

BEOS-596/26

Warszawa, 20 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.360.12.2025

Data wpływu 20.IV.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej
(druk sejmowy nr 2373)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Z uzasadnienia projektu wynika, że problemem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, jest brak możliwości ustanowienia pełnomocnika z urzędu (adwokata albo radcy prawnego) dla niezamożnej osoby wezwanej przez sejmową komisję śledczą. Według Wnioskodawcy nasuwa to wątpliwości w perspektywie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ nie gwarantuje osobom ubogim możliwości skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu przed tą komisją, co może być warunkiem skorzystania z ustawowych uprawnień w postępowaniu i powinno być standardem w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji).

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

W art. 1 projektu proponuje się znowelizowanie ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹ (dalej: u.s.k.s.).

W dodawanym art. 11ba u.s.k.s. określono następujące kwestie:

- złożenie przez osobę wezwaną, która nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata albo radcy prawnego bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, wniosku o ustanowienie jednego adwokata albo jednego radcy prawnego (ust. 1);
- rozpatrzenie tego wniosku przez sąd rejonowy właściwy dla siedziby sejmowej komisji śledczej, dalej: „komisja” (ust. 2 i 3);

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1024.

- wyznaczenie przez właściwą okręgową radę adwokacką albo radę okręgowej izby radców prawnych odpowiednio adwokata albo radcy prawnego (ust. 4);
- obowiązek osobistego stawiennictwa przed komisją i składania zeznań przez osobę wezwaną (ust. 5);
- zakres czynności, do których jest umocowany adwokat albo radca prawny ustanowiony przez sąd (ust. 6);
- ustalenie i pokrycie kosztów związanych z ustanowieniem wyznaczonego adwokata albo radcy prawnego (ust. 7);
- określenie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego stosowanych odpowiednio do ustanowienia adwokata albo radcy prawnego (ust. 8).

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca nie wskazał, czy było rozważane podjęcie działań alternatywnych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Poniżej przedstawiono rozwiązania funkcjonujące w Austrii i Irlandii w zakresie ochrony praw osób wzywanych do udziału w parlamentarnych postępowaniach dochodzeniowych. Model austriacki opiera się na instytucjonalnym wzmocnieniu pozycji osoby przesłuchiwanej poprzez udział osoby zaufanej oraz niezależnego adwokata proceduralnego, a także na możliwości zwrotu kosztów doradztwa z uwzględnieniem sytuacji majątkowej tej osoby. Model irlandzki przyjmuje natomiast konstrukcję prawa do korzystania z własnego prawnika oraz szczególnego, ograniczonego mechanizmu refundacji kosztów prawnych i wydatków, uruchamianego przede wszystkim w sytuacji, gdy w toku dochodzenia zagrożone jest dobre imię osoby uczestniczącej w postępowaniu.

W Austrii model postępowania przed parlamentarną komisją śledczą uregulowany jest na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym. Podstawę stanowi art. 53 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej², który przewiduje możliwość powoływania komisji śledczych przez Radę Narodową. Szczegółowe regulacje zawarte są w Regulaminie postępowania przed parlamentarną komisją śledczą (VO-UA)³. Zgodnie z § 28 VO-UA, osoba przesłuchiwana (*Auskunftsperson*) jest zobowiązana do stawiennictwa przed komisją oraz składania zeznań. Na podstawie § 46 VO-UA,

² *Bundes-Verfassungsgesetz* – B-VG, tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 17 IV 2026 r.].

³ *Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse* – VO-UA, tekst w j. niemieckim: <https://www.parlament.gv.at/verstehen/nationalrat/rechtsgrundlagen/VO-UA/>.

każdy świadek może być przesłuchiwany przed komisją śledczą w obecności osoby zaufanej. Rolą osoby zaufanej jest udzielanie świadkowi porad. Osoba zaufana nie może składać oświadczeń przed komisją śledczą ani odpowiadać w imieniu świadka. W przypadku naruszenia przepisów postępowania lub naruszenia praw podstawowych lub osobistych świadka, osoba zaufana może zwrócić się bezpośrednio do przewodniczącego składu orzekającego lub obrońcy. Osobie zaufanej, która towarzyszy osobie przesłuchiwanej i w tym celu musi podróżować do siedziby Rady Narodowej, przysługuje zwrot kosztów podróży, który – po ich udokumentowaniu – wypłaca Dyrekcja Parlamentu po zatwierdzeniu przez Przewodniczącego. Wysokość zwrotu ustala się według zasad właściwych dla należności przysługujących urzędnikom federalnym z tytułu podróży służbowych. Po drugie, osobie przesłuchiwanej, która korzystała z pomocy osoby zaufanej, przysługuje – na jej wniosek – zwrot kosztów doradztwa. Warunkiem jest złożenie wniosku zawierającego informacje o sytuacji majątkowej i dochodowej oraz wykaz kosztów. O zwrocie decyduje przewodniczący komisji po konsultacji z sędzią proceduralnym. Zwrot obejmuje uzasadnione koszty doradztwa, z uwzględnieniem sytuacji finansowej osoby przesłuchiwanej, przy czym jest ograniczony – nie może przekroczyć kwoty wynagrodzenia, jaką otrzymuje adwokat proceduralny (*Verfahrensanwalt*) za czas przesłuchania tej osoby. § 60 VO-UA przewiduje instytucję adwokata proceduralnego (*Verfahrensanwalt*), którego zadaniem jest ochrona praw podstawowych uczestników postępowania, w szczególności osób przesłuchiwanych. Dla postępowania powołuje się jednego lub więcej adwokatów proceduralnych. Na podstawie § 61 VO-UA adwokat proceduralny uczestniczy w czynnościach komisji, w tym w przesłuchaniach, może zabierać głos w celu wskazania naruszeń praw podstawowych lub proceduralnych oraz zgłasza zastrzeżenia dotyczące dopuszczalności pytań lub sposobu prowadzenia przesłuchania. Z kolei § 62 VO-UA określa status tej funkcji, wskazując, że adwokat proceduralny wykonuje swoje zadania w sposób niezależny, nie jest związany poleceniami organów parlamentarnych ani uczestników postępowania oraz działa w interesie prawidłowego przebiegu postępowania oraz ochrony praw jednostki. Wynagrodzenie i zwrot kosztów adwokata proceduralnego są pokrywane ze środków parlamentu.

W Irlandii zasady prowadzenia parlamentarnych dochodzeń (*inquiries*) określa *Houses of the Oireachtas (Inquiries, Privileges and Procedures) Act 2013*⁴. Ustawa przewiduje kilka typów dochodzeń, przy czym pełniejszy reżim dotyczący prawa świadka do korzystania z prawnika oraz refundacji kosztów odnosi się przede wszystkim do *Part 2 inquiry*, czyli formalnego dochodzenia parlamentarnego prowadzonego w szczególnym, ustawowo uregulowanym trybie. Świadek w *Part 2 inquiry* ma prawo korzystać z pomocy własnego prawnika (*legal practitioner*), czyli zawodowego pełnomocnika prawnego. Jednocześnie sama obecność zawodowego pełnomocnika prawnego nie oznacza jeszcze automatycznego pokrycia jego kosztów przez komisję. Art. 47 ustawy przewiduje, że świadek, którego dobre imię (*good name*) jest lub może być bezpośrednio podważone w toku *Part 2 inquiry*, może

⁴ *Houses of the Oireachtas (Inquiries, Privileges and Procedures) Act 2013*, tekst w j. angielskim: <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2013/act/33/revised/en/html#PART2>.

ubiegać się przed Komisją Oireachtas (*Oireachtas Commission*) o przyznanie prawa do odzyskania kosztów prawnych (*legal costs*) poniesionych w związku z udziałem w dochodzeniu. Mechanizm ten nie ma charakteru powszechnego i nie opiera się na kryterium dochodowym. Co do zasady wnioski jest rozpoznawany dopiero po zakończeniu dochodzenia albo po sfinalizowaniu raportu końcowego, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności. Szczegółowe zasady refundacji określają wytyczne wydawane na podstawie art. 46. Mogą one ograniczać rodzaje usług objętych zwrotem oraz ustalać maksymalne kwoty. Jeżeli koszty zostaną przyznane, wypłaca je Komisja Oireachtas, a przy braku porozumienia co do ich wysokości ustala je podmiot właściwy do ustalenia i weryfikacji wysokości należnych kosztów prawnych (*parliamentary legal costs adjudicator*). Odrębnie należy odróżnić koszty prawne od zwykłych wydatków (*expenses*). Artykuły 53 i 54 przewidują, że w *Part 2 inquiry* świadek lub inna osoba dotknięta dochodzeniem może ubiegać się o zwrot rozsądnych wydatków z pieniędzy publicznych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Proponowana w projekcie zmiana w ustawie o sejmowej komisji śledczej ma na celu umożliwienie ustanowienia pełnomocnika z urzędu (adwokata albo radcy prawnego) osobie wezwanej przez sejmową komisję śledczą. Na wstępie oceny skutków prawnych projektowanej ustawy należy wskazać, że postępowanie prowadzone przez sejmową komisję śledczą jest postępowaniem o szczególnym charakterze, którego nie można porównywać (utożsamiać) z postępowaniem karnym czy cywilnym, z powodu odesłań do tych aktów, zawartych w u.s.k.s. Komisja śledcza jest środkiem działania w ramach funkcji kontrolnej (art. 95 ust. 2 Konstytucji), co znaczy, że jej szczegółowe zadania, przedmiot prac oraz instrumenty prawne muszą być skorelowane i mieścić się w granicach uprawnień kontrolnych samego Sejmu⁵.

Na ten charakter szczególny postępowania zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 kwietnia 1999 r.⁶, stwierdzając: „Komisja śledcza jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządowy. Komisje śledcze określa się (...) jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości. Do istotnych elementów tej instytucji należą szczególne uprawnienia w zakresie badania stanu faktycznego. Obejmują one prawo wzywania i przesłuchiwania świadków, przy zastosowaniu przepisów

⁵ Por. G. Kosiorowski, *Charakter prawny uchwały o powołaniu sejmowej komisji śledczej*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 53; M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 90; J. Kuciński, *Status prawny komisji sejmowych jako podmiotów kontroli działalności rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1, s. 9-36; R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu* [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 133.

⁶ Wyrok TK z 14 IV 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK 1999, nr 3, s. 41.

procedury karnej. Komisje śledcze mogą m.in. wzywać i przesłuchiwać osoby, które nie pełnią funkcji w organach władzy państwowej. Celem działania komisji jest ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, określonej przez parlament, a ustalenia te znajdują swój wyraz w przygotowaniu sprawozdania. (...). Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonym w konstytucji oraz w ustawach. Komisje śledcze mogą zatem badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie objętych kontrolą Sejmu przez konstytucję oraz ustawy. Poza zakresem działania komisji śledczej pozostaje natomiast działalność wszelkich podmiotów nieobjętych zakresem kontroli sejmowej, a w szczególności działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa. W świetle art. 95 ust. 2 Konstytucji zakres kontroli działania komisji śledczej obejmuje w szczególności działalność Rady Ministrów i organów administracji rządowej. Należy w związku z tym zauważyć, że komisja śledcza może badać m.in. sprawy stanowiące przedmiot postępowań toczących przed organami administracji rządowej, a także sprawy zakończone ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym przez organ administracji rządowej. Może również badać i oceniać, jeżeli zachodzi taka potrzeba, zgodność z prawem rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji rządowej”.

W uzasadnieniu wyroku z 22 września 2006 r. TK przedstawił zasadnicze kwestie dotyczące kontroli sejmowej prowadzonej przez komisję śledczą, spośród których na uwagę zasługują m.in. następujące sformułowania: „Sejm, powołując komisję, jest związany w szczególności konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz. Z tej przyczyny zadania powierzane sejmowej komisji śledczej nie mogą być kształtowane w sposób, który prowadziłby do naruszenia konstytucyjnych regulacji dotyczących relacji z organami niepodlegającymi kontroli sejmowej. Kwestia ta ma podstawowe znaczenie, gdyż z samej Konstytucji wynika, że nie każdy organ może być poddany bezpośredniej kontroli komisji śledczej”⁷. Trybunał Konstytucyjny dodał, że „Komisja śledcza jest organem procesowym wyposażonym w pewnym zakresie w takie uprawnienia, jakimi dysponują organy prokuratorskie i sądowe. Ekstensywne i niewłaściwe używanie tych instrumentów wiąże się z ryzykiem zagrożenia wartości chronionych konstytucyjnie. Konieczne jest zatem nie tylko wyraźne określenie zakresu (przedmiotu) działania komisji śledczej, ale również jednoznacznie wyraźne określenie sprawy, która ma być przedmiotem śledczych działań komisji”⁸. W istocie postępowanie prowadzone przez komisję śledczą nie jest postępowaniem represyjnym, gdyż komisja – mimo określenia „śledcza” w swojej nazwie – nie jest organem prokuratorskim ani sądowym. Kompetencje komisji ograniczają się do uzyskiwania informacji i przedstawienia sprawozdania Sejmowi i nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wydawaniu orzeczeń. Nie chodzi tu bowiem o rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej danej osoby, ale o doprowadzenie do ustalenia zgodnego z prawdą stanu rzeczy oraz faktów i okoliczności z nią związanych,

⁷ Wyrok TK z 22 IX 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

⁸ Ibidem.

w materii powierzonej do zbadania przez Sejm⁹. Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, zadaniem komisji śledczej jest zatem zbadanie i wyjaśnienie konkretnego zagadnienia, które ma doniosłe znaczenie dla interesu publicznego i nie zostało satysfakcjonująco objaśnione przez inne organy państwowe w ramach ich właściwości. W tym celu sejmowa komisja śledcza została wyposażona w specjalne władcze uprawnienia, niejednokrotnie mające charakter kompetencji śledczych. Uprawnia to tezę, że komisja śledcza jest szczególną odmianą komisji sejmowych¹⁰.

Charakterystyczne jest, że w postępowaniu prowadzonym przed komisją śledczą mamy do czynienia ze szczególną formą przesłuchania, w której status osoby przesłuchiwanej nie jest tak jasno określony, jak w postępowaniu karnym lub cywilnym. W przypadku postępowań karnych i cywilnych występują odpowiednio strony procesowe, podejrzany/oskarżony oraz świadek (świadkowie). W u.s.k.s. podmioty te nie występują, natomiast jest w niej mowa o „osobie wezwanej”. Pojęcie to obejmuje zarówno świadka w znaczeniu faktycznym, jak i procesowym. W tym pierwszym znaczeniu świadek to osoba, która była obecna przy jakimś zdarzeniu, obserwowała je i poczyniła jakieś spostrzeżenia, które może zrelacjonować. W znaczeniu procesowym świadkiem jest osoba wezwana przez organ do przekazania mu posiadanych przez siebie wiadomości o badanym przez ten organ fakcie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.k.s. „każda osoba wezwana przed komisję ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania”. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie osób fizycznych (tylko osoba fizyczna może być świadkiem), co nie stoi na przeszkodzie przesłuchiwanie w charakterze świadka osoby fizycznej wchodzącej w skład organów zarządzających osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej czy też sprawującej określoną funkcję lub piastującej określony urząd w państwie. Z obowiązku stawienia się przed komisją śledczą zwolnione są, na mocy art. 581 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹¹ (dalej: k.p.k.) stosowanego na podstawie art. 11i u.s.k.s., osoby korzystające z tzw. prawa zakrajowości, wymienione w art. 578 k.p.k.¹².

Dodać przy tym należy, że osobą wezwaną na przesłuchanie przed komisją śledczą może być każda osoba, o której wiadomo, że posiada stosowną wiedzę związaną z materią badanej sprawy. Ustawa nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków. Osoba wezwana do złożenia zeznań jest zatem specyficznym podmiotem w postępowaniu przed sejmową komisją śledczą. O szczególnym statusie osoby wezwanej świadczą uprawnienia, przyznane jej w art. 11c jak np. możliwość zgłoszenia wniosku o zarządzenie przerwy w posiedzeniu komisji (ust. 1 pkt 5);

⁹ Zob. B. Stanibula, *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmiany ustawy o sejmowej komisji śledczej w zakresie wprowadzenia możliwości wnioskowania przez osobę wezwaną o ustanowienie pełnomocnika z urzędu* (BKSP-155-X-34/23), opinia BEOS z 19 III 2024 r., BEOS-WPP-289/24.

¹⁰ P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex, komentarz do art. 111.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.

¹² Zob. M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006 r., s. 139-141.

zwrócenia się z wnioskiem o zmianę terminu przesłuchania (ust. 1 pkt 8), a przede wszystkim możliwość wystąpienia przez osobę wezwaną z wnioskiem o dokonanie czynności, które komisja może albo ma obowiązek podejmować z urzędu (ust. 1 pkt 9). Status osoby wezwanej określono w literaturze stwierdzeniem, że „osoba wezwana przez komisję nie jest «zwykłym» świadkiem, ale szczególnym podmiotem o statusie mieszanym, *quasi*-stroną, do której odnoszą się odpowiednie przepisy o prawach i obowiązkach świadka”¹³.

W u.s.k.s. dopuszczono również możliwość ustanowienia przez tę osobę pełnomocnika, którym może być adwokat lub radca prawny (art. 11b ust. 3 u.s.k.s.). Zgodnie z art. 11b ust. 1 i 2 u.s.k.s., osobie wezwanej przez komisję śledczą do złożenia zeznań przysługuje prawo do ustanowienia pełnomocnika, przy czym nie można ustanowić więcej niż trzech pełnomocników. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie i złożone komisji lub zgłoszone do protokołu (art. 11b ust. 4 u.s.k.s.). Z kolei przepis art. 11b ust. 6 u.s.k.s. w kwestiach dotyczących pełnomocnika odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów procedury cywilnej, o ile nie zostały one unormowane w przepisach ustawy. Przepisami tymi będą art. 86-97 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeksu postępowania cywilnego¹⁴ (dalej: k.p.c.) regulujące zasady udzielania, odwoływania i wykonywania pełnomocnictwa procesowego. Jakkolwiek więc ustawodawca uznał, że interes prawny osoby wezwanej do złożenia zeznań przed komisją uzasadnia przyznanie jej prawa do ustanowienia pełnomocnika, to jednak skorzystanie z usług pełnomocnika przydzielonego z urzędu nie zostało przewidziane w ustawie o sejmowej komisji śledczej. W literaturze zgłaszano postulaty w tym zakresie. Między innymi R. Rynkun-Werner twierdził, że „ustawodawca winien rozważyć wprowadzenie możliwości ustanowienia dla świadka wezwanego przez sejmową komisję śledczą pełnomocnika z urzędu. Tym bardziej, że treść zeznań świadka może spowodować dla niego samego czy osób mu bliskich niezwykle groźne konsekwencje prawne. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, że komisja ma obowiązek do stosownych pouczeń. Jest to o tyle istotne, jak to już podniesiono, że świadek zeznaje m.in. pod groźbą odpowiedzialności karnej, a często także pod presją społeczną, wynikającą z bezpośredniej relacji obrad sejmowej komisji śledczej przez środki społecznego przekazu. W końcu należy ponownie zwrócić uwagę na jeden z możliwych skutków działania sejmowej komisji śledczej, o którym mowa w art. 18 ustawy o komisji śledczej, a mianowicie skierowania wstępnego wniosku o pociągnięcie pewnej kategorii osób do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu”¹⁵. Kategoria ta obejmuje następujące osoby: prezes Narodowego Banku Polskiego; prezes Najwyższej Izby Kontroli; członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem; Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Nie jest wykluczone, że jedna ze wskazanych osób najpierw będzie osobą wezwaną przez komisję śledczą, a następnie – o ile będzie ku temu podstawa prawna i będzie za

¹³ Por. M. Zbrojewska, *Wybrane karnoprocesowe zagadnienia postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2006 nr 5, s. 36.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

¹⁵ R. Rynkun-Werner, *Sejmowa Komisja Śledcza, czyli jak adwokat staje się świadkiem*, „Palestra” 2017, nr 1, s. 101.

tym przemawiał materiał dowodowy – wobec niej zostanie skierowany wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Bardziej istotne wydaje się w tym miejscu podkreślenie, że osoba wezwana przez komisję ma szereg uprawnień, a „racjonalne” i uzasadnione korzystanie z części z nich wymaga niewątpliwie wiedzy prawniczej. Najlepszą ilustracją jest prawo do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić osobę wezwaną lub osobę dla niej najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Trudno wymagać, aby (z reguły) osoba wezwana przed komisję dysponowała wystarczającą wiedzą dla precyzyjnych ustaleń w tym zakresie. Poza tym istotny jest „czynnik psychologiczny”. Sejmowa komisja śledcza jest organem kolegialnym. Liczy ona nie więcej niż 11 posłów. Każdy członek komisji może zadawać pytania osobie wezwanej. W tej sytuacji uzasadnione wydaje się, aby ta osoba wezwana mogła liczyć na pewne wsparcie, która ma za zadanie ochronić jej prawa i interesy. W tym kontekście istotne jest przede wszystkim zaufanie do profesjonalizmu pełnomocnika, które wynika z faktu jego ustanowienia przez daną osobę. Ponadto należy zwrócić uwagę na praktykę udostępniania posiedzeń komisji śledczej opinii publicznej za pośrednictwem środków społecznego przekazu. Pełnomocnik osoby wezwanej może czuwać nad tym, aby „społeczna ocena” osoby składającej zeznania nie została w istotny sposób zniekształcona np. poprzez przypadkowe lub emocjonalne wypowiedzi¹⁶.

Dostrzegając te względy, projekt zasadnie rozciąga możliwość uzyskania pomocy prawnej przez niezamożną osobę wezwaną przez komisję. W konsekwencji proponowane rozwiązanie zawarte w dodawanym art. 11ba u.s.k.s. zagwarantuje każdej osobie wezwanej, również tej niezamożnej, realny dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej. W tym zakresie projekt nie wywołuje wątpliwości.

Jeśli chodzi o poszczególne, konkretne rozwiązania zawarte w projekcie, z perspektywy systemowej wydaje się, że można zastąpić odwołanie w art. 11b ust. 6 u.s.k.s. oraz w projektowanym art. 11ba z Kodeksu postępowania cywilnego odwołaniem do Kodeksu postępowania karnego. *De lege lata*, w kwestiach dotyczących pełnomocnika, a nieunormowanych przez przepisy u.s.k.s., stosuje się odpowiednio przepisy obowiązujące w postępowaniu cywilnym (art. 11b ust. 6), natomiast do postępowania w sprawach wzywania i przesłuchiwania osób wezwanych przez komisję śledczą oraz zwalniania ich z obowiązku zachowania tajemnicy w zakresie nieuregulowanym w u.s.k.s. stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące w tym zakresie świadków (art. 11i). Odwołanie do dwóch procedur nie wydaje się uzasadnione ani tym bardziej konieczne w świetle obowiązującego prawa. Za taką tezę przemawia to, że w postępowaniu karnym osoba niebędąca stroną (np. świadek) może ustanowić pełnomocnika, gdy „wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu” (art. 87 § 2 *in fine* k.p.k.). Sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, dokonuje oceny, czy obrona interesu tej osoby wymaga ustanowienia przez nią pełnomocnika (art. 87 § 3 k.p.k.). Ocenie podlega istnienie interesu tej osoby

¹⁶ P. Czarny, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej*, opinia BEOS z 25 XI 2025 r., BEOS-WPP-2391/25.

w postępowaniu karnym oraz czy wymaga on ochrony za pośrednictwem pełnomocnika¹⁷. Kodeks postępowania karnego nie określa bliżej, o jakie interesy chodzi. Doprecyzowanie tego określenia następuje w doktrynie procesu karnego, wedle której wyraźne przyznanie niektórym uczestnikom, niebędącym stroną, prawa do ustanowienia pełnomocnika, przesądza o istnieniu interesu mogącego wymagać korzystania z pomocy pełnomocnika. Jednocześnie dodaje się, że rozumienie tej przesłanki nie może być abstrakcyjne, identyfikujące się z określonym interesem społecznym, lecz konkretnie takie, które powstały w związku z wciągnięciem danej osoby w orbitę określonego procesu karnego¹⁸. Jest to zatem interes tej osoby, a nie interes wymiaru sprawiedliwości, skoro powołuje ona pełnomocnika we własnym interesie, a nie innej osoby¹⁹. Z tego uprawnienia może także skorzystać osoba niebędąca stroną (tj. np. świadek), w sytuacji, gdy nie jest w stanie ponieść kosztów pełnomocnika bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 88 w zw. z art. 78 k.p.k.).

W ramach konsultacji społecznych projektu w jednej z wypowiedzi wskazano, że choć projekt jest „potrzebny z uwagi na konieczność zagwarantowania prawa do obrony wszystkim których prawa i obowiązki mogą być naruszone w ten lub inny sposób”²⁰, to „konieczność czekania przez wyznaczonego adwokata lub radcy prawnego na wynagrodzenie z tytułu świadczonej pomocy prawnej do czasu zakończenia obradowania komisji jest nieuzasadniona”²¹.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²². Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²³.

2.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości w zakresie zgodności z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

¹⁷ Z. Gostyński, S. Zabłocki [w:] J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S. M. Przyjemski, R. A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom 1, Warszawa 2003, s. 608.

¹⁸ J. Grajewski [w:] J. Grajewski, L. K. Paprzycki, *Kodeks postępowania karnego z komentarzem*, Sopot 2000, s. 157; J. Grajewski, S. Steinborn [w:] J. Grajewski, L. K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom 1, Warszawa 2013, s. 329; R. A. Stefański [w:] S. Zabłocki, R. A. Stefański (red.), *Kodeks postępowania karnego*, tom I. Komentarz do art. 1-166, Warszawa 2017, Lex, komentarz do art. 87 k.p.k.

¹⁹ M. Piech, *Odmowa dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną* [w:] P. Hofmański (red.), *Kluczowe problemy procesu karnego*, Warszawa 2011, s. 328.

²⁰ ID ankiety: 129764.

²¹ Ibidem.

²² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: senator Ewa Matecka)*, opinia BEOS z 13 III 2026 r., BEOS-WPEiM-585/26.

²³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: senator Ewa Matecka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 13 III 2026 r., BEOS-WAPEiM-586/26.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie miał wpływ na następujące podmioty:

1. osoby wezwane do złożenia zeznań przed sejmową komisją śledczą, które nie będą w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata albo radcy prawnego, mogącego im towarzyszyć w trakcie przesłuchania; biorąc pod uwagę dotychczasowy profil osób wzywanych przez komisje śledcze²⁴ można zakładać, że liczba osób uprawnionych do tego typu wsparcia będzie znikoma (jeżeli w ogóle pojawią się takie osoby);
2. sejmowe komisje śledcze w zakresie realizacji prawa wezwanych do obecności adwokata lub radcy prawnego w trakcie przesłuchania;
3. minister sprawiedliwości w zakresie nowelizacji rozporządzeń dotyczących ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielanej z urzędu;
4. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie jako sąd rejonowy właściwy dla siedziby komisji – w zakresie rozpatrywania wniosków o ustanowienie adwokata albo radcy prawnego i ewentualna weryfikacja stanu majątkowego wnioskodawcy;
5. Kancelaria Sejmu jako podmiot ponoszący koszty pełnomocników;
6. okręgowe rady adwokackie (24²⁵) oraz okręgowe izby radców prawnych (19²⁶) zobowiązane do wyznaczenia adwokata albo radcy prawnego dla wezwanego, którego wniosek został zaakceptowany przez sąd;
7. adwokaci (23,6 tys. osób wykonujących zawód²⁷) i radcy prawni (56,4 tys. osób wykonujących zawód²⁸), którzy mogą pełnić rolę pełnomocników.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wdrożenie projektowanego rozwiązania ujednolici standardy stosowane w komisjach śledczych z tymi znanymi z procedur sądowych. Zapewnienie możliwości wnioskowania o przydzielenie adwokata lub radcy prawnego z urzędu zwiększy realny dostęp wezwanych niedysponujących odpowiednimi środkami finansowymi do profesjonalnej pomocy prawnej i co za tym idzie ograniczy ryzyko naruszenia ich praw w trakcie przesłuchań. Osoby wezwane często funkcjonują pod presją nie tylko ewentualnej odpowiedzialności karnej, ale również oceny opinii publicznej. Posiadanie pełnomocnika może istotnie wpływać na sposób składania zeznań. Trzeba jednak jednoznacznie podkreślić, że powyższe skutki nie będą miały szerszego społecznego znaczenia – nie da się oszacować, ile osób wezwanych w przyszłości przed obrady komisji śledczych będzie spełniało projektowane

²⁴ Zaprezentowany w załączniku do OSR dołączonym do projektu.

²⁵ <https://www.adwokatura.pl/izby-adwokackie>.

²⁶ <https://kirp.pl/izby-okregowe/>.

²⁷ <https://www.rejestradwokatow.pl/adwokat>.

²⁸ <https://kirp.pl/krajowa-wyszukiwarka-radcow-prawnych/>.

kryteria, a profil zawodowy i status finansowy dotychczasowych świadków²⁹ pozwala zakładać, że osób takich będzie niewiele, jeżeli w ogóle się pojawia.

Niezależnie od tego wprowadzenie regulacji może zwiększyć transparentność i legitymizację działań komisji śledczych, które funkcjonują w warunkach dużej presji politycznej i medialnej. Trzeba również wziąć pod uwagę, że projektowane rozwiązanie może prowadzić do spowalniania prac komisji poprzez konieczność uwzględnienia dodatkowych kroków formalnych (rozpatrzenie wniosków o pełnomocnika, dostosowywanie terminów przesłuchań, weryfikacja stanu majątkowego wnioskującego przez sąd) czy też celowe nadużywanie nowych uprawnień przez wezwanych w celu obstrukcji.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu wzbudziły niewielkie zainteresowanie – w ich trakcie złożono 12 ankiet. W nielicznych komentarzach do projektu wskazywano, że wynagrodzenie pełnomocnika powinno być wypłacane po zakończeniu czynności z jego udziałem, a nie po zakończeniu postępowania³⁰. Podkreślano również, że zwiększenie formalizacji postępowań przed komisjami może wpływać na ich dynamikę³¹.

Ze względu na małą liczbę ankiet bardziej pogłębiona analiza statystyczna wyników konsultacji jest bezzasadna.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązanie nie wpłynie na przedsiębiorczość, rynek pracy ani na sektor gospodarstw domowych, a więc nie będzie miało wpływu na sferę krajowej gospodarki.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawca wskazał w DSR, że w postępowaniu przed komisją śledczą zeznania świadków stanowią podstawowe źródło dowodowe. Stąd też krąg osób wzywanych i przesłuchiowanych przez komisję śledczą jest ściśle determinowany. Analiza osób wezwanych przed komisje śledcze powołane w X kadencji Sejmu RP pozwala wnioskować, że osoby wezwane cechują się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi (byli to ministrowie, urzędnicy, politycy), co uzasadnia przyjęcie założenia, że przyszłe komisje śledcze powołane przez Sejm również będą wzywać

²⁹ „Do postępowania w sprawach wzywania i przesłuchiwania przez komisję w zakresie nieuregulowanym w u.s.k.s. – stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego dotyczące świadków (art. 11i u.s.k.s.), stąd potocznie mówi się o takich przesłuchiowanych osobach właśnie jako o „świadkach”. Niemniej jednak sama ustawa konsekwentnie stanowi o <<osobie wezwanej>>” – Uzasadnienie do projektu, s. 1.

³⁰ ID ankiety: 150473.

³¹ ID ankiety: 145779.

na świadków ograniczony krąg osób (determinowany przez zakres sprawy badanej), prawdopodobnie z uwagi na przedmiot prac komisji także cechujących się wysokimi kwalifikacjami i będącymi prawdopodobnie w dobrej sytuacji finansowej.

Zważywszy na powyższe okoliczności Wnioskodawca przyjął, że udział osób (w stosunkowo nielicznym zbiorze osób wzywanych przed komisję, zob. pkt V opinii), które w przyszłości zostaną wezwane i nie będą w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata albo radcy prawnego bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, będzie prawdopodobnie kształtował się na niskim poziomie. W konsekwencji wydaje się zasadne przypuszczać, że przedmiotowa regulacja będzie w marginalny sposób wpływała na wydatki budżetu państwa.

Można uznać, że Wnioskodawca prawidłowo rozpoznał skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych.

W trakcie konsultacji społecznych nie zostały przedstawione uwagi, które stricte odnosiłyby się do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Dodatkowe obciążenia administracyjne będą dotyczyć osób wezwanych przez komisję śledczą, które nie są w stanie pokryć kosztów adwokata lub radcy prawnego. Osoby te będą miały możliwość złożenia wniosku o ustalenie pełnomocnika z urzędu i ewentualnie będą musiały poddać się weryfikacji w zakresie spełnienia kryteriów uzyskania przedmiotowego wsparcia.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Z perspektywy systemowej i legislacyjnej proponowane rozwiązanie zawarte w projektowanym art. 11ba u.s.k.s., mające zagwarantować niezamożnej osobie wezwanej dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej, nie wywołuje wątpliwości. Wydaje się, że można zastąpić odwołanie w art. 11b ust. 6 u.s.k.s. oraz w projektowanym art. 11ba z k.p.c. odwołaniem do k.p.k. W świetle obowiązującego prawa odwołanie do dwóch procedur nie wydaje się uzasadnione ani tym bardziej konieczne. Za taką tezę przemawia to, że w postępowaniu karnym osoba niebędąca stroną (np. świadek) może ustanowić pełnomocnika, gdy „wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu” (art. 87 § 2 in fine k.p.k.). 2. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości w zakresie zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Skutki społeczne projektowanej regulacji będą bardzo ograniczone z uwagi na potencjalnie znikomą liczbę osób, która będzie mogła skorzystać z projektowanego uprawnienia. Proponowane wzmocnienie ochrony praw jednostki i zapewnienie równości dostępu do pomocy prawnej może natomiast

wpływać na zwiększenie transparentności i legitymizacji działań komisji śledczych oraz nieznacznie zwiększać ryzyko spowolnienia ich prac.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych, w tym w szczególności nie wpłynie na przedsiębiorców, konsumentów ani rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja w bardzo ograniczonym zakresie może wpływać na wydatki budżetu państwa, a ewentualne koszty wynikające z projektu powinny mieć marginalne znaczenie dla gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych i powinny zostać pokryte w ramach obowiązujących limitów wydatków.

5. Rozwiązania zagraniczne: przedstawiono rozwiązania funkcjonujące w Austrii i Irlandii w zakresie ochrony praw osób wzywanych do udziału w parlamentarnych postępowaniach dochodzeniowych. Model austriacki opiera się na instytucjonalnym wzmocnieniu pozycji osoby przesłuchiwanej poprzez udział osoby zaufanej oraz niezależnego adwokata proceduralnego, a także na możliwości zwrotu kosztów doradztwa z uwzględnieniem sytuacji majątkowej tej osoby. Model irlandzki przyjmuje natomiast konstrukcję prawa do korzystania z własnego prawnika oraz szczególnego, ograniczonego mechanizmu refundacji kosztów prawnych i wydatków, uruchamianego przede wszystkim w sytuacji, gdy w toku dochodzenia zagrożone jest dobre imię osoby uczestniczącej w postępowaniu.

Autorzy:

dr Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, Angelina Tazuszel, specjalistki ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/