w 2015 r. do Ministra Sprawiedliwości, wnosząc o ustalenie wzoru druku pouczenia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, który zawierałby informacje dotyczące możliwości ubiegania się o przyznanie takiego świadczenia na podstawie KompOfPrzestU).

- 5 5. Wsparcie ofiary w Polsce przed KompOfPrzestU05.** Na początku lat 70. XX w. w polskiej doktrynie zwracano uwagę na potrzebę stworzenia publicznego funduszu odszkodowań dla ofiar przestępstwa, wskazując, że projekt jego utworzenia jest bliski rozwijającej się w Polsce idei ubezpieczeń społecznych, a w zakresie niektórych rodzajów przestępstw, za które odszkodowanie wypłaca Skarb Państwa (tj. szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy państwowych przy wykorzystaniu powierzonych im czynności), jest on już realizowany (*M. Cieślak, A. Murzynowski*, Wynagrodzenie szkody osobie pokrzyw-

dzonej przestępstwem – jego znaczenie w sferze prawa karnego, SP 1974, Nr 2, s. 63–64 i 80–82). W 1974 r. został utworzony Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej, z którego możliwe było udzielanie pomocy także pokrzywdzonym i ich rodzinom, choć w praktyce pomoc taka świadczona była wyjątkowo. Charakter kompensacyjny nadawano także świadczeniom wypłacanym z założonego w tym samym roku funduszu alimentacyjnego. Z dniem 7.11.1985 r. Wydawnictwo Prawnicze powołało do życia Fundację Pomocy Ofiarom Przestępstw, która miała świadczyć, na zasadzie subsydiarności, pomoc materialną (w zakresie częściowego lub całkowitego zwrotu kosztów leczenia, rehabilitacji, protez lub innych niezbędnych wydatków związanych z leczeniem, kosztów pogrzebu ofiary przestępstwa lub przyznania jednorazowego świadczenia pieniężnego) na rzecz bezpośrednich ofiar przestępstw, a jeżeli zmarły one w wyniku przestępstwa – na rzecz osób najbliższych, które pozostawały na utrzymaniu zmarłych i znalazły się w trudnej sytuacji materialnej.

**6. Ustawa o kompensacie z 2005 r.** W polskim systemie prawnym kompensata, w rozumieniu świadczenia materialnego ze strony państwa na rzecz ofiary przestępstwa, uregulowana została ustawą z 7.7.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1415; aktualny tytuł ustawy i stan prawny według t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 325), która ostatecznie – z uwagi na wymogi dyrektywy 2004/80/WE – weszła w życie z mocą wsteczną od 1.7.2015 r. Z uwagi na to, że ustawa o kompensacie w swojej pierwszej wersji stanowiła swego rodzaju prototyp regulacji z zakresu odszkodowania społecznego jako nowego obszaru prawa socjalnego – co było problemem wspólnym dla wielu państw, które (nierzadko już dekady wcześniej) wprowadziły instytucję kompensaty – od początku należało zakładać, że będzie ona korygowana w kierunku, który najlepiej odpowiadać będzie społecznym potrzebom i możliwościom państwa (por. *G. Doering-Striening*, *Psychische Gewalt – tätlicher Angriff – neue Entschädigungstatbestände*, *Sozialrecht aktuell* 2017, Sonderheft, s. 32). Potrzeba dokonania korekty ujawniła się dość szybko, w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w czasowej implementacji dyrektywy. Ustawą z 11.4.2008 r. o zmianie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 96, poz. 608), przesunięto wskazaną wyżej początkową moc obowiązywania ustawy z 21.9.2015 r. na 1.7.2015 r.

Następnie ustawą z 3.4.2009 r. o zmianie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych (Dz.U. z 2009 r. Nr 79, poz. 665), która weszła w życie 12.6.2009 r., m.in. zmieniono nazwę ustawy na „ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw”, rozszerzając katalog przestępstw, w przypadku których znajdowała zastosowanie, o przestępstwa popełnione nieumyślnie oraz przestępstwa popełnione bez użycia przemocy, a z dniem 13.1.2016 r. zrównano w zakresie wsparcia ofiary przestępstw i czynów zabronionych. Warto przy tym wskazać, że w literaturze niemieckiej zasadność zrównania, na gruncie prawa do kompensaty, sytuacji ofiary umyślnego i nieumyślnego czynu zabronionego, opierano na kauzalnym charakterze kompensaty jako świadczenia z zakresu odszkodowania społecznego – co oznacza, że świadczenie to uzależnione jest od zaistnienia obiektywnego stanu rzeczy, który jest taki sam niezależnie od subiektywnego nastawienia osoby, która go spowodowała (podczas gdy świadczenia z zakresu pomocy społecznej mają natomiast charakter finalny, czyli zmierzają do zaspokojenia określonej potrzeby niezależnie od przyczyny jej powstania; S. Kunz, *Probleme der Opferentschädigung*, s. 103–114; w kwestii podstaw różnicowania grup osób, którym powinna przysługiwać kompensata – s. 70–75).

Rozszerzając zakres świadczeń z tytułu kompensaty poza straty i koszty wynikające z przestępstw umyślnych popełnionych z użyciem przemocy sprawiono, że KompOfPrzestU stała się korzystniejsza, niż dyrektywa 2004/80/WE w zakresie, w jakim wymagała wprowadzenia systemu kompensaty przede wszystkim dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy (art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80/WE). Z drugiej strony, dyrektywa 2004/80/WE nie określa zakresu obrażeń, które kwalifikują do uzyskania statusu ofiary – przyjmując, że uzyskanie kompensaty zależne jest przede wszystkim od rodzaju przestępstwa (z użyciem przemocy), a nie jego skutków po stronie ofiary, podczas gdy KompOfPrzestU określa, że warunkiem uzyskania kompensaty jest odniesienie przez ofiarę obrażeń w postaci co najmniej średniego uszczerbku na zdrowiu [art. 2 pkt 1 KompOfPrzestU; por. M. Arciszewski, *Kompensata dla ofiar przestępstw*, Prawo i Podatki Unii Europejskiej w praktyce 2006, Nr 2, s. 49–50; E. Bieńkowska, *Państwowa kompensacja dla ofiar przestępstw w Polsce*, PiP 2008, Nr 5, s. 54; A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom*

niektórych przestępstw oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy Nr 3078), Warszawa 2015, s. 4–5].

W toku dalszej nowelizacji KompOfPrzestU, ustawą z 5.8.2015 r. o zmianie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1587), z dniem 13.1.2016 r. m.in. podniesiono maksymalną kwotę kompensaty, zmieniono przesłanki odmowy jej przyznania (uniezależniając je w znacznym stopniu od konieczności wszczęcia postępowania karnego i wyniku tego postępowania), przewidziano możliwość zaliczkowego uzyskania części kwoty z tytułu kompensaty (w drodze jej zabezpieczenia) oraz zwolniono osobę uprawnioną od ponoszenia kosztów sądowych w sprawie o kompensatę. Wskazane zmiany, u których podstaw leżało założenie, że przyczynią się one do zwiększenia ilości pozytywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie kompensaty oraz podwyższenia sum przyznawanych w tych sprawach (uzasadnienie druku sejmowego Nr 704, Sejm RP VII kadencji, s. 11), stały się podstawą stwierdzenia, że kolejne nowelizacje ustawy regulującej kompensatę w polskim prawie rozszerzały zakres jej zastosowania i nadawały jej kształt coraz bardziej przyjazny dla osób uprawnionych, co wynika m.in. z faktu, że im szerzej ujęty jest zakres osób, które mogą uzyskać świadczenie z tytułu kompensaty, tym rzadziej będą mieć miejsce przypadki wtórnej wiktyimizacji wynikające z oddalenia wniosku o kompensatę (*E. Bieńkowska*, Prawo ofiary przestępstwa do kompensaty od państwa po zmianach z dnia 5 sierpnia 2015 r., Prok. i Pr. 2016, Nr 7–8, s. 166–167; *L. Mazowiecka*, Państwowa kompensata, s. 233–235, 320). Warto w tym kontekście zważyć na problemy, na jakie natrafiają państwa ograniczające zakres państwowej kompensaty do przestępstw popełnionych z użyciem przemocy, a które wiążą się z trudnością w ustaleniu pojęcia przemocy – zwłaszcza w związku z obserwowaną obecnie tendencją do szerokiego ujęcia przemocy, wykraczającego poza przemoc fizyczną i psychiczną, i obejmującego m.in. przemoc seksualną, ekonomiczną czy cybermobbing, oraz brakiem ustawowego określenia pojęcia przestępstw z użyciem przemocy (*G. Doering-Striening*, Psychische Gewalt, s. 35, 40).

W marcu 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała „Informację o wynikach kontroli. Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)”,