



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY**

Warszawa, dnia 27.10.2022 r.

1001-1.0280.215.2022

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP.020.218.16.2022
Data wpływu 03.11.2022

Pani
Agnieszka Kaczmarek
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowne Pani Minister

Odpowiadając na pismo z dnia 1 sierpnia 2022 r., nr SPS-WP.020.218.4.2022, przy którym przekazano Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r., poz. 1247, z późn. zm.) przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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 nr 2528)¹, uprzejmie informuję, że nie negując samej idei wprowadzenia korekt w ustawie² normującej działalność Komisji³, proponowanych rozwiązań w ich obecnym kształcie nie sposób zaaprobować. Nie tylko bowiem nie usuwają one wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się na gruncie obowiązujących przepisów

¹ Dalej jako: projekt.

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2219), której tytuł według projektowanej ustawy ma brzmieć: ustawa o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, dalej jako: ustawa o Komisji.

³ Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, według projektu – Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, dalej jako: Komisja.

ustawy o Komisji, ale wprowadzają unormowania, których chaotyczność, niejasność, niekompletność i niespójność, wątpliwości te zmultiplikuje.

W szczególności nie do zaakceptowania jest kreowanie kolejnych uprawnień Komisji, znacznie wykraczających poza zakres niezbędny do realizacji celów, dla których została powołana, a równocześnie ingerujących w kompetencje innych organów państwa, zwłaszcza że kształtujące je przepisy kolidują z obowiązującymi unormowaniami.

W obszarze koegzystencji Komisji z prokuraturą krytycznie należy odnieść się m.in. do takich rozwiązań jak:

- przyznanie Komisji nazbyt szerokiego zakresu kompetencji, naruszającego kompetencje prokuratury, w szczególności w obszarze „wyjaśniania przypadków popełnionych na szkodę małoletnich poniżej lat 15 przestępstw z rozdziału XXV Kodeksu karnego”,
- chaotyczne, niespójne i niekompletne unormowanie funkcjonowania Komisji oraz trybu prowadzenia przez nią postępowania wyjaśniającego w efekcie mogące skutkować dowolnością jej działań, w tym w zakresie jej relacji z prokuraturą,
- utrzymanie niedoprecyzowanej niezależności Komisji⁴ przełamującej niezależność innych organów państwa.

To przełamanie niezależności w odniesieniu do prokuratury przejawia się zaś w szczególności w regulacjach dotyczących:

- utrzymania bliżej niesprecyzowanego monitorowania czynności podejmowanych przez organ postępowania przygotowawczego, połączonego z zawiadaniem prokuratora nadrzędnego o stwierdzonych przez Komisję nieprawidłowościach i nałożeniem na tegoż związanych z tym obowiązków względem Komisji⁵,
- zobligowania prokuratora do przekazywania Komisji nie tylko każdej sprawy zakończonej prawomocnym postanowieniem o odmowie wszczęcia albo o umorzeniu postępowania z uwagi na przedawnienie karalności przestępstwa

⁴ Art. 6 ust. 1 *ustawy o Komisji*.

⁵ Projektowane przepisy art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 24 *ustawy o Komisji*.

z rozdziału XXV Kodeksu karnego popełnionego na szkodę małoletniego poniżej lat 15⁶, a także każdego aktu oskarżenia, „wniosku w trybie art. 335 k.p.k.” oraz wniosku o warunkowe umorzenie postępowania kierowanego w sprawie o takie przestępstwo⁷,

- utrwalenie przyznanego Komisji prawa kierowania wniosków do Prokuratora Generalnego o wniesienie kasacji albo skargi nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia kończącego sprawę „w zakresie przestępstw” z rozdziału XXV popełnionych na szkodę małoletnich poniżej lat 15⁸, w sytuacji, gdy przepisy statuujące te środki zaskarżenia kreują je jako uprawnienie Prokuratora Generalnego i nie przewidują jego w tym zakresie działania na czyjkolwiek wniosek,
- nałożenie na prokuratora obowiązku wstąpienia do prowadzonego przez Komisję postępowania wyjaśniającego - w sytuacji śmierci „osoby poszkodowanej” i niewstąpienia do tego postępowania jej osoby najbliższej - z równoczesnym pozbawieniem go prawa wniesienia sprzeciwu na prowadzenie tego postępowania⁹.

Z uwagi na ustrojowy i procesowy status prokuratora monitorowanie realizowanych przez niego czynności procesowych, *nota bene* coraz bardziej i - wobec niejasności przepisów - nie wiadomo jak dalece ingerujące w tok postępowania przygotowawczego, połączone z możliwością zawiadamiania prokuratora nadrzędnego o stwierdzonych nieprawidłowościach, jest co najmniej nadmiarowe, zwłaszcza w kontekście sądowej kontroli nad prawidłowością tego stadium postępowania.

Sprzeczne z przepisami Kodeksu postępowania karnego i godzące w cele postępowania karnego, a zwłaszcza postępowania przygotowawczego, oraz nieuwzględniające roli prokuratora jako gospodarza tego etapu postępowania, pozostaje również przyznanie Komisji w projektowanym art. 24 ust. 2 *ustawy o Komisji* „prawa wglądu do akt postępowania przygotowawczego, także w Urzędzie Komisji” oraz „uzyskiwania informacji o toczącym się postępowaniu przygotowawczym, w tym

⁶ Projektowany art. 26 *ustawy o Komisji*.

⁷ Projektowany art. 24 ust. 5 *ustawy o Komisji*.

⁸ Projektowany art. 3 ust. 2 pkt 4 *ustawy o Komisji*.

⁹ Projektowany art. 36a ust. 4 *ustawy o Komisji*.

o rodzaju i o terminach podjętych czynności” - chyba że sprzeciwia się temu dobro postępowania przygotowawczego. W konsekwencji może to:

- utrudnić, a nawet udaremnić gromadzenie dowodów, a w efekcie pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności karnej,
- prowadzić do naruszenia tajemnic prawnie chronionych,
- godzić w prawa pokrzywdzonego i prowadzić do wtórnej wiktymizacji, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że rozpatrywane czyny dotyczą najbardziej intymnej sfery jego życia,
- powodować wątpliwości w zakresie wykładni i stosowania prawa wskutek kolizji przepisów Kodeksu postępowania karnego i *ustawy o Komisji*.

Odnosząc się do projektowanych uprawnień Komisji o charakterze kontrolno - monitorującym przypomnieć trzeba, że w wyroku z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż prokuratorzy, jako osoby wchodzące w skład prokuratury, organu ochrony prawnej, korzystają z atrybutu niezależności¹⁰. Rozwiązania przyjęte w projektowanych przepisach art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 24 *ustawy o Komisji* budzą zatem wątpliwości w aspekcie ograniczenia niezależności prokuratorów, zwłaszcza w korelacji z obowiązującym art. 35 tej ustawy, którego projektodawca nie zdecydował się wyeliminować, pomimo tego, że jawi się to jako pożądane. Przepisy art. 35 *ustawy o Komisji* nie precyzują bowiem zakresu tych zleczanych prokuratorowi przez Komisję czynności, co w sytuacji braku możliwości dokonania przez niego oceny ich trafności i celowości, nie powinno pozostawać nieokreślone. Co więcej, wątpliwe pozostaje, czy i w jakim zakresie prokurator ma być związany wskazanym w art. 35 ust. 1 *ustawy o Komisji* wystąpieniem Komisji - skoro postępowanie przed Komisją nie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania karnego - oraz w jakim trybie miałyby wykonywać zlecone przez nią czynności, a tym bardziej zlecać je Policji, jeśli wziąć pod uwagę, że na przeszkodzie ich realizacji stoi przepis art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k.

Ze względu na niezależność prokuratorów oraz treść art. 156 § 5 k.p.k., statuowane w *ustawie o Komisji* prawo wglądu do akt postępowania przygotowawczego oraz

¹⁰ OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23.

uzyskiwania informacji o takim postępowaniu powinno zostać wyeliminowane. Wyposażenie bowiem Komisji w uprawnienie wglądu do akt postępowania przygotowawczego na każdym jego etapie, a więc również przed zabezpieczeniem istotnych w sprawie dowodów, i to „także w Urzędzie Komisji”, może nie tylko negatywnie wpłynąć na dynamikę całego postępowania, ale pozostaje w sprzeczności z przepisami Kodeksu postępowania karnego, ściśle reglamentującymi dostęp do tych akt tak stron, jak i innych osób. Wszak osiągnięcie celów postępowania przygotowawczego, o których mowa w art. 297 § 1 k.p.k., wymaga zabezpieczenia jego prawidłowego toku i minimalizowania ryzyka jego zakłócenia w jakikolwiek sposób, czemu służy zwłaszcza ograniczenie dostępności do wiedzy o dokonanych w sprawie ustaleniach i zamierzonych działaniach procesowych.

Komisja, sama kreowana na organ niezależny, nie powinna i nie może naruszać niezależności organów prowadzących postępowanie karne. Tym samym nie można zgodzić się na kształtowanie jej pozycji ustrojowej jako organu nad prokuraturą nadrzędnego i nadzorczego.

Co więcej, uwzględniając wyrażone w preambule nowelizowanej *ustawy o Komisji* motywy działania ustawodawcy oraz cele, dla realizacji których Komisja została powołana, a w szczególności „dobro osób, które jako dzieci cierpiały na skutek czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności” oraz „powinność uczynienia zadość społecznemu poczuciu sprawiedliwości” należałoby rozważyć, czy przyjęte rozwiązania umożliwiające działanie przez Komisję w postępowaniu przygotowawczym bez zgody, a nawet pomimo sprzeciwu pokrzywdzonego, nie pozostają z nimi w sprzeczności.

Opiniując przedstawiony *projekt* nie sposób także nie zwrócić uwagi na mogące w przyszłości skutkować wątpliwościami interpretacyjnymi nieskorelowanie art. 41 *ustawy o Komisji*¹¹ ze zmienianym art. 1 pkt 2 i innymi przepisami tej ustawy, w których „czyny i czynności przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę

¹¹ Art. 41. 1. Kto zawiadamia Komisję o popełnieniu czynu zabronionego przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego poniżej lat 15 lub czynu określonego w art. 240 Kodeksu karnego, wiedząc, że czynu tego nie popełniono, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

2. Tej samej karze podlega, kto w zgłoszeniu wniesionym do Komisji lub w postępowaniu prowadzonym przez Komisję fałszywie oskarża inną osobę o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w ust. 1.

małoletniego poniżej lat 15” zastąpiono „przestępstwami przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, o których mowa w rozdziale XXV Kodeksu karnego popełnionymi na szkodę małoletniego poniżej lat 15”. Zważywszy na to oraz na utrzymanie przez projektodawcę dotychczasowej konstrukcji ujętych w art. 41 *ustawy o Komisji* przepisów, w ramach której raz jest mowa o „zawiadomieniu” (ust. 1), a innym razem o „zgłoszeniu” (ust. 2), którym to zresztą sformułowaniem w odniesieniu do zawiadomień kierowanych do Komisji posłużono się w innych przepisach *ustawy o Komisji*¹², skuteczne stosowanie tych penalnych unormowań może okazać się, jeśli nie niemożliwe, to co najmniej utrudnione.

Skoro zaś już mowa o owym „zgłoszeniu”, to należy zauważyć, że projektowany przepis art. 5 ust. 2 *ustawy o Komisji*, wprowadza fakultatywną możliwość odmowy przez Komisję, w tym także „organom władzy publicznej”, ujawnienia danych osoby, od której uzyskała informację oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, a także zgromadzonej dokumentacji - jeżeli uzna to za niezbędne dla ochrony czci, praw i godności tych osób. Przepis ten nie został jednak powiązany z właściwymi przepisami Kodeksu postępowania karnego, co może prowadzić do kolizji uprawnień organów i w rezultacie utrudniać prowadzone postępowania przygotowawcze.

W dalszym ciągu natomiast projektowana regulacja nie eliminuje wątpliwości interpretacyjnych odnośnie tego, czy osoba, której dotyczy zgłoszenie to potencjalny pokrzywdzony, czy potencjalny sprawca. Co więcej, biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 22 ust. 1 *ustawy o Komisji* przekazanie zgłoszenia przez Komisję jest obowiązkowe, to projektowany przepis pozostaje z tą regulacją niespójny, gdyż trudno sobie wyobrazić, na czym polegałoby owo „przekazanie zgłoszenia”, skoro Komisja mogłaby w nim nie wskazywać, kto został pokrzywdzony czynem zabronionym, a jeśli potencjalny sprawca jest znany – także przez kogo.

W sposób co najmniej wprowadzający w błąd sformułowane zostały także projektowane przepisy art. 1 pkt 2, art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 i art. 19 *ustawy o Komisji*. Zauważyć i podkreślić trzeba, że Komisja nie „wyjaśnia” przypadków przestępstw z rozdziału XXV popełnionych na szkodę małoletnich poniżej lat 15, nie „zwalcza” tego typu przestępstw, ani tym bardziej nie „prowadzi postępowań” w sprawach o takie

¹² Zob. np. art. 21-23 *ustawy o Komisji*.

przestępstwa. Do prowadzenia postępowań w sprawach o przestępstwa, w tym także te wskazane w art. 1 pkt 2 *ustawy o Komisji*, powołana jest bowiem nie Komisja, lecz inne organy państwa – organy postępowania karnego, w tym zwłaszcza prokurator. Komisja natomiast może prowadzić wyłącznie postępowanie wyjaśniające w sprawie wpisu do rejestru, zaś w razie otrzymania zgłoszenia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa nie prowadzi postępowania w sprawie o przestępstwo, lecz przekazuje zgłoszenie prokuratorowi¹³. Co więcej, choć treść art. 19 pkt 1 *ustawy o Komisji*, jak i sam tytuł oddziału 2. w rozdziale 4. („Wszczęcie postępowania”) mogłyby to sugerować, to jednak zgłoszenie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa nie inicjuje „postępowania przed Komisją”. Tym samym projektowany art. 19 *ustawy o Komisji* nie tylko nie koryguje dotychczasowych wad konstrukcyjnych nowelizowanej ustawy, lecz wręcz je pogłębia.

Wprowadzając nadmiarowe, jeśli wziąć pod uwagę treść art. 23 *ustawy o Komisji*, zmiany w art. 22 tej ustawy, projektodawca nie zdecydował się natomiast na dokonanie pożądanej modyfikacji ust. 1 tego artykułu, którego wadliwość ma negatywny wpływ na prowadzone postępowania przygotowawcze. Zgodnie z tym przepisem mianowicie Komisja niezwłocznie przekazuje zgłoszenie prokuratorowi „prokuratury właściwej ze względu na miejsce zamieszkania osoby poszkodowanej”, co mając na względzie obowiązujące przepisy wyznaczające właściwość jednostek organizacyjnych prokuratury do prowadzenia postępowań w konkretnych sprawach, nierzadko powoduje przekazywanie tego zgłoszenia niezgodnie z tą właściwością. W konsekwencji konieczne jest więc jego przekazanie przez prokuratora, do którego wpłynie, jednostce właściwej, a to z jednej strony mnoży zbędne czynności, a z drugiej wydłuża rozpoznawanie spraw. Co więcej, przepis ten nie przewiduje nie tylko sytuacji, w której przestępstwo mogłoby być popełnione poza granicami Polski, ale także takiej, w której to „poszkodowany” poza granicami Polski zamieszkuje.

W *projekcie* nie przewidziano również żadnej formy kontroli w przypadku nieprzekazania przez Komisję zgłoszenia prokuratorowi, tak na podstawie art. 22 ust. 3, jak i art. 23 *ustawy o Komisji*. O ile zatem niezasadne zawiadomienia o przestępstwie skierowane do prokuratora rozpatrywane są w trybie Kodeksu postępowania karnego,

¹³ Zob. art. 22 ust. 1 *ustawy o Komisji*.

a co za tym idzie istnieje możliwość zaskarżenia decyzji o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego, o tyle w przypadku uznania przez Komisję zgłoszenia za bezzasadne zgłaszającemu odwołanie nie przysługuje¹⁴.

Remedium na wskazane wady unormowań w zakresie procedowania ze zgłoszeniem byłoby ich całkowite wyeliminowanie z *ustawy o Komisji*, gdyż Komisja niewątpliwie jest instytucją państwową, a te – zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k. – zobowiązane są niezwłocznie zawiadomić prokuratora lub Policję o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, o którym dowiedziały się w związku ze swoją działalnością.

Co więcej, z punktu widzenia efektywności postępowania karnego, które miałyby być prowadzone w następstwie przekazania przez Komisję wspomnianego „zgłoszenia” właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury, niezbędne jest wyłączenie stosowania w tym zakresie, tj. w odniesieniu do informacji i dokumentów przekazywanych prokuratorowi na podstawie przepisów projektowanej ustawy, przywołanego już uregulowania zawartego w art. 5 ust. 2 *ustawy o Komisji*, umożliwiającego Komisji odmowę ujawnienia danych osoby, od której uzyskała ona informacje oraz danych osoby, której zgłoszenie to dotyczy.

Pomijając już wadliwość językową oraz nieadekwatność do zakresu regulacji i zadań Komisji tak nowego tytułu ustawy, jak i proponowanej nowej nazwy tego organu, którego działalność zmienia ustawa normuje, nie sposób nie odnieść się jeszcze do chociażby kilku z ujętych w przedstawionym *projekcie* przepisów. Przykładowo, sformułowany enigmatycznie i niekonsekwentnie projektowany art. 3c ust. 1 *ustawy o Komisji* zdaje się mieć na celu wprowadzenie nieograniczonego prawa dostępu Komisji do informacji stanowiących tajemnicę zawodową, a w tym tajemnicę lekarską. Paradoksalnie więc Komisja zostaje wyposażona w prawo do zwalniania z tajemnicy lekarskiej, którego to uprawnienia nie posiada prowadzący lub nadzorujący postępowania przygotowawcze, w tym w sprawach o przestępstwa popełnione na szkodę małoletnich, prokurator.

Z kolei nakładając na prokuratora obowiązek przekazywania Komisji z urzędu: aktu oskarżenia, wniosku o warunkowe umorzenie postępowania lub „wniosku w trybie

¹⁴ Projektowany art. 23 ust. 2 *ustawy o Komisji*.

art. 335 k.p.k.” – o każde przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, o którym mowa w rozdziale XXV Kodeksu karnego, popełnione na szkodę małoletniego poniżej lat 15¹⁵, projektodawca nie skorygował budzącej liczne wątpliwości interpretacyjne regulacji dotyczącej prawa Komisji do „uczestniczenia w prowadzonym postępowaniu (...) na prawach oskarżyciela posiłkowego”. Wprawdzie przewidziano modyfikację art. 25 ust. 1 pkt 2 *ustawy o Komisji*, wskazując, że uczestnictwo to może odbywać się na każdym etapie postępowania, aż do zakończenia przewodu sądowego w II. instancji, zaś w kolejnych przepisach tego artykułu uregulowano kwestię zgody pokrzywdzonego na takie działanie Komisji, niemniej jednak użycie niespójnego z terminologią Kodeksu postępowania karnego sformułowania „na prawach oskarżyciela posiłkowego”, nadal pozostawi wątpliwości co do tego, czy status Komisji w takich postępowaniach odpowiada statusowi oskarżyciela posiłkowego, a w szczególności, czy dotyczy jej przewidziany dla pokrzywdzonego w art. 54 § 1 k.p.k. termin do złożenia oświadczenia o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego oraz czy może ona we własnym zakresie inicjować postępowanie jurysdykcyjne w I. lub II. instancji. Wątpliwości w tym obszarze pogłębia projektowana regulacja wskazująca na możliwość udzielenia przez pokrzywdzonego zgody na uczestniczenie przez Komisję w postępowaniu na prawach oskarżyciela posiłkowego „także ustnie do protokołu na rozprawie głównej”¹⁶.

Niespójna z obowiązującymi przepisami jest również regulacja ujęta w projektowanym art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. b *ustawy o Komisji*. Wedle niej bowiem zadaniem Komisji miałyby być m.in. „zawiadamianie właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, o którym mowa w rozdziale XXV Kodeksu karnego” na szkodę małoletniego poniżej lat 15. Tym samym unormowanie to jest nieadekwatne do zakresu penalizacji art. 240 § 1 k.k., gdyż w obszarze popełnionych na szkodę małoletniego poniżej lat 15 przestępstw z rozdziału XXV Kodeksu karnego karze podlega niezawiadomienie o przestępstwie z art. 197 § 3 lub 4, art. 198 i art. 200, ale już np. nie z art. 200a § 1 lub § 2.

¹⁵ Projektowany art. 24 ust. 5 *ustawy o Komisji*.

¹⁶ Projektowany art. 25 ust. 2 *ustawy o Komisji*.

Nie przekonuje także uzasadnienie zmian w zakresie wymogów stawianych członkom Komisji, a sprowadzających się do ich złagodzenia wskutek ograniczenia skazań, które uniemożliwiają powołanie na członka Komisji czy też powodują wygaśnięcie członkostwa w Komisji, wyłącznie do tych za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe¹⁷.

Razi również utożsamianie przez projektodawcę odmiennie rozumianych w prawie pojęć „pokrzywdzony” i „poszkodowany” przejawiające się w ich zamiennym używaniu w konstruowanych przepisach¹⁸.

O ile natomiast za słuszną należy uznać propozycję ustanowienia tajemnicy zawodowej członków Komisji i pracowników Urzędu Komisji, o tyle już jej sformułowanie w projektowanym przepisie art. 18a *ustawy o Komisji* nie stwarza należytej gwarancji, że będzie ona przestrzegana, a jej naruszenie będzie mogło być skutecznie ścigane. Użyty przez projektodawcę zwrot „są zobowiązani do nieujawniania osobom nieuprawnionym”, zamiast - jak to jest w innych aktach prawnych tajemnice takie statuujących - „są zobowiązani zachować w tajemnicy”, będzie bowiem powodował wątpliwości tak w zakresie interpretacji tych przepisów, jak i ocen podjętych zachowań, zwłaszcza w sytuacji powoływania się przez przekazującego informację na przekonanie o istnieniu u osoby, której informację przekazano, uprawnienia do jej otrzymania.

Nieprecyzyjnie i niespójnie z regulacjami ujętymi w Kodeksie postępowania cywilnego sformułowane zostały natomiast przepisy dotyczące „nakładania kar na świadków i biegłych” oraz sprowadzania świadka. W szczególności nie określono, jakie to mają być „kary”, przewidziano je w zasadzie za każdą „odmowę lub uchylenie się od odpowiedzi na zadawane pytania przez świadka i biegłego”, zaś zamiast „przymusowego sprowadzenia świadka”, które unormowane jest w art. 274 § 1 k.p.c. wprowadzono „przymus sprowadzenia świadka”, nie wskazując przy tym przesłanek uzasadniających stosowanie owego „przymusu”, a za to obligując sąd do jego zarządzenia na wniosek Komisji¹⁹.

¹⁷ Art. 1 pkt 9 i pkt 11 lit. a *projektu*.

¹⁸ Zob. np. projektowane przepisy: art. 3 ust. 2 pkt 2, art. 10 ust. 3 pkt 3, art. 21 ust. 3, art. 25 ust. 2 i 5, art. 27 ust. 2 *ustawy o Komisji*.

¹⁹ Projektowane art. 30 ust. 6 i 7 *ustawy o Komisji*.

Abstrahując od kwestii dokonywania wpisów w publicznym rejestrze przez organ pozasądowy oraz w odniesieniu do ocenianych w aspekcie prawnokarnym czynów, które uległy przedawnieniu, niezrozumiałe pozostaje powtórzenie w projektowanej nowelizacji *ustawy o Komisji* unormowania, które do kwestii nieuregulowanych w ustawie nakazuje stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. W rezultacie prowadzi to do pozbawienia osoby, której grozi wpis do rejestru, istotnych gwarancji procesowych. Może ona bowiem wprowadzić ustanowić pełnomocnika, ale nie ma prawa do pełnomocnika z urzędu²⁰. Co więcej, osoba taka może przyznać się do zachowania będącego podstawą wpisu do rejestru, może nie stawić się na wysłuchanie lub odmówić odpowiedzi na pytania, ale nie ma prawa odmówić złożenia wyjaśnień czy złożyć wniosków dowodowych.

Równocześnie projektodawca wprowadza w art. 31a ust. 3-7 *ustawy o Komisji* instytucję „świadka anonimowego”, a więc instytucję znaną na gruncie Kodeksu postępowania karnego. O ile jednak w procedurze karnej dla zastosowania tej instytucji konieczne jest zaistnienie przesłanek określonych w art. 184 § 1 k.p.k., o tyle na gruncie projektowanych przepisów *ustawy o Komisji* przesłanek takich nie przewidziano, wskazując wyłącznie, że Komisja na wniosek osoby poszkodowanej, osoby zgłaszającej lub świadka może zanonimizować ich dane osobowe, adres, wizerunek oraz inne informacje umożliwiające ich identyfikację. Tym samym projektodawca dopuszcza możliwość wyłączenia identyfikacji wskazanych osób, a w tym pokrzywdzonego, nawet gdyby to miało znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a to nie pozostaje bez wpływu na prawa uczestników postępowania wyjaśniającego, zwłaszcza zaś osoby, której ma dotyczyć wpis do rejestru. Co więcej, o ile w przepisach art. 184 k.p.k. postępowanie w zakresie czynności z udziałem świadka *incognito* objęte jest tajemnicą o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, o tyle w *ustawie o Komisji* objęcia go takimi klauzulowanymi tajemnicami nie przewidziano.

Jako nie dość precyzyjny jawi się również projektowany przepis art. 37a *ustawy o Komisji*, umożliwiający Komisji wydanie postanowienia o odmowie wpisu do rejestru, jeżeli uzna, że zamieszczenie danych w tym rejestrze spowodowałoby „niewspółmiernie surowe skutki” dla osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy

²⁰ Projektowany art. 28 ust. 5 *ustawy o Komisji*.

przekazanych przez prokuratora albo właściwy sąd, a w stosunku do tej osoby nie zachodzi „wysokie prawdopodobieństwo” popełnienia przestępstwa z rozdziału XXV Kodeksu karnego na szkodę małoletniego poniżej lat 15²¹. Ocenność pojęć, którymi w tym przepisie się posłużono może w konsekwencji prowadzić do dowolności decyzji w przedmiocie wpisu do rejestru.

Nie sposób także nie zwrócić uwagi na niekonsekwencję projektodawcy w zakresie środków zaskarżenia przewidzianych od postanowień w przedmiocie wpisu do rejestru. W projektowanych przepisach art. 38 i art. 38d *ustawy o Komisji* wskazał on mianowicie, że od orzeczeń o wpisie do rejestru oraz o odmowie wpisu do rejestru przysługuje odwołanie do sądu okręgowego, zaś od orzeczeń oddalających, odrzucających lub uwzględniających odwołanie, o których mowa w projektowanym art. 38c ust. 1-3 *ustawy o Komisji*, przysługuje skarga kasacyjna. Równocześnie jednak zmieniając w art. 6 *ustawę o Sądzie Najwyższym*²² wśród spraw należących do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ujął rozpoznawanie „odwołań” od postanowień Komisji w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych²³.

Wracając jednak do unormowań dotyczących odwołań wnoszonych do sądu okręgowego, zauważyć należy, że zawierają one lukę. Projektodawca wiążąc właściwość miejscową tego sądu z miejscem zamieszkania wnoszącego odwołanie w chwili wydania postanowienia przez Komisję, nie przewidział, że ten takiego miejsca może nie posiadać, albo może posiadać je poza granicami Polski.

Projektowane przepisy budzą również wątpliwości natury konstytucyjnej, a to wskutek wyłączenia spod udostępniania jako informacji publicznej „dokumentacji zgromadzonej przez Komisję”, której to „dokumentacji” nie zdefiniowano, ograniczając się do wskazania, że zawiera się w niej „dokumentacja zgromadzona w toku postępowania wyjaśniającego” oraz postanowienia i uchwały Komisji²⁴. Przy takim ujęciu dokumentacją niepodlegającą udostępnieniu na podstawie *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*²⁵ byłby zatem zbiór wszystkich

²¹ Projektowany art. 37a *ustawy o Komisji*.

²² Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1904, z późn. zm.), dalej jako: *ustawa o SN*.

²³ Projektowany art. 26 § 1 pkt 3a *ustawy o SN*.

²⁴ Projektowany art. 5 ust. 3 *ustawy o Komisji*.

²⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

dokumentów uzyskanych lub wytworzonych przez Komisję, co prowadziłoby do naruszenia mającego rangę konstytucyjną prawa do informacji publicznej. O ile bowiem ograniczenie takie w odniesieniu do dokumentów zgromadzonych w postępowaniu wyjaśniającym może znajdować uzasadnienie ze względu na konieczność zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób, o tyle nie sposób takiego uzasadnienia znaleźć w stosunku do dokumentów związanych z bieżącym funkcjonowaniem Komisji, a w tym z finansowaniem jej działalności i wydatkowaniem przez nią środków publicznych.

Komisja jako organ państwowy, realizujący zadania władzy publicznej, jest przecież podmiotem objętym konstytucyjnym obowiązkiem udzielania informacji o swojej działalności, w tym w formie udostępniania dokumentów zawierających taką informację. *Ustawa o Komisji*, poza art. 43 ust. 2 stanowiącym o jawności corocznego raportu z działalności Komisji i jego publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Komisji, nie zawiera przepisów, które określałyby zasady i tryb dostępu do dokumentów zawierających informację publiczną. Regulacji takich nie przewidziano także w *projekcie*. Tym samym, wprowadzenie projektowanego art. 5 ust. 3 *ustawy o Komisji* może spowodować ograniczenie konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji publicznej w odniesieniu do wszelkich wytworzonych lub uzyskanych przez Komisję dokumentów zawierających taką informację, za wyjątkiem corocznego sprawozdania z działalności Komisji, które zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 42 i art. 43 *ustawy o Komisji* ma zastąpić przewidziany dotychczas coroczny raport z działalności tej Komisji. To zaś nasuwa istotne wątpliwości co do zgodności projektowanych unormowań z art. 61 ust. 1-3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, ustawa nie może bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa określonego w Konstytucji i za niedopuszczalne uznać należy wprowadzanie w ustawie dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej²⁶.

Zaprezentowane uwagi mają dość ogólny charakter, gdyż ze względu na obszerność ujętych w *projekcie* regulacji oraz intensywność jego ingerencji

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 45.

w przepisy ustrojowe, materialne i proceduralne, trudno szczegółowo wskazać na wszystkie problemy wiążące się z proponowanymi rozwiązaniami oraz wyliczyć ich mankamenty. Niemniej jednak już te zaprezentowane zastrzeżenia wskazują na potrzebę wnikliwej analizy przedstawionego *projektu* oraz drobiazgowej weryfikacji ujętych w nim regulacji w kontekście ich konstytucyjności, funkcjonalności i spójności z obowiązującymi przepisami.

z uwzględnieniem

Dariusz Barński