



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

BSA II.021.39.2022

SEKRETARIAT SZEFY KJ

Ldz. AK. 020.9.22...

Data wpływu 22.09.2022

Warszawa, 16 września 2022 r.

Do druku nr 2528

Pani

Agnieszka Kaczmarek

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowna Pani Minister,

w odpowiedzi na pismo z 1 sierpnia 2022 r., SPS-WP.020.218.4.2022, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniej poniżej lat 15 oraz niektórych innych ustaw.*

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP. 020.218.13.2022

Data wpływu 23.09.2022

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

SEKRETARIAT Z-CY SZEFY KJ

Ldz. 25.175.483.2022

Data wpływu 22.09.2022



**Uwagi Sądu Najwyższego
do prezydenckiego projektu 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**

Przedłożony do zaopiniowania prezydencki projekt 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 sejmowy nr 2528) zmierza, jak wskazano w uzasadnieniu projektu, do uzupełniania i uszczegółowienia obowiązujących regulacji dotyczących działalności Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (dalej: Komisja), w tym w szczególności w zakresie prowadzenia przez Komisję postępowania wyjaśniającego. Dodatkowo projekt porządkuje z perspektywy systemowej stosowaną w ustawie o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (dalej: ustawa o Państwowej Komisji) terminologię. Proponowane zmiany mają zmierzać przede wszystkim do zwiększenia efektywności działania Komisji, przy jednoczesnym poszanowaniu uprawnień osób, które są uczestnikami postępowań przed tym organem.

Przystępując do sformułowania opinii dotyczącej przedłożonego projektu ustawy należy w pierwszej kolejności wskazać, że przepis art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm.) – dalej: ustawa o SN – określa zakres przedmiotowy aktów prawnych podlegających opinii Sądu Najwyższego. Stanowi on, że Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym m.in. do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego. Analizując powyższe unormowanie należy zauważyć, że materia, której dotyczy przedstawiony do opinii projekt ustawy zasadniczo nie mieści się w żadnej z dwóch kategorii wskazanych w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Zdecydowana większość uregulowań zawartych w projekcie dotyczy bowiem organizacji i funkcjonowania Komisji. Jedynie niektóre z proponowanych unormowań mieszczą się w dyspozycji art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, gdyż mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego. Przedstawiana opinia ograniczona zostanie zatem tylko do wskazanego powyżej zakresu.

Unormowania podlegające opiniowaniu Sądu Najwyższego związane są z zawartymi w projekcie ustawy regulacjami dotyczącymi postępowania sądowego zainicjowanego odwołaniem od postanowienia Komisji w przedmiocie wpisu albo odmowy wpisu do Rejestru Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym (dalej: Rejestr). Zgodnie z proponowaną w projekcie treścią art. 38 ust. 1 i odwołanie od postanowienia komisji w przedmiocie wpisu albo odmowy wpisu do Rejestru przysługuje do właściwego sądu okręgowego. Podmiotami uprawnionymi do jego wniesienia są w zależności od treści postanowienia albo osoba wskazana jako sprawca czynu zabronionego określonego w rozdziale XXV k.k. (wpis do Rejestru) albo osoba poszkodowana takim czynem (odmowa wpisu do Rejestru). Sąd okręgowy obok rozstrzygnięć formalnych w przedmiocie odwołania (jego odrzucenie – art. 38c ust. 2 projektu) może albo oddalić odwołanie, albo je uwzględnić. W tym ostatnim przypadku sąd wydaje rozstrzygnięcie kasatoryjne albo reformatoryjne (art. 38c ust. 2 projektu). Dodany w projekcie przepis art. 38d przewiduje natomiast, że od wszystkich powyższych rozstrzygnięć – zarówno formalnych jak i merytorycznych – przysługuje skarga kasacyjna.

To ostatnie rozwiązanie może budzić wątpliwości. Zauważyć bowiem należy, że oba podmioty uprawnione do wniesienia do sądu odwołania od postanowienia w przedmiocie wpisu albo odmowy wpisu do Rejestru mają zagwarantowane w pełni konstytucyjne prawo do skorzystania z drogi sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo do sądu – określane mianem prawa do wymiaru sprawiedliwości, prawa do ochrony prawnej, prawa do drogi sądowej czy prawa do obrony przed sądem¹ - musi być zapewnione jako element państwa prawa². Prawo do zaskarżenia określonego rozstrzygnięcia jest przy tym uprawnieniem proceduralnym, mającym na celu zapewnienie ochrony przed nieuzasadnioną ingerencją w sferę praw określonych podmiotów³. Realizacja zasady prawa do sądu stanowi materię ustaw zwykłych⁴, zaś nie ulega wątpliwości, że już na gruncie obowiązującego stanu prawnego w pełni respektowany jest mechanizm uzależnienia ingerencji w prawa obywatela od decyzji niezależnego i bezstronnego organu o sądowym charakterze⁵.

Każdy ma prawo oczekiwać, aby jego sprawa cywilna, karna czy administracyjna została w sposób obiektywny i bezstronny rozpoznana i rozstrzygnięta przez niezależny sąd⁶. Rozstrzygnięcie organu pozasądowego, jakim jest Komisja, jest zatem poddane weryfikacji organu cechującego się niezależnością i niezawisłością, i co warto podkreślić jest to sąd okręgowy, w którym zasiadają sędziowie legitymujący się kwalifikowaną wiedzą i doświadczeniem orzecznictwem. Dodatkowo należy stwierdzić, że sąd rozstrzygający w

¹ Zob. H. Pietrkowski, Prawo do sądu (wybrane zagadnienia), Przegląd Sądowy 1999, nr 11-12, s. 8 i n.

² Zob. M. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka), Państwo i Prawo 1997, nr 11-12, s. 86 i n.

³ Zob. J. Turczynowicz-Kosmowska, Prawo do zaskarżania orzeczeń na tle art. 78 Konstytucji RP oraz orzecznictwa sądów polskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [w:] T. Jasudowicz (red.), Polska wobec europejskich standardów praw człowieka. W 50-lecie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 10-lecie Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK, Toruń 2001, s. 227 i n.

⁴ Zob. H. Działocha, Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego [w:] Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym, Prawo CCXLVII, Wrocław 1995, s. 71 i n.

⁵ Zob. J. Gołaczyński, A. Krzywonos, Prawo do sądu [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, Warszawa 2002, s. 725 i n.

⁶ Zob. T. Zembrzuski, Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2009, s. 73 i n.

przedmiocie odwołania od postanowienia Komisji dysponuje pełnym zakresem kontroli odwoławczej, posiada wszelkie narzędzia i instrumenty procesowe (dzięki odesłaniu do przepisów o apelacji) pozwalające na wszechstronne, a zarazem wystarczające z perspektywy systemowej, skontrolowanie rozstrzygnięcia Komisji. Przedmiotem weryfikacji sądu okręgowego jest zasadność decyzji o dokonaniu albo niedokonaniu wpisu do Rejestru, która nastąpiła po postępowaniu wyjaśniającym przeprowadzonym przez Komisję. Zgodnie z przewidzianym w projekcie art. 27b podstawą wpisu do Rejestru jest ustalenie w toku postępowania wyjaśniającego, że zachowanie osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy przekazanych przez prokuratora lub właściwy sąd wypełniało znamiona jednego z czynów zabronionych stypizowanych w rozdziale XXV k.k.

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, w tym charakter oraz przedmiot powyższego rozstrzygnięcia, przewidziana przez projektodawcę dodatkowa możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia sądu za pomocą skargi kasacyjnej nie wydaje się niezbędną ani dostatecznie uzasadnioną. W szczególności uwaga ta dotyczy rozstrzygnięcia o odrzuceniu odwołania, które także, zgodnie z projektem, zaskarżalne jest skargą kasacyjną.

Prima facie można by twierdzić, że wprowadzenie dodatkowego środka prawnego jest podyktowane dążeniem do zwiększenia zakresu ochrony prawnej i realizacją normy z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, że postępowanie sądowe powinno być co najmniej dwuinstancyjne. Zauważyć jednak wypada, że realizacja prawa do sądu wiąże się z zapewnieniem możliwości uruchomienia procedury przed sądem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności, jak również prawa do oczekiwania, że sąd wyda w sprawie stosowne orzeczenie⁷. Należy podkreślić, że sformułowana w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP zasada dwuinstancyjności nie jest uznawana za część składową prawa do sądu, lecz jest jedynie środkiem wzmacniającym to prawo⁸. Na pojęcie prawa do sądu nie składa się zatem możliwość kwestionowania wadliwych i błędnych rozstrzygnięć⁹.

Jak już zaznaczono, projektodawca proponuje wprowadzenie dodatkowego środka prawnego w postaci skargi kasacyjnej od orzeczeń sądu, o których mowa w art. 38c ust. 1-3. Projektowany art. 38d ustawy ogranicza się do stwierdzenia, że w takich wypadkach przysługiwać ma skarga kasacyjna. W uzasadnieniu projektu wskazano wyłącznie, że „projekt przewiduje również możliwość wniesienia nadzwyczajnego środka odwoławczego” od orzeczenia sądowego w postaci skargi kasacyjnej. Powyższe rozwiązanie – w odniesieniu do wszystkich orzeczeń sądu okręgowego¹⁰ – należy uznać za niekomplementarne i nieadekwatne.

Przedmiotowe postępowanie jest postępowaniem w przedmiocie wpisu w rejestrze (w postępowaniu odwoławczym przytacza się zarzuty oraz w razie potrzeby także nowe fakty i dowody). Skarga kasacyjna na gruncie postępowania cywilnego nie jest środkiem

⁷ Zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108; wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., P 8/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 84.

⁸ Zob. A. Zieliński, Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego, Państwo i Prawo 2005, nr 11, s. 8 i n.

⁹ Zob. T. Zembrzuski, Skarga..., s. 74.

¹⁰ W tym orzeczeń formalnych i kasatoryjnych.

odwoławczym, lecz nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, czyli środkiem prawnym (*remedium iuris*) zmierzającym do uchylecia lub zmiany czynności decyzyjnej organu procesowego w wyniku kontroli legalności kwestionowanego rozstrzygnięcia. Ukształtowanie kasacji jako instytucji prawa procesowego jest powiązane z powierzeniem Sądowi Najwyższemu funkcji strażnika jednolitości wykładni i orzecznictwa. W tym wypadku podstawowa funkcja wymiaru sprawiedliwości polegająca na badaniu prawidłowości zaskarżonego orzeczenia zostaje wyparta przez funkcję ściśle kontrolną w płaszczyźnie prawnej¹¹. Konstrukcja skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia podkreśla zatem rolę środka zaskarżenia funkcjonującego głównie w celu ochrony interesu publicznego w postaci zapewnienia jednolitości wykładni oraz wkładu Sądu Najwyższego w rozwój prawa i jurysprudencji¹². Co istotne, skarga kasacyjna jest niepełnym środkiem zaskarżenia, służy bowiem zaskarżeniu orzeczenia i przeprowadzeniu kontroli tylko w wypadku zaistnienia określonej i ograniczonej grupy błędów, które mogą być zakwalifikowane pod jedną z podstaw kasacyjnych. W systemie ograniczonego zaskarżenia sąd ocenia prawidłowość orzeczenia na podstawie zgodności podniesionych przez skarżącego uchybień z podstawami wskazanymi w ustawie (zob. art. 398³ k.p.c.). Przyjmuje się, że skoro celem postępowania wywołanego wniesieniem nadzwyczajnego środka zaskarżenia jest wyłącznie kontrola legalności orzeczenia, a nie ponowne rozpoznawanie sprawy, w której zostało ono wydane, to wprowadzenie wniesienia skargi stanowi następstwo i ciąg dalszy postępowania zakończonego przed sądami powszechnymi, to jednak w znaczeniu techniczno-procesowym wszczyna nową sprawę. Należy wreszcie odnotować, że do ewentualnego postępowania kasacyjnego miałyby zastosowanie instytucja przedsądu kasacyjnego (art. 398⁹ k.p.c.), poprzedzająca ocenę zasadności środka zaskarżenia. Tego rodzaju badaniu poddawane są wszystkie dopuszczalne skargi kasacyjne, które nie podlegały odrzuceniu, zaś Sąd Najwyższy dokonuje oceny wniesionych skarg (w tym wypadku od orzeczeń z art. 38z perspektywy celowości ich rozpoznawania, tj. jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne; istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów; zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona). Powyższe sprawia, że celowość wprowadzenia ewentualnej kontroli kasacyjnej odnośnie do orzeczeń z art. 38c Projektowanej ustawy zasługuje na gruntowne przemyślenie.

Kolejna wątpliwość dotyczy regulacji procesowych, które miałyby mieć zastosowanie przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej. Jak wskazano w uzasadnieniu „projekt precyzuje zakres przepisów stosowanych w postępowaniu wyjaśniającym i odwoławczym przez szczegółowe

¹¹ Szerzej zob. T. Zembruski, *Skarga...*, s. 34 i n.

¹² Zob. M. Waligórski, *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy między faktem i prawem*, Lwów 1936, s. 7 i n. T. Ereciński, *Ograniczenia w dostępności do kasacji w sprawach cywilnych*, w: *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 75 i n.; W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, *Przegląd Sądowy* 2006, nr 9, s. 14 i n.; J. Gudowski, *Kasacja w postępowaniu cywilnym po zmianach dokonanych ustawami z dnia 12 i 24 maja 2000 r.*, PS 2001, nr 2, s. 6 i n.; J. Gudowski, *Pogląd na kasację* [w:] P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka. Kodyfikacja. Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Feliksowi Zedlerowi* Warszawa 2012, s. 155 i n.; T. Zembruski, *Skarga kasacyjna...*, s. 42 i n.; post. SN z 4.02.2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 147; uchw. SN z 5.6.2008 r., III CZP 142/07, OSNC 2008, nr 11, poz. 122

odesłanie do właściwych jednostek redakcyjnych Kodeksu postępowania cywilnego (art. 40 ust. 1 i 2), co ma mieć na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, które mogą się pojawić w toku stosowania przez Komisję przepisów procedury cywilnej”. Projekt przewiduje, że do postępowania odwoławczego (o którym mowa w art. 38b – 38c Projektu) stosować się będzie odpowiednio „przepisy o ochronie dóbr osobistych i przepisy zawarte w Części Pierwszej Księdze I Tytule VI, Dziale V, Rozdziale 1 Kodeksu postępowania cywilnego”, tj. przepisy o apelacji. Projekt nie odnosi się natomiast do stosowania przepisów ustawy procesowej odnośnie do postępowania kasacyjnego. Uregulowanie zakresu stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego z brakiem odesłania do art. 398¹ i n. k.p.c. rodzi wątpliwości co do stosowania przepisów cywilnoprosesowych przy rozpoznawaniu środka zaskarżenia.

W omawianym powyżej kontekście wątpliwości budzi także treść art. 6 opiniowanego projektu, która modyfikuje brzmienie art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym przez dodanie pkt 3a wskazującego, że do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie odwołań od postanowień Komisji w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych. Należy bowiem zauważyć, że organem właściwym do rozpoznania odwołań od postanowień Komisji jest sąd okręgowy. W przypadku Sądu Najwyższego jego właściwość mogłaby obejmować wyłącznie rozpoznawanie skarg kasacyjnych (proponowany w projekcie art. 38d). Wskazane unormowanie jest zatem wadliwe. Jeżeli natomiast przepis wskazujący na właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych miałby dotyczyć rozpoznawania skarg kasacyjnych od postanowień Komisji to należy zauważyć, że rozwiązanie takie także rodzi kontrowersje. W obowiązującym stanie prawnym (w którym nie została przewidziana kontrola orzeczeń sądu okręgowego w przedmiocie odwołań od postanowień Komisji) kognicja w omawianych sprawach została oddana sądom cywilnym (art. 38 ustawy o Państwowej Komisji w brzmieniu obowiązującym). Projektodawca w opiniowanym projekcie nie uzasadnia, z jakich względów skarga kasacyjna wniesiona na tej drodze miałaby być rozpoznawana w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. O ile można dostrzec, że w sprawach regulacyjnych sytuacja jest dość zbliżona, to jednak nie można przeoczyć, że przedmiot rozstrzygnięcia Komisji o wpisie albo odmowie wpisu do rejestru trudno uznać za sprawę z zakresu prawa publicznego. Tym samym brak jest uzasadnienia do przekazania rozpoznawania skarg kasacyjnych Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wskazane nadzwyczajne środki zaskarżenia powinny zatem trafić raczej do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, gdyż taka byłaby logika przyjętej w ustawie cywilistycznej ścieżki rozpoznawania odwołań od postanowień Komisji. W tym jednak miejscu nie sposób nie wskazać, że bardziej adekwatnym rozwiązaniem wydaje się wybór karnoprosesowej ścieżki orzekania w omawianym przedmiocie. Za takim rozwiązaniem przemawia w pierwszej kolejności charakter podstawy wpisu do Rejestru, którą jest ustalenie, że zachowanie osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy przekazanych przez prokuratora lub właściwy sąd wypełniało znamiona jednego z czynów zabronionych stypizowanych w rozdziale XXV k.k. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na charakter samego Rejestru, który ściśle związany jest z reakcją karną na popełnienia przestępstw przeciwko wolności seksualnej, a także karnoprosesowy charakter materiałów będących podstawą czynionych przez Komisję rozstrzygnięć w postępowaniu wyjaśniającym. Decyzja o skierowaniu

rozpoznawania odwołań od postanowień Komisji na ścieżkę karnistyczną, wymagałaby jednak wskazania w ustawie, że w sprawie orzeka sąd okręgowy w wydziale karnym, a kasację, o ile uznana zostałaby przez ustawodawcę za dopuszczalną, rozpoznaje Izba Karna Sądu Najwyższego.

Reasumując, pogłębionej refleksji ustawodawcy wymaga wykreowanie możliwości wnoszenia skarg kasacyjnych od rozstrzygnięć sądu okręgowego w przedmiocie wpisu do Rejestru. W świetle przytoczonych argumentów tworzenie takiego mechanizmu nie wydaje się pożądane. W przypadku uznania jednak takiego rozwiązania za zasadne pożądane jest doprecyzowanie zakresu odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także korekta regulacji dotyczącej izby Sądu Najwyższego właściwej do rozpoznania nadzwyczajnych środków zaskarżenia oraz rozważenie optymalnego charakteru postępowania, którego przedmiotem jest wpis albo odmowa wpisu do Rejestru.