



Warszawa, 16-07-2026 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 10 lipca 2026 r. (data odebrania pisma: 13 lipca 2026 r.) zawierające stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości wobec uwag Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (UD390) wraz z prośbą o przyjęcie wyjaśnień albo przedstawienie odpowiedzi **w terminie 5 dni od daty otrzymania pisma**, chciałbym przedłożyć zapytania Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do zagadnień zawartych w ww. piśmie.

1. Brak powiązania uprawnienia do wniesienia zażalenia na umorzenie postępowania z celami statutowymi organizacji społecznej (ad.1 i 2).

Z odpowiedzi z dnia 10 lipca 2026 r. wynika, że ustawowy obowiązek wykazania *gravamen* (art. 425 § 3 k.p.k.) w zaskarżeniu rozstrzygnięcia, jest wystarczającą gwarancją dla zapewnienia, że organizacja społeczna będzie wykorzystywała nowo przyznane uprawnienia w ramach swojej działalności statutowej. Niecelowość wyrażenia wprost konieczności wykazania związku z działalnością statutową, zdaniem

Ministerstwa Sprawiedliwości, wynika także z „argumentu systemowego”, ponieważ konieczna byłaby także zmiana art. 305 § 4 k.p.k. oraz przepisów przyznających organizacjom państwowym i samorządowym prawo do wniesienia zażalenia na umorzenie postępowania przygotowawczego. Jak wskazano w ww. piśmie „W ocenie Ministra Sprawiedliwości ocena *gravamen* „przez pryzmat praw i interesów wyznaczonych przez procesowy status skarżącego” pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do wniesienia zażalenia zgodnie z ogólnym założeniem przyjętym w art. 425 § 3 zd. 1 k.p.k. Dokonując takiej oceny należy z jednej strony uwzględnić treść wydanego rozstrzygnięcia, z drugiej zaś strony interes społeczny lub indywidualny, objęty zadaniami statutowymi tej organizacji”.

Należy jednak zauważyć, że pojęcie *gravamen* ma utrwalone znaczenie w piśmiennictwie i orzecznictwie. W orzecznictwie wskazuje się, że „Gravamen związany jest z naruszeniem praw lub szkodeniem interesom skarżącego. Naruszenie praw nastąpi wówczas, gdy dane rozstrzygnięcie wywołuje niekorzystne następstwa w sferze prawa zarówno materialnego, jak i procesowego, poprzez wadliwe zastosowanie lub niezastosowanie określonych przepisów mogące spowodować niekorzystne następstwa prowadzące do ograniczenia praw lub zwiększenia obowiązków skarżącego. "Szkodzenie interesom" dotyczy niekorzystnego wpływu rozstrzygnięcia na interesy skarżącego, które zasługują na ochronę prawną. Mogą to być interesy ściśle związane z prawem materialnym czy procesowym, a także interesy majątkowe oraz dotyczące pewnych aspektów sytuacji życiowej i społecznej skarżącego, głównie w zakresie rozmaitych norm moralnych.”¹. W piśmiennictwie natomiast podkreśla się aspekt związania *gravamen* z realizacją funkcji procesowych, tj. funkcji oskarżenia lub obrony. D. Świecki zwraca uwagę, że „gravamen oceniany przez funkcję procesową odnosi się nie tylko do interesów procesowych strony co do wydania orzeczenia na jej korzyść, lecz także do podejmowania starań o wydanie trafnego rozstrzygnięcia lub prawidłowego ustalenia zgodnego z prawem. **Dlatego też *gravamen* oskarżyciela posiłkowego lub oskarżyciela prywatnego oceniany jest z uwagi na pełnioną funkcję oskarżycielską, a więc przez pryzmat działania na niekorzyść oskarżonego, a nie z perspektywy korzyści dla tej strony. Stąd też oskarżyciel posiłkowy i oskarżyciel prywatny mogą podejmować tylko czynności procesowe na niekorzyść oskarżonego, gdyż realizują w procesie funkcje ścigania obok lub zamiast oskarżyciela publicznego. W związku z tym wskazane podmioty – z**

¹ Postanowienie SN z 11.07.2023 r., I KZ 19/23, LEX nr 3580339. Zob. także: wyrok SA we Wrocławiu z 28.06.2023 r., II AKa 375/21, LEX nr 3625773; wyrok SA we Wrocławiu z 27.02.2013 r., II AKa 22/13, LEX nr 1313467.

braku *gravamen* – nie mają uprawnienia do zaskarżenia rozstrzygnięć zawartych w wyroku na korzyść oskarżonego. Mogą natomiast zaskarżyć każde rozstrzygnięcie na niekorzyść oskarżonego. Nie dotyczy to oskarżyciela publicznego, który w procesie działa w interesie publicznym (art. 425 § 3 zdanie drugie k.p.k.)². Prokurator – oskarżyciel publiczny jest dodatkowo strażnikiem praworządności, nie ma „własnego” interesu procesowego, ale stoi na straży przestrzegania prawa.

Próbując zrekonstruować *gravamen* organizacji społecznej, w pierwszej kolejności należałoby rozważyć, jaką funkcję w procesie karnym realizuje ten podmiot. Nie jest to bowiem ani funkcja obrony, ani oskarżenia. Organizacja społeczna jest „rzecznikiem interesu społecznego”, a częściowo może w ramach ochrony tego interesu działać na korzyść jednej ze stron procesowych. **Organizacje społeczne nie mają jednak własnego interesu procesowego**, który podlegałby ochronie, zatem żadne rozstrzygnięcie nie będzie dla nich „uciążliwe”, nie będzie naruszało sfery ich praw i wolności.

Brak doprecyzowania i powiązania uprawnienia do wniesienia zażalenia z celami statutowymi organizacji społecznej może prowadzić do niejednolitego stosowania proponowanych przepisów. Część sądów, słusznie przyjmując, że organizacja społeczna nie ma „samoistnego” *gravamen*, a zatem rozstrzygnięcie nie narusza praw organizacji społecznej, jej interesów, a może godzić wyłącznie w interes publiczny, społeczny, może odmawiać przyjęcia środka zaskarżenia (art. 429 § 1 k.p.k.). Inne zaś, nie rozważając tego problemu, będą przyjmować zażalenia na umorzenia postępowania przygotowawczego. Nowo tworzone przepisy prawa powinny być możliwie jednoznaczne i nie zostawiać przestrzeni do niejednolitego stosowania. Tym bardziej, że ewentualne, przyszłe problemy i rozbieżności w praktyce organów wymiaru sprawiedliwości mogą zostać wyeliminowane przez modyfikację obecnego brzmienia przepisu (i zsynchronizowanie proponowanych rozwiązań z aktualnym brzmieniem art. 90 k.p.k.). Odnotować należy przy tym, że w odpowiedzi Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 2026 r. brak jest odniesienia do problemu systemowej spójności rozwiązań normatywnych przyznających uprawnienia organizacjom społecznym.

Odnosząc się do argumentacji, że uprawnienie instytucji państwowych i samorządowych do wniesienia zażalenia na umorzenie postępowania przygotowawczego nie jest powiązane z żadnym dodatkowym warunkiem, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, organizacje państwowe i samorządowe

² D. Świecki, 3. *Gravamen (interes prawny)* [w:] *Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym*, Warszawa 2023.

mogą mieć swoisty interes w zaskarżeniu orzeczenia wynikający np. z wykonania zobowiązania z art. 304 § 2 k.p.k. albo z faktu, że przestępstwo zostało popełnione na szkodę jednostki państwowej lub samorządowej. Analogiczna sytuacja nie zaktualizuje się w przypadku organizacji społecznej, ponieważ, jeśli sama organizacja społeczna została pokrzywdzona przestępstwem (np. oszustwem – art. 286 k.k.), to korzysta ona z praw pokrzywdzonego, czyli uzyskuje status strony procesowej (art. 49 § 2 k.p.k.). Po drugie zaś, instytucje państwowe i samorządowe są „elementami” władzy państwowej lub samorządowej. Nie działają na podstawie samodzielnie określonego przekonania o potrzebie ochrony abstrakcyjnie ujmowanego dobra wspólnego, ale wykonują zadania publiczne powierzone im przez przepisy prawa. Organy władzy publicznej są przy tym związane zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) i mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Samorząd terytorialny uczestniczy natomiast w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. **Uprawnienie instytucji publicznych do zaskarżenia umorzenia można zatem traktować jako instrument umożliwiający ochronę prawidłowej realizacji powierzonych im zadań oraz interesu publicznego, za który ponoszą odpowiedzialność.**

Organizacje społeczne pozostają natomiast podmiotami niepublicznymi, pozarządowymi, prywatnymi. Samodzielnie określają swoje cele statutowe, zakres działalności oraz sposoby ich realizacji. Nie przysługuje im generalny, publicznoprawny mandat do reprezentowania interesu całego lub części społeczeństwa. Samo złożenie zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa nie powinno takiego mandatu kreować. **Odmienność statusu obu kategorii podmiotów uzasadnia więc odmienne określenie przesłanek przysługujących im uprawnień procesowych. Wprowadzenie wobec organizacji społecznych wymogu związku sprawy z ich celami statutowymi i z konkretnym interesem społecznym nie prowadziłoby do nieuzasadnionego różnicowania. Przeciwnie, uwzględniałoby zasadniczą różnicę pomiędzy podmiotami wykonującymi ustawowo powierzone zadania publiczne a prywatnymi organizacjami, które podejmują działalność w wybranym przez siebie zakresie.**

2. Ochrona praw pokrzywdzonych przestępstwem w związku z przyznaniem prawa do wniesienia zażalenia organizacjom społecznym.

Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k. jednym z celów procesu karnego jest takie ukształtowanie i przepisów, i praktyki ich stosowania, by „uwzględnić prawnie chronione interesy pokrzywdzonego, przy jednoczesnym poszanowaniu jego

godności". W literaturze pojęcie „prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego” rozumie się jako „przysługującą mu potrzebę ochrony prawnej wynikającą z normy prawa karnego materialnego lub procesowego, ewentualnie normy prawa cywilnego”³. Nakaz uwzględniania prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego oznacza, że w procesie karnym nie jest on traktowany jedynie jako osoba, której dobro prawne zostało naruszone przestępstwem. Uzyskuje status samodzielnego uczestnika postępowania, mającego własne, prawnie relewantne oczekiwania co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Z założenia tego wynika obowiązek zapewnienia tym interesom realnej i wzmocnionej ochrony procesowej, realizowanej poprzez przyznanie pokrzywdzonemu konkretnych uprawnień⁴. Obowiązek poszanowania godności pokrzywdzonego, wiąże się także zapobieganiem wtórnej wiktylizacji, czyli zwiększeniu dolegliwości postępowania karnego z uwagi na postawę, zachowanie organów procesowych⁵.

Przepisy prawa powinny być zatem tak ukształtowane, by nie narażać interesów pokrzywdzonego i jego godności. Pojawia się pytanie, czy oderwanie prawa do wniesienia zażalenia na umorzenie postępowania przygotowawczego przez organizację społeczną, zagwarantowanie tej organizacji prawa dostępu do akt postępowania, od wyrażenia zgody przez pokrzywdzonego zapewnia realizację celu z art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k. Wydaje się, że nie z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, problematyczny jest automatyczny dostęp do akt postępowania. W aktach mogą znajdować się informacje o szczególnie wrażliwym charakterze, w tym dane dotyczące stanu zdrowia, życia rodzinnego i seksualnego, przemocy domowej, uzależnień, sytuacji majątkowej, relacji osobistych czy stanu psychicznego pokrzywdzonego. Mogą one obejmować również dokumentację medyczną, opinie psychiatryczne i psychologiczne, treść prywatnej korespondencji, zdjęcia, nagrania oraz protokoły przesłuchań zawierające opisy trudnych dla składającego zeznania zdarzeń. Szczególne znaczenie problem ten ma w sprawach dotyczących przemocy seksualnej, przemocy domowej, przestępstw popełnionych na szkodę małoletnich oraz błędów medycznych. W takich przypadkach samo umożliwienie kolejnemu podmiotowi zapoznania się z aktami może stanowić dla pokrzywdzonego istotną dolegliwość, nawet jeżeli informacje te nie zostaną następnie publicznie rozpowszechnione. **Źródłem naruszenia prywatności może być bowiem już utrata kontroli nad tym, kto i w**

³ D. Czerwińska, 2.3.4. *Pojęcie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego* [w:] *Porozumienia procesowe w sprawach karnych. Między sprawnością a sprawiedliwością*, Warszawa 2024.

⁴ J. Zagrodnik [w:] M. Burdzik i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 2.

⁵ Zob. szerzej: D. Czerwińska, 2.3.6. *Poszanowanie godności pokrzywdzonego* [w:] *Porozumienia procesowe w sprawach karnych. Między sprawnością a sprawiedliwością*, Warszawa 2024.

jakim zakresie poznaje szczegóły życia osobistego pokrzywdzonego. Ochrona przewidziana w art. 241 k.k., odnosząca się do publicznego rozpowszechniania informacji z postępowania przygotowawczego, nie usuwa tego problemu, gdyż nie obejmuje każdego przypadku wykorzystania, utrwalenia lub przekazania informacji niezgodnie z celem ich udostępnienia.

Po drugie, przyznanie prawa do zaskarżenia postanowienia o umorzeniu postępowania wbrew woli osoby, niejako zmusza pokrzywdzonego – i wydłuża cały proces karny – do udziału w postępowaniu, w którym nikt, poza podmiotem zewnętrznym, organizacją społeczną, nie widzi interesu w ściganiu danego zachowania.

Ochrona interesów pokrzywdzonego nie oznacza oczywiście, przyznania mu prawa do decydowania o wszczęciu, czy zakończeniu postępowania. Nawet w sprawach o przestępstwa wnioskowe, uprawnienie do cofnięcia wniosku o ściganie jest warunkowane zgodą organu prowadzącego postępowanie (art. 12 § 3 k.p.k.). Ministerstwo Sprawiedliwości słusznie odwołuje się do zasady legalizmu – art. 10 k.p.k. – i wynikającego z niej obowiązku wszczęcia i przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie o czyn ścigany z urzędu. Jednocześnie, **Ministerstwo Sprawiedliwości za gwaranta przestrzegania zasady legalizmu zdaje się jednak uznawać organizację społeczną, podmiot prywatny i abstrahuje od woli osób bezpośrednio zainteresowanych (bezpośrednio pokrzywdzonych) czynem zabronionym.** Organizacja społeczna może bowiem dążyć do innych celów niż pokrzywdzony, czy organy ścigania, w szczególności – nie jest zobowiązana do realizacji celu w postaci poszanowania prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego i poszanowania godności tego podmiotu postępowania karnego. Argument, zgodnie z którym uzależnienie uprawnienia organizacji społecznej od stanowiska pokrzywdzonego byłoby sprzeczne z zasadą legalizmu, opiera się zatem na połączeniu dwóch odrębnych zagadnień. **Czym innym jest obowiązek organów państwa do ścigania przestępstw, a czym innym przyznanie prywatnemu podmiotowi (organizacji społecznej) uprawnienia do zapoznania się z aktami sprawy i zaskarżenia decyzji o dyskontynuacji postępowania karnego.**

Trudno uzasadnić, w świetle celów procesu karnego, jak i zasad procesowych, takie uprzywilejowanie organizacji społecznej na tle innych uczestników postępowania karnego. Ustawodawca proponuje przyznanie organizacji społecznej uprawnień, które mogą godzić (naruszać albo zagrażać) realizacji ustawowych celów procesu karnego. Powiązanie uprawnienia do wniesienia zażalenia z wyrażeniem przez pokrzywdzonego zgody na takie działanie, w większym zakresie balansowałoby interes społeczny (interes

organizacji społecznej) i interes pokrzywdzonego. Nie prowadziłoby ponadto do zawężenia uprawnień podmiotów społecznych w tych wszystkich sprawach, w których nie występuje pokrzywdzony w rozumieniu art. 49 § 1 i 2 k.p.k.

3. Ochrona danych osobowych.

Ministerstwo Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 10 lipca 2026 r. wskazuje, że ochrona danych osobowych i problematyka rozpowszechniania informacji z postępowania przygotowawczego znajdują się poza zakresem proponowanej nowelizacji k.p.k. Tymczasem, projekt przyznaje nowej grupie podmiotów automatyczne⁶ prawo dostępu do akt postępowania karnego, w których zawsze znajdują się dane osobowe. Wydaje się jednak, że projektodawca ma obowiązek patrzeć systemowo na wprowadzane przez siebie zmiany i powinien ocenić ryzyka i skutki regulacji, które mogą nastąpić.

Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyn z art. 241 k.k. jest reakcją *ex post* na nieodwracalne wkroczenie w sferę prywatności jednostki. Jest to reakcja spóźniona, a z tego powodu – nieefektywna. Projektowane rozwiązania powinny minimalizować ryzyko wystąpienia potencjalnych nadużyć m.in. wykorzystywania danych do kontaktowania się z pokrzywdzonym lub świadkami, tworzenia baz i list mailingowych, profilowania osób, czy. używania informacji w działalności lobbingowej lub kampanijnej bez ich publicznego ujawnienia. Chociaż załączniki adresowe nie są udostępniane innym podmiotom niż organy procesowe, to dane osobowe mogą znajdować się np. w notatkach urzędowych, w wykazach połączeń znajdujących się w aktach postępowania, zaś dane szczególnie wrażliwe – mogą wynikać z treści zeznań świadków, pokrzywdzonych, czy danych medycznych.

Wprowadzenie minimalnych zabezpieczeń nie prowadzi w żaden sposób do zakwestionowania idei projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, UD390. Jak to już zostało wcześniej wskazane, takimi minimalnymi zabezpieczeniami jest w szczególności ustanowienie obowiązku pouczenia organizacji społecznej o dopuszczalnym celu wykorzystania danych, zakazie ich dalszego

⁶ Inne osoby, mogą mieć dostęp do akt postępowania przygotowawczego wyłącznie za zgodą prokuratora – art. 156 § 5 i 5b k.p.k. Uprawnienia dostępu do akt sprawy w związku z zakończeniem postępowania przygotowawczego nie można wyłączyć – prawo to jest uregulowane odrębnie, w przepisie szczególnym (art. 306 § 1b k.p.k.). Odrębną kwestią jest możliwość utrwalenia akt sprawy karnej tj. zrobienia zdjęć czy kopii akt sprawy karnej

udostępniania oraz odpowiedzialności karnej z art. 107 ustaw o ochronie danych osobowych⁷ związanej z naruszeniem tych obowiązków.

Jednocześnie, pod rozważę można poddać np. wyłączenie dostępu do dokumentów zawierających informacje szczególnie wrażliwe, jeżeli nie są one konieczne do sporządzenia zażalenia (np. opinii o stanie zdrowia psychicznego, czy danych medycznych, jeśli znajdują się w aktach postępowania). **Samo przyznanie prawa do przejrzenia akt nie musi oznaczać bezwarunkowego dostępu do każdego znajdującego się w nich dokumentu w pełnym zakresie.** Zakres dostępu do akt sprawy karnej zagwarantowany podmiotowi zewnętrznemu powinien odpowiadać celowi, dla którego został on przyznany. Skoro celem jest umożliwienie kontroli zasadności umorzenia postępowania, organizacja społeczna powinna otrzymać dostęp jedynie do tych informacji, które są niezbędne do oceny prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia, z możliwie najdalej idącą ochroną danych osób uczestniczących w postępowaniu.

Mając na względzie przedstawione racje, uprzejmie informuję, że w całości podtrzymuję uwagi zgłoszone w opinii z dnia 12 czerwca 2026 r. Ponownie zwracam się z prośbą o rozważenie w szczególności: kwestii powiązania uprawnienia do wniesienia zażalenia na umorzenie postępowania przygotowawczego z celami statutowymi organizacji społecznej, uzależnienia zaktualizowania się tego uprawnienia od zgody pokrzywdzonego (w sprawach, w których ten podmiot występuje) oraz zagwarantowania ochrony danych osobowych znajdujących się w aktach postępowania, bowiem istniejąca ochrona ex post jest niewystarczająca.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Mirosław Wróblewski - Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (ePUAP)

⁷ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 z późn. zm.).