



Warszawa, 24-11-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.561.40.2025.WW

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat RP

ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na Pana pismo z 4 listopada br. nr BPS.DKS.KU.0401.10.2025, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), w załączeniu przedstawiam opinię na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (druk senacki nr 514) z prośbą o jej uwzględnienie w trakcie dalszych prac legislacyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (druk senacki nr 514)

1. Przedłożony Rzecznikowi Praw Obywatelskich do zaopiniowania projekt ustawy dotyczy uzupełnienia ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹ o rozwiązania pozwalające na ustanowienie przez sąd pełnomocnika dla osoby wezwanej, jeśli ta nie jest w stanie samodzielnie ponieść kosztów reprezentacji prawnej z wyboru. Projekt przewiduje dodanie do ustawy jedynie jednej jednostki redakcyjnej – art. 11ba – regulującego zasygnalizowaną wyżej kwestię. W uzasadnieniu przedłożonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich propozycji legislacyjnej wskazano, że postulowana nowelizacja ustawy o sejmowej komisji śledczej oparta jest na dwóch podstawowych założeniach:
 - a. prawo do ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie może stać się instrumentem obstrukcji prac komisji śledczej ani ich nadmiernie spowalniać – konieczne jest więc wyważenie praw indywidualnych i interesu publicznego, któremu z założenia służy działanie komisji;
 - b. zakres normowania proponowanej nowelizacji jest ograniczony do najistotniejszych kwestii, a regulacja odsyła do funkcjonującego w Polsce od lat cywilnoprocesowego instrumentarium pomocy prawnej z urzędu.
2. W uzasadnieniu projektu wskazano również, że w obowiązującym stanie prawnym na mocy art. 11b u.s.k.s. osoba wezwana może ustanowić nie więcej niż trzech pełnomocników z grona adwokatów lub radców prawnych, co jednak nie zwalnia jej z obowiązku osobistego stawiennictwa przed komisją i składania zeznań. W kwestiach dotyczących pełnomocnika, a nieunormowanych w u.s.k.s., stosuje się odpowiednio przepisy obowiązujące w postępowaniu cywilnym². Równocześnie jednak aktualny stan prawny, na co zwraca uwagę projektodawca, nie przewiduje możliwości zawnioskowania przez osobę wezwaną przed komisję śledczą o ustanowienie pełnomocnika, tj. adwokata lub radcy prawnego, z urzędu.
3. Przedłożony Rzecznikowi Praw Obywatelskich do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej stanowi odpowiedź na petycję o sygn.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1024, dalej również jako „u.s.k.s.”.

² Art. 11b ust. 6 ustawy o sejmowej komisji śledczej.

P11-88/24³. W jego uzasadnieniu wskazano, że brak w u.s.k.s unormowania umożliwiającego ustanowienie dla niezamożnej osoby wezwanej przez komisję pełnomocnika z urzędu budzi wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP⁴, „ponieważ nie gwarantuje osobom ubogim możliwości skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu przed komisją, co może być wręcz warunkiem skorzystania z ustawowych uprawnień w postępowaniu i co powinno być standardem w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji)”.

4. Zaproponowany przez Senat RP nowy przepis ustawy o sejmowej komisji śledczej przewiduje więc możliwość skorzystania przez osobę wezwaną z tzw. prawa ubogich poprzez złożenie na piśmie wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego do momentu zakończenia pierwszego przesłuchania. Ów moment wygaśnięcia uprawnienia do złożenia powyższego wniosku w toku postępowania przed komisją śledczą został wyznaczony w sposób mający zapobiegać paraliżowaniu prac komisji oraz nie wstrzymywać biegu postępowania prowadzonego przez komisję. W innym wypadku, jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, każda kolejna osoba wezwana przed komisję mogłaby potencjalnie składać tego typu wnioski wyłącznie w celu sparaliżowania prac danej komisji śledczej i nawet w sytuacji, gdy jest on obiektywnie pozbawiony szans uwzględnienia przez sąd. Równocześnie, co ma także związek z nakreślonym wyżej ryzykiem, złożenie omawianego wniosku ma zgodnie z zamierzeniem twórców projektu nie skutkować wstrzymaniem biegu prowadzonego postępowania.
5. W przedmiocie wniosku o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu rozstrzygać ma sąd rejonowy właściwy dla siedziby komisji śledczej, a więc Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie. Zaproponowano też, że w razie uwzględnienia wniosku osoby wezwanej, wyznaczenie pełnomocnika z urzędu dokonuje niezwłocznie właściwa okręgowa rada adwokacka albo okręgowa izba radców prawnych, nie później niż w terminie 7 dni, zawiadamiając o tym sąd i komisję. Co również kluczowe i spójne z dotychczasowym stanem prawnym umożliwiającym ustanowienie pełnomocnika przez osobę wezwaną przed komisją śledczą, ustanowienie adwokata albo radcy prawnego z urzędu dla osoby niezamożnej nie zwalnia z obowiązku osobistego stawienia przed komisją i

³ Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,939.html> (dostęp: 19.11.2025).

⁴ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

składania zeznań. Pełnomocnik osoby wezwanej jest natomiast umocowany do wszystkich czynności związanych z przesłuchaniem osoby wezwanej, udzielenia dalszego pełnomocnictwa procesowego adwokatowi albo radcy prawnemu oraz odbioru kosztów związanych z jego ustanowieniem, które są pokrywane przez Kancelarię Sejmu. Ponadto przedłożony projekt ustawy zakłada, że do ustanowienia pełnomocnika dla niezamożnej osoby wezwanej przed komisję śledczą stosowane mają być odpowiednio art. 93, art. 94, art. 117 § 2, art. 1171 § 1 i 2, art. 1172, art. 1173 § 1 i 3, art. 118 § 1 i 4, art. 119 zdanie pierwsze, art. 1191 oraz art. 123 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego⁵. Vacatio legis ustalono natomiast na dwa miesiące od dnia ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw.

6. Mając na względzie wszystkie nakreślone wyżej okoliczności, Rzecznik Praw Obywatelskich podobnie jak inicjatorzy przedłożonego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej, uznaje zasadność uregulowania w obowiązującym prawie instytucji pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed sejmową komisją śledczą. Obecny stan prawny, jak zwracano również w przeszłości uwagę, konstytuuje bowiem swego rodzaju nierówność w dostępie do pomocy prawnej i tym samym prowadzić może do naruszenia konstytucyjnych gwarancji równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu społecznym⁶.
7. **Sam kierunek zmian należy uznać za właściwy, jako mający na celu podwyższenie standardu postępowania przed sejmową komisją śledczą z perspektywy osób wzywanych przed ten organ, ich praw oraz bezpieczeństwa prawnego⁷.** Postępowanie przed sejmową komisją śledczą nie jest co prawda postępowaniem karnym, przez co nie znajdują w nim zastosowania prawa wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP⁸, ale nie ulega wątpliwości, że ustawodawca można ustanawiać wyższy standard proceduralny od tego, który jest bezwzględnie wymagany przez uregulowania konstytucyjne. Pewne wątpliwości budzić jednak może część rozwiązań szczegółowych.

⁵ Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296.

⁶ R. Rynkun-Werner, *Sejmowa komisja śledcza - czyli jak pełnomocnik zostaje świadkiem*, Palestra 2017, nr 1-2, s. 95-105.

⁷ Powyższa teza jest aktualna przy akceptacji wynikającej z petycji i uzasadnienia projektu wykładni obecnie obowiązującej ustawy jako wykluczającej możliwość odpowiedniego stosowania przepisów postępowania cywilnego w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu.

⁸ Art. 42 ust. Konstytucji RP: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

8. Mając powyższe na względzie i przechodząc do merytorycznych uwag do projektu ustawy, wskazać należy, że przyjęte przez projektodawcę rozwiązania niekoniecznie w sposób adekwatny oddają zamiar wyrażony w uzasadnieniu projektu, a odnoszący się do zabezpieczenia interesów osoby wezwanej przy równoczesnym zagwarantowaniu sprawności postępowania przed komisją – czemu służy przede wszystkim rozwiązanie w postaci braku wstrzymania toku postępowania w razie złożenia wniosku o pełnomocnika z urzędu przez osobę wezwaną. Wątpliwości w powyższym kontekście budzić może w konsekwencji potencjalnie odmienne ukształtowanie się w praktyce sytuacji osób wezwanych przed komisję, których nie stać na ustanowienie adwokata lub radcy prawnego od tych, które mogą samodzielnie ustanowić profesjonalnego pełnomocnika. Skoro bowiem złożenie wniosku nie wstrzymuje biegu postępowania przed komisją śledczą, to w razie jego wniesienia dopiero w toku pierwszego przesłuchania, dojdzie do dokonania tej kluczowej czynności bez udziału pełnomocnika z urzędu. Co więcej, jeśli data kolejnego przesłuchania zostanie wyznaczona w terminie krótszym niż dwa tygodnie od pierwszego przesłuchania, na którym osoba wezwana złożyła wniosek o wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego z urzędu, to wówczas może dojść do sytuacji, w której również i kolejne przesłuchanie danej osoby odbędzie się bez udziału pełnomocnika z urzędu – nawet pomimo tego, że jego wniosek zostanie pozytywnie rozpatrzony. Zgodnie bowiem z treścią projektowanego art. 11ba ust. 2 i 4 u.s.k.s., sąd rozpoznaje wniosek w terminie nie dłuższym niż 7 dni, zaś właściwa okręgowa rada adwokacka albo rada okręgowej izby radców prawnych ma na wyznaczenie pełnomocnika również 7 dni. Wyżej nakreślony scenariusz bazuje na założeniu, że nie zachodzą określone w projektowanym art. 11ba ust. 2 u.s.k.s. przesłanki uzasadniające przeprowadzenie dochodzenia w przedmiocie stanu majątkowego osoby wezwanej – wówczas możliwość efektywnego skorzystania z prawa do pełnomocnika z urzędu ulega dalszemu ograniczeniu
9. **Biorąc powyższe pod uwagę, wynikające z proponowanej nowelizacji ustawy o komisji śledczej gwarancje dla osoby wezwanej w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu uznane mogą zostać w pewnym zakresie za iluzoryczne, bowiem złożenie wniosku w trakcie przesłuchania nie spowoduje obecności pełnomocnika podczas tej czynności.** Brak jest także przepisu warunkującego chociażby powtórzenie czynności w razie przychylenia się przez sąd do wniosku osoby wezwanej w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Pojawić więc może się w tym kontekście pytanie o celowość ustanowienia

pełnomocnika już po dokonaniu czynności, w której ma on wszakże zasadniczo asystować osobie wezwanej. Na tym tle dostrzec można, że osoba, która ustanowiła pełnomocnika z wyboru przed rozpoczęciem przesłuchania będzie pozostawać w uprzywilejowanej pozycji względem osoby wezwanej, która ma prawo do skorzystania w nakreślonym wyżej zakresie z tzw. prawa ubogich. Z tego też względu należy wskazać, że choć idea wprowadzanych regulacji jest słuszna, to wybrana metoda jest nieoptymalna z uwagi na brak rzeczywistego zabezpieczenia interesów osób, którym proponowane przepisy mają służyć.

10. Rozwiązaniem, które zminimalizować może potencjalne negatywne dla jednostki skutki proponowanej formuły ustanawiania pełnomocnika z urzędu może okazać się chociażby uwzględnienie w przepisach ustawy o sejmowej komisji śledczej możliwości złożenia wniosku o wstrzymanie biegu postępowania prowadzonego przez komisję w związku z ubieganiem się o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, przy równoczesnym ograniczeniu terminu, w którym wniosek ten może zostać złożony. Zasadne byłoby umożliwienie złożenia wniosku o wstrzymanie biegu postępowania najpóźniej do dnia pierwszego posiedzenia komisji, na które dana osoba została wezwana, przy czym wstrzymanie biegu prac komisji śledczej doprowadziłoby do umożliwienia osobie wezwanej posiadania rzeczywistej reprezentacji w toku postępowania i przeprowadzanych w ramach niego przesłuchań.
11. Alternatywnie, możliwe jest takie zakreślenie terminu do złożenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu, przy jego równoczesnym skutku o charakterze suspensywnym, aby osoba wezwana mogła go złożyć najpóźniej na 7 dni przed planowanym dniem pierwszego przesłuchania przed komisją śledczą. Jeśli natomiast wezwanie doręczono tej osobie na mniej niż 7 dni przed terminem pierwszego przesłuchania – do dnia pierwszego przesłuchania przed komisją. Takie rozwiązanie miałoby uzasadnienie w ustanowionej przez autora projektu zasadzie pisemności w postępowaniu w przedmiocie wniosku o pełnomocnika z urzędu. W przeciwnym razie nie do końca zasadny jest argument, jakoby ustne złożenie wniosku miało skutkować przerwaniem prac komisji w oczekiwaniu na pisemne uzasadnienie sytuacji majątkowej osoby wezwanej. Samo zaś ujawnienie sytuacji majątkowej osoby wezwanej nie musi także wywoływać dla niej negatywnych konsekwencji. Takie rozwiązanie przyjęto także w referencyjnym dla niniejszego trybu postępowaniu cywilnym, co potwierdza art. 117 § 4 k.p.c. Z tego też względu rezygnacja z zasady ustności może stanowić swoisty kompromis legislacyjny, ale powinna wiązać się z rzeczywistym zabezpieczeniem interesów

osoby wezwanej – wstrzymaniem jej przesłuchania na czas rozpoznania wniosku lub określenie konsekwencji procedowania w obliczu braku pełnomocnika, jeśli późniejszy wniosek zostanie uznany za zasadny.

12. Równocześnie, mając na względzie wyżej nakreślone zastrzeżenia i ukazane alternatywne rozwiązania, łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której osobę wezwano na przesłuchanie przed komisją śledczą tylko raz. Jeśli złoży ona wniosek w trakcie tego przesłuchania, to nie zostanie on rozpoznany aż do czasu zakończenia przesłuchiwanie tej osoby. Złożone przez nią oświadczenia pozostaną w zgromadzonym przez komisję materiale dowodowym, zaś ustanowienie pełnomocnika w żaden sposób nie wpłynie pozytywnie na sytuację prawną tej osoby i jej zrównanie z sytuacją innych osób wezwanych przez komisję, które posiadają możliwość samodzielnego ustanowienia pełnomocnika. Tym samym w takim scenariuszu proponowana nowelizacja w żaden sposób nie przyczyni się do zwiększenia standardów wynikających z art. 32 Konstytucji RP. Postulowana poprawa sytuacji osób wezwanych przed komisję śledczą, których nie stać na samodzielne pokrycie kosztów ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, będzie miała więc zasadniczo miejsce jedynie wtedy, gdyby osoba wezwana, której przyznano pełnomocnika z urzędu, zostałaby wezwana po raz kolejny przez komisję – mając już wówczas ustanowionego przez sąd pełnomocnika. Należy jednak zwrócić uwagę, że okoliczność ta i tak nie konwalidowałaby wcześniejszego stanu, który – w rozumieniu projektodawcy, co zawarł w uzasadnieniu projektu – powoduje sprzeczność ustawy o komisji śledczej ze standardami konstytucyjnymi.
13. Nie budzi wątpliwości proponowany przez autorów opiniowanego projektu zakres umocowania ustanowionego przez sąd pełnomocnika do działania w imieniu osoby wezwanej czy też zaproponowany okres *vacatio legis*. Za uzasadnione uznać ponadto należy co do zasady także zastosowane odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, skoro na gruncie art. 11b ust. 6 u.s.k.s. w kwestiach dotyczących pełnomocnika, a nieunormowanych przez przepisy ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy obowiązujące w postępowaniu cywilnym. Na powyższym tle zastanawiać może jednak równocześnie fakt umieszczenia w proponowanej nowelizacji ustawy o sejmowej komisji śledczej odesłania do konkretnych jednostek redakcyjnych Kodeksu postępowania cywilnego. Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza bowiem, że dany przepis stosuje się wprost, czyli w całości i bez żadnej modyfikacji, bądź też modyfikacjami koniecznymi ze względu

na specyfikę danej regulacji, bądź też nie stosuje się danego przepisu w ogóle⁹. Z tego też względu oczywistym jest, że przepisy nieznajdujące zastosowania w postępowaniu przed komisją śledczą, jak na przykład przywołany w uzasadnieniu do projektu art. 91 Kodeksu postępowania cywilnego, muszą być pominięte.

⁹ Wyrok NSA z 6.09.2018 r., I OSK 819/18, LEX nr 2562439.