



Warszawa, 09-07-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.404.2026.MA

Pan

Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w moim zainteresowaniu pozostają kwestie dotyczące reprezentacji osób niebędących stroną w postępowaniu karnym, w szczególności w zakresie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Profesjonalny pełnomocnik jest gwarantem ochrony praw tychże uczestników, przede wszystkim na trzech szczeblach: 1) fachowej pomocy, wiedzy i doświadczenia pełnomocnika; 2) obiektywnej, racjonalnej pomocy prawnej, pozbawionej aspektów emocjonalnych; 3) dostępu do pomocy psychicznej w osobie pełnomocnika dla mandanta w toku postępowania, a przede wszystkim przeprowadzonych czynności z udziałem mandanta¹. Niezależnie bowiem od tego, że osoba niebędąca stroną nie jest bezpośrednio beneficjentem orzeczenia kończącego postępowanie, nie sposób stwierdzić, iż obiektywnie, w zależności od rodzaju i wagi roli procesowej, nie ma żywotnego interesu, aby jej status i związane z tym prawa i obowiązki procesowe zostały objęte fachową pomocą pełnomocnika.

¹ J. Kosonoga, S. Żółtek, *Pełnomocnik osoby niebędącej stroną w postępowaniu karnym*, „Ius Novum” 2025, nr 2, s. 15-16.

Prawo do pełnomocnika osoby niebędącej stroną zostało zróżnicowane w zależności od rodzaju procedury penalnej i najszerszy zakres przewidziany został w postępowaniu karnym i odpowiednio karnoskarbowym. Otóż, zgodnie z art. 87 § 2 k.p.k. osoba niebędąca stroną może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu. Na gruncie odesłania w art. 122 § 1 pkt 1 k.k.s.², rozwiązanie to jest zaadaptowane w postępowaniu karnoskarbowym. Znacznie wężiej prawo do pełnomocnika osoby niebędącej stroną zostało uregulowane w postępowaniu toczącym się z udziałem nieletnich, bowiem stosownie do art. 41 § 1 w.r.n.³, tylko pokrzywdzony, który nie jest w tym postępowaniu stroną, może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymaga tego jego interes w toczącym się postępowaniu, zaś sąd rodzinny może odmówić dopuszczenia jego do udziału, jeżeli uzna, że nie wymaga tego obrona interesu pokrzywdzonego.

Jeszcze inaczej ta sytuacja kształtuje się na poziomie postępowania w sprawach o wykroczenia. Mianowicie, stosownie do brzmienia art. 30 § 1 k.p.s.w.⁴, pełnomocnika ustanowić może wyłącznie pokrzywdzony i oskarżyciel posiłkowy, zaś w postępowaniu o niesłuszne ukaranie i zatrzymanie, także żądający odszkodowania (art. 115 § 4 k.p.s.w.). W postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie stosuje się bowiem art. 87 § 2 k.p.k.⁵, a więc osoby niebędące stroną, nie posiadają legitymacji do ustanowienia pełnomocnika, nawet gdy wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu. Takiej możliwości nie przewiduje zarówno art. 30 § 2 k.p.s.w. ani art. 95 k.c.⁶, skoro czynności prawnej przez przedstawiciela można dokonać "z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych"⁷.

Trzeba w tym kontekście zauważyć, że powyższe wyłączenie w toku procedury wykroczeniowej dotyczy zróżnicowanej grupy podmiotów, nieposiadających statusu strony procesowej, o różnej wadze interesu procesowego. W szczególności tą kategorią należy objąć: osobę, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia; dziekana właściwej rady, na którego nałożono karę pieniężną (art. 20 § 1a k.p.k. w zw. z art. 8

² Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 633 z późn. zm.; dalej: k.k.s.).

³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 163; dalej: w.r.n.).

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 860 z późn. zm.; dalej: k.p.s.w.).

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 490 z późn. zm.; dalej: k.p.k.).

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 795; dalej: k.c.).

⁷ Postanowienie SA w Krakowie z 26.08.2015 r., II AKz 314/15, KZS 2015, nr 9, poz. 42.

k.p.s.w.); osobę, której prawa zostały naruszone przez wydanie postanowienia dotyczącego przeszukania, zatrzymania rzeczy (art. 236 k.p.k. w zw. z art. 44 § 5 k.p.s.w.) lub w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 84 § 2 w zw. z art. 103 § 3 k.p.s.w.) oraz inne czynności z tym związane, w tym zabezpieczenie czy tymczasowe zajęcie (art. 48 k.p.s.w.); osoba, której przysługuje zażalenie na postanowienie lub zarządzenie wydane w związku ze stosowaniem kar porządkowych (art. 51 § 2 k.p.s.w.); biegłego lub tłumacza w wypadku, gdy dochodzi od organu procesowego należnego mu wynagrodzenia (art. 120 k.p.s.w.); świadka, któremu przysługuje prawo odmowy zeznań określone na zasadzie art. 182 § 3 k.p.k. w zw. z art. 41 § 1 k.p.s.w., czy świadka obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności "zastrzeżone" lub "poufne" lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (art. 41 § 3 k.p.s.w.), świadka małoletniego, anonimowego czy świadka, co do którego możliwa jest zmiana statusu procesowego (art. 41 § 1 k.p.s.w.) lub który dochodzi zwrotu kosztów podróży czy utraconych zarobków wskutek udziału w czynności.

Szczegółnej ochrony interesów procesowych może z pewnością wymagać sytuacja prawna osoby, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, nie będąc jednocześnie pokrzywdzonym. Sytuacja tej osoby w zakresie zaskarżalności decyzji oportunistycznych w postępowaniu wykroczeniowym kształtuje się *de lege lata* odmiennie w zależności od faktu, czy jednocześnie nie złożyła samodzielnie wniosku o ukaranie. Mianowicie, obecnie wniesienie zażalenia przez tę osobę jest możliwe, pod warunkiem, że nie złożyła samodzielnie wniosku o ukaranie, wobec brzmienia art. 56a k.p.s.w., dodanego przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2003 r. nr 109, poz. 1031).

W drodze cytowanej nowelizacji jednocześnie uchylono w treści art. 61 § 2 k.p.s.w. możliwość złożenia zażalenia na umorzenie postępowania przez osobę zawiadamiającą, uzasadniając to walorem usprawnienia postępowania i rezygnacją z prawa składania zażalenia przez osoby niebędące stroną. Jednocześnie ustawodawca w drodze komentowanych zmian otworzył taką możliwość w nowym art. 56a k.p.s.w. i nadal nie rezygnując z dopuszczalności środka odwoławczego na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, opisanego w art. 59 § 2 zd. drugie k.p.s.w. Dopiero w drodze art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1694) brzmienie art. 59 § 2 k.p.s.w. zostało zmienione w ten sposób, iż uchylono możliwość złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania przez osobę składającą zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia. Nadal jednak, jeżeli czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do wniesienia wniosku o ukaranie, zawiadamia się o tym

pokrzywdzonego, ale również osobę, o której mowa w art. 56a k.p.s.w., wskazując przyczynę niewniesienia wniosku o ukaranie. Zważywszy na treść powyższego przepisu, jeżeli zawiadamiający nie może wystąpić z oskarżeniem posiłkowym konkurencyjnym (art. 27 § 1 k.p.s.w.) lub samoistnym (art. 27 § 2 k.p.s.w.), ustawa umożliwia wniesienie zażalenia przez tę osobę zawiadamiającą do organu nadrzędnego, w stosunku do tego organu, który nie sformułował wniosku o ukaranie. Taki podmiot, choć wyposażony w uprawnienie do wniesienia środka odwoławczego, nie może skorzystać z procesowej możliwości reprezentacji jego interesu procesowego przez fachowego pełnomocnika. Brak profesjonalnego wsparcia może tu niewątpliwie prowadzić do nieodwracalnych skutków procesowych, podczas gdy jego udział pełniłby funkcję nie tylko gwarancyjną w dostępie do kontroli, ale również czynnik wzmacniający zasadę legalizmu.

W szerszej perspektywie systemowej należy odnotować, że niezrozumiałe aksjologicznie pozostaje, iż niezależnie od wagi i społecznej szkodliwości wykroczeń, szereg istotnych gwarancji procesowych, równolegle stosowanych w procedurze karnej, zostało *ab initio* wyłączonych w k.p.s.w. z możliwości skorzystania ze wsparcia fachowego pełnomocnika. To wyłączenie jest bowiem generalne, gdyż nie dotyczy odmowy udziału pełnomocnika w czynności, ale braku reprezentacji interesu procesowego osoby niebędącej stroną *in genere* w toku postępowania wykroczeniowego, poza samym pokrzywdzonym i oskarżycielem posiłkowym. Dość wspomnieć, że przepis art. 87 § 2 k.p.k. stanowi, iż osoba niebędąca stroną może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu, oceniane indywidualnie, subiektywnie, z wyłączeniem optyki organu procesowego, w tym potrzeby sprawności postępowania i koncentracji materiału dowodowego. Ustawodawca w tym miejscu pozostawił osobie, której interes procesowy może uciepnieć, ocenę czy jej udział wymusza wsparcie profesjonalnego pełnomocnika, czy samodzielne sporządzenie dostępnych środków zaskarżenia wiąże się z ryzykiem niesprostania formalizmowi czynności procesowych. Wyręczanie przez ustawodawcę w tej ocenie osoby uczestniczącej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, zwłaszcza inicjujące to postępowanie swoim zawiadomieniem, jest zatem rozwiązaniem z tej perspektywy trudnym do zaakceptowania.

Z tego punktu widzenia zasadny jest postulat, aby art. 30 § 1 k.p.s.w. przyjął brzmienie uwzględniające całokształt uprawnień osób niebędących stroną w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, choćby na kształt unormowania zawartego w art. 87 § 2 k.p.k., uwzględniający okoliczność, że osoba ta może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu, co pozwoli na wypełnienie

obecnej luki prawnej w zakresie sporządzania środka odwoławczego w postępowaniu wykroczeniowym.

Mając na uwadze powyższe racje, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych. Będę także wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (kust@sejm.gov.pl);
- Pani Poseł Barbara Dolniak Przewodnicząca Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (knkk@sejm.gov.pl);
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ku@senat.gov.pl).

⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.).