



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 12 grudnia 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 870)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz niektórych innych ustaw, została uchwalona przez Sejm, po wniesieniu do Izby projektu ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa stanowi reakcję ustawodawcy na problemy z jakimi spotyka się Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zwana dalej „Komisją” w jej funkcjonowaniu, a które zostały wyrażone między innymi w dwóch rocznych raportach Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej 15 lat.

Przedłożona ustawa nowelizacyjna zmienia przepisy 6 ustaw, przy czym w ustawie o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zostaje zmienionych 30 artykułów oraz dodanych 24 nowe artykuły na 50 artykułów dotychczas obowiązującej ustawy.

Celem ustawy jest zmiana obowiązujących regulacji w zakresie uporządkowania terminologii zmienianej ustawy, dookreślenia obszaru działania Komisji oraz doprecyzowania zasad proceduralnych prowadzonego przez Komisję postępowania wyjaśniającego.

Nowelizowana ustawa o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zwana dalej „ustawą o Państwowej Komisji”, posługiwała się dotychczas różnymi pojęciami określającymi przedmiot ustawy, wyznaczany rodzajem czynu sprawcy.

W dotychczasowych przepisach zamiennie stosowane są sformułowania: „przestępstwo pedofilii”, „nadużycie seksualne”, „czyny o charakterze pedofilskim” oraz „czynności skierowane przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej 15 lat”. Należy podkreślić, że terminologia ta nie jest zbieżna z zakresem pojęciowym kodyfikacji karnych.

W odpowiedzi na ten problem w art. 1 pkt 2 zmieniającym przepisy art. 1 pkt 2 ustawy o Państwowej Komisji zawarto wskazanie, że przedmiotem ustawy jest określenie zasad i sposobu wyjaśniania przypadków „przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, o których mowa w rozdziale XXV Kodeksu karnego, popełnionych na szkodę małoletniego poniżej lat 15”.

Konsekwencjami tej zmiany, wiążącej zmienianą ustawę w sposób jednoznaczny z terminologią Kodeksu karnego, stały się zmiany: tytułu ustawy, nazwy Komisji oraz szereg dalszych poprawek (w tym zmiany zawarte w art. 2 – art. 6 ustawy) mające na celu ujednoczenie siatki pojęciowej ustawy o Państwowej Komisji.

W art. 3a oraz w art. 3b wprowadza się obowiązek organów państwa, organizacji i podmiotów, o których mowa w art. 1 pkt 3 ustawy o Państwowej Komisji, do niezwłocznego przekazania Komisji na jej wniosek, żądanych informacji lub dokumentów, a także informacji o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. Przekazanie dokumentów lub informacji może być wyłączone lub ograniczone na podstawie odrębnych przepisów prawa (np. informacji niejawnych).

Użyty w art. 3a skrót „organizacje i podmioty” obejmuje:

- organizacje pozarządowe, podmioty i instytucje prowadzące działalność edukacyjną, wychowawczą, opiekuńczą, kulturalną i związaną z kulturą fizyczną, wypoczynkiem i leczeniem,
- samorządy zawodowe,
- kościoły oraz związki wyznaniowe, w tym kościelne osoby prawne.

W tym miejscu należy wskazać, że wpisanie ustawowego obowiązku niezwłocznego przekazania Komisji na jej wniosek, żądanych informacji lub dokumentów będzie dotyczyło wprost np. Konferencji Episkopatu Polski, metropolii, archidiecezji, diecezji, parafii, domów zakonnych i seminariów duchownych, które zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej są kościelnymi osobami prawnymi. Zgodnie z konstytucyjną zasadą równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1) wszystkie prawa i obowiązki odnoszące się do Kościoła katolickiego i jego jednostek, można zastosować do pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych (P. Borecki, *Zasada równouprawnienia wyznań w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t.10, s. 115–116.)

W dodawanym art. 3c ustawy o Państwowej Komisji zawarto prawo dostępu Komisji do informacji, które zawierają informację stanowiącą tajemnicę zawodową.

W art. 4 ust. 2 ustawy o Państwowej Komisji określa się zadania Komisji w zakresie jej działalności prewencyjnej i edukacyjnej oraz poszerza obszar zadań, którymi Komisja może się zajmować o badania badawcze, uświadamiające, oraz współdziałanie z szeregiem podmiotów wymienionych w omawianym przepisie (por. dotychczasowy art. 44).

W art. 5 ust. 2 zmienianej ustawy, stanowi się, że Komisja może odmówić ujawnienia danych osobowych osób, wskazanych w przepisie, nawet gdy żądanie ujawnienia pochodzi od organu władzy publicznej. W ust. 2a tego samego artykułu wyłącza się z zakresu informacji chronionych przepisem ust. 2 przypadki, gdy dane osobowe muszą zostać ujawnione.

Nowy przepis art. 5 ust. 3 znacznie poszerza zakresu dokumentów Komisji, które nie będą stanowić informacji publicznej i nie będą podlegać udostępnieniu w trybie określonym ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Ustawa przewiduje również zmiany w zakresie organizacyjnego funkcjonowania Komisji. Są to zmiany przewidziane w przepisach:

- 1) art. 5a, w którym określono miasto stołeczne Warszawa jako siedzibę Komisji;
- 2) art. 10 ust. 1 pkt 4, który łagodzi przesłankę wygaśnięcia członkostwa w Komisji i stanowi, że przed upływem kadencji będzie one wygasła w przypadku prawomocnego skazania członka Komisji za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, w miejsce obowiązującego dotychczas przepisu, który wskazuje na prawomocne skazanie za każde (umyślne lub nieumyślne) przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;

- 3) art. 13 ust. 2 i ust. 2a–2c, które wprowadzają do ustawy zasady powoływania i odwoływania oraz nadawania uprawnień zastępcom przewodniczącego, stanowiąc przede wszystkim, że wniosek o powołanie zastępcy przewodniczącego Komisji może zgłosić każdy członek Komisji, nie tylko jej przewodniczący;
- 4) art. 15, który wskazuje na konieczność określenia przez Komisję oprócz regulaminu działania, wzorów informacji i dokumentów określonych w ustawie;
- 5) art. 17 ust. 1, 1a–1b i ust. 2, które regulują kwestie obsługi merytorycznej, administracyjnej i biurowej Komisji, określają także wzajemne relacje przewodniczącego Komisji, jego zastępców, dyrektora generalnego i pracowników Urzędu Komisji.

Do istotnych zmian wprowadzanych ustawą należą te odnoszące się do kompetencji Komisji w zakresie monitorowania toczących się postępowań karnych przygotowawczych w sprawach o czyny zabronione objęte właściwością Komisji. W art. 24 w dodawanym ust. 5 wprowadza się obowiązek zawiadamiania przez prokuratora, po uzyskaniu zgody pokrzywdzonego, o wniesieniu do sądu aktu oskarżenia, wniosku w trybie art. 335 albo art. 336 Kodeksu postępowania karnego.

W nowym brzmieniu art. 25 ustawa stanowi, że Komisja może działać na prawach oskarżyciela posiłkowego na każdym etapie postępowania sądowego, aż do zakończenia przewodu sądowego w drugiej instancji. Jedynym warunkiem jest zgoda pokrzywdzonego lub osoby wykonującej prawa pokrzywdzonego, która dla skuteczności musi mieć formę pisemną lub zostać złożona ustnie do protokołu rozprawy głównej. Projekt wprowadza również możliwość wycofania przez te osoby zgody w każdym czasie, co skutkuje utratą przez Komisję możliwości działania w tym postępowaniu.

W nowym art. 27a, ustawa wprowadza, zaczerpnięte z procesu karnego gwarancje, a mianowicie: zasadę *in dubio pro reo* (ust. 1) czyli nakaz rozstrzygania wątpliwości na korzyść osoby wskazanej jako sprawca oraz zasadę *nemo se ipsum accusare tenetur* (ust. 3), czyli prawo do niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść i nie udowadniania swej niewinności.

Z kolei w art. 29 ust. 3 ustawa określa, którym osobom przysługuje w trakcie wysłuchania, prawo uchylenia się lub odmowy odpowiedzi na pytanie. Do katalogu tych osób oprócz osoby poszkodowanej i osoby wskazanej jako sprawca, należy również osoba zgłaszająca.

W przypadku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa świadka lub biegłego, ustawa przewiduje możliwość wystąpienia przez Komisję do sądu o ukaranie tych osób karą

grzywny. Dotyczy to także odmowy lub uchylecia się od odpowiedzi na zadawane pytania (art. 30 ust. 5). Ponadto Komisja może wnioskować o przymusowe sprowadzenia świadka na jej posiedzenie (art. 30 ust. 7).

W dodawanym art. 37a ustawa przewiduje możliwość wydania przez Komisję postanowienia o odmowie wpisu w Rejestrze wówczas, gdy wpis spowodowałby niewspółmiernie surowe skutki dla osoby wskazanej jako sprawca, a jednocześnie nie zachodzi wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez nią przestępstwa, o którym mowa w art. 1 pkt 2.

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 66. posiedzeniu w dniu 16 listopada 2022 r. pochodziła z przedłożenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2528). Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 22 lipca 2022 r.

I czytanie projektu ustawy odbyło się na 61. posiedzeniu Sejmu w dniu 16 września 2022 r. Projekt ustawy został przesłany do Komisji Ustawodawczej. Powołana przez Komisję podkomisja przedstawiła sprawozdanie w dniu 20 października 2022 r.

Komisja przedstawiła sprawozdanie (druk sejmowy nr 2732) w dniu 27 października 2022 r. Wnosiła o przyjęcie przedłożonego w sprawozdaniu projektu ustawy.

W dniu 16 listopada 2022 r. na 66. posiedzeniu Sejmu, odbyło się II czytanie projektu ustawy. W jego trakcie zgłoszonych zostało 23 poprawki. Zmierzały one do:

- 1) rozszerzenia kompetencji Komisji o przyznawanie zadośćuczynienia osobom pokrzywdzonym czynem o charakterze pedofilskim oraz dodanie w ustawie nowego rozdziału regulującego postępowanie o ustalenie zadośćuczynienia (**poprawka nr 1 i 21**);
- 2) zmiany redakcji przepisu formułującego skrót „przestępstwa niezawiadomienia” (**poprawka nr 2**);
- 3) rozszerzenia obowiązku przekazywania Komisji dokumentów lub informacji na przypadki prowadzenia przez Komisję badań naukowych, usunięcia obowiązku pouczenia o skutkach nieuzasadnionego nieprzekazania informacji i dokumentów oraz usunięcia możliwości przesyłania przez Komisję wniosków do sądu o nałożenie kary (**poprawka nr 3**);

- 4) zniesienia obowiązku sporządzenia przez Komisję raportu dotyczącego nadużyć i przestępstw seksualnych wobec małoletnich poniżej lat 15 do których doszło w Polsce po 23 maja 1989 r. (**poprawki nr 4 i 20**);
- 5) nałożenia na Komisję obowiązku utworzenia raportu dotyczącego nadużyć i przestępstw seksualnych wobec małoletnich poniżej lat 15, do których doszło w Polsce po 23 maja 1989 r., których dopuścili się przedstawiciele związków wyznaniowych działających na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania lub osoby zatrudnione w szkołach i innych placówkach prowadzonych przez kościelne osoby prawne lub związki wyznaniowe (**poprawki nr 5 i 7**);
- 6) określenia przypadków, w których Komisja będzie obowiązana ujawnić dane osobowe i dokumentację zgromadzoną przez Komisję (**poprawka nr 6**);
- 7) zmiany redakcji przepisu formułującego obowiązek zachowania tajemnicy (**poprawka nr 8**);
- 8) zmiany redakcji przepisu formułującego obowiązek przekazania prokuratorowi zgłoszenia popełnienia przestępstwa (**poprawka nr 9**);
- 9) pozbawienia Komisji prawa do uzyskiwania informacji oraz przeglądania (również w Urzędzie Komisji) akt toczącego się postępowania przygotowawczego (**poprawka nr 10**);
- 10) pozbawienia Komisji prawa wglądu do akt sądowych w Urzędzie Komisji, co wiązałoby się z przesyłaniem akt do Urzędu Komisji w trakcie toczącego się postępowania sądowego (**poprawka nr 11**);
- 11) dodania przepisów uprawniających strony do przeglądania akt postępowania wyjaśniającego, otrzymywania kopii, odpisów i wyciągów z tych akt oraz przepisu określającego podstawy wyłączenia członka Komisji od udziału w postępowaniu wyjaśniającym (**poprawka nr 12**);
- 12) doprecyzowania przepisów dotyczących ukarania świadka lub biegłego za nieusprawiedliwione niestawiennictwo na wysłuchanie w postępowaniu wyjaśniającym (**poprawka nr 13**);
- 13) doprecyzowania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych identyfikujących osobę zgłaszającą, osobę poszkodowaną i świadka (**poprawka nr 14**);
- 14) zmiany art. 35 nowelizowanej ustawy i zastąpienia uprawnienia Komisji do kierowania wystąpień do prokuratora o podjęcie określonych czynności, uprawnieniem do kierowania takich wystąpień bezpośrednio do właściwych jednostek Policji (**poprawka nr 15**);

- 15) zastąpienia obowiązku, możliwością wstąpienia prokuratora do postępowania wyjaśniającego w przypadku śmierci osoby poszkodowanej (**poprawka nr 16**);
- 16) dodania przepisu określającego właściwość miejscową sądu odwoławczego od postanowienia o odmowie wpisu w rejestrze ze względu na zbyt surowe skutki dla skazanego (**poprawka nr 17**);
- 17) dodania przepisów nakazujących odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie organizacji i przebiegu posiedzenia (**poprawka nr 18**);
- 18) dodania przepisu nakazującego odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie pouczeń i nakładania kar porządkowych (**poprawka nr 19**);
- 19) dodania nowego rozdziału, uprawniającego Komisję do nakładania grzywnien i kar pieniężnych za utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzania czynności Komisję w postępowaniu wyjaśniającym (**poprawka nr 22**);
- 20) wydłużenia do 31 marca 2024 r. czasu na sporządzenie pierwszego sprawozdania rocznego Komisji (**poprawka nr 23**).

Obok zgłoszenia powyższych poprawek, w trakcie II czytania zgłoszono również wnioski o niezwłoczne przestąpienie do III czytania, bez odsyłania poprawek do komisji. W III czytaniu przyjęto poprawki oznaczone nr 2–4, 6, 8–18, 20 i 23.

Za przyjęciem ustawy w całości głosowało 445 posłów, przy braku głosów przeciwnych i 1 głosie wstrzymującym się. 14 posłów nie głosowało.

III. Uwagi ogólne

1. W części ogólnej niniejszej opinii należy podnieść wyrażane także na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych uwagi, iż kompetencja Komisji do prowadzenia autonomicznego postępowania wyjaśniającego w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w rozdziale XXV ustawy – Kodeks karny, z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także uprawnienie do wydania postanowienia o wpisie w Rejestrze Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym może stanowić naruszenie szeregu norm rangi konstytucyjnej.

Możliwość prowadzenia postępowania w sprawie o przestępstwo, a następnie wydanie orzeczenia opartego o przypisanie sprawcy czynu zabronionego, które prowadzi do dokonania wpisu w Rejestrze jawi się jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez

organ nie będący sądem, wbrew art. 175 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, a kompetencja Komisji w zakresie dokonania wpisu w Rejestrze jest uprawnieniem analogicznym do wymierzenia przez sąd sprawcy przestępstwa środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości.

W postępowaniu wyjaśniającym pomija się etap stanowiący postępowanie przygotowawcze w postępowaniu karnym, przełamuje instytucję przedawnienia karalności, zakaz działania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji) oraz pomija zasadę domniemania niewinności wyrażoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Kompetencje Komisji pozostają również w kolizji z przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu prawo do sądu. Sytuacji nie naprawia prawo wniesienia od postanowienia Komisji odwołania do sądu okręgowego (system ograniczonego zaskarżenia), skoro postępowanie sądowe pozostaje jednoinstancyjne, wbrew zasadzie dwuinstancyjności postępowania sądowego wyrażonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Prawa do wniesienia kasacji nie można, ze względu na wiążące się z nią ograniczenia, traktować jako prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji.

Kasacja to nadzwyczajny, niepełny środek zaskarżenia, który służy zaskarżeniu orzeczenia i przeprowadzeniu kontroli tylko w wypadku zaistnienia określonej, mocno ograniczonej grupy błędów, które mogą być zakwalifikowane jako jedna z podstaw kasacyjnych.

Jest to kontrola legalności orzeczenia, a nie ponowne rozpoznanie sprawy.

2. Przedłożona ustawa nowelizuje 30 z 50 artykułów ustawy o Państwowej Komisji oraz do treści obowiązującej, zmienianej ustawy dodaje 24 nowe artykuły.

Oznacza to, że w ustawie która zawiera 50 artykułów zmienia się lub dodaje 54 artykuły. Taka technika sporządzenia tekstu projektu ustawy pozostaje w niezgodzie z zasadą wyrażoną w § 84 Zasad Techniki Prawodawczej, który stanowi, że jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, opracowuje się projekt nowej ustawy.

IV. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1) w art. 1 w pkt 5, w zakresie zmiany art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawa określając kompetencje Komisji stanowi, że do zadań Komisji należy zawiadamianie właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 1 pkt 2, wskazanego w art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.

Należy zwrócić uwagę, że przestępstwo niezawiadomienia uregulowane jest w art. 240 Kodeksu karnego i to o tym przestępstwie stanowi omawiany przepis zawarty w lit. b. W przypadku podjęcia działań określonych w zakresie lit. b, Komisja będzie przekazywać informacje o popełnieniu czynu zabronionego stypizowanym w art. 240 Kodeksu karnego.

Należy zaproponować zatem poprawkę redakcyjną, która w jasny i czytelny sposób przedstawi zakres uprawnienia Komisji.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 5, w art. 3 w ust. 2 w pkt 1 w lit. b wyrazy „niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 1 pkt 2, wskazanego w art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny” zastępuje się wyrazami „o którym mowa w art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny w zakresie niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 1 pkt 2”;

2) w art. 1 w pkt 5, w zakresie zmiany art. 3 ust. 2 pkt 3 lit. b ustawa pomija posługiwanie się skrótem wyrażenia „przestępstwo niezawiadomienia” sformułowanym w jednym z wcześniejszych przepisów – w art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. b. Należy zmienić treść omawianego przepisu w następujący sposób:

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 5, w art. 3 w ust. 2 w pkt 3 lit. b otrzymuje brzmienie:
„b) popełnienia przestępstwa niezawiadomienia”;

3) w art. 1 w pkt 6 ustawa dodaje nowy przepis art. 3a. Zawiera on obowiązek nałożony na organy państwowe, organizacje i podmioty przekazania Komisji niezwłocznie posiadanych informacji lub dokumentów.

Przedmiotem niniejszej uwagi jest użyte w przepisie sformułowanie „na podstawie przepisów odrębnych”. Sformułowanie to jest tzw. odesłaniem zewnętrznym pustym. Ustawodawca odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych. Użyta metoda formułowania odesłania jest niezgodna z § 156 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, który to przepis przy konstruowaniu odesłań nakłada na prawodawcę obowiązek jednoznacznego, precyzyjnego wskazania przepisu lub przepisów prawnych do których odsyła.

Jednocześnie należy rozważyć czy zawarte w tym miejscu odesłanie do innych przepisów istniejących w systemie prawnym ma jakieś uzasadnienie merytoryczne. Z punktu widzenia prawidłowej wykładni normy zawartej w art. 3a to że inne, odrębne przepisy będą ustanawiać zakazy udostępniania dokumentów oznacza, że będą stanowiły *lex specialis* w stosunku do przepisu o charakterze *lex generalis* zawartego w nowelizowanej ustawie, czyli dokumenty nie będą udostępnione. Oznacza to, że treść przepisu z odesłaniem do przepisów odrębnych i bez niego pozostaje taka sama.

Należy też dodać, że obowiązek dostarczenia informacji i dokumentów będzie dotyczył również kościelnych osób prawnych co wynika ze zgłaszanych problemów praktycznych. „W polskim systemie prawnym obowiązuje reguła charakterystyczna dla modelu rozdziału państwa i związków wyznaniowych, a w przypadku kolizji między normami prawa państwowego i prawa kościelnego pierwszeństwo należy dać tym pierwszym. Powołanie się na normy prawa kościelnego nie uzasadnia odmowy podporządkowania się prawu państwowemu. Tę regułę, chociaż niewyrażoną bezpośrednio w ustawie zasadniczej, potwierdza jej art. 85 ust. 3, dopuszczający motywowaną w szczególności przekonaniem religijnymi odmowę służby wojskowej”¹⁾.

Obowiązek przestrzegania prawa państwowego wynika nawet z samych przepisów prawa kanonicznego, które „nakazują organom kościelnych osób prawnych przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa państwowego (kan. 1290)”²⁾.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 6, w art. 3a skreśla się wyrazy „, , chyba że ich przekazanie jest wyłączone lub ograniczone na podstawie przepisów odrębnych”.

¹⁾ P. Borecki „Autonomia Kościołów i innych związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim” PPP 2012/4/7–23

²⁾ M. Pietrzak „Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym”, PiP 2006/8/16–31

4) w art. 1 w pkt 7 w zakresie dotyczącym art. 4 ust. 2 pkt 3 zmieniany przepis ustawy pomija posługiwanie się skrótem wyrażenia „organizacje i podmioty” sformułowanym w jednym z wcześniejszych przepisów – w art. 1 w pkt 3 ustawy o Państwowej Komisji. W celu poprawienia czytelności ustawy należy zmienić treść omawianego przepisu w następujący sposób:

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 7, w art. 4 w ust. 2 w pkt 3 wyrazy „stowarzyszeniami, samorządami zawodowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami, organizacjami” zastępuje się wyrazami „organizacjami i podmiotami, ruchami obywatelskimi”;

5) w przepisie art. 1 w pkt 9 w lit. c określającym nowe brzmienie art. 5 ust. 3 zmienianej ustawy, poszerza się zakres zbioru dokumentów Komisji, które nie będą stanowić informacji publicznej i nie będą podlegać udostępnieniu w trybie określonym ustawą o dostępie do informacji publicznej. Dotychczasowe ogólne określenie „postanowienie o wpisie w Rejestrze” zostało zastąpione szczegółowym wyliczeniem, precyzującym, które postanowienia Komisji nie będą udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W katalogu tym uwzględniono postanowienie o odmowie wpisu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2, lecz pominięto postanowienie o odmowie wpisu wskazane w dodawanym art. 37a. należy wyjaśnić, czy jest to zabieg przewidziany przez ustawodawcę czy efekt przypadkowego pominięcia.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 9 w lit c, w ust. 3 po wyrazach „art. 37 ust. 1,” dodaje się wyrazy „art. 37a”;

6) w art. 1 w pkt 19 w lit. b, zmieniającym przepis art. 21 ust. 3 ustawy o Państwowej Komisji przepis dotyczy „podmiotów, które były zobowiązane do zgłoszenia podejrzenia popełnienia tego przestępstwa”. Przepis odnosi się w tym miejscu do obowiązku ukształtowanego przepisami Kodeksu karnego, który formułuje obowiązek „zawiadomienia o przestępstwie”. Ponieważ to Kodeks karny jest ustawą podstawową dla regulowanej materii, to zgodnie z zasadą wyrażoną w § 9 Zasad Techniki Prawodawczej, należy w tym miejscu posłużyć się terminologią kodeksową.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 19 w lit. b, w ust. 3 wyrazy „zobowiązane do zgłoszenia podejrzenia popełnienia tego przestępstwa” zastępuje się wyrazami „obowiązane do zawiadomienia o tym przestępstwie”;

7) w art. 1 w pkt 27, w art. 27b przepis uprawnia Komisję do ustalenia w prowadzonym przez Komisję postępowaniu wyjaśniającym, czy istnieją podstawy wydania postanowienia o wpisie w Rejestrze. Przepis odnosi się w tym miejscu do ustaleń kształtowanych przepisami Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego, które w odniesieniu do czynów wskazanych w rozdziale XXV Kodeksu karnego posługują się pojęciem „przestępstwa” albo „czynu zabronionego”. Ponieważ to Kodeksy są ustawami podstawowymi dla regulowanej materii, to zgodnie z zasadą wyrażoną w § 9 Zasad Techniki Prawodawczej, należy w tym miejscu posłużyć się terminologią kodeksową.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 27, w art. 27b wyrazy „było choćby jednym z zachowań, o których mowa” zastępuje się wyrazami „wyczerpywało znamiona przestępstwa, o którym mowa”;

8) w art. 1 w pkt 27, w przepisach art. 27d w ust. 1 ustawa zawiera podstawy wyłączenia członka Komisji od udziału w postępowaniu wyjaśniającym w sprawie. Omawiany przepis powtarza podstawy wyłączenia wskazane w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego i administracyjnego, jednak pomija wskazaną obok małżonka w art. 40 Kodeksu postępowania karnego „osobę pozostającą we wspólnym pożyciu”. Ponieważ ustawa formułuje przepisy o wyłączeniu członka Komisji od udziału w sprawie w sposób odrębny, należy rozważyć potrzebę uzupełnienia przepisu art. 27d o takie osoby.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 27, w art. 27d:

a) w ust. 1 w pkt 2 po wyrazach „drugiego stopnia” dodaje się wyrazy „albo osoby pozostającej z nim we wspólnym pożyciu”,

b) w ust. 2 po wyrazie „małżeństwa” dodaje się wyrazy „, wspólnego pożycia”;

9) w art. 1 w pkt 30, w art. 30 w ust. 7 skreśla się wyraz „się”;

10) w art. 1 w pkt 33, w przepisach zmienianego art. 36 w ust. 1 pkt 1 ustawa reguluje zasady postępowania Komisji w przypadku śmierci osoby wskazanej jako sprawca. W takim wypadku Komisja postępowanie umarza w drodze uchwały. Jednocześnie, w ust. 3 nakłada się na Komisję obowiązek doręczenia odpisu uchwały, o której mowa w ust. 1, osobie poszkodowanej i osobie wskazanej jako sprawca. Błędnie zapisane odesłanie do uchwały, o której mowa w ust. 1, powoduje powstanie obowiązku przesyłania uchwał do osób zmarłych. W celu wyeliminowania tej omyłki proponuje się doprecyzowanie odesłania w przepisie art. 36 ust. 3.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 33, w art. 36 w ust. 3 wyrazy „ust. 1” zastępuje się wyrazami „ust 1 pkt 2”;

11) w art. 1 w pkt 34, w dodawanym art. 36a w ust. 4 zawarto nieprawidłowo sformułowane odesłanie do „uprawnienia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2”. Wskazany przepis art. 36 ust. 1 pkt 2 nie jest przepisem stanowiącym źródło jakiegokolwiek uprawnienia, stanowi on podstawę postępowania Komisji w przypadku wniesienia przez osobę poszkodowaną sprzeciwu, o którym mowa w art. 27 ust. 3.

Oznacza to, że uprawnienie, o którym mowa w art. 36a ust. 4 jest umocowane w przepisie art. 27 ust. 3 ustawy o Państwowej Komisji. W celu wyeliminowania tej omyłki proponuje się doprecyzowanie odesłania w przepisie art. 36a ust. 4.

Warto też nadmienić, że przepis w uchwalonym przez Sejm brzmieniu narusza jedną z zasad techniki prawodawczej wyrażoną w § 157 Zasad techniki prawodawczej, która stanowi, że nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 34, w art. 36a w ust. 4 wyrazy „art. 36 ust. 1 pkt 2” zastępuje się wyrazami „art. 27 ust. 3”;

12) w rozdziale 5 ustawy o Państwowej Komisji dokonano szeregu zmian:

- uchylono oddział 2 „Zadania z zakresu edukacji i prewencji”,
- przesunięto zadania z zakresu badań, edukacji i prewencji z art. 44 do art. 4 i art. 4a (przepisy ogólne ustawy),
- pozostawiono w rozdziale 5 wyłącznie oddziału 1, który reguluje kwestie sprawozdań rocznych i raportów Komisji.

Po dokonaniu tych zmian, tytuł rozdziału 5 stał się nieadekwatny do nowej treści przepisów w nim zawartych. Koniecznym stało się dodanie w art. 1 kolejnego, nowego punktu, oznaczonego jako pkt 40a oraz dokonanie zmiany dotychczasowego tytułu rozdziału 5 „Działalność prewencyjna i edukacyjna Komisji” na bardziej odpowiedni.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 po pkt 40 dodaje się pkt 40a w brzmieniu:

„40a) tytuł rozdziału 5 otrzymuje brzmienie:

„Sprawozdanie roczne z działalności Komisji i raport Komisji”;;

13) w art. 1 w pkt 42, w art. 42 w ust. 2 ustawa precyzuje jakie elementy powinno zawierać sprawozdanie roczne Komisji. Omawiany przepis w pkt 2 i 3 nakazuje Komisji przedstawienie informacji na temat uprawnień Komisji polegających na monitorowaniu działań, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz w art. 24–25a ustawy.

Uwagę legislatora zwracają dwa zagadnienia. Pierwsze dotyczy nieprawidłowego sformułowania przepisu z punktu widzenia poprawności językowej. Komisja przedstawiać bowiem powinna sprawozdanie z własnej działalności, tymczasem z brzmienia przepisu wynika, że będzie ona przedstawiała sprawozdanie z działań podmiotów przezeń monitorowanych.

Druga kwestia dotyczy pkt 3, który nakazuje Komisji przedstawiać informację o monitorowanych postępowaniach, o których mowa w art. 24, 25 i 25a. O ile rzeczywiście Komisja ma prawo monitorowania czynności organów postępowania przygotowawczego (art. 24 ust. 1), to jednak nie przysługuje jej prawo monitorowania sądów, czyli spraw na etapie postępowania sądowego. Stąd potrzeba uporządkowania przepisów art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 w następujący sposób:

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 42, w art. 42 w ust. 2 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

- „2) informację o monitorowaniu przez Komisję działań, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz w art. 24;
- 3) informację o podjętych przez Komisję działaniach w postępowaniach, o których mowa w art. 25 i art. 25a;”;

14) w art. 1 w pkt 43 w przepisach art. 43 i 43a ust. 3 ustawa nakłada na Komisję obowiązek publicznego udostępniania sprawozdań rocznych i raportów Komisji. Jednocześnie ustawa nie tylko nie określa w jaki sposób nastąpi to udostępnienie lecz dodatkowo usuwa z ustawy obowiązek jego udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Komisji.

Powyższą zmianę należy ocenić krytycznie, gdyż może ona prowadzić do ograniczenia powszechnego dostępu do informacji o działaniach i efektach działań Komisji.

W dzisiejszych czasach, w dobie Internetu wydaje się, że narzędziem najlepiej realizującym koncepcję publicznego dostępu do danych jest właśnie ich udostępnienie w sieci komputerowej. Możliwe są oczywiście inne sposoby udostępniania sprawozdań i raportów, szczególnie w formie drukowanej (papierowej), jednak zarówno kosztowność jak i dostęp do takiej formy upublicznienia zdecydowanie ograniczyłoby dostęp zainteresowanych podmiotów do tych informacji, szczególnie wobec dodania w art. 5 nowego ust. 3, który znacznie ogranicza możliwość powszechnego dotarcia do informacji na temat działalności Komisji.

Propozycja poprawki:

– w art. 1:

- a) w pkt 42, w art. 43,
- b) w pkt 43, w art. 43a w ust. 3

– po wyrazie „publicznie” dodaje się wyrazy „w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Urzędu Komisji”;

– w art. 8 po wyrazie „publicznie” dodaje się wyrazy „w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Urzędu Komisji”;

15) ze względu na szeroko zakreślone ograniczenie dostępu do treści dokumentacji zgromadzonej i wytworzonej przez Komisję, zawarte w art. 5 ust. 3 ustawy, należy rozważyć potrzebę rozszerzenia ustawy nowelizacyjnej o nowy art. 3a, który w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej zawarłby przepis, wskazujący na odstępstwa od zasady ujawniania informacji publicznej. Art. 5 tej ustawy reguluje kwestie ograniczenia prawa do informacji publicznej, wskazując w ust. 2a i 2b na przepisy innych ustaw zawierające takie ograniczenia.

Propozycja poprawki:

– po art. 3 dodaje się art. 3a w brzmieniu:

„Art. 3a. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w art. 5 po ust. 2b dodaje się ust. 2c w brzmieniu:

„2c. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2219 oraz z 2022 r. poz. ...)”.”;

16) w art. 5 ustawy proponuje się dwie drobne zmiany redakcyjne. Pierwsza z nich wynika z literalnego brzmienia § 88 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który w wypadku potrzeby zmiany określenia występującego w wielu przepisach nakazuje posługiwanie się formułą „w różnym przypadku” czyli z zastosowaniem tego wyrażenia w liczbie pojedynczej.

Druga zmiana wynika z tego, że zmieniana nazwa Komisji występuje w art. 18 w ust. 1a dwukrotnie.

Propozycja poprawki:

– w art. 5 w poleceniu nowelizacyjnym:

- a) po wyrazach „w art. 18 w ust. 1a” dodaje się wyraz „dwukrotnie”,
- b) wyrazy „w różnych przypadkach” zastępuje się wyrazami „, w różnym przypadku”,
- c) wyrazy „w odpowiednich przypadkach” zastępuje się wyrazami „w odpowiednim przypadku”;

17) ostatnia z uwag dotyczy art. 9 ustawy. Zawiera on trzy przepisy dostosowujące. W związku ze zmianą nazwy Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 i zastąpienia jej nazwą „Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15” konieczne stało się przekształcenie Komisji w nowy organ, o nowej nazwie.

Ustawa w art. 9 reguluje sprawę:

- ciągłości pełnienia funkcji przez dotychczasowych członków Komisji,
- dotyczące kontynuacji stosunku pracy dotychczasowych pracowników Urzędu Komisji,
- przekształcenia Urzędu dotychczasowej Komisji i utworzenia nowego Urzędu Komisji.

Ustawa nie zawiera jednak przepisu przekształcającego samą Komisję, co pozwala twierdzić, że po wejściu w życie ustawy nie dojdzie do utworzenia nowej Komisji.

W celu zapewnienia legalności działania Komisji pod nową nazwą, jako organu wypełniającego prawa i obowiązki wskazane w ustawie, konieczne jest dodanie przepisu tworzącego nowy organ, szczególnie wobec istnienia przepisu art. 48 w dotychczas obowiązującej ustawie o Państwowej Komisji, który powołał do życia Komisję pod jej dotychczasową nazwą.

Propozycja poprawki:

– w art. 9 przed pkt 1 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

„...) Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 staje się Państwową Komisją do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15;”.

Beata Mandylis

Główny legislator