



BEOS-354/25

Warszawa, 8 kwietnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.45.12.2025*

Data wpływu *08.04.2025 r.*

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji komisijnego projekt ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy
(druk sejmowy nr 1109)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a 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 zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Wnioskodawcy nie określili w sposób jednoznaczny zidentyfikowanego problemu. Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że jest nim istnienie barier o charakterze techniczno-organizacyjnym, ograniczających prawo osoby tymczasowo aresztowanej do obrony, w szczególności w aspekcie porozumiewania się tej osoby z jej obrońcą za pośrednictwem telefonu.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązanie problemu zidentyfikowanego przez Wnioskodawców ma zostać osiągnięte przez dodanie § 2a w art. 217c ustawy z dnia 6 marca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy¹. Zgodnie z proponowanym przepisem jeżeli tymczasowo aresztowany ma ustanowionego obrońcę, organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, na wniosek obrońcy, przesyła niezwłocznie do dyrektora aresztu śledczego, w którym przebywa tymczasowo aresztowany, zarządzenie o bezterminowej zgodzie na korzystanie przez tego tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego w celu utrzymywania kontaktu z ustanowionym w sprawie obrońcą (dalej: zarządzenie o zgodzie na korzystanie z telefonu). Zgoda jest

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.

skuteczna do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, także w przypadku zmiany w toku postępowania organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje lub jednostki penitencjarnej, w której wykonywane jest tymczasowe aresztowanie. Z chwilą zawiadomienia organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, o ustaniu stosunku obrończego organ z urzędu wydaje zarządzenie o uchyleniu zarządzenia o zgodzie na korzystanie z telefonu i przesyła je niezwłocznie do dyrektora aresztu śledczego, w którym przebywa tymczasowo aresztowany.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazują, że rozważali inne rozwiązania, jednak nie precyzują jakie.

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

Odstąpiono od analizy porównawczej, ponieważ proponowane w projekcie zmiany mają charakter punktowy, a nie systemowy, i ich celem jest zniesienie barier o charakterze techniczno-organizacyjnym.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Zgodnie z art. 217c § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy², tymczasowo aresztowany nie może korzystać z innych środków łączności niż samoinkasujący aparat telefoniczny. Jednocześnie, tymczasowo aresztowany może korzystać co najmniej raz w tygodniu, w terminach ustalonych w porządku wewnętrznym obowiązującym w areszcie śledczym, z samoinkasującego aparatu telefonicznego do kontaktu z obrońcą, pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym i przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania tymczasowo aresztowanego przed tym Trybunałem³.

W projekcie przewidziano zmianę przepisów k.k.w., poprzez dodanie art. 217c §2a k.k.w., zgodnie z którym „jeżeli tymczasowo aresztowany ma ustanowionego obrońcę, organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje na

² Dz. U. Nr 90, poz. 557, dalej: „k.k.w.”.

³ Art. 217c §1a k.k.w.

wniosek obrońcy, przesyła niezwłocznie do dyrektora aresztu śledczego, w którym przebywa tymczasowo aresztowany, zarządzenie o bezterminowej zgodzie na korzystanie przez tego tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego w celu utrzymywania kontaktu z ustanowionym w sprawie obrońcą. Zgoda jest skuteczna do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, także w przypadku zmiany w toku postępowania organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje lub jednostki penitencjarnej, w której wykonywane jest tymczasowe aresztowanie. Z chwilą zawiadomienia organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, o ustaniu stosunku obrończego, organ z urzędu wydaje zarządzenie o uchyleniu zarządzenia, o którym mowa w zdaniu pierwszym i przesyła je niezwłocznie do dyrektora aresztu śledczego, w którym przebywa tymczasowo aresztowany”.

Wprowadzenie art. 217c §2a k.k.w. ma w zamyśle Wnioskodawców zapewnić osobie tymczasowo aresztowanej możliwość pełnej realizacji prawa do obrony poprzez zniesienie barier o charakterze techniczno-organizacyjnym w aspekcie realizacji prawa do porozumiewania się z obrońcą za pośrednictwem aparatu telefonicznego. Podkreślenia wymaga, że projekt wpisuje się w aktualnie formułowane szersze propozycje systemowe związane z instytucją tymczasowego aresztowania w Polsce także zmierzające do wzmocnienia prawa do obrony tymczasowo aresztowanych – zob. np. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (RPW/8484/2025).

W uzasadnieniu projektu trafnie wskazano, że prawo tymczasowo aresztowanego do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy, jest zakorzenione w treści m.in.:

- a) Konstytucji⁴ (art. 42 ust. 2 – „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”);
- b) EKPCz⁵ (art. 6 ust. 3 lit. c – „Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: (...) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości”);
- c) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁶ (art. 14 ust. 3 lit. b i d – „Każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do następujących gwarancji: (...) dysponowania odpowiednim czasem i możliwościami w celu przygotowania obrony i porozumienia się z obrońcą przez siebie wybranym (...) obecności

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej: „Konstytucja”.

⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, dalej: „EKPCz”.

⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 167, dalej: „MPPOiP”.

na rozprawie, bronięcia się osobiście lub przez obrońcę przez siebie wybranego; do otrzymania informacji, jeżeli nie posiada obrońcy, o istnieniu powyższego prawa oraz posiadania obrońcy wyznaczonego dla niej w każdym przypadku, kiedy interesy sprawiedliwości tego wymagają, bez ponoszenia kosztów obrony w przypadkach, kiedy oskarżony nie posiada dostatecznych środków na ich pokrycie”);

Jednocześnie jednak żaden z powyższych aktów stanowiących wzorzec kontroli zgodności art. 217c k.k.w. z aktami wyższego rzędu nie wymienia *explicite* prawa tymczasowo aresztowanego do kontaktu telefonicznego z ustanowionym obrońcą. Wprost do tego rodzaju kontaktu odnosi się natomiast art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, zgodnie z którym „Państwa członkowskie respektują zasadę poufności porozumiewania się pomiędzy podejrzanymi lub oskarżonymi a ich adwokatem przy korzystaniu z prawa dostępu do adwokata przewidzianego w niniejszej dyrektywie. Takie porozumiewanie obejmuje spotkania, korespondencję, rozmowy telefoniczne oraz inne formy porozumiewania się, dozwolone na mocy prawa krajowego”.

Podkreślenia wymaga jednocześnie, że art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowił już wzorzec oceny przepisów k.k.w. regulujących dostęp tymczasowo aresztowanego do pomocy prawnej obrońcy przy wykorzystaniu aparatu telefonicznego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 listopada 2014 r. stwierdził, że art. 217c k.k.w. w ówczesnym brzmieniu, całkowicie zakazującym tymczasowo aresztowanym korzystania z aparatu telefonicznego oraz innych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej, był niezgodny z ww. wzorcami konstytucyjnymi w zakresie, w jakim bezwzględnie zakazywał korzystania z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego w celu porozumiewania się z obrońcą⁷. TK wskazał, że konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, nie tylko jako fundamentalną zasadą procesu karnego, lecz także jako niezbędny element demokratycznego państwa prawnego, podkreślając, że aspekt formalny prawa do obrony oznacza, że skarżony ma prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu⁸. TK podtrzymał dotychczas wyrażane w orzecznictwie stanowisko, że głównym zadaniem obrońcy jest ochrona oskarżonego w taki sposób, by cel procesu karnego osiągnięty został z zagwarantowaniem prawa do obrony oraz że to na podstawie osobistego kontaktu obrońca pozyskuje faktyczną wiedzę o czynie sprawcy i okolicznościach zdarzenia będącego przedmiotem postępowania, buduje strategię obrony, zgłasza wnioski dowodowe i współdziała z innymi obrońcami występującymi w sprawie. Realizacji

⁷ Wyrok TK z 25 listopada 2014 r., sygn. K 54/13, OTK-A2014, nr 10, poz. 114.

⁸ W tym zakresie zob. także wyroki przywołane przez TK w wyroku z 25 listopada 2014 r., tj. wyrok z 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 7; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103; wyrok TK z 10 grudnia 2012 r., sygn. K 25/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 132; wyrok TK z 11 grudnia 2012 r., sygn. K 37/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 133; wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK-A 2014, nr 5, poz. 54.

prawa do obrony w tym zakresie służy także telefoniczne porozumiewanie się tymczasowo aresztowanego z obrońcą a kontakt przez telefon – ze względu na szybkość tej formy porozumiewania się – może istotnie ułatwić przygotowanie obrony.

Prawo tymczasowo aresztowanego do porozumiewania się z obrońcą jest również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka⁹ uznawane za jeden podstawowych wymogów rzetelnego procesu sądowego w społeczeństwie demokratycznym¹⁰. Co istotne w orzecznictwie ETPCz dostrzegalne jest połączenie tego uprawnienia tymczasowo aresztowanego nie tylko z prawem do rzetelnego procesu i prawem do obrony, ale także z konwencyjnym prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPCz – „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”), co jest o tyle istotne, że uznanym przez ETPCz elementem tego prawa są także rozmowy telefoniczne¹¹. Dodatkowo, korespondencja osób osadzonych z obrońcą jest uznawana za uprzywilejowaną w stosunku do innych typów korespondencji – Trybunał wymaga, aby każda osoba, która chce skonsultować się z obrońcą, mogła to zrobić na warunkach sprzyjających pełnej i swobodnej dyskusji¹².

Postulowana projektem zmiana zmierza do ułatwienia kontaktu osoby tymczasowo aresztowanej z obrońcą w zgodzie z przywołanymi standardami konstytucyjnymi i konwencyjnymi, co należy ocenić pozytywnie.

Regulacja ta przewiduje przede wszystkim, że jeżeli tymczasowo aresztowany ma ustanowionego obrońcę, organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje na wniosek obrońcy, przesyła niezwłocznie do dyrektora aresztu śledczego, w którym przebywa tymczasowo aresztowany, zarządzenie o bezterminowej zgodzie na korzystanie przez tego tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego w celu utrzymywania kontaktu z ustanowionym w sprawie obrońcą. Rozwiązanie takie może znacznie usprawnić rzeczywistą możliwość realizacji obrony tymczasowo aresztowanego. Obecnie w oparciu o przywołany wcześniej art. 217c §1a k.k.w., tymczasowo aresztowanemu przysługuje oczywiście – limitowane – prawo do kontaktu z obrońcą za pośrednictwem samoinkasującego aparatu telefonicznego. Jednocześnie jednak prawo to może zostać zrealizowane dopiero po złożeniu odpowiedniego wniosku do organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. W praktyce to zwykle obrońca po zastosowaniu tymczasowego aresztowania występuje do tego organu z wnioskiem o wydanie zarządzenia o wyrażeniu zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego w celu umożliwienia aresztowanemu utrzymywania kontaktu telefonicznego z obrońcą. Wniosek ten jest rozpoznawany

⁹ Dalej: „ETPCz”.

¹⁰ ETPC podkreślał prawo do nieskrępowanego kontaktu osadzonego z obrońcą w wyrokach ETPCz m.in. z: 5 października 2006 r. w sprawie *Marcello Viola przeciwko Włochom*, nr 45106/04, pkt 61, 9 października 2008 r. w sprawie *Moiseyev przeciwko Rosji*, nr 62936/00, 25 lipca 2013 r. w sprawach *Khodorkovsky i Lebedev przeciwko Rosji*, nr 11082/06 i 13772/05

¹¹ Zob. np. wyrok ETPCz z 22 maja 2008 r. w sprawie *Iliya Stefanov przeciwko Bułgarii*, skarga nr 65755/01, czy wyrok ETPCz z 31 lipca 2012 r. w sprawie *Drakšas przeciwko Litwie*, skarga nr 36662/04.

¹² Wyrok ETPCz z 15 stycznia 2008 r. w sprawie *Pawlak przeciwko Polsce*, skarga nr 39840/05.

przez organ, który w tej sprawie wydaje zarządzenie. Powyższe stanowi istotne ograniczenie techniczno-organizacyjne w dostępie do pomocy prawnej obrońcy. Obecna procedura wymaga bowiem (1) złożenia wniosku przez obrońcę, (2) rejestracji wniosku, (3) rozpoznania wniosku, (4) wydania zarządzenia przez organ, (5) odebrania zarządzenia, (6) zgłoszenia się przez obrońcę do aresztu śledczego wraz z wnioskiem.

Projektowany przepis art. 217c § 2a k.k. znacznie tę procedurę skraca – na wniosek obrońcy organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje prześle niezwłocznie do dyrektora aresztu śledczego, w którym przebywa tymczasowo aresztowany, zarządzenie o bezterminowej zgodzie na korzystanie przez tego tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego w celu utrzymywania kontaktu z ustanowionym w sprawie obrońcą. Taka zmiana ma szansę istotnie wzmocnić możliwość porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą a tym samym szansę na rzeczywistą realizację jego prawa do obrony.

Jednocześnie zgodnie z projektowanym art. 217c §2a zdanie drugie k.k.w., „Zgoda jest skuteczna do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, także w przypadku zmiany w toku postępowania organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje lub jednostki penitencjarnej, w której wykonywane jest tymczasowe aresztowanie”. W tym zakresie dostrzegalna jest niespójność projektowanych przepisów z treścią obecnego art. 217c § 3 a k.k.w., zgodnie z którym zarządzenie o zgodzie na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego do kontaktu z osobą, o której mowa w art. 217c § 1a k.k.w. (a zatem także z obrońcą – przyp. własny), uprawnia do wielokrotnego kontaktu w ramach przewidzianych w tym przepisie i obowiązuje do chwili zakończenia wykonywania tymczasowego aresztowania, bez względu na zmianę organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje.

Obecna treść art. 217c § 3 a k.k.w. wydaje się być bardziej adekwatna. Wszak umożliwienie tymczasowo aresztowanemu kontaktu telefonicznego z obrońcą jest kluczowe właśnie do chwili zakończenia wykonywania tymczasowego aresztowania, a nie do prawomocnego zakończenia postępowania, które nastąpi co do zasady znacznie później, gdy podejrzany lub oskarżony będzie już przebywał poza aresztem. Jeżeli jednak zamierzeniem projektodawcy było, aby zgoda ta obowiązywała także np. „na wypadek” ewentualnego kolejnego (po zakończeniu wykonywania poprzednio zastosowanego) tymczasowego aresztowania w tej samej sprawie to należy rekomendować ujednolicenie przyjętych terminów a zatem zmianę w obecnie obowiązującym art. 217c § 3a k.k.w.

Ponadto, również w zakresie porównania projektowanego art. 217c § 2a k.k.w. oraz obowiązującego już art. 217c § 3a k.k.w. należy wskazać, że zgodnie z tym ostatnim zgoda na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego do kontaktu z obrońcą obowiązuje „bez względu na zmianę organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje”. Zbędne wydaje się zatem sformułowanie użyte w projektowanym art. 217c § 2a k.k.w., że „Zgoda jest skuteczna (...), także w przypadku zmiany w toku postępowania organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje”.

Należy również postulować uzupełnienie proponowanej treści art. 217c § 2a k.k.w. o przecinek przed słowami „na wniosek obrońcy” tj., aby końcowa treść przepisu w tym zakresie uzyskała brzmienie: „organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, na wniosek obrońcy przesyła niezwłocznie do dyrektora aresztu śledczego...”. Wydaje się, że tak zastosowana interpunkcja lepiej oddaje zamierzoną treść przepisu.

W art. 2 Projektu przewidziano 14 dniowe *vacatio legis*, które wydaje się adekwatne do przedmiotu projektu.

W ramach konsultacji społecznych wskazano, że projekt ma charakter jednostronny, ponieważ „skupia się na prawach osób tymczasowo aresztowanych, ale nie analizuje, jak proponowane zmiany wpłyną na prawa ofiar przestępstw. W niektórych przypadkach kontakt telefoniczny z obrońcą może prowadzić do prób manipulacji lub zastraszania ofiar”¹³: Dodaje się, że „projekt nie zawiera szczegółowej analizy wpływu proponowanych zmian na bezpieczeństwo publiczne. W niektórych przypadkach kontakt telefoniczny z obrońcą może być wykorzystywany do planowania przestępstw lub utrudniania śledztwa, co wymaga uwzględnienia w analizie. (...) Projekt nie określa, czy i jakie ograniczenia czasowe lub techniczne będą obowiązywać w przypadku kontaktów telefonicznych z obrońcą. Brak takich ograniczeń może prowadzić do nadużyć lub utrudnień w funkcjonowaniu aresztów śledczych”¹⁴.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. osoby tymczasowo aresztowane (w 2023 r. ok. 23 tys. postanowień o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, ok. 6,7 tys. postanowień o przedłużeniu aresztowania¹⁵; w 2024 r. średnio 8,1 tys. osób tymczasowo aresztowanych przebywających w aresztach śledczych¹⁶) – ułatwienie kontaktu telefonicznego z obrońcą;
2. obrońcy osób tymczasowo aresztowanych – adwokaci (ok. 23 tys. osób wykonujących zawód¹⁷) lub radcy prawni (ok. 42,5 tys. osób wykonujących zawód¹⁸) – dzięki bezterminowej zgodzie na korzystanie przez osoby tymczasowo aresztowane z aparatu telefonicznego do kontaktu z obrońcą – ograniczenie formalności i ułatwiony kontakt z klientem;

¹³ ID ankiety: 116094.

¹⁴ ID ankiety: 116096.

¹⁵ Za: DSR poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk sejmowy 1131), s. 1. Warto jednak podkreślić, że liczba ta uwzględnia procedury listów gończych, również standardowo uwzględniane w statystykach tymczasowego aresztowania, ale funkcjonujące na zupełnie innych zasadach – Zob. B. Pilitowski (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania w Polsce. Wyniki badań ilościowych i jakościowych*, Toruń 2024, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2024/03/FCWP_Stosowanie_tymczasowego_aresztowania_2024.pdf, s. 118, [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 06.04.2025].

¹⁶ Roczna informacja statystyczna za rok 2024, Tablica 3, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, <https://www.sw.gov.pl/strona/Statystyka>.

¹⁷ Krajowy Rejestr Adwokatów i Aplikantów Adwokackich, <https://rejestradwokatow.pl/adwokat>.

¹⁸ <https://rejestradcow.pl/Home/Index>.

3. prokuratorzy (ok. 5,8 tys.¹⁹) i sądy powszechne (377), czyli organy, do których dyspozycji tymczasowo aresztowany może pozostawać²⁰ – ograniczenie formalności związanych z procedurą wydawania zgody na kontakt telefoniczny tymczasowo aresztowanych z ich obrońcami; konieczność stałej kontroli czy nie zaszły przesłanki do cofnięcia zgody;
4. dyrektorzy aresztów śledczych (39²¹) – ograniczenie formalności związanych ze zgodami na kontakt telefoniczny aresztantów.

B) Wpływ na społeczeństwo

Proponowane regulacje ułatwią nawiązywanie kontaktu telefonicznego osobom tymczasowo aresztowanym z ich obrońcami. Zmiana będzie szczególnie widoczna na początkowym etapie postępowania. Obecnie kontakt bywa opóźniony ze względu na wymagane formalności: konieczność złożenia wniosku do organu prowadzącego postępowanie (osobiście przez osobę tymczasowo aresztowaną, przez osobą najbliższą lub przez obrońcę/pelnomocnika) i późniejsze wydanie zgody przez ten organ. Zgoda musi być wydawana ponownie, jeżeli następuje zmiana organu procesowego, do dyspozycji którego tymczasowo aresztowany pozostaje, czy też zmiana sygnatury akt sprawy lub zmiana jednostki penitencjarnej, w której wykonywane jest tymczasowe aresztowanie. Sytuacje niewydania zgody na kontakt telefoniczny z obrońcą są rzadkie, więc projektowana zmiana nie wpłynie zasadniczo na częstszą akceptację wniosków, tylko na ograniczenie formalności z nimi związanych i szybkość wydawania zgód po zastosowaniu aresztu tymczasowego. Częstotliwość kontaktów telefonicznych aresztowanych z obrońcami również nie powinna ulec znaczącej zmianie, bo i tak zasady ich realizacji są normowane przez porządki wewnętrzne obowiązujące w aresztach śledczych²². Nie wydaje się więc, aby doszło do „nieograniczonego kontaktu telefonicznego z obrońcą”, jak przewidują Wnioskodawcy.

Niemniej wprowadzenie trybu niezwłocznego przesłania do aresztu śledczego zarządzenia o bezterminowej zgodzie na kontakt telefoniczny (bez względu na właściwość rzeczową, miejscową lub funkcjonalną organu procesowego, jak też niezależnie od zmiany jednostki penitencjarnej, w której wykonywane jest tymczasowe aresztowanie) przyspieszy kontakt tymczasowo aresztowanego z obrońcą i w efekcie wpłynie na bardziej efektywną pracę nad strategią obrony. Przełoży się to również na lepszą realizację praw aresztowanych oraz wzmocnienie ich pozycji w procesie karnym.

Proponowane regulacje ułatwią również pracę obrońców oraz ograniczą formalności związane z uzyskiwaniem zgody na kontakt telefoniczny z klientem, a co

¹⁹ Informacja otrzymana od Rzecznika Prasowego Prokuratury Krajowej.

²⁰ Prokurator pełni tę funkcję przed wniesieniem aktu oskarżenia, później to uprawnienie przechodzi na sąd.

²¹ Stan na dzień 31 grudnia 2024 r. – *Roczna informacja statystyczna za rok 2024*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Warszawa, <https://sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna>, s. 3.

²² Zasady te są krytykowane przez badaczy prawa karnego – S. Tarapata, D. Zajac, W. Górski, M. Słomka, M. Małecki (red.), *Tymczasowe aresztowanie w Polsce. Dlaczego jest źle? Jak powinno być? Analiza prawna na tle przepisów państw Europy*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2023, https://kipk.pl/wp-content/uploads/2023/10/kipk_tymczasowearesztowanieraport.pdf, s. 102-103.

za tym idzie – wpłyną na oszczędność czasu i obniżenie kosztów. Zresztą, co warto podkreślić, projektowane rozwiązanie jest opracowane na podstawie petycji Naczelnej Rady Adwokackiej²³, więc bezpośrednio odpowiada na postulaty tego środowiska.

Nowelizacja będzie stanowiła również ułatwienie dla sądów i prokuratorów będących organami, do których dyspozycji pozostają aresztowani²⁴. Wprowadzenie bezterminowej zgody na kontakt telefoniczny aresztowanego z obrońcą wpłynie na ograniczenie liczby dokumentów wymagających rozpatrzenia.

Zmiany wpłyną również w niewielkim stopniu na administrację aresztów śledczych. Ograniczone zostaną formalności związane ze zgodami na kontakt telefoniczny aresztantów z obrońcami, ale z uwagi na fakt, że zasady realizacji tych kontaktów pozostaną bez zmian, nie będzie to wymagało modyfikacji stosowanych procedur organizacyjnych.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu odnotowano 46 ankiet, ale większość osób skomentowała ustawę przypadkowo (zamieszczając komentarze do innych ustaw), więc realnych komentarzy do treści opiniowanego projektu było zaledwie kilka. W jednym z najbardziej rozbudowanych komentarzy wyrażono obawę, że projekt zwiększa prawa aresztowanych nie uwzględniając praw ofiar przestępstw. Sugerowano również, że powinien on być rozszerzony o nowe zasady nadzoru rozmów, tak aby nie naruszano tajemnicy obrończej oraz nie wykorzystywano rozmów do celów niezgodnych z prawem. Wspomniano również o potrzebie szkoleń dla personelu aresztów śledczych, które przygotowałyby ich do stosowania nowych przepisów i minimalizowały ryzyko nadużyć lub naruszeń praw²⁵.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt będzie oddziaływać na adwokatów i radców prawnych poprzez zmniejszenie kosztów i zwiększenie komfortu pracy tej grupy zawodowej. Według Krajowego Rejestru Adwokatów i Aplikantów Adwokackich obecnie w Polsce jest 32815 adwokatów, w tym 22902 adwokatów aktywnych zawodowo. W tej grupie znajduje się 2512 adwokatów aktywnych zawodowo specjalizujących się w prawie i postępowaniu karnym²⁶. Zgodnie z Rejestrem Krajowej Izby Radców Prawnych w Polsce jest obecnie 54701 radców prawnych²⁷. Przywołany rejestr nie umożliwia wyselekcjonowanie liczby aktywnych zawodowo radców prawnych i tych

²³ Petycja w sprawie zmiany art. 217c ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127 ze zm.), BKSP-155-X-83/24, 9 I 2024, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-83/24>.

²⁴ Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłosiła uwag do projektu. Sąd Najwyższy zaopiniował ją pozytywnie, wskazując jednocześnie konieczność naniesienia pewnych korekt redakcyjnych.

²⁵ ID ankiety: 21723.

²⁶ Krajowy Rejestr Adwokatów i Aplikantów Adwokackich, <https://rejestradwokatow.pl/adwokat/wyszukaj>.

²⁷ Rejestr Krajowej Izby radców Prawnych, <https://kirp.pl/krajowa-wyszukiwarka-radcow-prawnych/>.

specjalizujących się w prawie i postępowaniu karnym²⁸. W praktyce projekt będzie oddziaływać na dużo niższą liczbę adwokatów i radców prawnych niż wyżej prezentowana. Dokładnej liczby takich osób nie można jednak ustalić na podstawie publicznie dostępnych danych. W kontekście skutków gospodarczych należy uwzględnić, że nie wszyscy adwokaci i radcy prawni wykonują swój zawód w formie jednoosobowej działalności gospodarczej lub odpowiedniej spółki (czyli działają jako podmioty gospodarcze). Wiele z tych osób pracuje w strukturach korporacyjnych, administracji publicznej lub innych instytucjach. Co więcej, przepis art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych²⁹, co do zasady, wyłącza możliwości świadczenia pomocy prawnej polegającej na występowaniu w charakterze obrońcy w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, przez radcę prawnego wykonującego swój zawód na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce cywilnej lub jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, jeśli radca prawny pozostaje w stosunku pracy. Można dodać, że zarówno adwokaci, jak i radcy prawni mają prawo reprezentowania oskarżonych w sprawach karnych, nawet jeśli nie posiadają specjalizacji w tej dziedzinie. Wymaganiem jest jedynie, aby osoba pełniąca funkcję obrońcy posiadała odpowiednie uprawnienia zawodowe (czyli była wpisana na listę adwokatów lub radców prawnych). Można jednak założyć, że duża część adwokatów i radców prawnych, którzy nie specjalizują się w sprawach karnych odmawia podjęcia się obrony w tego rodzaju sprawach (znajduje zastępstwo).

Projekt może ułatwić i usprawnić pracę adwokatów i radców prawnych podejmujących się obrony, zarówno z wyboru, jak i z urzędu, ponieważ oszczędza czas i zasoby związane z formalnościami potrzebnymi do umożliwienia kontaktu z klientami. Projekt będzie wpływał na zmniejszenie obciążeń administracyjno-organizacyjnych (odciążenie pracą) adwokatów i radców prawnych (kancelarii prawnych), którzy będą pełnić funkcję obrońców w sprawach karnych. Prawnicy ci, po ustanowieniu ich obrońcami w danej sprawie, nie będą musieli przygotowywać i składać wniosku do odpowiedniego organu (organów) o zgodę na korzystanie przez tymczasowo aresztowanego z samoinkasującego aparatu telefonicznego do kontaktu z obrońcą. Zgodnie z art. 217 c § 3 k.k.w., w wypadku gdy tymczasowo aresztowany pozostaje do dyspozycji kilku organów, wymagana jest zgoda każdego z nich, chyba że organy te zarządzają inaczej. Ze względu na treść art. 217c § 3a k.k.w.³⁰, proponowane ułatwienie będzie dotyczyć jednorazowej czynności w

²⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy o radcach prawnych, pomoc prawna polegająca na występowaniu przez radcę prawnego w charakterze obrońcy w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe może być świadczona w ramach wykonywania przez niego zawodu na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce, o której mowa w ust. 1, pod warunkiem że radca prawny nie pozostaje w stosunku pracy. Zakaz zatrudnienia nie dotyczy pracowników badawczych i badawczo-dydaktycznych.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 499.

³⁰ Zgodnie z art. 217c § 3a k.k.w., zarządzenie o zgodzie na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego do kontaktu z osobą, o której mowa w § 1a, uprawnia do wielokrotnego kontaktu w ramach przewidzianych w tym przepisie i obowiązuje do chwili zakończenia wykonywania tymczasowego aresztowania, bez względu na zmianę organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. W wypadku, o którym mowa w § 2, organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, wydaje zarządzenie o cofnięciu zgody na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego.

przedmiocie przygotowywania i wysłania wniosku o zgodę na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego (po ustanowieniu danego adwokata lub radcy prawnego obrońcą w sprawie). Przypomnieć trzeba, że już zgodnie z obowiązującym prawem zarządzenie o zgodzie na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego do kontaktu z obrońcą uprawnia do wielokrotnego kontaktu w ramach przewidzianych w tym przepisie i obowiązuje do chwili zakończenia wykonywania tymczasowego aresztowania, bez względu na zmianę organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. Scenariusze uzyskiwania zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego mogą być w środowisku obrońców postrzegane jako uciążliwość i multiplikacja kosztów czasowych, organizacyjnych i finansowych³¹.

Mniej formalności związanych ze zgodą na kontakt telefoniczny może pozytywnie oddziaływać na zwiększenie wydajności (efektywności pracy) obrońców. Zmniejszenie biurokracji pozwoli im zaoszczędzić czas, który mogą poświęcić na merytoryczne aspekty przygotowania strategii obrony. Może też przyspieszyć pierwszy telefoniczny kontakt obrońcy z klientem, dzięki czemu obrońcy będą mogli wcześniej przystąpić do zbierania informacji i dowodów, które mogą mieć znaczenie dla sprawy, co w konsekwencji może wpłynąć na jakość obrony.

Mniej formalności związanych ze zgodami na korzystanie z telefonów oznaczać będzie, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej, mniejsze wydatki na materiały biurowe związane z administracyjną obsługą wniosków. Oszczędności finansowe wynikać będą z uniknięcia kosztów pracy potrzebnej do przygotowania i przesłania wniosku oraz doręczeniami (listu poleconego). To może korzystnie wpłynąć na budżety kancelarii prawnych, zwłaszcza w przypadku obrońców z urzędu, którzy często działają w ramach ustalonych budżetów. Precyzyjne sumaryczne wyliczenia zaoszczędzonego czasu i kosztów nie są jednak możliwe.

Liczba osadzonych tymczasowo aresztowanych w ostatnich latach oscyluje wokół 8500 osób³². Brak jest jednak danych dotyczącymi liczby tymczasowo aresztowanych osób w Polsce, które mają ustanowionego obrońcę z urzędu lub z wyboru. Pomimo to można przypuszczać, że większość tymczasowo aresztowanych korzysta z pomocy ustanowionego obrońcy. Tymczasowe aresztowanie jest bowiem poważnym środkiem zapobiegawczym, a zapewnienie obrońcy jest kluczowe dla ochrony praw oskarżonego w trakcie postępowania karnego.

³¹ Por. petycja Naczelnej Rady Adwokackiej, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-82/24>, Co prawda petycja ta dotyczy wniosku o widzenie z tymczasowo aresztowanym (art. 215 § 3 k.k.w.), odpowiednio można przyjąć, że również wniosek o zgodę na kontakt telefoniczny jest postrzegany przez środowisko obrońców jako niepotrzebną uciążliwość.

³² GUS Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2024 r., tabela 29, s. 175, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/24/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2024_3.pdf; Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej Roczna informacja statystyczna za 2024 rok, tabela 3, s. 4. <https://www.sw.gov.pl/assets/75/56/25/0a14d4c96e65541b6c48ea069ee021b617bdbdd4.pdf>. Według Informacji CZSW w styczniu 2024 roku w tymczasowym areszcie przebywało 8345 osób, w grudniu 2024 r. – 7585 osób.

Dla ukazania potencjału projektowanej zmiany w sumarycznym zmniejszeniu obciążeń organizacyjnych w skali roku wobec braku danych, ilustracyjnie przyjąć można³³, że np. każdy tymczasowo aresztowany (8500 osób) ma ustanowionego obrońcę, który opracowuje i składa jeden wniosek do organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, o zgodę na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego, do kontaktu z obrońcą. Zakładając, że: (a) 0,5 godziny zajmuje przygotowanie i wysłanie wniosku, (b) minimalny koszt pracy wynosi 15,25 zł (0,5 godz. x 30,50³⁴ zł = 15,25 zł), (c) koszt listu poleconego ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru wynosi 8,50 zł³⁵, to w tym "ilustrującym" przypadku wprowadzenie projektowanej zmiany oznacza: a) 4 250 godzin rocznie odciążenia pracą na przygotowanie wniosków, b) oszczędność w wysokości 201 875 zł rocznie. Kwota oszczędności obejmuje 129 625 zł z tytułu kosztów pracy (15,25 zł x 8 500 wniosków) oraz 72 250 zł z tytułu kosztów doręczeń (8,50 zł x 8 500 przesyłek). Powyższe wyliczenia nie uwzględniają kosztów materiałów biurowych: koperty, papier, tusz lub toner³⁶. Nie obejmują też sytuacji, w których dla tego samego tymczasowo aresztowanego kilkakrotnie był ustanawiany obrońca (tj. następowała zmiana obrońcy).

Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na PKB, rynek pracy, inflację – nie będzie oddziaływać na gospodarkę. Nie będzie generować nowych kosztów dla przedsiębiorców, w tym należących do sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Przedmiotowy projekt ustawy nie będzie wywoływać skutków finansowych dla sektora finansów publicznych zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

³³ Liczone w sposób uproszczony według metody Modelu Kosztu Standardowego, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lepsze-prawo>.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. (Dz.U. z 2024 r, poz. 1362).

³⁵ Według Cennika Poczty Polskiej – jest to koszt przesyłki poleconej, ekonomicznej, format S z potwierdzeniem doręczenia <https://cennik.poczta-polska.pl>, https://cennik.poczta-polska.pl/usluga,krajowy_przesylka_polecona.html.

³⁶ Przyjmując: a) średnią cenę za kopertę formatu A4 – 0,70 zł, b) 17 ryz papieru po 500 sztuk po 25 zł, c) średni koszt wydruku jednej strony – 0,08 zł; będzie to kwota 7055 zł, w tym 5950 zł - koszt 8 500 sztuk kopert, 680 zł – koszt wydruku 8 500 stron oraz 425 zł – koszt 8 500 sztuk papieru.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Proponowana zmiana przepisów ustawy nie spowoduje dodatkowych obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych. Przedmiotowy projekt ustawy może wywoływać dodatkowe oszczędności administracyjne o charakterze organizacyjnym w budżecie państwa w części 37 – Sprawiedliwość, jednak ich konkretne kwoty są trudne do oszacowania. Ogólne szacunki dotyczące potencjalnych oszczędności grupy zawodowej adwokatów i radców prawnych, wynikające z proponowanych zmian znajdują się w części dotyczącej skutków gospodarczych.

Projektowane zmiany doprowadzą do redukcji obciążeń organizacyjno-finansowych adwokatów i radców prawnych pełniących funkcje obrońców związane z pierwszym kontaktem telefonicznym z tymczasowo aresztowanym.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Obowiązujący art. 217c k.k.w. stwarza bariery techniczno-organizacyjne w dostępie tymczasowo aresztowanego do kontaktu telefonicznego z obrońcą, co w praktyce ogranicza efektywną realizację prawa do obrony.

Projektowany art. 217c § 2a k.k.w. wprowadza bezterminową zgodę na korzystanie z aparatu telefonicznego w celu kontaktu z obrońcą, przyspieszając i upraszczając procedurę w tym zakresie, a tym samym wzmacniając rzeczywistą możliwość realizacji prawa do obrony podejrzanego lub oskarżonego.

Projektowane zmiany są spójne z standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi, jednocześnie podkreślają rolę prawa osadzonego do szybkiego, swobodnego i poufnego kontaktu z obrońcą jako fundamentu rzetelnego procesu.

Z uwagi na potencjalne rozbieżności z obecnie obowiązującym art. 217c § 3a k.k.w. (w szczególności co do okresu obowiązywania zgody i jej skuteczności w razie zmiany organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje), wskazane jest doprecyzowanie projektowanych przepisów.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja przyczyni się efektywniejszej realizacji prawa do obrony osób tymczasowo aresztowanych. Proponowane ograniczenie formalności po stronie obrońców, prokuratorów, sądów i aresztów śledczych powinno pozytywnie wpłynąć na funkcjonowanie tych podmiotów i usprawnić realizację ich zadań w zakresie procedury tymczasowego aresztowania.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na PKB, rynek pracy, inflację – nie będzie oddziaływać na gospodarkę.

Projekt będzie wpływał na zmniejszenie obciążeń administracyjno-organizacyjnych (odciążenie pracą) adwokatów i radców prawnych (kancelarii prawnych), którzy będą pełnić funkcję obrońców w sprawach karnych.

Mniej formalności związanych ze zgodą na korzystanie z telefonów oznaczać będzie, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej, mniejsze wydatki na materiały biurowe, koszty prac i doręczeń, związanych z przygotowaniem i przesłaniem wniosku o taką zgodę.

4. Skutki finansowe: Rozpatrywany projekt nie będzie wywoływał bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, może wiązać się jedynie z pewnymi oszczędnościami administracyjnymi.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV)

dr Sebastian Zieliński, Politechnika Warszawska (pkt V, X, XI.1)

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

dr Kamila Sobieraj, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/