

**„Strus-Wołos i Wołos” s.c.**

**Kancelaria Adwokacka**

05-600 Grójec, ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 10  
tel. 502-251-180, e-mail: monika.strus-wolos@adwokatura.pl

Grójec, dnia 20 marca 2023 r.

**Opinia prawna dotycząca możliwości wydania zarządzenia  
określającego zakres zadań przez ustępującego Przewodniczącego Komisji dla  
Zastępcy Przewodniczącego Komisji.**

Opinię sporządzono na zlecenie Urzędu Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15.

Przedmiotem zlecenia jest zaopiniowanie kwestii, czy zgodnie z ustawą o Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, w chwili ewentualnego braku wyboru przez Sejm Przewodniczącego Komisji jego zadania może przejąć wybrany wcześniej przez Komisję Zastępca Przewodniczącego w zakresie wskazanym przez Przewodniczącego w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 13 ust. 2b.

**I. Kompetencje Przewodniczącego Komisji:**

Analizie należy poddać art. 13 ustawy oraz akty wewnętrzne Komisji (regulaminy).

**Art. 13. Ustawy [Zadania przewodniczącego Komisji; zastępcy]**

1.

*Przewodniczący Komisji kieruje jej pracami, reprezentuje Komisję na zewnątrz oraz wykonuje inne czynności przewidziane w ustawie oraz w regulaminie działania Komisji.*

2.

*Komisja może, na wniosek członka Komisji, powołać ze swojego grona nie więcej niż dwóch zastępców przewodniczącego Komisji.*

2a.

Adw. dr Monika Strus-Wołos  
„Strus-Wołos i Wołos” Kancelaria Adwokacka s.c.



Powołanie zastępcy przewodniczącego Komisji następuje w drodze uchwały, podjętej większością głosów w głosowaniu tajnym w obecności co najmniej pięciu członków Komisji.

2b.

Zakres zadań zastępcy przewodniczącego Komisja określa przewodniczący Komisji, w drodze zarządzenia.

2c.

Przepisy ust. 2 i 2a stosuje się odpowiednio do odwołania zastępcy przewodniczącego Komisji.

3.

Przewodniczący Komisji może upoważnić członka Komisji do wykonywania niektórych czynności przewodniczącego Komisji.

4.

Przewodniczącego Komisji odwołuje z tej funkcji Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, zwykłą większością głosów, w przypadku niewypełniania obowiązków Przewodniczącego.

Ustęp 1 zawiera ogólne kompetencje Przewodniczącego Komisji, które są uszczegółowione w dwóch aktach wykonawczych:

**1. Regulaminie Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 (Załącznik nr 1 do Uchwały Państwowej Komisji nr 2/2023 z dnia 9 marca 2023 r.):**

§ 5 Przewodniczący Państwowej Komisji:

a. organizuje prace Państwowej Komisji, w tym wyznacza terminy posiedzeń i spotkań oraz czuwa nad ich prawidłowym tokiem;

b. zapewnia członkom Państwowej Komisji możliwość zapoznania się z aktami sprawy ;

c. ustala podział prac w określonej sprawie pomiędzy członków Państwowej Komisji;

d. włącza do akt sprawy akta postępowań, informacje, dokumenty oraz opinie przekazane Państwowej Komisji w trybie art. 24-26 i 35 Ustawy;

e. zleca członkowi lub członkom Państwowej Komisji przeprowadzenie postępowania dowodowego lub jego części;

f. zawiadamia, zaprasza i wzywa na posiedzenia Państwowej Komisji osoby wysłuchiwane, świadków, biegłych i inne osoby występujące w postępowaniu;

g. reprezentuje Państwową Komisję na zewnątrz;

h. przygotowuje projekty postanowień, decyzji oraz uchwał;

Adw. dr Monika Strus-Wołos

„Strus-Wołos i Wołos” Kancelaria Adwokacka s.c.



- i. przeprowadza głosowania nad uchwałami Państwowej Komisji;*
- j. podpisuje uchwały Państwowej Komisji, w stosunku do których nie jest wymagane podpisanie przez wszystkich członków Państwowej Komisji;*
- k. kieruje pracami Urzędu Państwowej Komisji;*
- l. upoważnia pracowników Urzędu Państwowej Komisji do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w tym do wydawania zaświadczeń i poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań;*
- m. powołuje zespół roboczy składający się z członków Państwowej Komisji lub pracowników Urzędu Państwowej Komisji do analizy określonej sprawy.*

## **2. Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 10/2021 Przewodniczącego (...)).**

Chodzi tu zwłaszcza o § 5 zd. 1: *Urząd działa pod kierownictwem Przewodniczącego, zgodnie z jego decyzjami wydawanymi w formie zarządzeń, postanowień, wytycznych i poleceń.*

Następnie uregulowano szereg uprawnień i obowiązków Przewodniczącego Komisji, w szczególności przy przygotowaniu posiedzeń Komisji oraz jej reprezentacji.

Dalej należy zwrócić uwagę na Rozdział 3 „Szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych i stanowisko podległych bezpośrednio Przewodniczącemu. Są tam wymienione dziesiątki zadań takich komórek i stanowisk, jak: Departament Postępowań Indywidualnych, Departament Działań Edukacyjnych i Prewencyjnych, Departament Postępowań Wyjaśniających, Biuro Prezydialne, Audytor Wewnętrzny, Inspektor ochrony danych osobowych, Biuro Administracyjno-Finansowe i Wydział Organizacyjno-Finansowy.

Niesporne jest zatem, że zadania Przewodniczącego wykraczają daleko poza samo prowadzenie postępowań, gdyż Przewodniczący odpowiada za sprawność działań całego Urzędu i jego poszczególnych komórek oraz stanowisk.

## **II. Kompetencje Zastępcy Przewodniczącego**

Co zaś się tyczy uprawnień Zastępcy Przewodniczącego, to pierwszy Regulamin stanowi w § 6, że *Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji wykonuje czynności Przewodniczącego Państwowej Komisji pod jego nieobecność albo w przypadku innej*

Adw. dr Monika Strus-Wołos  
„Strus-Wołos i Wołos” Kancelaria Adwokacka s.c.



przeszkody uniemożliwiającej sprawne działanie Przewodniczącego Państwowej Komisji.

[wyróżnienie moje – adw. dr. M. Strus-Wołos]

Drugi zaś Regulamin w § 5 zd. 2 stanowi, że w zakresie określonym przez Przewodniczącego decyzje w formie zarządzeń, postanowień, wytycznych i poleceń wydaje Zastępca Przewodniczącego.

Trzeba tu mocno podkreślić, że forma decyzji Zastępcy jest tożsama z formą decyzji Przewodniczącego (§ 5 zd. 1), z czego wynika logiczny wniosek, że Zastępca – jeśli zostanie tak szeroko upoważniony przez Przewodniczącego – może zastępować go w pełnym zakresie.

### III. Cel omawianych przepisów

Wspomniano już wyżej o przepisie § 6 Regulaminu Komisji, który podkreśla wprost sprawność działania Przewodniczącego, co za tym idzie – całej Komisji.

Ponadto ustawa i regulamin dopuszczają dokonywanie pewnych czynności przez Zastępcę Przewodniczącego (§ 12 ust. 2 i 3 Regulaminu Komisji w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy), tylko na podstawie upoważnienia, które nie wymaga nawet wydania zarządzenia, o którym mowa w art. 13 ust. 2b ustawy.

Regulamin Komisji w przepisach regulujących posiedzenia Komisji mówi o Przewodniczącym składu, co oznacza, że Przewodniczący Komisji nie zawsze musi być obecny na posiedzeniach. Przepisy te mają bez wątpienia na celu zapewnienie sprawności i ciągłości pracy Komisji.

Wreszcie, należy odnieść się do preambuły ustawy, która uzasadnia cel powołania Komisji:

*Kierując się dobrem osób, które jako dzieci cierpiały na skutek czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności,*

*mając na względzie ich ból, poczucie osamotnienia oraz traumatyczne przeżycia, które oddziałują również w ich dorosłym życiu,*

*uwzględniając powinność uczynienia zadość społecznemu poczuciu sprawiedliwości,*

*jako wyraz przekonania, że żadne działania skierowane przeciwko wolności seksualnej i obyczajności dzieci mimo upływu lat nie mogą być chronione tajemnicą ani nie mogą ulec*

Adw. dr Monika Strus-Wołos

„Strus-Wołos i Wołos” Kancelaria Adwokacka s.c.



zapomnieniu - dla ochrony czci, praw i godności osób poszkodowanych stanowi się, co następuje:

Bez żadnego wątplenia dobro osób, które w dzieciństwie ucierpiały wskutek czynności obecnie objętych pracami Komisji, a więc niektóre z nich latami czekały na sprawiedliwość, wymaga jak najszybszego przeprowadzenia postępowań przez Komisję. Tego samego wymaga też wspomniane w preambule społeczne poczucie sprawiedliwości.

#### **IV. Powołanie Zastępcy Przewodniczącego Komisji oraz delegowanie na niego zadań i uprawnień przez ustępującego Przewodniczącego jako potencjalne obejście ustawy.**

Czynności prawne mające na celu obejście ustawy stanowią kategorię czynności prawnych sprzecznych z ustawą, a przez to nieważne (art. 58 § 1 k.c.) Jednakże większość doktryny uważa, że dotyczy to norm o charakterze *iuris cogentis*, choć niekiedy dopuszcza się wyjątkowo także normy semiimperatywne (Z. Radwański [w:] Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego*, T. II, Wyd. CH Beck i INP PAN, s. 229).

Należy odwołać się do powszechnie akceptowanej w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego definicji obejścia ustawy, że przez czynność prawną podjętą w celu obejścia ustawy rozumie się czynność wprowadzającą nieobjętą zakazem prawnym, ale przedsięwziętą w celu osiągnięcia skutku zakazanego przez prawo. W licznych orzecznictwie SN podkreśla się także cel działania nakierowany na wywołanie skutku sprzecznego z prawem (por. np. wyrok SN z 25 listopada 2004 r., I PK 42/04).

Zgodnie z wyrokiem TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, elementami charakterystycznymi dla obejścia prawa w prawie prywatnym są: po pierwsze istnienie wyraźnej normy prawnej zakazującej osiągnięcia określonego celu, o wtóre dokonanie czynności prawnej prowadzącej do osiągnięcia takiego celu zakazanego przez normę prawną o charakterze *iuris cogentis*, a po trzecie ustalenie, że dokonana czynność prawna jest zgodna z prawem. Tak więc i tu podkreślono, że warunkiem obejścia ustawy jest cel czynności sprzeczny z normą bezwzględnie obowiązującą.



W literaturze podkreśla się, że zastosowanie wykładni rozszerzającej byłoby sprzeczne z zasadą, że wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco. Ponadto także zastosowanie *analogii legis* mogłoby być uznane za niedopuszczalne, jeżeli powodowałaby szczególnie ujemne skutki dla stron czynności prawnej, np. przez ograniczenie ich praw (D. Miler, *Czynności mające na celu obejście ustawy na tle orzecznictwa sądów polskich*, RPEiS 4/2019, s. 114 i cyt. tam literatura). Autorka ta wskazuje na podstawie analizy orzecznictwa, że o obejściu prawa można mówić tylko wtedy, kiedy osiągnięty rezultat nie jest typowym skutkiem dokonanej czynności prawnej, a obejście prawa nie ma miejsca, jeżeli rezultat osiągnięty przez dokonanie czynności prawnej jest zgodny z ustawą (*Op. cit.*, s. 115). Co więcej, nawet osiągnięcie nietypowego rezultatu nie zawsze oznacza, że mamy do czynienia z obejściem prawa. Skutek niezamierzony przez ustawodawcę nie musi bowiem być skutkiem przez niego zakazanym (*Ibidem*).

Badając czy nastąpiło obejście ustawy najpierw trzeba zidentyfikować obchodzony przepis, ale tylko *iuris cogentis*, a niekiedy semiimperatywny.

Z. Radwański (*Op. cit.*, s. 227-229) wyjaśnia, że skoro obejście prawa oznacza postępowanie zgodne z brzmieniem ustawy, ale niezgodne z jej intencją, to podstawową metodą wykładni przy badaniu potencjalnego obejścia prawa jest wykładnia celowościowa (funkcjonalna).

Należy więc mieć na względzie cel, funkcję ustawy.

Przechodząc teraz do analizy ustawy i regulaminów dotyczących działania Komisji, nie sposób dopatrzeć się jakiegokolwiek przepisu zakazującego lub ograniczającego czasowo wydanie zarządzenia delegującego określone uprawnienia przez Przewodniczącego na Zastępcę. Przeciwnie, przepis art. 13 ust. 2b ustawy wprost upoważnia do tego Przewodniczącego.

Także przepisy Regulaminów określają uprawnienia Zastępcy w razie wydania zarządzenia jako tożsame z uprawnieniami Przewodniczącego, a nadto podkreślają cel takiej delegacji uprawnień w postaci sprawności działania Komisji, w razie jeżeli nie może tego z jakichkolwiek przyczyn zapewnić sam Przewodniczący.

Również z treści preambuły wypływa wniosek o konieczności sprawnej i szybkiej pracy Komisji. Preambuła jest obecnie używana jedynie w ustawach o szczególnej wadze, jest częścią ustawy i ma znaczenie normatywne przede wszystkim dla wykładni ustawy co do intencji ustawodawcy, a zatem celu (por. wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07).



Cel zaś zarządzenia Przewodniczącego to zapewnienie ciągłości i sprawności działania Komisji, w szczególności na wypadek nieobecności Przewodniczącego lub niemożności przejściowej albo stałej wykonywania przez Przewodniczącego jego obowiązków.

**Wniosek:**

Zgodnie z ustawą o Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, w chwili ewentualnego braku wyboru przez Sejm Przewodniczącego Komisji jego zadania może przejąć wybrany wcześniej przez Komisję Zastępca Przewodniczącego w zakresie wskazanym przez Przewodniczącego w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 13 ust. 2b. Przewodniczący może wydać takie zarządzenie do ostatniego dnia piastowania funkcji. Zarządzenie takie nie jest w żadnym wypadku obejściem ustawy, gdyż brak normy zakazującej tego, a celem ustawy jest szybkie i sprawne działanie nawet w wypadku niemożności wykonywania przez Przewodniczącego funkcji albo jego rezygnacji.

Adw. dr Monika Strus-Wołos



Warszawa, dnia 20 marca 2023 r.

Adw. dr Monika Strus-Wołos  
„Strus-Wołos i Wołos” Kancelaria Adwokacka s.c.