



Warszawa, 17-09-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

II.510.1089.2025.KM/PZ

Pan

**Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

zwracam się do Pana Ministra w sprawie konieczności zmiany regulacji odnoszących się do ujętego obecnie jako środek administracyjny wpisu do Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym, regulowanego w ustawie o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich¹, w szczególności zaś zmiany sposobu oraz przesłanek jego stosowania.

W związku z zastrzeżeniami podnoszonymi przez sądy powszechne, Sąd Najwyższy², jak i Rzecznika Praw Obywatelskich, należy wskazać na problemy natury konstytucyjnej związane z obecnym modelem funkcjonowania Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym. Główne uwagi w tym obszarze to:

1. Zastrzeżenia dotyczące naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w aspekcie rzetelnego procesu i prawa do sądu, które realizuje się również przez prawo uruchomienia procedury przed sądem oraz właściwe uregulowanie procedury

¹ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz. U. z 2026 r. poz. 110 z późn. zm.; dalej jako: u.p.z.p.s.).

² Zob. m.in. Postanowienie SN z 8.10.2021 r., V KK 444/19, LEX nr 3520434.; Postanowienie SN z 4.03.2020 r., V KK 279/19, LEX nr 3260359.; Postanowienie SN z 30.01.2020 r., V KK 201/19, LEX nr 3260250.; Postanowienie SN z 9.07.2020 r., V KK 551/19, LEX nr 3277835.

sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a także prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury. Zastrzeżenia dotyczące niezgodności ustanowienia obligatoryjnego wpisu do Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym osób, które popełniły przestępstwo po ukończeniu 17 lat, a przed ukończeniem 18 roku życia, z zasadą nadrzędnej ochrony dobra dziecka, wynikającą zarówno z art. 72 Konstytucji RP, jak i m.in. art. 40 Konwencji o prawach dziecka.

2. Zastrzeżenia dotyczące naruszenia prawa do obrony wynikającego z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP.
3. Zastrzeżenia dotyczące naruszenia prawa do prywatności i poszanowania życia rodzinnego, chronionego na mocy przepisu art. 8 EKPC³, art. 17 ust. 1 MPPOiP⁴ i art. 47 Konstytucji RP oraz art. 51 Konstytucji RP w zakresie autonomii informacyjnej.
4. Zastrzeżenia dotyczące naruszenia zasad *lex retro non agit*⁵ oraz *nullum crimen (nulla poena) sine lege anteriori*⁶.

Rozważając specyfikę wpisu do Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym oraz jego miejsce w systemie prawa karnego, należy w pierwszej kolejności zauważyć jego podobieństwo do środków karnych, mimo, że formalnie nie jest on ujęty w ich enumeratywnym katalogu. Oddziałuje on w sposób zbliżony m.in. do:

- podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 43b k.k.) – prowadzi bowiem do ingerencji w sferę dóbr osobistych i ujawnienia informacji z życia prywatnego; oraz
- zakazu zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu (art. 41 k.k.), ponieważ wpis do Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym, w związku ze zmianami wprowadzonymi tzw. ustawą Kamilką⁷ ogranicza możliwość wykonywania jakiejkolwiek pracy zarobkowej, jeśli miałyby

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

⁵ Zakres zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje bowiem nie tylko odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r. sygn. P 10/02).

⁶ Zob. m.in. Postanowienie SN z 8.10.2021 r., V KK 444/19, LEX nr 3520434.

⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1606).

w miejscu tej pracy przebywać dzieci. Przykładowo, gdy hotel zajmuje się także prowadzeniem okolicznościowych imprez dla dzieci, kolonii, obozów sportowych, zgodnie z art. 21 u.p.z.p.s., każda osoba musi posiadać zaświadczenie z KRK. Dodatkowo, pracodawca ma obowiązek sprawdzić, czy taka osoba nie znajduje się w Rejestrze Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym, jeżeli bowiem się tam znajduje – nie może wykonywać żadnych zadań/działań, jeśli w danym miejscu przebywają dzieci.

Osoba wpisana do Rejestru, nawet z dostępem ograniczonym, jest w zasadzie społecznie napiętnowana, a swoboda jej działania w sferze zawodowej jest znacznie ograniczana. Zważywszy na to, nie ulega wątpliwości, że wpis do Rejestru dotyka sfery dóbr osobistych – dobrego imienia, prawa do prywatności – jak również pośrednio ogranicza on wolność wykonywania zawodu chronioną art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Jest w zasadzie nierozzerwalnie związany z osobą sprawcy przestępstwa, a jego skutki trwają przez czas nieoznaczony (wpis do Rejestru nie ulega bowiem wykreśleniu, chyba że ustawa stanowi inaczej⁸). Ma on charakter represyjno-prewencyjny, przy czym, patrząc całościowo na system prawny, aspekt represyjny zdaje się mieć pierwszeństwo.

Ze względu na praktyczną nieusuwalność wpisu gwarantowaną przez art. 8 u.p.z.p.s., środek w postaci zamieszczenia danych w Rejestrze publicznym jest środkiem o wyższej dolegliwości niż środek karny z art. 39 pkt 8 k.k. Dolegliwość wpisu nie jest przy tym ograniczona przesłankami jego usunięcia unormowanymi w art. 18 u.p.z.p.s., gdyż przesłanki te mają wyłącznie charakter techniczny, uwzględniający jedynie aspekty takie jak zatarcie skazania, stwierdzenie nieważności orzeczenia, czy też śmierć osoby objętej wpisem⁹. Jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt V KK 9/19¹⁰, ukształtowane na tle art. 7 EKPC i art. 15 MPPOiP, orzecznictwo jednoznacznie wskazuje, że pod pojęciem „kara” należy rozumieć całokształt reakcji prawnokarnej związanej z popełnionym przestępstwem. W tym rozumieniu „karą”, a więc reakcją prawnokarną związaną z popełnieniem przestępstwa, będzie też zamieszczenie danych personalnych skazanego w Rejestrze publicznym. Przywołać należy pogląd ETPC ukształtowany na gruncie art. 7 ust. 1 EKPC, że pojęcie „kary”, tak jak pojęcia „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” oraz „oskarżenia w sprawie karnej” z art. 6 ust. 1 EKPC, ma znaczenie autonomiczne. Aby ochrona przyznawana przez art. 7 była skuteczna, ETPC musi mieć możliwość wyjścia poza pozory i dokonania samodzielnej oceny tego, czy konkretny środek sprowadza się w

⁸ Zob. art. 8 u.p.z.p.s.

⁹ Vide: art. 18 u.p.z.p.s.

¹⁰ LEX nr 2649816.

istocie do „kary” w rozumieniu tego przepisu. Brzmienie art. 7 ust. 1 zdanie drugie, wskazuje, że punktem wyjścia wszelkiej oceny istnienia kary jest to, czy przedmiotowy środek został wymierzony w wyniku skazania za „czyn zagrożony karą”¹¹. Innymi czynnikami, które można wziąć pod uwagę w charakterze czynników istotnych w tej mierze są istota i cel danego środka, jego kwalifikacja w prawie krajowym, procedury związane z wydaniem i wykonaniem takiego środka oraz jego dolegliwość¹². Przyjęcie, że wpis danych sprawcy do Rejestru publicznego ma charakter kary, wpływa na jego dopuszczalność w odniesieniu do osób, które popełniły przed wejściem w życie ustawy czyny zakwalifikowane na podstawie przepisów wymienionych w art. 2 i art. 29 ust. 1 ustawy. Reguły intertemporalne wynikające z art. 29 i 30 ustawy nie powinny być bowiem sprzeczne z zakazem wstecznego stosowania prawa¹³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka na kanwie art. 6 EKPC przyjmuje autonomiczną definicję „sprawy karnej”. W orzecznictwie wypracowane zostały kryteria identyfikacji sprawy jako karnej, określane jako „kryteria Engel”¹⁴. Punktem wyjścia jest karna kwalifikacja czynu wynikająca z krajowego prawa karnego lub wykroczeniowego. Następnie należy wziąć pod uwagę charakter samego naruszenia, w tym, czy jest ono określone przez przepisy prawa znajdujące powszechne zastosowanie oraz skutkuje wymierzeniem sankcji o charakterze represyjnym i prewencyjnym. Zaznacza się przy tym, że owa sankcja nie może mieć na celu odszkodowania, ale zasadniczo ukaranie i powstrzymanie od przyszłych naruszeń. Na gruncie Konstytucji RP autonomiczna definicja „kary” obejmuje całokształt reakcji prawnokarnej związanej z popełnionym przestępstwem¹⁵. W tym rozumieniu „karą”, a więc reakcją prawnokarną związaną z

¹¹ W odniesieniu do francuskiego zautomatyzowanego rejestru sądowego sprawców przestępstw seksualnych lub z użyciem przemocy (Le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes - FIJAISV) ETPC stwierdził, że nie naruszono art. 7 ust. 1 EKPC, ponieważ rejestr ma charakter niepubliczny i pełni wyłącznie funkcję zabezpieczającą – zob. wyroki ETPC: z 17.12.2009 r., 16428/05, Gardel v. Francja, LEX nr 534923; z 17.12.2009 r., 5335/06, Bouchacourt v. Francja, LEX nr 534914; z 17.12.2009 r., 22115/06, M.B. v. Francja, LEX nr 534932.

¹² Wyrok ETPC z 8.06.1995 r., 15917/89, Jamil v. Francja, LEX nr 79973; wyrok ETPC(WI) z 17.09.2009 r., 10249/03, Scoppola v. Włochy, LEX nr 514350; wyrok ETPC z 10.07.2012 r., 42750/09, Del Rio Prada v. Hiszpania, LEX nr 1170158.

¹³ Postanowienie SN z 9.07.2020 r., V KK 551/19, LEX nr 3277835.

¹⁴ Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie Neumeister, nr skargi 1936/63, LEX nr 80785; z dnia 17 stycznia 1970 r. w sprawie Delcourt p. Belgii, nr skargi 2689/65, LEX nr 80778; z dnia 23 listopada 1976 r. w sprawie Engel i in. p. Niderlandom, nr skargi 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, LEX nr 80796; z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk p. RFN, nr skargi 8544/79, LEX nr 80977; z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie Bendenoun p. Francji, nr skargi 12547/86, LEX nr 80537.

¹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt V KK 9/19, LEX nr 2649816.

popęlnieniem przestępstwa będzie więc niewątpliwie zamieszczenie danych personalnych skazanego w Rejestrze publicznym.

J. Majewski zauważa, że przymiotnik „karna” w zwrocie „odpowiedzialność karna” znaczy tyle, co „dotycząca kary, przewidująca zastosowanie kary”, a więc czegoś, co nierozdzielnie łączy się z pewną dolegliwością¹⁶. Nie można mieć wątpliwości, że podstawą wykładni zwrotu „odpowiedzialność karna” użytego w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP nie mogą być tylko wskazania językowych dyrektyw wykładni. Zwrotowi temu przypisuje się zatem znaczenie autonomiczne, uwzględniające właściwy kontekst funkcjonalny oraz aksjologiczny wspomnianego przepisu¹⁷. Ów kontekst zaś jednoznacznie przemawia za szerokim rozumieniem pojęcia odpowiedzialności karnej w obrębie art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie to wyznacza bowiem przedmiotowe granice stosowania gwarancji w sferze prawa represyjnego¹⁸. Stosownie do tego przyjąć trzeba, że „zakres stosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki”¹⁹.

Dla rozstrzygnięcia charakteru prawnego środka w postaci zamieszczenia danych w Rejestrze publicznym zasadnicze znaczenie ma nie tyle jednoznaczne „nazwanie” postępowania, z którym mamy do czynienia na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, ile stwierdzenie, czy wobec charakteru zawartych w niej norm prawnych istnieje konieczność zastosowania w ramach tego postępowania gwarancji konstytucyjnych i konwencyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej²⁰. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma szersze znaczenie od tego, jakie

¹⁶ J. Majewski, *O wybranych pojęciach odpowiedzialności karnej* w: P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, Warszawa 2012, s. 312.

¹⁷ Ibidem, s. 326; zob. także P. Sarnecki, *Komentarz do art. 42 Konstytucji* w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Warszawa 2016, LEX teza nr 3; T. Sroka, *Komentarz do art. 42 ust. 1 Konstytucji* w: M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1018-1023; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 42 Konstytucji* w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, Warszawa 2019, LEX teza nr 2.

¹⁸ J. Majewski, *O wybranych pojęciach odpowiedzialności karnej* w: P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, Warszawa 2012, s. 326.

¹⁹ Tamże, s. 326 i podane przez autora orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

²⁰ Szer. zob. P. Cychosz, *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego*, Kraków 2017, s. 234-253; A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum crimen sine lege jako wymóg przewidywalności konsekwencji prawnokarnych*, Kraków 2019, s. 327-487.

przyjmuje Kodeks karny²¹. Ustawowe znaczenie pojęcia „odpowiedzialność karna” nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji RP²². Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki²³.

Przypisanie wpisowi do Rejestru charakteru kary powoduje, że konieczne jest stosowanie wobec osób nim objętych pakietu gwarancyjnego wywodzonego z art. 42 Konstytucji RP. Kluczowe jest przy tym, aby osobie, której dane podlegać będą wpisowi, zapewnić prawo do obrony materialnej – w szczególności zaś środki przeciwdziałania dokonaniu wpisu, które w obecnym stanie prawnym są znacznie ograniczone – w rzetelnym procesie obejmującym możliwość przedstawienia we właściwy sposób swojej sprawy i argumentacji sądowi, w warunkach, które nie stawiają jednostki w wyraźnie niekorzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej²⁴.

Wpis do Rejestru, oddziałując bezpośrednio na sferę dóbr osobistych, prywatności i możliwości zawodowych, wymaga więc niewątpliwie pełnych gwarancji procesowych oraz orzekania w trybie zapewniającym poszanowanie prawo do obrony i prawa do rzetelnego procesu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

I. Naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w aspekcie prawa do rzetelnego procesu rozumianego jako prawo uruchomienia procedury przed sądem zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności. Realizacja zasady sprawiedliwości proceduralnej.

W odróżnieniu od przesłanek orzekania środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości z art. 39 pkt 8 k.k., możliwość obrony skazanego przed

²¹ Zob. M. Grzybowski, *Konstytucyjne ujęcie odpowiedzialności karnej (uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)* w: P. Kardas (red.), T. Sroka (red.), W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, Warszawa 2012, s. 131-146; T. Sroka, *Konstytucyjne aspekty instytucji kary łącznej. Zagadnienia wybrane* w: W. Górowski, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Zagadnienia teorii i nauczania prawa karnego. Kara łączna. Księga jubileuszowa Profesor Marii Szewczyk*, Warszawa 2013, s. 540-549.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, LEX nr 82401.

²³ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 września 1991 r., sygn. akt S 6/91, LEX nr 253732, 6 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, LEX nr 25538, 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, LEX nr 80205; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, LEX nr 133746.

²⁴ Zagadnienie szerzej omówione w punkcie II.

dokonaniem wpisu do Rejestru publicznego została przez ustawodawcę ograniczona temporalnie i merytorycznie w sposób, który pozostaje w kolizji z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i leżącą u ich podstaw zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Art. 29 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym przyznaje bowiem osobie, o której mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a i d ustawy, prawo wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyłączenie zamieszczenia jej danych w Rejestrze publicznym z przyczyny, o której mowa w art. 9 ust. 4, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, a zatem w terminie 2 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 30 ustawy), jeśli do popełnienia czynu doszło przed wejściem ustawy w życie, zaś do skazania już po jej wejściu w życie. Art. 29 u.p.z.p.s. ani żaden inny przepis tej ustawy nie zawiera obowiązku informowania skazanego o jego uprawnieniach wynikających z art. 29 ust. 2 ustawy.

W tym kontekście przypomnieć należy, że konstytucyjne zakotwiczenie dla zasady sprawiedliwości proceduralnej stanowi art. 2 Konstytucji RP, choć najczęściej wiązana jest ona z prawem do sądu wysłownym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości stanowi niewątpliwie element prawa do sądu. Trybunał przypominał jednak, że „Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie może być postrzegana tylko przez pryzmat konstytucyjnego prawa do sądu”²⁵. Zasada ta obejmuje wszystkie rodzaje postępowań przed organami władzy publicznej, w ramach których ma zapaść rozstrzygnięcie (decyzja, orzeczenie) dotyczące sytuacji prawnej jednostki (lub podmiotu podobnego)²⁶. Innymi słowy, „zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania”²⁷. Na zasadę tę składają się przynajmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu²⁸. „Ukształtowanie przez ustawodawcę środków i procedur mających na celu sanowanie – następco – ewentualnych błędów w procesie stanowienia prawa (np. postępowań wznowieniowych w wypadku ujawnienia okoliczności nieznanych wcześniej organowi) jest zabiegiem koniecznym, lecz nie jest zabiegiem wystarczającym. Ustawodawca nie może bowiem konstruować przepisów w taki sposób, aby wyłączały

²⁵ Wyrok TK z 12.04.2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39.

²⁶ Zob. wyrok TK z 15.12.2008 r., P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178; Wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66.

²⁷ Wyrok TK z 12.07.2011 r., SK 49/08, OTK-A 2011, nr 6, poz. 55.

²⁸ Wyrok TK z 12.04.2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39; zob. też wyrok TK z 2.10.2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118. oraz wyrok pełnego składu TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79.

możliwość dokonywania prawdziwych ustaleń faktycznych przez organ orzekający przed wydaniem rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach jednostki”²⁹.

Ograniczenie do dwóch miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyłączenie zamieszczenia danych skazanego w Rejestrze publicznym bez obowiązku informacyjnego już samo w sobie nie jest sprawiedliwe proceduralnie. Tworzy bowiem uprawnienie pozorne, z którego jednostka niekorzystająca z fachowej pomocy prawnej nie ma możliwości skorzystać. Zauważyć należy bowiem, że wpis do Rejestru publicznego jest konsekwencją skazania, której nie sposób doszukać się, ani w treści wyroku, ani w treści uzasadnienia tej decyzji procesowej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „celem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy”³⁰. Tymczasem takie ukształtowanie przepisów prawa materialnego przez ustawodawcę, które ruguje sąd z procesu decyzyjnego prowadzącego do nałożenia na jednostkę sankcji karnej, w istocie czyni ustawodawcę organem, który w sposób arbitralny dekretuje konieczność wydania rozstrzygnięcia o określonej treści, z całkowitym pominięciem choćby dyrektyw z art. 53 k.k. W sensie formalnym o skazaniu orzeka sąd, natomiast w sensie materialnym – jest on całkowicie pozbawiony możliwości sprawowania wymiaru sprawiedliwości i decydowania o prawach i wolnościach jednostki w rozumieniu art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP w zakresie konsekwencji skazania w postaci wpisu do Rejestru publicznego.

Zasadnicze znaczenie mają w tym kontekście dwa spośród elementów prawa do sądu, tj. prawo dostępu do sądu oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Wobec tego norma wynikająca z art. 30 i art. 29 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, w zakresie w jakim ogranicza możliwość złożenia wniosku o wyłączenie zamieszczenia danych w Rejestrze publicznym po upływie terminu 2 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia, jest niezgodna z zasadą prawa do sądu. Jest to bowiem termin, który *de facto* wyłącza możliwość złożenia wniosku osobie skazanej, która przebywa w zakładzie karnym, która nie ma dostępu do Internetu oraz która nie została poinformowana o fakcie dodania jej danych do

²⁹ Wyrok TK z 13.12.2022 r., K 4/21, OTK-A 2022, nr 79. W tym wyroku Trybunał uznał, że wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym wyłącznie na podstawie informacji organu postępowania karnego jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

³⁰ Wyrok TK z 12.05. 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38.

Rejestru, a w szczególności nie została pouczona o ograniczeniu terminem możliwości złożenia wniosku o wyłączenie danych z Rejestru.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zasada podziału władzy z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy warunków i zakresu dopuszczalnej delegacji pewnych uprawnień przynależnych władzy ustawodawczej na rzecz władzy sądowniczej oraz skierowanego odwrotnie wektora wzajemnych oddziaływań a odnoszącego się do dopuszczalności przekazywania władzy ustawodawczej, czy też raczej swoistego „zawłaszczania” przez tę część władzy państwowej, pewnych kompetencji należących do istoty wymiaru sprawiedliwości³¹. Zasada ta zostaje naruszona, jak słusznie zauważa L. Gardocki, w sytuacji, gdy „ustawodawca, nie znając okoliczności konkretnej sprawy, z góry rozstrzyga pewne kwestie wymiaru kary za sędziego, zdejmując z niego odpowiedzialność za prawidłowość wymierzonej kary i nadaje w tym zakresie działaniu sędziego cechę automatyzmu, zasadniczo sprzeczną z pojęciem sądenia”³². Tymczasem art. 29 ust. 2 u.p.z.p.s. nie daje jednostce prawa do weryfikacji przez sąd podstaw dokonania wpisu w Rejestrze publicznym, jak to jest w przypadku orzekania przez sąd o nałożeniu na skazanego środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości z art. 39 pkt 8 k.k., ale daje uprawnienie pozorne – gdyż niepoprzedzone obowiązkiem informacyjnym – do złożenia wniosku o orzeczenie przez sąd o wyłączeniu zamieszczenia danych tej osoby w Rejestrze publicznym tylko wtedy, gdy zachodzi wyjątkowy przypadek, uzasadniony wyłącznie dobrem małoletniego pokrzywdzonego.

Do władzy sądowniczej - i tylko do niej - należy rozstrzyganie nie tylko o sprawstwie i winie, lecz także o wymiarze kary. Inny organ państwowy nie posiada w tym zakresie kompetencji do zastępowania sądów w ich działalności orzeczniczej. Tym samym, wprowadzenie norm przewidujących sankcję bezwzględnie oznaczoną powoduje zachwianie równowagi pomiędzy władzami, o których mowa w art. 10 Konstytucji RP. Sprawia też, że organy sądowe zostają pozbawione w tym zakresie swoich kompetencji do sprawowania władzy sądowniczej, przyznanych na mocy art. 175 ust. 1 Konstytucji RP - w tym do wymierzania kary i określenia jej wysokości, z uwzględnieniem dyrektyw przewidzianych w art. 53 k.k.³³.

W związku z zasadą nadrzędnej ochrony dobra dziecka wynikającą z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, **wymaga również**

³¹ P. Cychosz, *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego*, Kraków 2016, s. 43 i n.

³² L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. X, Warszawa 2004, s. 178.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.04.2025 r., P 3/17, LEX nr 3855569, teza nr 3.1.5.

rozważenia takie ukształtowanie możliwości wpisu osób, które w chwili czynu nie ukończyły 18 lat, aby wpis miał charakter wyjątku a nie zasady. Utrzymywanie różnicowania w traktowaniu osób poniżej i powyżej 17 roku życia prowadzi do osłabienia celów wychowawczych i może skutkować nieproporcjonalną stygmatyzacją, utrudniającą reintegrację społeczną.

II. Naruszenie art. 42 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie realizacji prawa do obrony.

Powyżej wskazane przepisy ustawy wyłączają prawną możliwość złożenia wniosku o wyłączenie zamieszczenia danych w publicznym Rejestrze po upływie terminu 2 miesięcy, niezależnie od tego czy skazany został poinformowany o tym, że jego dane personalne będą zamieszczone w publicznym Rejestrze sprawców przestępstw na tle seksualnym oraz o tym, że w terminie 2 miesięcy powinien złożyć stosowny wniosek o wyłączenie zamieszczenia tych danych w Rejestrze. Prowadzi to do naruszenia art. 42 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie realizacji prawa do obrony.

Na skutek automatycznego zamieszczenia danych osobowych w Rejestrze publicznym, bez odrębnego postępowania, skazani zostają *de facto* pozbawieni konstytucyjnego prawa do obrony. Art. 29 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym narusza przysługujące podsądnym, materialne prawo do skutecznej i realnej obrony w rozumieniu art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca wprowadził bowiem w art. 29 ust. 2 ustawy mechanizm „quasi obronny” w postaci prawa do wystąpienia na drogę postępowania sądowego i ubiegania się o to, aby na mocy orzeczenia sądowego nie figurować w Rejestrze. W tym celu skazany musi złożyć w określonym terminie wniosek o wyłączenie zamieszczenia jego danych w Rejestrze, przy czym osoba, o której mowa w ust. 1 pkt. 1 lit. a i d ma prawo wystąpić do sądu z wnioskiem o wyłączenie zamieszczenia jej danych w Rejestrze publicznym wyłącznie z przyczyn, o których mowa w art. 9 ust 4 ustawy, tj. sytuacji, w której zachodzi wyjątkowy przypadek, uzasadniony wyłącznie dobrem pokrzywdzonego. Jest to zatem czynnik zewnętrzny, niebiorący w żadnym stopniu pod uwagę okoliczności związanych z samym podsądnym. Niezłożenie przedmiotowego wniosku przez skazanego w terminie 2 miesięcy, nawet z przyczyn przez niego niezawinionych, pozbawia go natomiast prawa do obrony. Zważywszy na fakt, że osoby, których dane podlegają wpisowi, niejednokrotnie znajdują się w zakładach karnych, gdzie zakres ich dostępu do informacji prawnej jest ograniczony, należy uznać, iż w praktyce zwłaszcza wobec tej grupy możliwość skorzystania z prawa do obrony będzie miała charakter wyłącznie teoretyczny.

Podstawową gwarancją prawa do obrony jest możliwość przedstawienia własnego stanowiska w sprawie i ustosunkowania się do sformułowanych zarzutów. Jednakże zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, możliwość wyłączenia z Rejestru publicznego danych osobowych sprawcy na tle seksualnym może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy zachodzi wyjątkowy przypadek uzasadniony wyłącznie dobrem małoletniego pokrzywdzonego. Ograniczenie to powoduje, że sąd rozpatrując wniosek skazanego o wyłączenie danych z Rejestru nie ma prawa kierować się przy tym dobrem sprawcy bądź członków jego rodziny, a ci ostatni w ogóle nie są uprawnieni, aby ubiegać się o jakiekolwiek orzeczenie w tym przedmiocie. Takie rozwiązanie narusza więc konstytucyjne prawa skazanego określone w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP.

Ograniczenie przesłanek wyłączenia zamieszczenia danych sprawcy w Rejestrze publicznym do wyjątkowego przypadku, uzasadnionego wyłącznie dobrem małoletniego pokrzywdzonego, oznacza, że sąd nie może wziąć pod uwagę jakiegokolwiek okoliczności odnoszącej się do czynu popełnionego przez sprawcę, stanowiącej cechy samego sprawcy albo jego sytuacji osobistej albo też antycypować konsekwencji dokonania wpisu dla sytuacji zawodowej i rodzinnej skazanego, albo też stanowiących powody dokonywania wpisów w Rejestrze publicznym w postaci prewencji generalnej i prewencji indywidualnej w sposób, o którym mowa w art. 53 § 1 k.k. Na gruncie art. 29 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym jednostka nie dysponuje zatem możliwością obrony w ujęciu materialnym (art. 42 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

III. Zastrzeżenia w przedmiocie naruszenia prawa do prywatności i poszanowania życia rodzinnego, chronionego na mocy przepisu art. 8 EKPC³⁴, art. 17 ust. 1 MPPOiP³⁵ i art. 47 Konstytucji RP oraz art. 51 Konstytucji RP w zakresie autonomii informacyjnej.

Stosowanie kar i środków karnych zawsze wiąże się z ograniczeniem praw, w tym praw chronionych konstytucyjnie i konwencyjnie, m. in. takich jak prawo do wolności osobistej, prawo własności, prawo do prywatności. Chociaż zdanie pierwsze art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza zasadę dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa lub wolności, zdanie drugie tego przepisu jednoznacznie przesądza, że

³⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

³⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw³⁶. Dopuszczalność i granice ograniczeń nie mogą być zaś rozpatrywane w oderwaniu od istoty (charakteru prawnego) określonej instytucji.

W sprawach karnych do ustalenia tego, czy dane ograniczenie praw i wolności oskarżonego jest niezbędne dla ochrony praw pokrzywdzonego i pozostałych członków społeczeństwa, dochodzi w procesie wyrokowania. Przed zastosowaniem w wyroku wobec oskarżonego reakcji karnej, sąd zobowiązany jest do przeprowadzenia testu proporcjonalności, którego ustawowym odpowiednikiem są przesłanki z art. 1 k.k. i art. 53 k.k. Innymi słowy, sąd zobowiązany jest baczyć, aby dolegliwość wynikająca z zastosowanej reakcji karnej spełniała wymogi związane z testem proporcjonalności wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tymczasem w przypadku środka w postaci zamieszczenia danych w Rejestrze publicznym taka możliwość została w znacznym stopniu ograniczona, a niekiedy nawet wyłączona. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 ustawy oraz art. 29 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy, sąd może orzec o wyłączeniu zamieszczenia danych osoby w Rejestrze publicznym tylko wtedy, gdy zachodzi wyjątkowy przypadek, uzasadniony wyłącznie dobrem małoletniego pokrzywdzonego. Taka regulacja, na podstawie której nie można przeprowadzić testu proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, godzi w prawo do prywatności i poszanowania życia rodzinnego, chronione na mocy przepisu art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPC³⁷, art. 17 ust. 1 MPPOiP³⁸.

Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym składa się z trzech oddzielnych baz danych, tj. omawianego powyżej Rejestru publicznego, Rejestru z dostępem ograniczonym oraz Rejestru osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, wydała

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00, LEX nr 48450.

³⁷ W odniesieniu do francuskiego zautomatyzowanego rejestru sądowego sprawców przestępstw seksualnych lub z użyciem przemocy (Le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes - FIJAISV) ETPC stwierdził, że nie naruszono art. 8 EKPC, ponieważ ingerencja państwa w prawo do życia prywatnego była w tych przypadkach dopuszczalna - spełniająca wymogi określone w art. 8 ust. 2 EKPC podkreślając, że dostęp do danych umieszczonych w rejestrze jest limitowany i ogranicza się wyłącznie do organów sądowych, policji i administracyjnych, związanych obowiązkiem zachowania poufności danych i jest możliwy tylko w dokładnie określonych okolicznościach, że skazany ma możliwość wnioskowania o poprawienie danych zawartych w rejestrze, a nawet o ich usunięcie w oparciu m. in. o odpadnięcie przesłanki prewencji indywidualnej – zob. wyroki ETPC: z 17.12.2009 r., 16428/05, Gardel v. Francja, LEX nr 534923; z 17.12.2009 r., 5335/06, Bouchacourt v. Francja, LEX nr 534914; z 17.12.2009 r., 22115/06, M.B. v. Francja, LEX nr 534932.

³⁸ Szerzej zob. P. Hofmański, *Prawo do poszanowania prywatności (art. 17 Paktu i art. 8 Europejskiej Konwencji Praw człowieka) a rozwiązywanie polskiego prawa karnego materialnego i procesowego*, w: *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, red. J. Skupiński, red. J. Jabukowska-Hara, Warszawa 1995, s. 253-256, 259-269.

postanowienie o wpisie w Rejestrze³⁹. Mimo teoretycznego zróżnicowania Rejestru publicznego względem Rejestru z dostępem ograniczonym, zauważyć należy, że drugi z nich nie chroni prywatności jednostki w stopniu zauważalnie wyższym niż Rejestr publiczny. Ze względu na szeroki katalog podmiotów mających do niego dostęp, obejmujący m.in. organizacje i pracodawców w większości sektorów zatrudnienia z uwagi na wymagania związane z obowiązywaniem tzw. ustawy Kamilka, należy uznać, że ograniczenie dostępu ma charakter w znacznej mierze formalny. Zjawisko to należy oceniać negatywnie, szczególnie przez pryzmat równoległego istnienia Krajowego Rejestru Karnego [dalej: KRK] i możliwości otrzymania przez osobę ubiegającą się o zatrudnienie w sektorze związanym z szeroko pojętym kontaktem z małoletnimi, zaświadczenia z KRK, umożliwiającego weryfikację niekaralności danej osoby za przestępstwa na tle seksualnym, co sprawia jednocześnie, że bezzasadne wydaje się tworzenie równoległej drogi weryfikacji tych informacji, w tym przede wszystkim drogi znacznie bardziej – mimo braku niezbędności takiego rozwiązania – ingerującej w prawo do prywatności osoby podlegającej wpisowi.

Automatyczne dokonanie wpisu danych osoby skazanej w tym Rejestrze w oparciu o art. 30 w zw. z art. 29 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym może utrwalić na długi okres jego stygmatyzację oraz utrudnić readaptację do życia zgodnego z porządkiem prawnym. Z uwagi na publiczny dostęp do danych personalnych sprawców przestępstw popełnionych na tle seksualnym, możliwa jest przy tym głęboka ingerencja w dobra osobiste jednostki. Udostępnienie danych sprawcy w Rejestrze publicznym wywoływać będzie skutki sięgające daleko w przyszłość, bez względu na to, czy będzie on stwarzał realne zagrożenie dla porządku prawnego. Może ono również wywołać zjawisko nękania przez anonimowe osoby postronne, a negatywne skutki mogą dotknąć także niewinnych osób należących do rodziny skazanego. Może ono także spowodować trudności w znalezieniu i podjęciu pracy przez skazanego po opuszczeniu zakładu karnego.

Istotnym jest przy tym, że obligatoryjne, automatyczne zamieszczenie danych w publicznym Rejestrze godzi w konstytucyjne prawo do prywatności i poszanowania życia rodzinnego, chronione na mocy przepisu art. 8 EKPC⁴⁰, art. 17 ust. 1 MPPOiP⁴¹ oraz art. 47 Konstytucji RP. Z art. 47 Konstytucji RP wynika bowiem spoczywający na

³⁹ Zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.s.

⁴⁰ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

⁴¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

ustawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich środków prawnych i procedur służących ochronie tych sfer życia jednostki. Nadto ochrona życia prywatnego, gwarantowana w art. 47 Konstytucji RP, obejmuje również autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji RP), oznaczającą prawo od samodzielnego decydowania o ujawnieniu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów.

Prawo do dysponowania swoimi danymi osobowymi stanowi jeden z elementów prawa do życia prywatnego, a brak podstawy prawnej do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą w rozumieniu art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, uzasadnia wątpliwości w zakresie zgodności art. 29 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, który przewiduje jedyny ustawowy tryb usuwania danych osobowych z Rejestru publicznego sprawców przestępstw na tle seksualnym z konstytucyjną normą art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji RP.

IV. Naruszenie zasad *lex retro non agit* oraz *nullum crimen (nulla poena) sine lege anteriori*.

Przepisami intertemporalnymi, zgodnie z brzmieniem tytułu Rozdziału 7 ustawy „Przepisy przejściowe i końcowe”, są art. 29 i art. 30 ustawy. Na pierwszy rzut oka treść wskazanych unormowań jawi się jako niespójna. Prawidłowa ich interpretacja, a zatem prawidłowe ustalenie treści norm intertemporalnych, nie może jednak prowadzić do wniosku, że jedno ze wskazanych unormowań jest unormowaniem pustym. Jednocześnie, z punktu widzenia ustalenia tego, czy przepisy te naruszają konstytucyjne standardy ochrony praw człowieka i tylko pomocniczo analizowane dalej standardy konwencyjne, zasadne jest wywiedzenie z treści art. 29 ust. 1 i art. 30 zdanie pierwsze i drugie intertemporalnego zakresu zastosowania ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. Dopiero wówczas możliwa będzie weryfikacja możliwości naruszenia standardów.

Wskazać należy, że językowa interpretacja treści zdania pierwszego art. 30 ustawy prowadzić powinna do wniosku, że zastosowanie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym jest wyłączone w sprawach, w ramach których do popełnienia czynu, o którym mowa w art. 2 ustawy (przestępstwa przeciwko wolności seksualnej wymienione w rozdziale XXV k.k. z 1997 r. z wyłączeniem enumeratywnie wskazanych typów czynów zabronionych) doszło jeszcze przed wyjściem w życie ustawy, o którym mowa w art. 31 ustawy (czyli przed 1 października 2017 r.) i to niezależnie od daty prawomocności orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Zdanie drugie art. 30 ustawy statuuje wyjątek od tej reguły. Jeżeli

prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie zapadło po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, a w przyjętej kwalifikacji prawnej powołano przepis wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy art. 29 ustawy. Zaznaczyć należy, że art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy zawiera inny katalog typów czynów zabronionych niż przyjęty w art. 2 ustawy. Należy zatem przyjąć, że art. 30 zdanie drugie ustawy ma służebną funkcję w stosunku do zdania pierwszego rzeczonoego przepisu. Wówczas należy dookreślić, że wyjątek opisany w zdaniu drugim art. 30 ustawy dotyczy tylko orzeczeń prawomocnych po dniu wejścia w życie ustawy, które dotyczą czynów zabronionych popełnionych przed jej wejściem w życie, gdy w przyjętej kwalifikacji prawnej powołano przepis wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. a albo lit. b ustawy.

Relatywizując wskazaną interpretację przepisów intertemporalnych do przedmiotowego zakresu zastosowania środka w postaci zamieszczenia danych w Rejestrze publicznym, można przyjąć, że art. 30 ustawy w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy zezwala na zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw popełnionych po dniu wejścia w życie ustawy, jeśli w kwalifikacji prawnej przyjętej w orzeczeniu powołano m. in. art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k., lub przestępstw, o których mowa w art. 2 ustawy, będąc uprzednio skazanymi na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo, o którym mowa w art. 2 ustawy, jeśli którekolwiek z tych przestępstw zostało popełnione na szkodę małoletniego. Art. 30 ustawy w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy zezwala jednocześnie na zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw popełnionych przed dniem wejścia w życie ustawy, lecz w stosunku do których prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie zapadło po dniu wejścia w życie ustawy, jeśli w kwalifikacji prawnej przyjętej w orzeczeniu powołano m. in. art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k. Art. 30 ustawy statuuje zatem normę intertemporalną zezwalającą na zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw m. in. z art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k. popełnionych przed dniem wejścia w życie ustawy, w stosunku do których prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie zapadło po dniu wejścia w życie ustawy.

Skoro zatem „karą” a więc reakcją prawno-karną związaną z popełnieniem przestępstwa jest też umieszczenie danych personalnych skazanego w Rejestrze, szczególnie w jego części ogólnodostępnej, to art. 30 ustawy, który statuuje normę intertemporalną zezwalającą na zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw m. in. z art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k. popełnionych przed dniem wejścia w życie ustawy, narusza art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i leżącą u ich podstaw zasadę *nullum poena sine lege anteriori*. Trudno bowiem nie dostrzec

oczywistej analogii pomiędzy wpisem do Rejestru publicznego przewidzianym w omawianej ustawie a środkiem karnym w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 39 pkt. 8 k.k.). Istotny jest przy tym aspekt intertemporalny ustawy, wskazując, że art. 29 i art. 30 w zdaniu drugim ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym reguluje zasady umieszczania w Rejestrze sprawców przestępstw na tle seksualnym danych osób, które popełniły przypisane im czyny określone jako przestępstwa na tle seksualnym, przed wejściem w życie niniejszej ustawy.

Jeżeli rozumieć uregulowania ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym jako nakaz umieszczania danych w obu bazach danych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy (rejestr z dostępem ograniczonym, rejestr publiczny), to art. 29 i art. 30 nasuwają wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP w szczególności zaś z art. 2 w aspekcie zakazu wstecznego działania prawa, gdyż przewidują stosowanie ustawy do sprawców, którzy dopuścili się przestępstwa w czasie, gdy ustawa jeszcze nie obowiązywała.

Ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, w zakresie w jakim nakazuje zamieszczać w Rejestrze publicznym dane o osobach, które popełniły przed wejściem w życie tego aktu prawnego określone w nim przestępstwa, pozostaje w kolizji z art. 42 ust 1 Konstytucji RP. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym w zakresie, w jakim nakazuje umieszczać w Rejestrze publicznym dane o osobach, które popełniły przed wejściem w życie tego aktu prawnego określone w nim przestępstwa, nie spełnia wymogu zgodności z zasadami *lex retro non agit* oraz *nulla poena sine lege anteriori*. Jednocześnie zakres zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje nie tylko odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane w wymierzaniem kar wobec jednostki⁴². Biorąc pod uwagę powyżej przywołane rozumienie pojęcia „kara” oraz pojęcia „konstytucyjnej odpowiedzialności karnej”, zasadne jest stwierdzenie, że zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym, o którym mowa w ustawie o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, stanowi inną formę odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust 1 Konstytucji RP. *In abstracto* możliwe jest również zamieszczanie danych sprawców w Rejestrze publicznym, także w sytuacji, gdy popełnili one przypisane im czyny, określone w art. 29 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. przed dniem 1 października 2017 r.). W konsekwencji, na podsądnych może zostać nałożona dolegliwość surowsza od kary

⁴² Zob. wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.

przewidzianej w ustawie, która obowiązywała w czasie popełnienia przez skarżącego przestępstwa. Wobec czego każdorazowo będzie dochodziło w takich sytuacjach do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy przyjął, że ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (z wyjątkiem art. 24 normującego przestępstwo) nie jest ustawą przewidującą „odpowiedzialność karną” w rozumieniu art. 116 k.k. Ustawa ta przewiduje jednak odpowiedzialność typu represyjnego, a zatem odnoszą się do niej zasady wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP⁴³. W ocenie Sądu Najwyższego nie można mieć zatem wątpliwości, że regulacje ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym w zakresie, w jakim nakazują zamieszczenie w Rejestrze Publicznym danych o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwo zakwalifikowane z art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k. przed dniem jej wejścia w życie są sprzeczne z zasadami *lex retro non agit* oraz *nulla poena sine lege anteriori* wyrażonymi w wprost w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji RP, a także w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, tj.: art. 15 ust. 1 MPPOiP i w art. 7 ust. 1 EKPC⁴⁴. Za retroakcję należy uznać w szczególności wywodzenie skutków prawnych, wynikających z aktualnie obowiązującego przepisu prawa, ze zdarzeń (tj. zachowań jednostek), jakie miały miejsce w czasie, gdy przepis ten jeszcze nie obowiązywał⁴⁵. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym w zakresie, w jakim nakazuje umieszczać w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym o charakterze publicznym dane o osobach, które popełniły przed wejściem w życie tego aktu prawnego określone w nim przestępstwa, nie spełnia wymogu zgodności z zasadami *lex retro non agit* oraz *nulla poena sine lege anteriori*⁴⁶. Zakaz ten wynika przede wszystkim z zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W odniesieniu do odpowiedzialności karnej jej szczególną podstawą obowiązywania jest art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

⁴³ Postanowienie SN z 27.11.2020 r., III KK 348/19, LEX nr 3111994.

⁴⁴ Postanowienie SN z 8.10.2021 r., V KK 444/19, LEX nr 3520434; postanowienie SN z 2.04.2019 r., V KK 9/19, OSNKW 2019, nr 7, poz. 36.

⁴⁵ M. Wiącek, *Zakaz retroakcji Konstytucji*, Prz. Leg. 2014, nr 4, s. 10 i przywołane tam orzecznictwo.

⁴⁶ Postanowienie SN z 30.01.2020 r., V KK 201/19, LEX nr 3260250; postanowienie SN z 2.04.2019 r., V KK 9/19, LEX nr 2649816.

Skoro art. 30 ustawy zezwala na zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw z art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k. popełnionych przed dniem wejścia w życie ustawy, w stosunku do których prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie zapadło po dniu wejścia w życie ustawy oraz art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz lit. d i pkt 2 ustawy zezwala na zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw z art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k. przed dniem wejścia w życie ustawy, w stosunku do których prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie zapadło przed wejściem w życie ustawy i jednocześnie zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym, odpowiada nałożeniu na obywatela dolegliwości, którą należy zakwalifikować jako „odpowiedzialność karna”, to są podstawy, aby przyjąć, że art. 29 ust. 2 ustawy i art. 30 ustawy naruszają we wskazanym wyżej zakresie standard wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego opisanej w art. 2 Konstytucji RP i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz standard prawnomiędzynarodowy wynikający z art. 7 EKPC i art. 15 ust. 1 MPPOiP.

V. Postulaty *de lege ferenda*.

Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania merytoryczne przewidziane w ustawie z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz. U. z 2026 r. poz. 110 z późn. zm.) są potrzebne. Rozwiązania te wymagają jednakże korekty oraz rozbudowania o rozwiązania procesowe.

Dla zapobiegnięcia naruszeniom omówionym na gruncie powyższej analizy oraz zauważanych przez m.in. sądy powszechne i Sąd Najwyższy⁴⁷, uznawszy wpis do Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym za tożsamy z karą w rozumieniu konstytucyjnym oraz prawnomiędzynarodowym, pożądanym rozwiązaniem jest w pierwszej kolejności **umożliwienie odwołania w postępowaniu sądowym osobom, których dane podlegają wpisowi do Rejestru, z uwzględnieniem ich prawa do uruchomienia procedury przed sądem oraz właściwego uregulowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, jak również prawa do obrony**. Należy przede wszystkim **usunąć automatyzm wpisu do Rejestru** (w obecnym stanie prawnym co do zasady – o ile sąd nie skorzysta na podstawie wąskiego katalogu przesłanek z możliwości wyłączenia zamieszczenia danych sprawcy w Rejestrze – do Rejestru z automatu wpisywane są wszystkie osoby wskazane w art. 2 i art. 29 u.p.z.p.s., a co za tym idzie, negatywne skutki wpisu ponosi każda osoba nim

⁴⁷ Zob. m.in. Postanowienie SN z 8.10.2021 r., V KK 444/19, LEX nr 3520434.; Postanowienie SN z 4.03.2020 r., V KK 279/19, LEX nr 3260359.; Postanowienie SN z 30.01.2020 r., V KK 201/19, LEX nr 3260250.; Postanowienie SN z 9.07.2020 r., V KK 551/19, LEX nr 3277835.

objęta, niezależnie od apriorycznego spełniania przesłanek ewentualnego wyłączenia zamieszczenia danych w Rejestrze w przypadku braku podjęcia tej kwestii przez sąd, w szczególności zaś w przypadku, gdy orzeczenie w sprawie sprawcy podlegającego wpisowi do Rejestru zostało wydane przed wejściem w życie ustawy)⁴⁸ oraz **rozszerzenie podstaw odwołania** – a tym samym również zakresu przesłanek możliwych do uwzględnienia przez sąd przy orzekaniu o wyłączeniu zamieszczenia danych w Rejestrze – o przesłanki indywidualne, dotyczące sprawcy, aby zapewnić mu realizację prawa do obrony, w tym również dokonanie przez sąd testu proporcjonalności.

W zakresie zapewnienia przez ustawodawcę realizacji prawa do sądu zachodzi **konieczność zawarcia obowiązku notyfikacyjnego polegającego na poinformowaniu w sposób zrozumiały osoby objętej wpisem do Rejestru zarówno o zamieszczeniu jej danych w nim, charakterze wpisu, jak i o możliwości odwołania oraz zakresie przetwarzania jej danych**. W obecnym brzmieniu, art. 10 u.p.z.p.s. obejmuje jedynie powiadomienie przez biuro informacyjne osoby objętej wpisem, w terminie 7 dni od dnia zamieszczenia jej danych w Rejestrze, a także pouczenie, obejmujące jednak wyłącznie informację o jej obowiązkach określonych w art. 11 ust. 1 i 2 u.p.z.p.s., w praktyce utrudniając zdobycie zrozumiałej informacji o charakterze wpisu oraz możliwości i terminie odwołania, co stanowi istotne uchybienie standardom praw człowieka z zakresie prawa karnego, w szczególności w przypadku sprawców przebywających w izolacji.

W związku z obowiązującą zasadą nadrzędnej ochrony dobra dziecka wynikającą z art. 72 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, **niewątpliwie wymaga również rozważenia takie ukształtowanie możliwości wpisu osób, które w chwili czynu nie ukończyły 18 lat**, aby wpis taki miał charakter wyjątku a nie zasady. Utrzymywanie zróżnicowania w traktowaniu osób poniżej i powyżej 17 roku życia prowadzi do osłabienia celów wychowawczych i może skutkować nieproporcjonalną stygmatyzacją, utrudniającą reintegrację społeczną.

Należy zauważyć, że wpis danych sprawcy do Rejestru publicznego ma charakter kary, wpływa na jego dopuszczalność w odniesieniu do osób, które popełniły przed wejściem w życie ustawy czyny zakwalifikowane na podstawie przepisów wymienionych w art. 2 i art. 29 ust. 1 ustawy, oraz konieczność spełniania przezeń standardów ochrony praw człowieka. **Należy więc usunąć naruszenie w postaci retroaktywności prawa o**

⁴⁸ Zob. m.in. Postanowienie SA w Katowicach z 22.02.2018 r., II AKz w 2110/17, LEX nr 2518089.

charakterze represyjnym, w szczególności poprzez zmianę art. 29 i 30 u.p.z.p.s. w zakresie, w jakim obejmują one działaniem ustawy (a zatem również wpisem do Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym) osoby, które popełniły czyn zabroniony, w związku z którym podlegają wpisowi do Rejestru, przed dniem wejścia w życie ustawy.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra o dokonanie analizy ponowionych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie. Będę wdzięczna za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku w przedstawionej materii.

Z wyrazami szacunku

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/