



Warszawa, 26-03-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

BPW.519.41.2020.NK

Szanowny Pan
Marcin Kierwiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

W skargach wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od wielu lat sygnalizowany jest problem dotyczący określenia podmiotu zobowiązanego do rozpoznania zażalenia na niewniesienie przez straż gminną do sądu wniosku o ukaranie w sprawach o wykroczenia.

Zgodnie z art. 56a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.s.w.), jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 27 k.p.s.w., osobie, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, przysługuje zażalenie do organu nadrzędnego na niewniesienie wniosku o ukaranie. Obowiązujące przepisy nie wskazują *expressis verbis*, który podmiot jest „organem nadrzędnym” w rozumieniu ww. przepisu w przypadku, gdy to straż gminna jest organem, który nie wystąpił z wnioskiem o ukaranie sprawcy wykroczenia.

W przeciwieństwie do Policji czy innych organów uprawnionych do prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, straż gminna nie posiada

skonkretyzowanej hierarchicznej struktury podporządkowania. W związku z tym w odniesieniu do straży gminnej nie został jednoznacznie określony organ nadrzędny. To z kolei wywołuje problemy interpretacyjne powodujące, że zażalenia składane w trybie art. 56a k.p.s.w. nie są w ogóle rozpoznawane, gdyż żaden z adresatów takich zażaleń nie uznaje się za podmiot właściwy do ich rozpoznania. W konsekwencji obywatele są pozbawieni możliwości realizacji uprawnienia wynikającego z art. 56a k.p.s.w.

Rzecznik Praw Obywatelskich już w 2014 r. przedstawił ten problem Ministrowi Sprawiedliwości, wnosząc o rozważenie potrzeby podjęcia stosownych działań legislacyjnych¹. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wyraził pogląd, że *de lege lata* podmiotem zobowiązanym do rozpatrywania zażaleń na niewniesienie wniosku o ukaranie przez straż gminną jest wojewoda. Jednocześnie poinformował, że w związku z możliwymi wątpliwościami w interpretacji art. 56a k.p.s.w. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich zostanie przekazane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego celem wykorzystania w toku trwających prac związanych z przygotowaniem nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia².

Do stosownej nowelizacji jednak nie doszło, w związku z czym w 2015 r. Rzecznik ponowił wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości³. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał, że w przypadku straży gminnej organem nadrzędnym w rozumieniu art. 56a k.p.s.w. jest właściwy miejscowo wojewoda, sprawujący nadzór nad działalnością straży przy pomocy właściwego komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. W ocenie Ministra Sprawiedliwości wynika to wprost z treści art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy 2 dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych i powiązanego z nim art. 56 § 4 k.p.s.w. Zgodnie bowiem z art. 56 § 4 k.p.s.w., nadzór nad czynnościami wyjaśniającymi w sprawach o wykroczenia sprawuje organ nadrzędny nad organem prowadzącym te czynności. Zgodnie zaś z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o strażach gminnych, nadzór nad działalnością straży m.in. w zakresie wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12 tej ustawy, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Z kolei uprawnienia straży gminnej określone art. 12 ww. ustawy dotyczą m.in. dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania

¹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 13 maja 2014, BPK.511.9.2014

² Pismo Ministra Sprawiedliwości z 21 lipca 2014 r., DPK-I-072-10/14/3

³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 marca 2014, II.514.5.2015

wniosków o ukaranie do sądu, oskarżenia przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy). Tym samym to wojewoda, jako organ sprawujący nadzór na działalnością straży m.in. w zakresie dokonywania czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenie, jest w rozumieniu art. 56a k.p.s.w. organem nadrzędnym nad strażą gminną, tj. organem, do którego osobie, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, przysługuje zażalenie na niewniesienie wniosku o ukaranie⁴.

Ze skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich w ostatnich latach wynika jednak, że nadal dochodzi do istotnych rozbieżności w interpretacji art. 56a k.p.s.w. w zakresie uznania wojewody za organ nadrzędny w rozumieniu tego przepisu. W niektórych województwach (np. łódzkim, wielkopolskim) zażalenia składane w trybie art. 56a k.p.s.w. są rozpoznawane przez wojewodów, w innych – nie. Jako przykład można wskazać zażalenia na niewniesienie wniosku o ukaranie przez Straż Miejską Wrocławia, składane do Wojewody Dolnośląskiego. Wojewoda Dolnośląski nie rozpoznaje takich zażaleń. W odpowiedzi na wystąpienie Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu w tej sprawie Wojewoda wyraził pogląd, że granice nadzoru, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o strażach gminnych są określone w art. 9 ust. 3 tej ustawy, w związku z czym nadzór ten nie obejmuje rozpatrywania zażaleń wnoszonych w sprawie działalności straży gminnych⁵. W praktyce, jak wynika ze skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, obywatele poszukując realizacji uprawnień procesowych z art. 56a k.p.s.w. składają zażalenia do Wojewody Dolnośląskiego i do miejscowo właściwych prokuratorów, ale w obu przypadkach zażalenia nie są merytorycznie rozpoznawane. Organy te uznają się bowiem za niewłaściwe i zwracają zażalenia do Straży Miejskiej Wrocławia, nie wydając przy tym żadnej decyzji czy orzeczenia, w związku z czym obywatel nie może zaskarżyć tego zwrotu. Finalnie Straż Miejska Wrocławia pozostawia nierozpoznane zażalenia w aktach sprawy, nie znajdując środków prawnych do dalszego ich procedowania.

W związku z tym działając na podstawie art. 16 ust. 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 z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej

⁴ Pismo Ministra Sprawiedliwości z 15 kwietnia 2016 r., DL-III-072-19/16

⁵ Pismo Wojewody Dolnośląskiego z 23 sierpnia 2023 r., BZ-BOL.68.69.2023.MG

sprawie oraz o podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia praktyki stosowania art. 56a k.p.s.w., jak również o ocenę ewentualnej potrzeby inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki:

1. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 13 maja 2014, BPK.511.9.2014
2. Pismo Ministra Sprawiedliwości z 21 lipca 2014 r., DPK-I-072-10/14/3
3. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 marca 2014, II.514.5.2015
4. Pismo Ministra Sprawiedliwości z 15 kwietnia 2016 r., DL-III-072-19/16
5. Pismo Wojewody Dolnośląskiego z 23 sierpnia 2023 r., BZ-BOL.68.69.2023.MG