# OPINIA PRAWNA

**Związku Zawodowego Prokuratorów**
**i Pracowników Prokuratury RP**

**do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną (druk nr 2411)**

**Kraków, 12 sierpnia 2026 r.**

## Wstęp

Kontrola operacyjna to narzędzie, które musi być stosowane przez policję i osiem innych służb ukierunkowanych na ściganie przestępstw po to, aby zwalczać najpoważniejsze czyny zabronione i skutecznie ścigać ich sprawców. Z drugiej strony „podsłuchy" wkraczają bardzo daleko w prawa i wolności obywatelskie, a więc przesłanki dopuszczające kontrolę operacyjną są ściśle limitowane przez prawo; ponadto wdrożenie kontroli poddano ścisłej kontroli sądu i prokuratora.

Po wybuchu w 2021 roku tzw. afery Pegasusa w domenie publicznej pojawiło się szereg zastrzeżeń, co do regulacji ustawowych dotyczących stosowania kontroli operacyjnej i konieczności wprowadzenia nowych gwarancji dla obywatela m.in. w postaci instytucji powiadomienia *ex post* osoby objętej „podsłuchem" o tym fakcie, możliwości zaskarżenia postanowienia sądu czy zbadania legalności, celowości i zasadności zakończonej kontroli przez niezależny podmiot ekspercki. Krytycy metod pracy służb mówili nawet o konieczności wyeliminowania „cyberbroni", tak niektórzy określali kontrolę operacyjną urządzenia końcowego.

Opina niniejsza dotyczy rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną (druk nr 2411)[1], który powstał na kanwie opisanych wcześniej wydarzeń.

W opisanym aspekcie, tj. podnoszonych zarzutów i zapowiedzianych zmian, proponowane rozwiązania zaskakują, gdyż *de facto* nie uwzględniają żadnego z najistotniejszych postulatów, teoretycznie w ograniczonym zakresie modyfikuje nadzór sądu nad kontrolą operacyjną, a ewentualne wejście w życie projektu w obecnym kształcie, praktycznie nie zmieniłoby niczego.

Z uzasadnienia do projektu można się dowiedzieć, że „obecnie w Polsce obowiązują standardy charakterystyczne dla państw demokratycznych, w których nadzór i kontrola nad tymi podmiotami są sprawowane przez wiele instytucji, uwzględniając zasadę podziału i równowagi władz".

Takie stwierdzenie jest prawdziwe, aczkolwiek zaskakujące, gdyż przed 2024 rokiem wielokrotnie negowane demokratyczny charakter owej kontroli i nadzoru, a polskim służbom zarzucano brak należytej kontroli nad prowadzonymi przez służby działaniami operacyjnymi. Może zatem zaskakiwać, że pomimo obowiązujących, identycznych przepisów, jak w latach 2015-2023, obecnie rząd ocenia owe regulacje, jako wypełniające standardy demokratyczne.

[1] https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2411

## Najważniejsze zmiany przewidziane w projekcie ustawy

Zmiany, przewidziane w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną, dotyczą ośmiu ustaw przyznających policji i służbom prawo do realizacji kontroli operacyjnej[2]; a więc:

1. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na podstawie art. 27 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[3],
2. Centralnego Biura Antykorupcyjnego na podstawie art. 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[4],
3. Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie art. 118 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[5],
4. Policji na podstawie art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[6],
5. Służby Kontrwywiadu Wojskowego na podstawie art. 31 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego[7],
6. Służby Ochrony Państwa na podstawie art. 42 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa[8],
7. Straży Granicznej na podstawie art. 9e ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej[9] oraz
8. Żandarmerii Wojskowej na podstawie art. 31 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych[10].

Jeśli chodzi o konkretne rozwiązania, to w projekcie ustawy przewidziano następujące zmiany:

1. *Postanowienia o zarządzeniu kontroli, przedłużeniu stosowania kontroli oraz zgody wydane na kontynowanie kontroli w terminie 5 dni od dnia jej zarządzenia w trybie nie cierpiącym zwłoki – „sąd uzasadnia”.*

[2] W projekcie zaplanowano odebranie uprawnień do realizacji kontroli operacyjnej Inspektorowi Nadzoru Wewnętrznego na podstawie art. 11n ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 13, 2320).
[3] Dz. U. z 2020 r., poz. 27, 2320.
[4] Dz. U. z 2019 r., poz. 1921 z późn. zm.
[5] Dz. U. z 2021 r. poz. 422 z późn. zm.
[6] Dz. U. z 2020 r., poz. 360 z późn. zm.
[7] Dz. U. z 2019 r., poz. 687.
[8] Dz. U. z 2019 r., poz. 828, 1091, 1635, 1726.
[9] Dz. U. z 2020 r. poz. 305 z późn. zm.
[10] Dz. U. 2021 r., poz. 1214.

W obecnym stanie prawnym tylko odmowa zarządzenia kontroli wymaga obligatoryjnego uzasadnienia sądu.

2. *Organ prowadzący kontrolę ma informować prokuratora i sąd o wynikach kontroli operacyjnej po jej zakończeniu; na ich żądanie informować również o przebiegu kontroli w trakcie jej trwania, przedstawiając zebrane w jej toku materiały.*

   W obecnym stanie prawnym tylko prokurator jest informowany o zakończeniu kontroli; po wejściu w życie nowych przepisów, organ prowadzący kontrole informowałby także sąd i przedstawiał na jego żądanie materiały z przebiegu „podsłuchów".

3. *Sąd i prokurator mogą w każdym czasie, biorąc pod uwagę okoliczności uzasadniające potrzebę stosowania kontroli operacyjnej oraz czas i rodzaj prowadzonej kontroli, wydać postanowienie o jej przerwaniu wraz z uzasadnieniem.*

   To całkowicie nowe rozwiązanie szczególnie, jeśli chodzi o uprawnienie sądu do przerwania kontroli operacyjnej.

4. *Zniszczenie materiałów, których wykorzystanie w postępowaniu karnym jest niedopuszczalne, dokonuje się w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania zarządzenia sądu, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach ów termin można przedłużyć o kolejne 3 miesiące.*

   Dzisiaj przepisy mówią o „niezwłocznym" zniszczeniu takich materiałów bez podania terminu granicznego zniszczenia.

5. *Niezwłoczne informowanie sądu oraz prokuratora o wydaniu i wykonaniu zarządzenia dotyczącego zniszczenia materiałów z kontroli operacyjnej.*

   Obecnie informację o zniszczeniu materiałów otrzymuje tylko prokurator.

## Czy wejście ustawy w życie faktycznie wzmocni nadzór sądu nad kontrolą operacyjną?

Planowane zmiany w nadzorze nad kontrolą operacyjną, pod kątem wzmocnienia pozycji sądu i prokuratora, teoretycznie idą w dobrym kierunku. Jednak zaznaczyć należy, że już w obecnie obowiązującym stanie prawnym sąd, który rozpoznaje wniosek o zarządzenie lub przedłużenie kontroli operacyjnej, posiada szerokie kompetencje do szczegółowego zbadania podstaw faktycznych i prawnych wniosku o zarządzenie lub przedłużenie kontroli. Sąd ma prawo do zapoznania się z całością materiałów warunkujących zasadność wniosku i przesłuchania funkcjonariuszy danej służby na okoliczności sprawy. Właściwy prokurator może w każdej chwili stosowania kontroli operacyjnej, a także po jej zakończeniu, zbadać dane i informacje uzyskane w wyniku „podsłuchów". Zatem rozwiązania zaproponowane w projekcie opiniowanej ustawy nie mają charakteru rewolucyjnego, ale dopełniają już obowiązujące przepisy.

Jednak najważniejsza w aspekcie procedowanych przepisów jest ocena czy faktycznie ich wejście w życie wzmocniłoby nadzór nad kontrolą operacyjną. W praktyce wymagałyby to wzmocnienia struktur sądowych zajmujących się kontrolą zarówno pod względem liczby sędziów rozpoznających wnioski, jak i logistycznym (dostęp do kancelarii tajnej, odpowiednia ilość wysokiej klasy sprzętu do odsłuchów, czas potrzebny do zbadania sprawy itd.). Jest rzeczą oczywistą, że w przypadku wejścia w życie procedowanych zmian i faktycznego stosowania przez sądy przyznanych im uprawnień, obowiązki sędziów, a także ich czasowe zaangażowanie uległoby ogromnemu poszerzeniu, jeśli rzeczywiście korzystaliby z obowiązujących, jak i nowych, przewidzianych w projekcie ustawy. Kwestia ta była dyskutowana w domenie publicznej:

„W tym cały szkopuł, że faktyczna realizacja przez sąd uprawnień, o których mowa w rządowym projekcie ustawy, wymaga wielu czasochłonnych czynności faktycznych i prawnych. Decyzja o przerwaniu kontroli operacyjnej wymagałaby odsłuchania nagranych rozmów lub zapoznania się z ich analizą, ale w tym ostatnim przypadku sąd musiałby zaufać służbom prowadzącym 'podsłuchy', co niejako mija się z przesłaniem i celem reformy. Kolejna rzecz: zasadność prowadzenia konkretnej kontroli nierzadko wymaga jej oceny w powiązaniu z innymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, także z innymi 'podsłuchami' trwającymi wobec tego samego lub innych figuranta/figurantów sprawy operacyjnej. Rodzi się zatem pytanie, czy sąd zapoznawałby się także z innymi źródłami informacji, jeżeli mają one znaczenie dla indywidualnej kontroli pozostającej w referacie sędziego. Podobnie sprawa ma się z weryfikacją

przez sąd decyzji o zniszczeniu materiałów, które nie mogły zostać wykorzystane procesowo lub nie miały znaczenia dowodowego. Czy sąd ma w tym przypadku polegać na informacji Policji lub innej służby uzasadniającej zniszczenie materiałów, czy też osobiście badać zasadność zniszczenia na podstawie materiałów źródłowych? Podsumowując, realizacja nowych obowiązków przez sądy wymagałaby radykalnego zwiększenia liczby sędziów zajmujących się kontrolą operacyjną oraz zasobów logistycznych i osobowych kancelarii tajnych, gdzie pracuje się z materiałami niejawnymi. Chodzi nie tylko o Sąd Okręgowy w Warszawie, ale także o kilkanaście innych sądów w całym kraju, które rozpoznają wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej. Generowałoby to również bardzo duże koszty finansowe, konieczne dla utworzenia nowych etatów, jeśli przepisy rzeczywiście miałyby funkcjonować. W innym przypadku wejście proponowanych zmian w życie pozostałoby martwą literą prawa”[11].

Sędzia Beata Najjar, prezes Sądu Okręgowego w Warszawie, oceniając proponowane zmiany przepisów, wprost stwierdziła: „Nie wyobrażam sobie tego organizacyjnie do zrobienia (...) przy naszych obecnych możliwościach kadrowych, przy liczbie sędziów, przy obciążeniu obowiązkami”, aby podejmować kompetentne decyzje o przerwaniu kontroli operacyjnej”[12].

W komunikacie Polskiej Agencji Prasowej przytoczono stanowisko senatora Adama Bodnara: „Bodnar podkreślił, że skuteczność nowych przepisów, które zaproponował rząd, będzie zależeć od wdrożenia organizacyjnego – konieczne będzie wzmocnienie wydziałów sądowych, zwiększenie obsady kadrowej, doposażenie kancelarii tajnych oraz szkolenia sędziów. – Bez tych działań nawet najlepsze przepisy mogą pozostać martwe – dodał[13]”

Pomimo oczywistego faktu, że procedowana ustawa, po jej uchwaleniu, mogłaby rzeczywiście funkcjonować tylko wtedy, gdyby ustawodawca wprost

[11] P. Opitek, A. Tomaszuk, „Zmiany w nadzorze nad kontrolą operacyjną, czyli o konsekwencjach ich wdrożenia”, www.prawo.pl (13 kwietnia 2026 r.)
[12] „Sędzia Beata Najjar: Odpowiednio wzmocniony sąd może lepiej nadzorować kontrole operacyjne”, www.prawo.pl (17 grudnia 2025 r.)
[13] https://www.pap.pl/aktualnosci/bodnar-zmiany-w-nadzorze-nad-podsluchami-czesc-szerszej-reformy-sluzb

zapisał w niej rozwiązania organizacyjne sądów umożliwiające skuteczny nadzór oraz przeznaczył odpowiednie środki finansowe na ich wdrożenia, to projekt aktu prawnego nie przewiduje żadnych rozwiązań w tym względzie. Kluczowe jest stwierdzenie zawarte w Ocenie Skutków Regulacji (OSR); napisano, że „Projektowane przepisy nie spowodują zwiększenia wydatków budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego ponad obowiązujące limity wydatków ujęte w ustawie budżetowej, jak również nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o zwiększone środki w latach kolejnych".

Podsumowując: „wzmocnienia" sądów nie będzie, bo projektowane przepisy nie zrealizują się same.

| **6. Wpływ na sektor finansów publicznych** | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (ceny stałe z…….) | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] | | | | | | | | | | | |
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | *Łącznie (0–10)* |
| **Dochody ogółem** | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| budżet państwa | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| JST | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Wydatki ogółem** | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| budżet państwa | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| JST | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Saldo ogółem** | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| budżet państwa | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| JST | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Źródła finansowania | Środki finansowe w kwotach ujętych w obowiązujących planach wydatków dysponentów właściwych części budżetu państwa. | | | | | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | Projektowane przepisy nie spowodują zwiększenia wydatków budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego ponad obowiązujące limity wydatków ujęte w ustawie budżetowej, jak również nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o zwiększone środki w latach kolejnych. | | | | | | | | | | | |

Ocena Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną (druk nr 2411)

Powstaje pytanie: dlaczego rząd nie chce przeznaczyć środków na podwyższenie efektywności sprawowania nadzoru nad kontrolą operacyjną przez prokuratorów, a przede wszystkim sądy? Skoro nie jest to kwestia braku przekonania o konieczności takich działań (*vide* wypowiedź senatora Adama Bodnara) oraz braku pieniędzy w budżecie państwa, to skąd wynika brak działań na omawianym polu.

W tym aspekcie należy przypomnieć, że w „Ocenie Skutków Regulacji" dla procedowanego w Sejmie, rządowego projektu z dnia 2 kwietnia 2026 r. ustawy

o biegłych sądowych oraz instytucjach opiniujących przewidziano setki milionów złotych na funkcjonowanie Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Dlaczego działanie takiej Komisji ma być traktowane priorytetowo pod względem zaplanowanych środków, a równocześnie rząd nie rozwiązuje, podnoszonego w domenie publicznej - co najmniej od dwóch dekad - problemu poważnych braków organizacyjnych w zakresie sprawowania przez sądy nadzoru nad kontrolą operacyjną? A więc kwestii fundamentalnej dla należytej ochrony praw człowieka.

Sędzia Beata Najjar, prezes Sądu Okręgowego w Warszawie: „efektywność /nadzoru sądu nad kontrolą operacyjną – przypis autora/ może osłabnąć, jeśli dojdzie do obciążenia sądu nowymi zadaniami bez stworzenia warunków do ich wykonania”[14].

Co więcej, w razie przyznania sądom większych uprawnień bez wsparcia finansowego i organizacyjnego, którego nie przewidziano w projekcie ustawy, efektywność sądowego nadzoru nad kontrolą operacyjną jeszcze bardziej spadnie.

## Działania pozorowane

Senator Adam Bodnar, mając świadomość miałkości proponowanych zmian bez ustawowego zagwarantowania „wzmocnienia” kadrowego i logistycznego sądów, w trakcie prac nad ustawą w Senacie zaproponował następującą poprawkę, a Senat ją przyjął:

| | |
|---|---|
| w art. 1 w pkt 2, w ust. 14 na końcu dodaje się wyrazy „przygotowane w sposób pozwalający na ich szybką i rzetelną weryfikację, w tym informację o materiałach objętych tajemnicą prawnie chronioną, jeżeli takie zostały zgromadzone”; | Poprawka sen. A. Bodnara poparta przez połączone komisje |

[14] „Sędzia Beata Najjar: Odpowiednio wzmocniony sąd może lepiej nadzorować kontrole operacyjne”, www.prawo.pl (17 grudnia 2025 r.)

W uchwale Senatu z dnia 6 sierpnia 2026 r. w sprawie ustawy o zmianie ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną stwierdzono, że ww. poprawka „zmierza do wzmocnienia pozycji sądu orzekającego w przedmiocie zastosowania albo przedłużenia stosowania kontroli operacyjnej. Senat uznał za nieprawidłową sytuację, w której sąd przed podjęciem decyzji w tym przedmiocie dysponuje jedynie materiałami wyselekcjonowanymi przez organ występujący z wnioskiem, przy czym sąd nie ma możliwości zweryfikowania sposobu dokonania tej selekcji ani zwrócenia się z wnioskiem o uzupełnienie wniosku czy dostarczenie dodatkowych materiałów".

Sama poprawka, jak również uzasadnienie jej wprowadzenia, obarczone są błędem logicznym i naruszają zasady prawidłowej legislacji.

Otóż, jeśli służby mają „przygotowywać" materiał, który muszą przedstawić na żądanie sądu i to w sposób wybiórczy, pozwalający na „szybką i rzetelną" jego weryfikację, to wynika z tego, że to policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Centralne Biuro Antykorupcyjne będzie przedstawiało sądowi tylko to, co samo uzna za stosowane w myśl przytoczonego przepisu.

Wspomniana regulacja stoi w sprzeczności z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". Zakaz zamieszczania w ustawie wypowiedzi niesłużących wyrażaniu norm prawnych, który sformułowano w § 11 „Zasad techniki prawodawczej" stanowi, że „W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm".

Charakter apelu i zalecenia ma zamieszczony w projekcie zapis, że „przygotowanie materiałów ma pozwalać na ich szybką i rzetelną weryfikację" przez sąd. Brzmi to tak, jakby sposób weryfikacji materiałów zależał nie od organu, który materiały weryfikuje i może żądać np. ich uzupełnienia; organu, który decyduje o czasie, jaki poświęci na zapoznanie się z materiałami, ale od podmiotu przedkładającego materiały.

Pojęcia „szybka" i „rzetelna" weryfikacja nie należą zresztą do języka prawniczego ale do prakseologii, a więc zamieszczanie ich w tekście ustawy jest błędem. Równie dobrze można by uchwalić ustawę, że prokurator przedstawia sądowi akt oskarżenia „w sposób pozwalający na jego szybka i rzetelną weryfikację" lub powód składa pozew w postępowaniu cywilnym „w sposób pozwalający na jego szybka i rzetelną weryfikację" roszczenia przez sąd.

Widać zatem, że analizowana regulacja nie zastąpi przepisów, które rzeczywiście zobowiązałyby rząd do odpowiedniego przygotowania sądów do skomplikowanych i czasochłonnych czynności związanych z nadzorem nad kontrolą operacyjną, a stanowi li tylko wyraz bezsilności ustawodawcy, które faktyczne rozwiązania zastępuje postulatami „chciejstwa" nie mającymi żadnej praktycznej mocy prawnej.

## Uzasadnienie postanowienia sądu

W projekcie ustawy o wzmocnieniu nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną zapisano, że postanowienia sądu dotyczące takiej kontroli mają obligatoryjnie posiadać uzasadnienie. W tym aspekcie aktualna pozostaje kontestacja:

> „Iluzoryczny charakter może mieć ustawowy zapis, że sądy mają obowiązek uzasadnienia postanowienia o zarządzeniu „podsłuchów". Zakładamy, że w praktyce – przy tysiącach wniosków – uzasadnienie będzie sprowadzać się do krótkiego stwierdzenia typu: „zaszły okoliczności faktyczne i prawne do wdrożenia kontroli" albo do przybicia pieczęci: „kontrola uzasadniona". Nikt bowiem nie zmusi sędziego, aby sporządzał drobiazgowe uzasadnienie, szczególnie że jest ono pracochłonne, a być może nie zawsze konieczne – większość spraw typowo kryminalnych ma jednoznaczny i powtarzalny charakter. Z kolei sporządzenie uzasadnienia jest czasochłonne i wymaga, pod względem technicznym, pracy na wydzielonym komputerze w kancelarii tajnej. Mając to na względzie, być może warto i w tym przypadku przyjąć ustawowe kryteria obligujące sąd do sporządzenia uzasadnienia, które nie tworzyłyby fikcji prawnej sztampowych uzasadnień, ale obligowały sędziego do wytłumaczenia podjętej decyzji wtedy, gdy rzeczywiście jest to konieczne. Być może chodzi tu tylko o postanowienia o zarządzeniu kontroli wydawane na wniosek szefów ABW i CBA oraz o okoliczności, gdy wdrożono jakieś szczególne środki techniczne kontroli operacyjnej"[15].

[15] P. Opitek, A. Tomaszuk, „Zmiany w nadzorze nad kontrolą operacyjną, czyli o konsekwencjach ich wdrożenia", www.prawo.pl (13 kwietnia 2026 r.)

## Konieczność wzmocnienia cywilnego nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi

Jak podała Polska Agencja Prasowa: „Były szef Ministerstwa Sprawiedliwości w rządzie Donalda Tuska i rzecznik praw obywatelskich w latach 2015–2021 /tj. Adam Bodnar – przypis autora/ w rozmowie z PAP przypomniał, że projekt zmian przygotowali minister koordynator służb specjalnych Tomasz Siemoniak i jego zastępca gen. Radosław Kujawa, którzy od początku kadencji dążyli do uporządkowania systemu nadzoru nad działalnością służb specjalnych, w szczególności w zakresie kontroli operacyjnej i stosowania podsłuchów[16]".

Wynika z tego, że po raz kolejny w Polsce model funkcjonowania kontroli operacyjnej budują służby. Powinno być odwrotnie: to prokuratorzy i sędziowie przy udziale przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, świata nauki oraz organizacji zajmujących się obroną praw człowieka winni przygotować projekt ustawy o nadzorze nad kontrolą operacyjną. Takie są standardy demokratycznego państwa prawa na miarę XXI wieku. Oczywiście, głos „służb" w opisywanej materii jest niezmiernie ważny, jednak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz były Szef Służby Wywiadu Wojskowego stanowią głos doradczy, a nie „spiritus movens" całego projektu ustawy.

Konieczność wzmocnienia cywilnego nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi dotyczy także postulatu powołania specjalnego organu, który spełniałby kilka funkcji: koordynował szkolenia osób zaangażowanych w realizację kontroli operacyjnej, dokonywał wykładni prawa w zakresie przepisów normujących formy i metody pracy operacyjnej, udzielał merytorycznego wsparcia sędziom i prokuratorom - na ich wniosek - w rozwiązywaniu bieżących problemów związanych z nadzorem nad „podsłuchami". Na chwilę obecną sędzia pozostawiony jest sam sobie w rozpoznawaniu najtrudniejszych spraw: z powodu niejawnego charakteru materii sędzia ma bardzo ograniczone możliwości konsultowania się z innymi prawnikami w konkretnym „case study", doktryna prawa i orzecznictwo sądowe na omawianym polu jest nad wyraz skąpe, a stosowanie kontroli operacyjnej wymaga także posiadania przynajmniej podstawowego zakresu wiedzy o charakterze technicznym związanej np. z funkcjonowaniem narzędzi informatycznych. Konieczność wprowadzenia takiego wsparcia wynika m.in. z publicznych wypowiedzi sędziów, którzy deklarowali, że w określonych przypadkach nie wiedzieli do końca – wydając postanowienie o zarządzeniu kontroli operacyjnej – na czym ma ona polegać.

[16] https://www.pap.pl/aktualnosci/bodnar-zmiany-w-nadzorze-nad-podsluchami-czesc-szerszej-reformy-sluzb

Pytanie skierowane do projektodawcy brzmi zatem: „Dlaczego w opiniowanym projekcie w żaden sposób nie rozwiązano tego nad wyraz ważnego problemu?”.

## Nadzór czy kontrola?

W obowiązujących przepisach prawa prokuratorowi przyznano uprawnienia kontrolne nad kontrolą operacyjną. Mówi o tym wprost w art. 57 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze; przepis stanowi, że Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, zastępca Prokuratora Generalnego sprawujący nadzór nad departamentem Prokuratury Krajowej właściwym do spraw postępowania przygotowawczego lub upoważniony przez nich prokurator sprawuje kontrolę nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi poprzez wgląd w materiały zgromadzone w toku kontroli operacyjnej w warunkach przewidzianych dla przekazywania, przechowywania i udostępniania informacji niejawnych. O tym, że w działach prokuratora ma chodzić o kontrolę, stanowi wprost terminologia zastosowana w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie sposobu realizacji czynności prokuratora w ramach kontroli nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi; § 2 rozporządzenia stanowi, że kontrola prokuratora nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi określonymi w przepisach jest sprawowana w szczególności przez badanie faktycznych podstaw tych czynności oraz ich legalności, prawidłowości i efektywności.

Tymczasem nowe, daleko idące uprawnienia w projekcie ustawy, przede wszystkim wydanie postanowienia o przerwaniu kontroli, mają wybitnie charakter nadzorczy, a nie tylko kontrolny. „Kontrola” i „nadzór” są określeniami prawnymi o różnym znaczeniu (nie są tożsame). O ile kontrola ogranicza się do analizy i oceny podjętych działań przez podmiot kontrolowany, to w nadzorze chodzi o coś więcej - władcze wpływanie na działanie policji i służb w ramach prowadzonej kontroli nawet poprzez wstrzymywanie działań.

W tym aspekcie projektodawca powinien przewidzieć zmiany w ustawie Prawo o prokuraturze oraz pakiet rozwiązań dotyczących aktów wykonawczych do ustaw resortowych w randzie rozporządzenia, gdzie jest mowa o kontroli, a nie nadzorze, nad kontrolą operacyjną. Chodzi m.in. o wspomniane już rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie sposobu realizacji czynności prokuratora w ramach kontroli nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi.

Na chwilę obecną w projekcie ustawy brak jest zapisu o zmianie w terminologii stosowanej w Prawie o prokuraturze, gdyby procedowane przepisy weszły w życie.

## Konieczna nowa ustawa na nowe czasy

Obowiązujące ustawy resortowe w zakresie, gdzie regulują kontrolę operacyjną oraz inne czynności operacyjno-rozpoznawcze, a ponadto przepisy odnoszące się do zasad traktowania materiałów uzyskanych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, jako bezwzględnie niejawne w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych – w dużej mierze są przestarzałe, gdyż zakotwiczone w czasach Polski Ludowej. Wówczas „tajność" działania organów ścigania oraz kierownicza rola represyjnych służb w systemie bezpieczeństwa państwa wiodła prym nad demokratyczną, cywilną kontrolą służb przez organy państwowe.

Dlatego, w ramach nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, w tym sądowego nadzoru nad kontrolą operacyjną, postuluje się:

1. Zmiany wymaga skostniały podział szeroko rozumianego procesu karnego na pozaprocesowe czynności operacyjno-rozpoznawcze i postępowanie procesowe prowadzone na podstawie Kodeksu postępowania karnego. Owa dychotomia działań wywodzi się jeszcze z czasów PRL-u i w praktyce sprawia wiele trudności o charakterze prawnym i technicznym. Chodzi m.in. o uzyskiwanie materiałów, które same w sobie nie mają statusu dowodu *sensu stricte*, ale wymagają „wprowadzenia" do procesu karnego. Znakomita ich część znajduje się poza jakąkolwiek kontrolą prokuratury czy sądu, co rodzi pole do różnego rodzaju nadużyć łącznie z niebezpieczeństwem prowadzenia nielegalnej inwigilacji. Część działań operacyjno-rozpoznawczych pozostaje poza jakimikolwiek regulacjami prawa w tym znaczeniu, że od indywidualnej decyzji szefa danej służby zależy, czy uzyskane w ich wyniku materiały zostaną wprowadzone do postępowania karnego czy też nie. Owa dychotomia rodzi także problemy logistyczne związane z potrzebą dwukrotnego opracowywania materiałów uzyskanych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, tj. bezpośrednio w trakcie tych czynności, a następnie w formie procesowej na potrzeby śledztwa. Powszechny automatyzm w nadawaniu „klauzul

tajności" powoduje, że w kancelariach tajnych zalega wiele materiałów, szczególnie o gryfie „poufne", które nierzadko posiadają miej „wrażliwy" charakter, aniżeli pozostałe materiały postępowania przygotowawczego znajdujące się w gabinecie prokuratora. Z kolei znoszenie „klauzul tajności" zależy jednostronnie od służb, a nie prokuratora lub sądu, co także może budzić wątpliwości kompetencyjne. W rezultacie funkcjonuje w Polsce, nieznany w innych krajach Unii Europejskiej, skostniały model instytucji określanej mianem „czynności operacyjno-rozpoznawcze", który generuje wiele trudności natury faktycznej i prawnej związanych z niejawnym uzyskiwaniem danych i informacji w ramach postępowania karnego, a szczególnie na przedpolu śledztwa.

2. W dobie szybkiego rozwoju informatyki śledczej, służby zyskały zaawansowane, nieznane wcześniej, narzędzia do niejawnego uzyskiwania danych oraz informacji. Owe narzędzia na świecie są stosowane m.in. w postaci masowego zbierania cyfrowych danych o komunikacji czy programów szpiegujących (*malware*)[17]. Stosuje się ponadto nowe metody czynności operacyjno-rozpoznawczych takie, jak agent pod przykryciem działający w cyberprzestrzeni oraz sądowe nakazy tematyczne lub przedmiotowe o przechwytywaniu danych, a nie tylko kontrolę indywidualną o charakterze podmiotowym. Dlatego nowoczesna ustawa o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych powinna wychodzić naprzeciw tym wyzwaniom.

3. Instytucja powiadomienia każdej osoby, która była objęta kontrolą operacyjną, powinna obowiązywać w demokratycznym państwie prawa przy czym na gruncie obecnie obowiązujących przepisów jest to wręcz niemożliwe ze względu z kilku powodów. Wpierw należałoby poddać najbardziej wrażliwe czynności operacyjno-rozpoznawcze lepszej kontroli cywilnej i realizować je w ramach prawa procesowego, a nie pozakodeksowych pragmatyk służbowych, co stanowiłoby punkt wyjścia do konstrukcji instytucji powiadomienia zachowującej odpowiedni balans pomiędzy dobrem śledztwa i ochroną form i metod pracy służb, a standardami praw człowieka.

4. Jeśli chodzi o poddanie czynności operacyjno-rozpoznawczych efektywniejszej kontroli cywilnej, to funkcjonują na tym polu dwie koncepcje: kontroli w obecnym kształcie, tj. realizowanej przez sądy rozpoznające wnioski o kontrolę operacyjną lub powołania nowego „nadorganu", który zajmowałby się najpoważniejszymi sprawami.

[17] P. Opitek, "Mass Data Collection in Cyberspace and New Methods of Fighting Crime", European Cybersecurity Journal (ECJ), Volume 10, Issue 1 (2025)

Dzisiaj powołanie takiego organu wydaje się coraz bardziej konieczne, a do jego zadań należałoby m.in. inicjowanie kontroli w najpoważniejszych sprawach, ujednolicanie praktyki stosowania kontroli operacyjnej czy kwestia koordynacji szkoleń osób zajmujących się najważniejszymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Obecnie, pojedynczy sędzia pozostawiony sam z trudną sprawą, w której rozpoznaniu musi zachować najwyższą poufność, to zdecydowanie „słaby" element całego systemu.

5. Należy zaznaczyć, że zaprezentowane postulaty nie spełniały dotychczasowe projektu ustaw, którym przyświecała idea kompleksowej regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych na gruncie prawa polskiego. Podobnie, jak zaopiniowany projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną, stanowiły jedynie „pudrowanie" tej instytucji i nie miały nic wspólnego z przepisami dotyczącymi kontroli operacyjnej na miarę dzisiejszych czasów.