



Minister Sprawiedliwości

DL-I.40.37.2026

Warszawa, 01 października 2026 r.

Dot. II.511.496.2026.DC

Pani

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowna Pani Rzecznik,

w odpowiedzi na pismo z 21 września 2026 r., w którym przekazano stanowisko i zgłoszono propozycje zmian do nowej wersji (propozycja przepisów ustawy po spotkaniu z RPO z 14.09.2026 r.) projektowanej *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego* (UD390) uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) w piśmie z dnia 21 września 2026 r. przedstawił propozycje legislacyjne „**w pełni – a nie jedynie częściowo – uwzględniające uwagi wyartykułowane w pismach z dnia 12 czerwca 2026 r. oraz z dnia 16 lipca 2026 r.**”.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom RPO Ministerstwo Sprawiedliwości dokonało modyfikacji projektu w dołączonej do pisma wersji z dnia 25 września 2026 r.

Zmiany zaproponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) praktycznie w całości korespondują z zasadniczymi postulatami RPO. Natomiast nieuwzględnione propozycje zostaną poniżej wyjaśnione.

Pierwsza proponowana modyfikacja projektu sprowadza się do zawężenia w treści art. 306 k.p.k. kręgu instytucji społecznych, które mogą wnosić zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia i umorzeniu śledztwa.

Propozycja RPO dotycząca zmian w art. 306 k.p.k. i propozycja MS są tożsame. Jedyna różnica merytoryczna sprowadza się do odesłania do art. 90 § 5 k.p.k., które zawiera propozycja RPO, a której nie ma w propozycji MS.

Jak zauważa RPO „*Można oczywiście argumentować, na etapie kontroli formalnej środka zaskarżenia, że podmiot-organizacja społeczna nie jest uprawniony do wniesienia środka zaskarżenia z uwagi na brak związku z celami statutowymi organizacji, ale dla precyzji i spójności rozwiązań w k.p.k. warto byłoby uzupełnić odesłania. W sytuacji, gdy*

prokurator stwierdzi, że cele statutowe podmiotu – organizacji społecznej nie mają związku z prowadzonym postępowaniem karnym (tj., że interes społeczny lub indywidualny organizacji społecznej nie jest objęty zadaniami statutowymi tej organizacji), będzie miał wyraźną podstawę prawną do odmowy przyjęcia środka zaskarżenia do rozpoznania, tj. art. 90 § 5 k.p.k. w zw. z art. 429 k.p.k. w zw. z art. 306 § 1 pkt 2 k.p.k.”.

MS tego stanowiska nie podziela. W art. 90 k.p.k. zamieszczenie przepisu regulującego zasady weryfikacji przez sąd uprawnienia organizacji społecznej do występowania w sprawie było konieczne. („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”). Żaden inny przepis nie dawał bowiem ku temu podstawy.

W przypadku uprawnienia do wnoszenia środka zaskarżenia takiej potrzeby nie ma. Samoistną podstawą odmowy przyjęcia zażalenia będzie art. 429 § 1 k.p.k. („Prezes sądu pierwszej instancji odmawia przyjęcia środka odwoławczego, jeżeli wniesiony został po terminie lub przez osobę nieuprawnioną **albo jest niedopuszczalny z mocy ustawy**”).

Nie ma zatem potrzeby wydawania odrębnej decyzji o odmowie przyznania instytucji społecznej uprawnienia do wnoszenia zażalenia. Sam RPO zauważa, że chodzi tylko o uzupełnienie podstawy odmowy przyjęcia środka odwoławczego a zatem o jedną decyzję procesową. To zaś może nastąpić na podstawie art. 429 § 1 k.p.k.

Propozycja RPO może rodzić komplikacje procesowe w przypadku, gdy prokurator wyda dwie odrębne decyzje (na podstawie art. 90 § 5 k.p.k., którego odpowiednie stosowanie proponuje RPO) i na podstawie art. 429 § 1 k.p.k.

W konsekwencji MS nie widzi potrzeby uzupełniania odesłania w projektowanych przepisach o odesłanie do art. 90 § 5 k.p.k. Byłoby to pozbawione praktycznego znaczenia. Kolejna zmiana, którą proponuje RPO, polega na przyznaniu pokrzywdzonemu uprawnienia do decydowania o tym, czy instytucja społeczna może wnieść zażalenie na postanowienie o umorzeniu śledztwa.

Regulacja ta zawarta jest w proponowanych przez RPO art. 49aa k.p.k., art. 305 § 4 k.p.k. i art. 306 § 1a pkt 2a k.p.k.

MS zaproponowało analogiczne rozwiązania. Dążąc do zminimalizowania liczby odesłań i ujęcia projektowanych regulacji możliwe syntetycznie, w sąsiadujących jednostkach redakcyjnych MS zaproponowało:

- dodanie w art. 305 § 4 k.p.k. zdania: „Jeżeli zawiadomienie o przestępstwie złożyła instytucja społeczna, pokrzywdzonego należy o tym poinformować w zawiadomieniu o wszczęciu śledztwa, pouczając o uprawnieniu, o którym mowa w art. 306 § 1a pkt 2a.”,
- wskazanie w art. 306 § 1a pkt 2a k.p.k., że prawo do wniesienia zażalenia nie przysługuje instytucji społecznej, gdy pokrzywdzony, a jeżeli w sprawie występuje więcej niż jeden pokrzywdzony – którykolwiek z pokrzywdzonych, przed wydaniem postanowienia o umorzeniu śledztwa oświadczy, że w wypadku umorzenia śledztwa nie wyraża zgody na wniesienie zażalenia przez instytucję społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie.

Pomiędzy propozycją MS i RPO zachodzą dwie drobne różnice. Pierwsza polega na przyjęciu przez MS, że jeżeli pokrzywdzony nie życzy sobie, aby instytucja społeczna wносиła zażalenie na decyzję o umorzeniu śledztwa musi złożyć oświadczenie w tym przedmiocie o czym jest pouczany.

Milczenie pokrzywdzonego oznacza w tym wariantcie (MS), że akceptuje wskazane uprawnienie instytucji społecznej, co zapewne będzie regułą.

W wariantcie RPO pokrzywdzony musi złożyć pozytywne oświadczenie, o zgodzie na wnoszenie zażalenia przez instytucję społeczną. W tym wariantcie milczenie oznacza brak zgody na to, aby instytucja społeczna wносиła zażalenie na decyzję o umorzeniu śledztwa. W ocenie MS rodzi to niebezpieczeństwo „nagabywania” pokrzywdzonych przez instytucje społeczne, aby składali oni stosowne oświadczenia. Wskazuje zresztą na to sam RPO pisząc, że *„Skorzystanie z tego uprawnienia jest uzależnione od uprzedniego wyrażenia zgody przez pokrzywdzonego, a jeżeli w sprawie występuje więcej niż jeden pokrzywdzony – przez wszystkich pokrzywdzonych. **Pozwoliłoby to organizacji społecznej uzyskać wcześniej odpowiednie oświadczenia od pokrzywdzonych, a tym samym – organizacja lepiej orientowałaby się w sytuacji podmiotów, na rzecz których działa w postępowaniu karnym**”.*

MS zauważa, że w sprawach, w których występuje wielu pokrzywdzonych oznaczałoby to konieczność znacznej aktywności instytucji społecznej, która nie zawsze mogłaby nawiązać kontakt z tymi osobami, chociażby z uwagi na brak danych adresowych.

Druga różnica polega na pominięciu przepisu zawartego w propozycji RPO, że „Zgoda może być przez pokrzywdzonego cofnięta aż do wydania postanowienia o umorzeniu śledztwa”.

W ocenie MS wskazany przepis stanowiłby swoiste „superfluum” ustawowe a nawet wyraz nadregulacji, której konsekwencje mogłyby wykraczać daleko poza ramy projektu.

Jak wskazuje Sąd Najwyższy:

- „**od dawna ukształtowała się linia orzecznicza Sądu Najwyższego, opowiadająca się za regułą odwołałości dokonanej przez stronę czynności procesowej.** Odnotował to Sąd występujący z pytaniem prawnym, powołując wyrok z dnia 16 lutego 1931 r., II. 3K. 1173/30, OSP 1931, t. 10, poz. 295, uzasadnienia uchwał z dnia 23 stycznia 1975 r., VI KZP 44/74, OSNKW 1975, z. 3-4, poz. 34 oraz z dnia 26 września 2002 r., I KZP 13/02, OSNKW 2002, z. 11-12, poz. 88, wreszcie uzasadnienie wyroku z dnia 21 lutego 1992 r., WRN 3/92, OSNKW 1992, z. 9-10, poz. 70). Nie zachodzą istotne powody, by od tej linii orzeczniczej odstąpić”. (uchwała SN z dnia 24 stycznia 2013 r. I KZP 20/12). W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że „**warto przytoczyć wyrażony w piśmiennictwie ogólny pogląd, że oświadczenie woli nie może zostać skutecznie cofnięte, gdy ustawa wyłącza możliwość jego cofnięcia, bądź gdy uzależnia je od określonych warunków, które jednak nie zostały spełnione. Tam zaś, gdzie brak jest takich ograniczeń, jedynym ograniczeniem może być powstanie stanu nieodwracalnego. Jeżeli stan taki nie powstał, uczestnik procesu może skutecznie cofnąć swoje oświadczenie woli** (T. Grzegorzczak (w:) T. Grzegorzczak, J. Tylman: Polskie postępowanie karne, Warszawa 2009, s. 379-380)” - „W wyroku z dnia 16 lutego 1931 r., sygn. akt II 3 K 1173/30, Sąd Najwyższy podkreślił, że KPK z 1928 r. nie zawiera żadnego przepisu, według którego złożone przez strony oświadczenia w kwestiach formalnych byłyby dla nich bezwzględnie wiążące, a „przyjęcie podobnej tezy nie dałoby się wprost pomyśleć” (OSP 1931, poz. 295). Z kolei w uzasadnieniu uchwały składu 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 1975 r., sygn. akt VI KZP 44/74, przyjęto istnienie zasady, iż **oświadczenie woli stron może być skutecznie cofnięte, aż do czasu wydania opartego na nim rozstrzygnięcia, jeżeli ustawa nie wprowadza wyraźnego odmiennego ograniczenia** (OSNKW 1975, z. 3 - 4, poz. 34). Trafnie wskazuje I. Nowikowski, że cyt. „**Brak w KPK przepisu ogólnego, przewidującego regułę odwołałości, nie jest przeszkodą do przyjęcia owej reguły w odniesieniu do**

czynności procesowych stron, polegających na składaniu oświadczeń woli. Kwestię odwołałości tych czynności należy łączyć z fakultatywnością jej dokonania przez stronę.

Tylko w sytuacji gdy uczestnik procesu korzysta z autonomii woli w zakresie podjęcia decyzji odnośnie do dokonania czynności, jest on władny uchylić się od skutków czynności, bowiem do jej przedsięwzięcia nie był zobligowany przez prawo procesowe. Jeżeli dokonanie czynności przez stronę byłoby w konkretnej sytuacji obligatoryjne, to wówczas w zasadzie nie byłoby możliwości cofnięcia czynności” (cyt. I. Nowikowski, Odwoływalność czynności procesowych stron w polskim procesie karnym, Lublin 2001, s. 57)”. (zarządzenie SN z dnia 30 marca 2023 r. IV KK 505/22).

Analogiczne stanowisko wyrażono w postanowieniu SN z dnia 23 października 2012 r. III KK 2/12, w wyroku SN z dnia 25 czerwca 2019 r. V KK 310/18 oraz w wyroku SN z dnia 24 czerwca 2010 r. II KK 125/10).

W konsekwencji MS uznaje, że wprowadzanie przepisu, który reguluje kwestię odwoływalności oświadczenia pokrzywdzonego w przedmiocie zgody na wniesienie zażalenia na umorzenie śledztwa przez instytucję społeczną nie jest potrzebne. Możliwość cofnięcia oświadczenia wynika z przyjmowanej w doktrynie zasady ogólniej, dopuszczającej odwołalność oświadczeń procesowych do czasu zaistnienia stanu nieodwracalnego, który w analizowanym przypadku zaistnieje z chwilą umorzenia śledztwa.

Proponowana regulacja mogłaby prowadzić do wnioskowania, że tam gdzie ustawodawca chce dopuścić odwołalność czynności procesowych, tam czyni to wyraźnie.

W konsekwencji w sytuacjach, w których takiej możliwości nie przewiduje się, oświadczenie jest nieodwołalne. **Byłoby to fundamentalne podważenie stanowiska doktryny i orzecznictwa, które przykładowo przytoczono powyżej. Nie jest to z pewnością celem projektu.**

W propozycji RPO zamieszczono dodatkowo dwie zmiany o charakterze „informacyjno-porządkowym”, których nie zawiera projekt MS.

RPO proponuje dodanie w art. 100 k.p.k. § 8a w brzmieniu:

„§ 8a. Przy doręczaniu postanowienia o umorzeniu śledztwa instytucję społeczną, o której mowa w art. 306 § 1 pkt 2a, należy poinformować i pouczyć o konsekwencjach niewyrażenia przez pokrzywdzonego, a jeżeli w sprawie występuje więcej niż jeden pokrzywdzony – którykolwiek z pokrzywdzonych, zgody, o której mowa w art. 49aa.”;

oraz nadanie art. 106 k.p.k. brzmienia:

„Przepisy art. 100 § 4-8a stosuje się odpowiednio w postępowaniu przygotowawczym.”.

Założyć należy, że intencją przepisu jest przekazanie instytucji społecznej informacji, czy może wnieść zażalenie na umorzenie postępowania. Na etapie zawiadamiania o umorzeniu postępowania zachodzi sytuacja, w której pokrzywdzony zaakceptował uprawnienie instytucji społecznej do wniesienia zażalenia lub go nie zaakceptował dając temu wyraz milcząco lub w stosownym oświadczeniu (tak w propozycjach RPO i MS).

Propozycja RPO odnosi się do postępowania przygotowawczego, dlatego jej umieszczenie w art. 100 k.p.k. a następnie wskazanie, że w postępowaniu przygotowawczym stosuje się proponowany przepis odpowiednio (proponowana zmiana art. 106 k.p.k.) jest dość niefortunne. Nie to jednak zdecydowało o nieuwzględnieniu propozycji RPO.

RPO przeoczył, że postanowienie o umorzeniu śledztwa będzie doręczane instytucji społecznej **gdy będzie ona uprawniona do wniesienia zażalenia**. Zgodnie bowiem z art. 100 § 4 k.p.k. „Postanowienie albo zarządzenie wydane poza rozprawą, od którego przysługuje środek zaskarżenia, **doręcza się podmiotom uprawnionym do wniesienia tego środka**, a postanowienie kończące postępowanie jego stronom, chyba że byli obecni przy ogłoszeniu postanowienia albo zarządzenia”. Przepis ten stosuje się odpowiednio w postępowaniu przygotowawczym (art. 106 k.p.k.).

Zgodnie z art. 100 § 8 k.p.k. „Po ogłoszeniu lub przy doręczeniu orzeczenia i zarządzenia należy pouczyć uczestników postępowania o przysługującym im prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia lub o tym, że orzeczenie lub zarządzenie nie podlega zaskarżeniu”.

Instytucja społeczna, której oświadczenie pokrzywdzonego nie pozbawi prawa do wniesienia zażalenia otrzyma postanowienie o umorzeniu śledztwa wraz z pouczeniem o prawie do zaskarżenia w oparciu o obowiązujące przepisy (art. 100 § 4 i 8 k.p.k.). Nie do końca wiadomo czemu miałyby służyć informowanie na tym etapie postępowania instytucji społecznej o konsekwencjach braku zgody pokrzywdzonego na wniesienie zażalenia skoro takie oświadczenie nie zostało złożone a termin do jego złożenia wyekspirował.

Dodać należy, że jeżeli oświadczenie pokrzywdzonego pozbawi instytucję prawa do wniesienia zażalenia to zostanie ona jedynie zawiadomiona o umorzeniu postępowania stosownie do art. 305 § 4 k.p.k. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 16 § 2 k.p.k. „*Organ*

prowadzący postępowanie powinien ponadto w miarę potrzeby udzielać uczestnikom postępowania informacji o ciążących obowiązkach i o przysługujących im uprawnieniach także w wypadkach, gdy ustawa wyraźnie takiego obowiązku nie stanowi”.

Nie ma zatem przeszkód, aby prokurator wskazał w zawiadomieniu, że z uwagi na oświadczenie pokrzywdzonego organizacja społeczna nie może wnieść zażalenia. Tak więc rodzaj czynności dokonanej przez prokuratora (doręczenie postanowienia z pouczeniem o zażaleniu lub tylko zawiadomienie o umorzeniu) wskazywać będzie na zakres uprawnień instytucji społecznej. Z powyższych względów propozycje RPO dotyczące art. 100 i 106 k.p.k., w świetle projektowanych regulacji i obowiązujących przepisów, należy ocenić jako niespójne i zbędne.

Uwzględniając powyższe uprzejmie proszę o przyjęcie przedstawionych wyjaśnień i odpowiedź w możliwie najkrótszym terminie.

Z wyrazami szacunku
Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Załącznik: projekt przepisów po analizie stanowiska RPO – wersja z 25.09.2026