



Warszawa, 12-06-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk**

II.511.496.2026.DC

**Pan
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości
/ePUAP/**

Dot. DL-I.40.37.2026

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 maja 2026 r., dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (UD390) przedstawiam uprzejmie następujące uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do ww. ustawy.

Opiniowany projekt ustawy, jeśli chodzi o zasadniczy kierunek zmian, zasługuje na pozytywną ocenę. Projektodawcy, w uzasadnieniu do opiniowanej ustawy, słusznie wskazują, że przyznanie organizacji społecznej uprawnienia do zaskarżenia postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego „zapewni właściwy poziom kontroli publicznej w odniesieniu do wyników postępowania przygotowawczego poprzez sądową weryfikację braku przesłanek do jego prowadzenia.”. Uniemożliwi również „obchodzenie” dotychczasowych uprawnień organizacji społecznych, tj. prawa do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego (art. 306 § 1 pkt 2 k.p.k.) przez wszczynanie

postępowań tylko po to, by niezwłocznie wydać decyzję o umorzeniu postępowania przygotowawczego.

Rozszerzenie uprawnień organizacji społecznych przez przyznanie prawa do zaskarżenia decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego wzmocni także funkcjonowanie zasady legalizmu (art. 10 k.p.k.) i ograniczy – przynajmniej częściowo – oportunizm faktyczny¹ organów postępowania przygotowawczego. Oportunizm faktyczny „polega na zaniechaniu ścigania karnego, mimo że nie ma ku temu podstaw w ustawie, a wszczęcie i prowadzenie postępowania karnego są prawnie dopuszczalne i faktycznie zasadne.”². Decyzja o umorzeniu postępowania przygotowawczego będzie mogła zostać poddana kontroli sądowej w szerszej kategorii spraw.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na sześć kwestii szczegółowych, które mają znaczenie dla całościowej oceny opiniowanego projektu ustawy.

Po pierwsze, **uprawnienie do zaskarżenia postanowienia o umorzeniu postępowania przez organizację społeczną nie zostało powiązane z działalnością statutową danej organizacji, ale wyłącznie ze złożeniem zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa**. Tymczasem, w art. 90 § 2 k.p.k., który precyzuje przesłanki dopuszczenia przedstawiciela organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym, wskazuje się, „w zgłoszeniu organizacja społeczna wskazuje interes społeczny lub indywidualny, objęty zadaniami statutowymi tej organizacji, oraz przedstawiciela, który ma reprezentować tę organizację. Do zgłoszenia dołącza się odpis statutu lub innego dokumentu regulującego działalność tej organizacji.”. Pojawia się zatem pytanie, czy np. organizacja społeczna, która zajmuje się ochroną i pomocą w sprawach o przemoc wobec kobiet i takie cele działalności ma wpisane w statucie, może złożyć zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie o znieważenie pomnika (art. 261 k.k.) działacza niepodległościowego. Wydaje się, że intencją projektodawców było maksymalne rozszerzenie uprawnień na wstępnym etapie postępowania, więc odpowiedź na ww. postawione pytanie powinna być twierdząca. Warto jednak zauważyć, jeśli taka sprawa, mimo początkowego umorzenia

¹ Zob. także: J. Zagrodnik [w:] M. Burdzik i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 10; J. Skorupka [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 38, 2026, art. 10.

² J. Zagrodnik [w:] M. Burdzik i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 10. Autor ten, odnosząc się w dalszej części komentarza do zjawiska oportunizmu faktycznego wskazuje, że „to, że zjawisko to jest niepożądane, narusza społeczne poczucie sprawiedliwości, a utrzymując się na kursie kolizyjnym z zasadą równości wobec prawa, jest w sensie prawnym – zwłaszcza karnoprosesowym – nie *fair*, nie wymaga dowiedzenia. Że stanowi uchybienie zasadzie praworządności z racji lekceważenia ustawowego obowiązku ścigania przestępstw ściganych z urzędu i podważa zaufanie obywateli do państwa i jego organów, jest niezaprzeczone. Że w praktyce występuje, można dostrzec bez większych trudności. Że występować będzie, nie wymaga talentów profetycznych.”.

postępowania, trafiłaby ostatecznie do sądu, „prokobieca” organizacja społeczna, która złożyła zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, nie mogłaby uczestniczyć w postępowaniu sądowym jako podmiot z art. 90 k.p.k. Dodatkowo, należy pamiętać o treści art. 425 § 3 k.p.k. Przepis ten stanowi, że „Odwołujący się może skarżyć jedynie rozstrzygnięcia lub ustalenia naruszające jego prawa lub szkodzące jego interesom. Ograniczenie to nie dotyczy oskarżyciela publicznego.”. W konsekwencji, możliwa jest odmienna, zawężająca interpretacja, uprawniając do złożenia zażalenia na umorzenie postępowania przygotowawczego, uwzględniając wymóg *gravamen*. Organizacja społeczna działa bowiem w interesie społecznym wynikającym z jej statutu, a nie w interesie abstrakcyjnie ujętego dobra wspólnego, niezależnie od jego charakteru, rodzaju itp. Jeśli cele statutowe organizacji społecznej nie wiążą się z przedmiotem procesu (z czynem zabronionym), to nie zostanie spełniony wymóg *gravamen*, a środek odwoławczy zostanie pozostawiony bez rozpoznania.

Po drugie, **organizacja społeczna powinna działać w interesie społecznym, ale związanym z konkretną sprawą.** W odniesieniu do przedstawiciela organizacji społecznej z art. 90 k.p.k., w orzecznictwie wskazuje się, że „Interes społeczny lub indywidualny, którego potrzeba ochrony stanowi przesłankę dopuszczenia przedstawiciela organizacji społecznej do występowania w sprawie, musi wykazywać związek właśnie z tą konkretną sprawą. **Tym samym, pod pojęciem "interesu społecznego lub indywidualnego" użytym na gruncie przywołanych przepisów, należy rozumieć tego rodzaju konkretne interesy społeczne lub indywidualne, których potrzeba ochrony wynika ze specyfiki danej sprawy (w szczególności z jej przedmiotu, specyficznych okoliczności, które ujawniły się w jej toku).** Za interes takowy nie może być więc potraktowana ogólnie wskazana potrzeba ochrony praw człowieka, czy prawa oskarżonego do obrony.”³. Projektowane rozwiązanie przyznające organizacji społecznej prawo do zaskarżenia decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego wymaga jedynie złożenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa niejako domniemując istnienie interesu społecznego, ujętego dodatkowo w sposób bardzo abstrakcyjny. Hipotetycznie można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której aktywność organizacji społecznej będzie

³ Postanowienie SN z 14.06.2023 r., III KK 340/22, LEX nr 3581504.

determinowana chęcią zdobycia rozpoznawalności medialnej⁴ i popularności, a „ochrona interesu społecznego” zostanie potraktowana w sposób instrumentalny⁵.

Celowe byłoby powiązanie uprawnienia organizacji społecznej do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania z celami statutowymi oraz potrzebą wykazania ochrony interesu społecznego występującego w konkretnej sprawie⁶. Sam fakt złożenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa nie powinien automatycznie wystarczać do uzyskania uprawnienia do zaskarżania umorzenia. W przeciwnym razie uprawnienie to może przysługiwać podmiotom, które nie zajmują się daną kategorią spraw, nie reprezentują interesu pokrzywdzonych ani interesu społecznego, nie posiadają odpowiedniego doświadczenia, a ich zaangażowanie ma charakter incydentalny i medialny, a dodatkowo – nie sprzyja realizacji celów procesowych.

Po trzecie, **projektowane rozwiązanie nie bierze pod uwagę sytuacji, w której interes żadnej ze stron postępowania przygotowawczego (a zwłaszcza pokrzywdzonego) nie jest zbieżny z interesem organizacji społecznej.** Organizacja społeczna może być zainteresowana dalszym prowadzeniem sprawy z uwagi na jej znaczenie społeczne lub medialne, podczas gdy osoba pokrzywdzona może nie chcieć kontynuowania postępowania. Dalsze prowadzenie postępowania, w sytuacji, w której osoby najbardziej zainteresowane, tj. strony procesowe, tego nie chcą, jest nieporządane. W odniesieniu do pokrzywdzonych, może to prowadzić do wtórnej wiktymizacji i zwiększenia dolegliwości postępowania karnego⁷. Ponownie odwołując się do art. 90 k.p.k. warto zauważyć, że udział przedstawiciela organizacji społecznej w

⁴ Np. samo wniesienie wniosku środka zaskarżenia może być komunikowane opinii publicznej jako dowód wadliwości działania prokuratury, upolitycznienia prokuratury i Policji itp. albo jako sugestia, że sprawa nie została należycie wyjaśniona. W sprawach dotyczących osób publicznych, przedsiębiorców, funkcjonariuszy publicznych, sporów światopoglądowych lub konfliktów lokalnych może to prowadzić do poważnych skutków reputacyjnych, niezależnie od rzeczywistej zasadności zarzutów, a także do obniżenia zaufania społecznego do instytucji wymiaru sprawiedliwości.

⁵ Istnieje ryzyko, że nowoprzyznane uprawnienie może być wykorzystywane w sporach politycznych lub ideologicznych. Szerokie rozumienie „organizacji społecznej” obejmuje podmioty o bardzo różnych celach, strukturach i standardach działania. Nie można wykluczyć, że część z nich będzie traktowała postępowanie karne jako narzędzie walki programowej, a nie jako mechanizm ochrony interesu społecznego.

⁶ Por. art. 90 § 5 k.p.k., który brzmi: „Sąd odmawia dopuszczenia przedstawiciela organizacji społecznej do występowania w sprawie, jeżeli stwierdzi, że wskazany w zgłoszeniu interes społeczny lub indywidualny nie jest objęty zadaniami statutowymi tej organizacji lub nie jest związany z rozpoznawaną sprawą.”

⁷ Por. art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k.

postępowaniu sądowym jest warunkowany – co do zasady⁸ – wyrażeniem zgody przez co najmniej jedną ze stron postępowania (por. art. 90 § 3 k.p.k.). Podobne rozwiązanie mogłoby znaleźć zastosowanie w odniesieniu do przyznania uprawnienia do zaskarżenia decyzji o umorzeniu postępowania. **W sprawach, w których występuje podmiot z art. 49 § 1 i 2 k.p.k., uprawnienie do zaskarżenia decyzji o umorzeniu postępowania powinno być uzależnione od zgody pokrzywdzonego.** W sprawach o tzw. przestępstwa bez ofiar (tj. tam, gdzie nie występuje podmiot bezpośrednio pokrzywdzony czynem zabronionym), wystarczający byłby ww. wymóg powiązania uprawnienia organizacji społecznej do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania z jej celami statutowymi.

Po czwarte natomiast, **zgoda pokrzywdzonego w odniesieniu do uprawnienia organizacji społecznej do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania, ma istotne znaczenie z perspektywy art. 306 § 1b k.p.k.** Przepis ten brzmi: „Uprawnionym do złożenia zażalenia, o którym mowa w § 1 i 1a, przysługuje prawo przejrzenia akt.”. Oznacza to, że uprawnienie do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania jest nierozdzielnie związane z prawem dostępu do akt postępowania. Jest to logiczne, bo nie jest możliwe wniesienie rzetelnie sporządzonego środka zaskarżenia bez zapoznania się z materiałami zebranymi w sprawie. W aktach postępowania przygotowawczego mogą znajdować się informacje o wysokim stopniu wrażliwości. Obok danych osobowych (danych pokrzywdzonych, świadków, podejrzanych, innych osób, w tym osób małoletnich) mogą tam znajdować się dane dotyczące zdrowia, życia rodzinnego, orientacji seksualnej, przemocy, historii uzależnień, sytuacji majątkowej, wyznania, poglądów politycznych lub pochodzenia etnicznego. W sprawach dotyczących przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności (zwłaszcza czynów z art. 197-200 k.k.), czy przestępstw przeciwko rodzinie i opiece (przede wszystkim czynów z art. 207 k.k.), a także błędów medycznych, w aktach postępowania będą znajdowały się informacje o intymnym charakterze, głęboko ingerujące w prywatność jednostki. **O ile w interesie społecznym leży przeciwdziałanie przemocy seksualnej i przemocy domowej, przeciwdziałanie oportunistom faktycznemu organów ścigania, o tyle dążenie to – bardzo słuszne – nie może być realizowane wbrew woli pokrzywdzonych. Nie chodzi przy tym o samo wniesienie zażalenia wbrew woli strony procesowej, ale o udostępnienie akt i informacji podmiotom zewnętrznym dla postępowania karnego.** Tymczasem w ww. kategoriach spraw w aktach postępowań przygotowawczych mogą znajdować się fotografie, nagrania, opinie biegłych, w tym

⁸ Zob. art. 90 § 4 k.p.k.

opinie psychiatryczne, czy wiadomości o bardzo prywatnym charakterze. Będą tam także nagrania z przesłuchań w trybie art. 185a-185c k.p.k. Pokrzywdzeni mogą nie chcieć by ktoś dodatkowy – przedstawiciel organizacji społecznej – zapoznawał się z tymi informacjami.

Nie jest możliwe rozdzielenie uprawnienia do wniesienia zażalenia na umorzenie postępowania od uprawnienia do przejrzenia akt sprawy.

Jednocześnie, nie można pozwalać na dostęp do bardzo intymnych informacji wbrew woli osoby pokrzywdzonej. Tym bardziej celowe wydaje się konieczne

uzależnienie uprawnienia organizacji społecznej do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania z uzyskaniem zgody od pokrzywdzonego. Warto także zauważyć, że ww. problem nie występuje obecnie, ponieważ jeśli organ odmawia wszczęcia postępowania, to akta sprawy są mocno ograniczone i jest niewielkie ryzyko, że znajdują się tam dane wrażliwe.

Po piąte, **projektowane przepisy nie odnoszą się do problemu ochrony danych osobowych, jakie znajdują się w aktach postępowania karnego.** Zgodnie z art. 3 pkt 1 z ustawy dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości⁹ zasady określone w tej ustawie nie mają zastosowania m.in. do akt sprawy karnej. Warto jednak zauważyć, że jeśli dane osobowe zostaną udostępnione podmiotowi zewnętrznemu (organizacji społecznej), a podmiot ten będzie chciał z nich skorzystać w innych celach niż procesowe (np. dodając świadków i pokrzywdzonych do list mailingowych w organizacji społecznej, czy nawiązując kontakt w inny sposób), to takie działanie jest sprzeczne z celem udostępnienia danych (podmiot w tym zakresie nie jest uprawniony do przetwarzania danych osobowych) i mieści się w zakresie art. 107 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁰. Pouczenie o prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia (art. 100 § 8 k.p.k.) dla organizacji społecznej powinno zostać uzupełnione o pouczenie o odpowiedzialności karnej za niezgodne z prawem przetwarzanie danych osobowych.

Po szóste zaś **ani projekt ani uzasadnienie do projektu nie odnoszą się do problemu rozpowszechnienia informacji z postępowania przygotowawczego**¹¹.

Przepis art. 241 § 1 k.k. penalizuje publiczne rozpowszechnianie informacji z

⁹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1206.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 z późn. zm.

¹¹ Kwestia ta była przedmiotem wystąpienia generalnego RPO z dnia 31.07.2026 r., II.501.2.2025.DC. Wystąpienie generalne dostępne na stronie: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sledztwo-informacje-media-ujawnianie-ms>. Ministerstwo Sprawiedliwości nie odpowiedziało dotychczas na ww. wystąpienie generalne.

postępowania przygotowawczego zanim zostaną one ujawnione na rozprawie głównej. W sytuacji, kiedy postępowanie karne zakończyło się na etapie śledztwa lub dochodzenia, informacje nigdy nie zostaną ujawnione na jawnej rozprawie (bo postępowanie karne do tego etapu procesu nie dojdzie), a dysponentem akt postępowania jest prokurator – art. 156 § 5b k.p.k. Od decyzji prokuratora zależy to, czy będzie można publicznie ujawnić informacje z umorzonego postępowania przygotowawczego.

Przysługujące z mocy prawa uprawnienie do zapoznania się z aktami postępowania przygotowawczego podmiotom, które mogą wnieść zażalenie na umorzenie śledztwa lub dochodzenia nie jest równoznaczne z prawem do rozpowszechniania informacji z akt sprawy karnej. Możliwość dostępu do akt sprawy karnej (czy zagwarantowana ex lege, czy udzielona na podstawie art., 156 § 5 k.p.k.) przysługująca podmiotowi innemu niż strona procesowa, nie oznacza automatycznie zgody na upublicznienie informacji, dopóki nie zostaną one ujawnione na jawnej rozprawie. Organ procesowy (np. prokurator w postępowaniu przygotowawczym) może wyrazić zgodę (zezwoenie) na publiczne ujawnienie informacji objętych tajemnicą postępowania, ale jest to odrębna decyzja odpowiedniego organu procesowego. **W przypadku przyznania uprawnienia organizacji społecznej do wniesienia zażalenia, formularz pouczenia powinien być uzupełniony o informację o odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 241 k.k., a także o wskazanie, że dostęp do akt nie oznacza możliwości wykorzystania informacji powziętych w celu sporządzenia zażalenia np. do działań promocyjnych, medialnych, czy wizerunkowych.**

Podsumowując, zarówno kierunek, jak i cele projektu są słuszne. Jednak przepisy wymagają doprecyzowania i odpowiedniego wyważenia pomiędzy interesem publicznym, interesem organizacji społecznych oraz interesem indywidualnym stron postępowania przygotowawczego. Uzasadnienie do opiniowanej ustawy jest dość lakoniczne i pomija zagrożenia jakie wiążą się z rozszerzeniem kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia decyzji o umorzeniu postępowania. W szczególności uzasadnienie projektu opiniowanej ustawy nie odnosi się do kwestii konsekwencji udostępnienia akt sprawy karnej podmiotom innym niż strony postępowania i podmioty państwowe lub samorządowe. Projektowane rozwiązania powinny zostać zharmonizowane z obowiązującymi regulacjami k.p.k., w szczególności zaś z art. 90 k.p.k., a także uwzględnić potrzebę ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem w zakresie dostępu do danych osobowych oraz informacji ingerujących w sferę prywatności jednostki.

Zważywszy na przedstawioną argumentację, konieczne jest przede wszystkim:

1. Uzależnienie uprawnienia do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego od powiązania z celami statutowymi organizacji społecznej oraz wykazania niezbędności ochrony interesu społecznego występującego w konkretnej sprawie;
2. W sprawach, w których występuje podmiot z art. 49 § 1 lub 2 k.p.k. uprawnienie organizacji społecznej do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego powinno być uzależnione od wyrażenia przez pokrzywdzonego zgody. Dotyczy to w szczególności spraw o przemoc domową, przemoc seksualną, czy o błędy medyczne, ponieważ akta postępowania karnego będą zawierały informacje szczególnie wrażliwe i głęboko ingerujące w prywatność jednostki. Pokrzywdzony powinien zostać poinformowany, że wyrażenie zgody będzie wiązało się z udostępnieniem organizacji społecznej całości akt sprawy karnej (art. 306 § 1b k.p.k.);
3. Uzupełnienie formularza pouczenia dla organizacji społecznej o informację o odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 107 ustawy o ochronie danych osobowych oraz art. 241 k.k.

Mając na uwadze przedłożone racje, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹², zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w niniejszym stanowisku problemów i poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej materii.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.).