



**SĄD NAJWYŻSZY**  
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego  
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 6 sierpnia 2019 r.

BSA II-021-221/19

**Pan**  
**Adam Podgórski**

Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 lipca 2019 r., GMS-WP-173-178/19, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego poniżej lat 15.*

Z poważaniem

**WYDZIAŁ PREZYDIALNY**

L.dz. ....

Data wpływu *07-08-2019* .....



BSA II-021-221/19

Uwagi Sądu Najwyższego  
do rządowego projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania  
przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności,  
wobec małoletniego poniżej lat 15

Opiniowany projekt ustawy wprowadza nieznaną dotąd w polskim ustawodawstwie instytucję o kompetencjach quasi – sądowych, kontrolnych i analitycznych. Ma ona być czymś pomiędzy komisją śledczą, organem orzekającym oraz instytucją badawczo - edukacyjną. Takie ukształtowanie uprawnień Komisji wymaga oddzielnego przeanalizowania każdego z uprawnień.

Już na wstępie należy wszelko podnieść, że warto rozważyć rezygnację z ograniczenia szczególnej ochrony pokrzywdzonych do przypadków wykorzystania seksualnego małoletnich poniżej 15 lat. Dla przykładu, przywołana w uzasadnieniu Projektu Konwencja o Prawach Dziecka z 1989 r. definiuje w art. 1 dziecko jako istotę ludzką poniżej 18 roku życia. Nie we wszystkich znamionach przestępstw z rozdziału XXV k.k. zawężono zaś kryminalizację do wykorzystania dziecka poniżej 15 roku życia.

Najważniejszą funkcją Komisji ma być wydawanie postanowień o wpisie w Rejestrze Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym. Proponuje się utworzenie kolejnej części Rejestru, w którym miałyby być wpisane osoby, co do których nie można prowadzić postępcwania karnego z uwagi na upływ terminu przedawnienia. W takiej sytuacji Komisja miałaby przejmować wyjaśnienie sprawy i jako organ quasi – sądowy decydować, czy do wykorzystania doszło i kto był jego sprawcą. W razie stwierdzenia sprawstwa informacja o tym ma być ujawniania w powszechnie dostępnej części Rejestru.

Takie zakreślenie uprawnień Komisji budzi zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności proponowanego mechanizmu ze standardami ochrony praw człowieka zawartymi w EKPC i Konstytucji. Pomimo zaistnienia negatywnej przesłanki procesowej i niemożności

rozstrzygnięcia w kwestii winy w sposób przewidziany przez procedurę karną, czego wyrazem jest postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania wydane przez organ procesowy, Komisja miałaby rozstrzygać w przedmiocie winy osoby podejrzewanej, publikując swoje rozstrzygnięcie. Naruszałoby to po pierwsze domniemanie niewinności osoby, która została wskazana jako sprawca wykorzystania małoletniego, gwarantowane między innymi przez art. 6 ust. 2 EKPC oraz art. 42 ust. 3 Konstytucji. Bez prawomocnego wyroku stwierdzającego winę osoba ta byłaby przez niesądowy organ państwa uznawana w trybie zbliżonym do postępowania administracyjnego za winną popełnienia przestępstwa, pomimo wcześniejszego prawomocnego postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania karnego. W tym kontekście należy wskazać na pogląd ETPC, że „Domniemanie niewinności zostałyby naruszone, gdyby bez wcześniejszego uznania oskarżonego za winnego zgodnie z prawem, dotycząca go decyzja sądowa wyrażała opinię, że jest on winny”<sup>1</sup>. Uznaje on też, że „Domniemanie niewinności, rozpatrywane w świetle ogólnego wymogu rzetelnego procesu w art. 6 ust. 1, wyłącza stwierdzenie winy poza postępowaniem karnym przed właściwym sądem karnym, niezależnie od gwarancji procesowych w takim równoległym postępowaniu i pomimo ogólnych racji przemawiających za szybkością postępowania”<sup>2</sup>. W orzecznictwie sądów polskich przyjmuje się co prawda, że jeżeli przedawnienie nastąpiło po zakończeniu postępowania dowodowego na rozprawie głównej, to możliwe jest oparcie się na przesłance materialnej, ale dotyczy to tylko sytuacji, kiedy przeprowadzone dowody dają podstawę do wydania wyroku uniewinniającego<sup>3</sup>. W żadnym razie nie jest zatem możliwe w takiej sytuacji stwierdzenie winy oskarżonego.

W tym kontekście należy podnieść, że niejasny jest status osoby podejrzanej, określanej w projekcie enigmatycznie mianem „osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy”. Osoba taka może ustanowić pełnomocnika a nie obrońcę, nie zabezpieczono także należycie innych gwarancji, np. prawa do obrony materialnej. Nie wskazano, czy w postanowieniu o wpisie do Rejestru należy się wprost odnieść do jej winy. Z kolei z art. 48 ust. 3 Projektu wynika, że w Rejestrze mają być umieszczane „dane identyfikujące osobę sprawcy”,

---

<sup>1</sup> Barberà, Messegué i Jabardo przeciwko Hiszpanii, wyrok z dnia 6 grudnia 1988 r. skarga nr 10590/83, A146, § 90 – 91.

<sup>2</sup> Böhmer przeciwko Niemcom, wyrok z dnia 3 października 2002 r., skarga nr 37568/97, § 53 – 70.

<sup>3</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 22 września 2016 r., WA 7/16, Legalis nr 1522360.

co zakłada stwierdzenie winy. Nie przekonuje przy tym argumentacja zawarta w uzasadnieniu Projektu, że na osobę taką nie będzie nałożona kara ani środki karne, lecz wpis ma jedynie oddziaływać ogólnoprewencyjnie. Należy bowiem mieć na względzie, że na osobę wymienioną we wpisie zostaną nałożone określone obowiązki, takie jak zgłaszanie faktycznego miejsca pobytu oraz zmiany takiego miejsca. Następuje także jej publiczna stygmatyzacja. Osoba taka jest zatem *de facto* traktowana jako sprawca przestępstwa, na którego nakłada się określone obowiązki związane z przypisaniem mu tego przestępstwa. Wpis taki ma być usunięty dopiero po śmierci tej osoby.

Innym zarzutem, który może być podnoszony pod adresem zaproponowanej procedury jest naruszenie zakazu *ne bis in idem*. Komisja miałaby bowiem rozstrzygać co do czynu, odnośnie do którego wcześniej wydano prawomocne postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania. Nie jest to co prawda orzeczenie rozstrzygające sprawę co do meritum, tak jak wyrok skazujący czy uniewinniający, jednak jeśli postanowienie o umorzeniu zostaje wydane w fazie *in rem* to, kontynuowanie postępowania karnego przeciwko tej samej osobie jest możliwe tylko po jego wznowieniu (art. 327 § 2 k.p.k. oraz art. 540 k.p.k.) Przyznać trzeba, że ETPC dość rygorystycznie interpretuje pojęcia skazania i uniewinnienia występujące w art. 4 Siódmego protokołu dodatkowego do EKPC, lecz można dostrzec różnice w postrzeganiu tej kwestii przez poszczególnych sędziów<sup>4</sup>. Poza tym Konwencja wyznacza jedynie standard minimalny. Zakaz *ne bis in idem* nie został, co prawda, sformułowany wprost w Konstytucji, jednak jest wywodzony przez TK z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) oraz prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)<sup>5</sup>. Również w aspekcie europejskim Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że „Zasada *ne bis in idem*, zawarta w art. 54 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw unii gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen, stosuje się do orzeczenia organu sądowego umawiającego się państwa, wydanego w następstwie przeprowadzonego postępowania karnego, w wyniku którego

---

<sup>4</sup> Zob. zwłaszcza wyrok Wielkiej Izby w sprawie Mihalache przeciwko Rumunii z 8 lipca 2019 r., skarga nr 54012/10.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r. sygn. akt P 32/12, OTK ZU 9A/2015, poz. 148.

postępowanie karne wobec oskarżonego zostało prawomocnie umorzone z powodu przedawnienia przestępstwa objętego ściganiem”<sup>6</sup>.

Do tego należy dodać, że procedura, w której dochodziłoby do stwierdzenia sprawstwa nie jest kontradiktoryjna i nie zapewnia szeregu gwarancji przewidzianych w postępowaniu karnym. W szczególności w procedurze tej nie określono bezpośrednio lub przez odwołanie do przepisów k.p.k. reguły *in dubio pro reo*, a co za tym idzie standardu udowodnienia sprawstwa. Do przeprowadzenia niektórych dowodów stosuje się zaś odpowiednio przepisy k.p.c. (art. 40 Projektu). Oznacza to, że Komisja mogłaby orzec o czyjejsz winie stosując niższy standard udowodnienia niż w procesie karnym. Poza tym postępowanie dowodowe zostało uregulowane w Projekcie fragmentarycznie, a odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. ma miejsce w niewielkim zakresie. Mogą zatem powstać wątpliwości np. co do sposobu przeprowadzania dowodów z dokumentu czy rzeczowych.

Zauważyć trzeba, że Komisja ma wykonywać czynności quasi – sądowe bez zapewnienia stosownego przygotowania merytorycznego jej członków do orzekania w trudnych niejednokrotnie stanach faktycznych i prawnych. Jedynym wymogiem merytorycznym wobec członków Komisji jest bowiem posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego, medycznego lub psychologicznego. Co musi zaskakiwać, nie sformułowano wymogu posiadania doświadczenia w omawianym obszarze czy stażu pracy na stanowisku związanym z materią objętą zakresem ustawy. W tej sytuacji wyrażone w uzasadnieniu Projektu przekonanie, że sposób zgłaszania kandydatów zapewni ich wysokie kompetencje, jawi się jako nadmiernie optymistyczne.

Należy też wskazać na szereg kwestii szczegółowych:

- a. Zgodnie z art. 5 ust. 2 Projektu Komisja ma możliwość odmowy ujawnienia danych osoby, od której pochodzi informacja, „osoby, której zgłoszenie dotyczy”, a także zgromadzonej dokumentacji. Abstrahując nawet od tego, czy „osoba, której zgłoszenie dotyczy” oznacza pokrzywdzonego czy osobę podejrzaną, należy wskazać na wątpliwość, czy przepis ten będzie dotyczył także organów postępowania karnego, a więc stanowił *lex specialis* dla odpowiednich przepisów k.p.k.

---

<sup>6</sup> Wyrok w sprawie Gasparini z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-467/04, ECLI:EU:C:2006:610.

- b. W art. 10 ust. 1 pkt 4 powinna być mowa o ukaraniu, a nie skazaniu za wykroczenie. Należy też podnieść wątpliwość, czy ukaranie za każde wykroczenie (np. przekroczenie dozwolonej prędkości samochodem) powinno być połączone z tak radykalnym skutkiem jak wygaśnięcie powołania członka Komisji.
- c. Niejasne są regulacje dotyczące wpisu w Rejestrze. Ma on zawierać dane osobowe „osoby poszkodowanej”, osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy przekazanych przez prokuratora lub sąd oraz opis czynu, w tym czas, miejsce i okoliczności jego popełnienia (art. 37 ust. 2 Projektu). Z takiej niejednoznacznej regulacji nie wynika, czy ma być to opis czynu przyjęty przez organy procesowe czy też przyjęty (przypisany) przez Komisję.
- d. Niejasny jest także charakter i zakres czynności, które ma podejmować prokurator lub Policja na wniosek Komisji (art. 35 Projektu). Istnieje ryzyko, że będzie to quasi postępowanie przygotowawcze prowadzone po prawomocnym zakończeniu postępowania.
- e. Nie wydaje się, aby postępowanie w sprawie ochrony dóbr osobistych było właściwą procedurą do rozpoznawania odwołań od decyzji Komisji (art. 38 ust. 1 Projektu).

Podsumowując tę część opinii należy zatem stwierdzić, że quasi - sądowe orzekanie Komisji i stwierdzanie winy co do popełnienia przestępstwa jawi się jako sprzeczne z podstawowymi gwarancjami w zakresie ochrony praw człowieka. Jeśli już ustawodawca dąży do uniknięcia bezkarności sprawców przestępstw seksualnych skierowanych przeciwko małoletnim ze względu na upływ czasu (co jest rzecz jasna uzasadnione), to powinien raczej rozważyć dokonanie zmian w kodeksie karnym w zakresie terminów przedawnienia ścigania przestępstw (w tym również całkowite wyłączenie przedawnienia ścigania niektórych przestępstw seksualnych popełnionych wobec małoletnich) i pozostawić tę materię organom ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Jeśli chodzi o funkcje kontrolne, to należy wskazać, że Komisja miałaby uprawnienie do „badania sposobu reagowania organów państwa, organizacji i podmiotów oraz osób prywatnych w zakresie wyjaśniania przypadków nadużyć seksualnych, w tym ustalenie przypadków niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia nadużycia seksualnego” (art. 2 ust. 2 pkt 2 Projektu). Ta funkcja Komisji miałaby nakładać się na uprawnienia organów postępowania karnego w zakresie prowadzenia spraw z art. 240 k.k.,

jak i nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym. Pojawia się zatem zasadnicza wątpliwość, czy jest ona niezbędna. Z uzasadnienia Projektu w sposób przekonujący nie wynika, aby tak rzeczywiście było. Nie wykazano, chociażby na podstawie danych statystycznych lub konkretnych przykładów, że dotychczasowy mechanizm kontrolny jest sam w sobie wadliwy (osobną kwestią jest oczywiście praktyka). Kontrola dokonywana w ramach funkcjonowania prokuratury i sądów powinna stanowić wystarczające zabezpieczenie przed niedopełnieniem obowiązków. Tym samym wskazane w art. 24 Projektu monitorowanie czynności podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze powiela się z regulacjami zawartymi w k.p.k. oraz ustawie o Prokuraturze i Regulaminie prokuratorskim. Do tego należy dodać uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 12 – 13 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2179, z późn. zm.) i Rzecznika Praw Dziecka (art. 10 – 10b ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 922).

Wątpliwość budzi stworzenie alternatywy dla zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wskazanego w art. 240 k.k. w postaci zawiadomienia Komisji, która miałaby przekazywać takie zawiadomienie organom ścigania. Niesie to ryzyko opóźnienia takich kluczowych czynności dowodowych jak badanie pokrzywdzonego oraz osoby podejrzanej, zabezpieczenie dowodów rzeczowych, zapobieżenie popełnieniu nowego przestępstwa. Co więcej, Komisja miałaby mieć możliwość decydowania, czy dane zawiadomienie nie jest oczywiście bezzasadne, co pociągałoby za sobą nieprzekazanie zawiadomienia (art. 23 Projektu). W ten sposób wyeliminowana zostałaby ocena zasadności części zawiadomień przez organy procesowe, co należy uznać za ryzykowne.

Istotnym uprawnieniem Komisji ma być działanie na prawach oskarżyciela posiłkowego (art. 25 pkt 2 Projektu). Nie doprecyzowano jednak tego uprawnienia (np. sposób wskazania osoby reprezentującej Komisję, kwestia odwoływalności zgody na przystąpienie do postępowania w tym charakterze).

Trzecim zadaniem Komisji jest „identyfikacja problemów pojawiających się w praktyce ścigania przypadków nadużyć seksualnych i karania sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15”. Niewątpliwie identyfikacja takich problemów jest zadaniem ważnym i potrzebnym. Może to jednak zostać dokonane w ramach już istniejących instytucji, które posiadają stosowne przygotowanie merytoryczne. Należy tu wskazać w szczególności na Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, do

którego zadań statutowych należy „prowadzenie badań dotyczących tworzenia, stosowania, aksjologii i społecznego funkcjonowania prawa oraz zjawisk przestępczości i patologii społecznej, a także upowszechnianie wyników tych badań oraz edukacja prawna. W szczególności przedmiotem działalności Instytutu jest badanie: funkcjonowania instytucji prawnych w praktyce wymiaru sprawiedliwości; efektywności funkcjonowania organów ochrony prawnej; aksjologii prawa oraz etyki zawodów prawniczych; roli orzecznictwa sądowego i przesłanek jej realizacji; ustroju, organizacji i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości, również na tle otoczenia społecznego; przyczyn i uwarunkowań naruszeń prawa; rozmiarów, struktur i dynamiki przestępczości oraz innych zjawisk i zachowań patologicznych (...)” (§ 3 Statutu IWS z dnia 9 września 2016 r.). Pozostałe zaś aspekty działalności prewencyjnej i wychowawczej pozostają obecnie w obszarze działania Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz szeregu innych instytucji rządowych i organizacji pozarządowych. Niewykluczone jednak, że realizacja zakładanego celu wymaga koncentracji tych czynności w jednym organie.

Podsumowując powyższą analizę należy stwierdzić, że choć niewątpliwie ochrona małoletnich przed wykorzystaniem seksualnym i ściganie sprawców tego rodzaju przestępstw jest celem istotnym i zasługującym na traktowanie przez Państwo jako priorytetowy i być może potrzebne są również zmiany legislacyjne w zakresie zapobiegania i zwalczania tego zjawiska (np. w zakresie przedawnienia ścigania) oraz ochrony pokrzywdzonych (np. zapewnienie pomocy psychologicznej), to jednak w uzasadnieniu Projektu nie wykazano w wystarczający sposób, aby powołanie Komisji było konieczne dla realizacji celów określonych w Projekcie ustawy. Szereg przepisów Projektu budzi też zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony praw człowieka i funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Jak wyżej wskazano, znakomitą większość zadań, które ma spełniać Komisja, można zrealizować bez jej powoływania, mniejszym nakładem środków i bez generowania zarzutu naruszenia praw obywatelskich oraz spójności systemu organów ochrony prawnej. Stąd nie przekonuje zawarte w uzasadnieniu lakoniczne stwierdzenie, że „brak jest możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu”.

Jeśli jednak ustawodawca zdecyduje się na przyjęcie projektowanej ustawy, to szczególnego rozważenia wymaga kwestia wpisu do Rejestru oraz kompetencji Komisji nachodzących na zadania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Doświadczenia



wynikające z działalności wskazanych w uzasadnieniu Projektu komisji w innych państwach pokazują, że największym ich osiągnięciem jest analiza nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji wychowawczych, edukacyjnych i religijnych oraz wykorzystania seksualnego w rodzinie, identyfikacja uchybień w przeprowadzonych już postępowaniach karnych, pokazanie społeczeństwu skali i wagi problemu oraz sformułowanie rekomendacji (vide tzw. raport Ryana w Irlandii czy też działania Niezależnego Komisarza do spraw Seksualnego Wykorzystania Dzieci w Niemczech i powołanej przez niego komisji<sup>7</sup>). Propozycje Projektu w tej części są najbardziej uzasadnione. Takie kompetencje mają też wskazane w uzasadnieniu Projektu komisje w innych państwach (Irlandii, Australii, Portugalii, Niemczech). Podkreślić należy, że żadna z nich nie ma kompetencji quasi – sądowych, ani nie powiela kompetencji organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości<sup>8</sup>.

Wskazać także należy na niedociągnięcia Projektu w zakresie terminologii, np. pokrzywdzony określany jest mianem „osoby poszkodowanej” (art. 25 pkt 2 Projektu), posłużono się nieznanym językowi prawnemu pojęciem „cywilnego sądu okręgowego” (art. 38 ust. 1 Projektu). W art. 26 i 27 Projektu nie wzięto pod uwagę, że na etapie postępowania sądowego orzeczenie kończące postępowanie z powodu przedawnienia może mieć także formę wyroku.

---

<sup>7</sup> <https://beauftragter-missbrauch.de/en/the-commissioner/the-office>.

<sup>8</sup> W tym kontekście wprowadzać w błąd może zawarte w Ocenie skutków regulacji stwierdzenie, że w Niemczech „Komisja prowadzi śledztwa w przypadkach nadużyć seksualnych”. Chodzi o badanie, wyjaśnienie takich przypadków, a nie postępowanie przygotowawcze.