

Warszawa, 5 września 2025 roku

Fundacja Panoptykon

ul. Orzechowska 4/4, 02-068 Warszawa

fundacja@panoptykon.org

oraz

Forum Obywatelskiego Rozwoju

ul. Ignacego Krasickiego 9A, 02-628 Warszawa

info@for.org.pl

Sz. P. Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki

Fundacja Panoptykon jest organizacją pozarządową, której celem jest ochrona praw człowieka, w kontekście nowych technologii. W naszej działalności zajmujemy się m.in. kwestią uprawnień policji i służb specjalnych, a także innymi formami nadzoru, jakie państwo sprawuje nad obywatelami.

Forum Obywatelskiego Rozwoju działa na rzecz ochrony rządów prawa, demokracji, praw i wolności człowieka, w tym wolności gospodarczej, oraz zasad dobrego rządzenia. Zabiegamy o szerokie poparcie dla systemowych reform, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu wzrostowi gospodarczemu i wzmacniają niezależność instytucji publicznych.

Zwracamy się do Pana Ministra w sprawie zasad prowadzenia kontroli operacyjnej przez Krajową Administrację Skarbową. W ostatnich miesiącach zasady te uległy zmianie w służbach specjalnych oraz służbach nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (np. Policji). Formacje te muszą we wniosku o wyrażenie zgody na prowadzenie kontroli operacyjnej wskazać środki techniczny, jakiego chcą użyć. Z kolei sąd rozpatrujący wniosek musi uzasadnić zarówno odmowę, jak i wyrażenie zgody na zastosowanie kontroli operacyjnej. Zmian takich nie wprowadzono w KAS.

W efekcie obywatele i obywatelki są gorzej chronieni przed nieuzasadnioną ingerencją w ich prawo do prywatności przez KAS niż przez policję czy ABW. Apelujemy o pilną zmianę tej sytuacji poprzez wprowadzenie do rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 118 ust. 18 ustawy o KAS zmian analogicznych do tych wprowadzonych w innych służbach uprawnionych do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Krajowa Administracja Skarbowa na podstawie art. 118 ust. 1 i następnych ustawy o KAS jest podmiotem uprawnionym do prowadzenia czynności operacyjno-kontrolnych w celu wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw skarbowych i przeciwko obrotowi gospodarczemu. Zgodę na zarządzenie kontroli operacyjnej wydaje Sąd Okręgowy w Warszawie, który może dokonać tej czynności w drodze postanowienia na pisemny wniosek Szefa KAS, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego.

W sprawie zasad prowadzenia kontroli operacyjnej w Polsce wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka. W wyroku z 28 maja 2024 roku w sprawie **Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce** ocenił, że obowiązujący w Polsce model kontroli nad działalnością służb uprawnionych do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych narusza prawo do prywatności wszystkich obywateli i obywaterek. Zdaniem Trybunału system kontroli nad służbami nie zawiera odpowiednich i skutecznych gwarancji przed arbitralnością oraz ryzykiem nadużyć. Podkreślił, że brak jest skutecznych środków odwoławczych pozwalających na weryfikację zasadności takiej kontroli; brak też efektywnej kontroli sądowej, która gwarantowałaby to, że najbardziej ingerujące w prawo do prywatności działania służb będą stosowane wyłącznie jako środek konieczny w społeczeństwie demokratycznym.

Pierwszym krokiem do wykonania wyroku było przyjęcie w grudniu 2024 roku nowelizacji trzech rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów regulujących sposób dokumentowania kontroli operacyjnej prowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne¹, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego² oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego³.

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne kontroli operacyjnej, przechowywania i przekazywania wniosków, postanowień i zarządzeń oraz przechowywania, przekazywania, przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli.

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu dokumentowania kontroli operacyjnej prowadzonej przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz przechowywania i przekazywania wniosków i zarządzeń, przechowywania, przekazywania oraz przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas prowadzenia tej kontroli, a także wzorów druków i rejestrów.

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kontroli operacyjnej oraz

Zmiany w tych rozporządzeniach, powstałe z inicjatywy Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych, dotyczą zakresu informacji przekazywanych prokuraturze i sądowi w procedurze uzyskiwania zgody na kontrolę operacyjną. Służby muszą wskazać rodzaj narzędzia, za pomocą którego będzie realizowana kontrola operacyjna; ogólną funkcjonalność środków technicznych planowanych do wykorzystania oraz materiały (informacje i dane), które mają zostać uzyskane w jej wyniku. Dodatkowo wprowadzono obowiązek uzasadniania przez sąd decyzji w przedmiocie zarządzenia bądź przedłużenia kontroli operacyjnej **w każdym przypadku, a nie jedynie – jak dotychczas – w razie decyzji odmownej.**

Z uzasadnienia do projektu rozporządzenia w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kontroli operacyjnej [...] ⁴ wynika, że „głównym powodem, dla którego zostały opracowane zmiany w rozporządzeniu była tocząca się w sferze publicznej dyskusja dotycząca sposobu korzystania ze swoich uprawnień przez służby odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa państwa w kontekście poszanowania praw i wolności obywatelskich”.

Jak wskazują autorzy uzasadnienia istotą proponowanych rozwiązań było wprowadzenie takich zmian we wzorach formularzy, aby organy podejmujące decyzje w przedmiocie zarządzenia lub przedłużenia kontroli operacyjnej miały pełniejszą wiedzę o zakresie wnioskowanej kontroli operacyjnej. Autorzy przywołują przy tym wspomniany wyrok ETPC, w którym Trybunał uznał, że „jedynym sposobem zapewnienia, że sędzia orzekający w przedmiocie wniosku o zezwolenie należycie zbadał zarówno fakty, jak i argumenty przemawiające za uwzględnieniem wniosku, jest przedstawienie przez sąd przesłanek, na których oparł swoją decyzję”.

Analogiczne zmiany nastąpiły w zakresie sposobu dokumentowania i zarządzania kontroli operacyjnej prowadzonej przez służby nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: Policję ⁵, Służbę Ochrony Państwa ⁶ oraz Biuro Nadzoru Wewnętrznego ⁷.

Wprowadzone w opisanych wyżej rozporządzeniach zmiany uważamy za niewystarczające do wdrożenia wyroku ETPC: wymaga ono kompleksowej zmiany przepisów.

przechowywania i przekazywania wniosków i zarządzeń, a także przechowywania, przekazywania, przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli.

⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//4/12391151/13092057/13092058/dok>.

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 marca 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kontroli operacyjnej prowadzonej przez Policję.

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 kwietnia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu dokumentowania kontroli operacyjnej prowadzonej przez Służbę Ochrony Państwa.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lipca 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu dokumentowania kontroli operacyjnej prowadzonej przez Biuro Nadzoru Wewnętrznego.

Opisane zmiany są jednak krokiem w dobrym kierunku: zmniejszają one ryzyko nadużyć, w tym poprzez wykorzystanie środków technicznych typu Pegasus. Jednocześnie wprowadzone zmiany w żaden sposób nie osłabiają możliwości skutecznego realizowania działań przez służby specjalne i policyjne.

W związku z tym zwracamy się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o wprowadzenie opisanych wyżej zmian w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 118 ust. 18 ustawy o KAS.

Katarzyna Szymielewicz
Prezeska
Fundacja Panoptykon

Marcin Zieliński
Prezes Zarządu
Forum Obywatelskiego Rozwoju

Organizacje popierające:

Amnesty International Polska
Fundacja Wolności Gospodarczej
Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Instytut Edukacji Ekonomicznej im. Ludwiga von Misesa
Polski Instytut Myśli Gospodarczej
Warsaw Enterprise Institute