

Opinia Fundacji Panoptykon w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia sądowego nadzoru nad kontrolą operacyjną (druk sejmowy 2411)¹

1. Wstęp

Fundacja Panoptykon obserwowała prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia sądowego nadzoru nad kontrolą operacyjną (druk sejmowy nr 2411, dalej: projekt), odkąd pojawił się on na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Uważamy, że konieczna jest otwarta i demokratyczna debata na temat tego, w jaki sposób państwo będzie stosować kontrolę operacyjną. Dlatego już na etapie rządowych prac nad projektem, mimo braku konsultacji publicznych, Fundacja Panoptykon przedstawiła stanowisko w sprawie projektu².

Sprawa jest na tyle ważna z punktu widzenia praw obywateli i obywaterek, że konieczne jest skonsultowanie rozwiązań zawartych w projekcie ze społeczeństwem obywatelskim oraz środowiskiem związanym z wykonywaniem i nadzorowaniem kontroli operacyjnej (sądy, prokuratura, pełnomocnicy), aby zapewnić faktyczną, a nie iluzoryczną skuteczność regulacji.

Chociaż projekt ustawy nie odnosi się bezpośrednio do zobowiązań Polski w związku z koniecznością wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, nie można ignorować faktu, iż kwestie regulowane przez niniejszy projekt były również przedmiotem wyroku ETPC. W maju 2024 r. ETPC powiedział jasno: w Polsce nie ma dostatecznego nadzoru nad stosowaniem przez służby kontroli operacyjnej. Wskazał m.in. na konieczność stworzenia mechanizmu efektywnej kontroli nad zgodnością z prawem kontroli operacyjnej nie tylko na etapie jej zarządzania, ale także jej prowadzenia (por. pkt 226 wyroku). **Konieczność zmian w obszarze działalności służb wynika zatem z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a ich wprowadzenie jest obowiązkiem polskiego rządu.**

¹ Opinia przygotowana przez Wojciecha Klickiego i Zuzannę Rżysko

² https://panoptykon.org/sites/default/files/2025-12/panoptykon_stanowisko_ustawa-o-zmianie-ustawy-o-abw_5.12.2025.pdf

2. Zakres potrzebnych (a pominiętych w projekcie) zmian

We wspomnianym wyroku Trybunał wskazał 3 obszary wymagające zmiany: nadzór nad prowadzeniem kontroli operacyjnej, zasady retencji i udostępniania służbom danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych oraz niektóre rozwiązania zawarte w ustawie o działalności antyterrorystycznej.

Kompleksowe rozwiązania wszystkich tych kwestii wynikają z orzecznictwa ETPC, ale też Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Trybunału Konstytucyjnego, szczegółowo zostały też opisane w analizach Rzecznika Praw Obywatelskich³. Głębokie zmiany rekomendowała także m.in. senacka Komisja Nadzwyczajna do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych, a także raport „Osiodłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy”. Zwracamy uwagę, że zobowiązanie do wprowadzenia głębokich zmian wynika także z umowy koalicyjnej zawartej między partiami tworzącymi rząd. Umowa koalicyjna zakłada bowiem (pkt 19) wprowadzenie skutecznego mechanizmu kontroli wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez służby i przyznanie obywatelom prawa do informacji o zainteresowaniu nimi ze strony służb, w szczególności informacji o prowadzonej wobec nich kontroli operacyjnej.

Doceniamy, że deklarowaną intencją projektu jest wzmocnienie sądowego nadzoru nad kontrolą operacyjną. **Jednak zmiany, do których rząd jest zobowiązany i których wprowadzenie sam zapowiadał, powinny mieć znacznie szerszy charakter. Te niezbędne, a pominięte w projekcie obszary to m.in.:**

2.1. w zakresie kontroli operacyjnej:

- 2.1.1. przyznanie jednostce prawa do informacji o tym, że była przedmiotem kontroli operacyjnej po upływie np. 12 miesięcy,
- 2.1.2. przyznanie jednostce prawa do zaskarżenia decyzji o ingerencji w jej prawo do prywatności,
- 2.1.3. wprowadzenie instytucji adwokata prywatności, który będzie reprezentował prawo do prywatności osoby, której dotyczy wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej,
- 2.1.4. wzmocnienie kadrowe sądów (zwłaszcza Sądu Okręgowego w Warszawie), by sędziowie mieli więcej czasu na rozpatrywanie wniosków o zarządzenie kontroli operacyjnej,

³ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-11/Raport_wykonanie_wyroku_etpc_inwigilacja_3_07_2025.pdf oraz https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-04/Raport_retencja_danych_7_04_2026.pdf

- 2.2. w zakresie dostępu do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych wdrożenie wymagań wynikających z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE,
- 2.3. usunięcie art. 9 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, który w niektórych sytuacjach pozwala Szefowi ABW na prowadzenie kontroli operacyjnej bez konieczności uzyskiwania zgody sądu.

3. Ogólna ocena projektu: brak skuteczności projektowanego modelu nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną

Projekt nie wprowadza niezbędnych gruntownych zmian systemowych, o których mowa wyżej, a jedynie stara się wprowadzić ulepszenia na fundamentach starego systemu. Niemniej jednak, projekt jest przełomowy w zakresie, w jakim proponuje zwiększoną kontrolę nad działalnością służb.

Chociaż oczekiwaliśmy systemowych zmian, jeśli chodzi o nadzór nad tym, jak służby zbierają informacje o obywatelach i obywatelkach, cieszy nas zmiana w podejściu ustawodawcy.

Doceniamy, że autorzy projektu dostrzegli konieczność umocowania sądów do sprawdzania, jak służby realizują kontrolę operacyjną – to niewątpliwie słuszny kierunek.

Rząd przestał powtarzać, że kontrola nad działaniami służb zaszkodzi skuteczności Policji i innych formacji dbających o nasze wspólne bezpieczeństwo. Według nas jest wręcz przeciwnie: realna kontrola ogranicza pole do nadużyć wobec jednostki, dzięki czemu rośnie zaufanie do służb. A to fundament ich skutecznego działania na rzecz społeczeństwa.

Proponowane rozwiązania, zwłaszcza wprowadzenie w akcie prawnym rangi ustawy obowiązku uzasadnienia postanowienia w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej, cieszą nas jako reakcja projektodawców na postulaty płynące ze strony społeczeństwa obywatelskiego oraz środowisk eksperckich. Dlatego też dalszy dialog nad proponowanymi rozwiązaniami jest niezbędny, aby wypracować praktyczne (realistyczne) oraz faktycznie skuteczne rozwiązania.

Strona rządowa uznała konieczność zmian, następnym krokiem jest włączenie do dyskusji nad projektem głosów płynących ze społeczeństwa obywatelskiego.

Jakie zatem głosy płyną ze strony praktyków związanych z różnymi aspektami realizowania kontroli operacyjnej oraz innych ekspertów? Abstrahując od postulatów związanych z idealnym modelem nadzoru nad służbami i kontrolą operacyjną, przedstawiamy obserwacje, dlaczego projektowane zmiany nie zadziałają w praktyce.

3.1. Projekt ustawy nie uwzględnia zasobów kadrowo-finansowych związanych z wprowadzeniem w życie nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną w obecnie funkcjonującym modelu, tj. gdy absolutna większość tego typu spraw trafia do Sądu Okręgowego w Warszawie.

Obecnie zdecydowana większość wniosków o kontrolę operacyjną jest kierowana do Sądu Okręgowego w Warszawie, jednak w projekcie nie przewidziano żadnych środków finansowych na realizację nowych uprawnień tego sądu. Co więcej, dołączona do projektu Ocena Skutków Regulacji stwierdza, iż „w ramach istniejących zasobów finansowo-kadrowych mogą okazać się zasadne zmiany organizacyjne mające na celu wzmocnienie komórek organizacyjnych właściwych sądów zajmujących się sprawami kontroli operacyjnej”, natomiast nie przewiduje żadnego wpływu na budżet projektowanej regulacji. Mimo stwierdzenia konieczności wdrożenia dodatkowych „procedur zapewniających realizację tych uprawnień zarówno w sądach, jak i w podmiotach uprawnionych (służbach)” i wynikającego z tego zwiększenia liczby dokumentów, projektodawca w całym okresie trwania prac nad ustawą zdaje się nie zauważać potrzeby gruntownych zmian organizacyjnych i finansowo-kadrowych w obecnie panującym modelu nadzoru nad służbami.

W Sądzie Okręgowym w Warszawie, który sprawuje nadzór nad większością służb, prawdopodobnie nie będzie komu wykonywać nowo przewidzianych uprawnień. Dotyczy to np. odsłuchiwanie nagrań zgromadzonych w trakcie prowadzonej kontroli, co jest konieczne do oceny, czy była ona uzasadniona. SO w Warszawie to sąd, który miałby najwięcej hipotetycznej możliwości sprawdzania, czy służby nie przekraczają uprawnień. Jednak z uwagi na to, że jest równocześnie sądem, który rozpatruje większość wniosków o zarządzenie kontroli operacyjnej, nie byłby w stanie wykonać tego uprawnienia.

3.2. Nadzór nad trwającą kontrolą operacyjną jest wyłącznie uprawnieniem, a nie obowiązkiem, dlatego nie zostanie wykonany.

Brak obowiązku przeprowadzenia nadzoru nad trwającą kontrolą operacyjną, a w jego miejsce jedynie fakultatywna możliwość sądu do żądania informacji o wynikach kontroli operacyjnej, czyni cały zamysł projektu o „wzmocnieniu sądowego nadzoru” wyłącznie fasadowym. Jest to konsekwencją nieuwzględnienia przez projektodawcę natłoku pracy i ilości spraw w referacie sędziów zajmujących się zarządzaniem kontroli operacyjnej.

Gdy sąd nie ma obowiązku przeprowadzenia nadzoru, w natłoku pracy nie znajdzie czasu na zażądanie informacji o przebiegu kontroli operacyjnej. Fakultatywna kompetencja nie będzie wykonywana, a co za tym idzie, nadzór nie będzie przeprowadzany w ogóle. Konieczne jest zmodyfikowanie modelu nadzoru, czego elementem jest wprowadzenie **obowiązku** przeprowadzenia nadzoru w jakimś momencie trwania już raz zarządzanej kontroli operacyjnej (o czym niżej w niniejszej opinii). Wymuszenie sprawozdawczości na służbach musi odbyć się na zasadzie właśnie obowiązku sądu do żądania wyników kontroli operacyjnej.

3.3. Istnieje ryzyko zalenia sądu odpowiedzialnego za przeprowadzenie nadzoru nad kontrolą operacyjną zbyt wielką ilością nieprzefiltrowanych materiałów zebranych podczas podsłuchu.

Ryzyko dostarczenia sądom nieprzetworzonej, nieprzejranej i nieuporządkowanej masy materiałów zebranych podczas trwania kontroli (tzw. surówki) uczyni nadzór nierealistycznym. Projekt ustawy nie precyzuje, w jaki sposób materiały i wyniki kontroli operacyjnej mają być przedstawiane sądowi. Odnosząc się do punktów powyżej, z uwagi na niedobory lokalowe, kadrowe oraz finansowe sądów zajmujących się nadzorem nad kontrolą operacyjną, sądy nie będą w stanie np. odsłuchiwać nagrań z podsłuchów. Sama ilość dostarczonych materiałów uczyni nadzór nierealistycznym. Innymi słowy – „zatka” sąd.

4. Rekomendacje

Uważamy, że możliwe jest zmodyfikowanie procedowanego projektu tak, aby zwiększyć potencjalną skuteczność sądowego nadzoru, upraktyczyć sposób jego wykonywania w ramach panujących realiów oraz ograniczyć pole do nadużyć. Propozycje Fundacji Panoptykon dotyczą czterech płaszczyzn: etapu wyrażania zgody na stosowanie kontroli operacyjnej, etapu nadzoru w jej trakcie, decentralizacji właściwości sądów do rozpoznawania wniosków o zastosowanie kontroli operacyjnej oraz zwiększenia przejrzystości.

4.1. Etap wyrażania zgody

Pierwsza grupa naszych rekomendacji dotyczy etapu, w którym sąd rozpatruje wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej.

Aby wzmocnić kontrolę sądową na tym etapie, proponujemy trzy zmiany:

4.1.1. zwiększenie zakresu informacji wymaganych we wzorze druku wniosku o zastosowanie kontroli operacyjnej

Aktualnie wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej kierowany jest do sądu na formularzu stanowiącym załącznik do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 19 ust. 21 ustawy o Policji⁴. Formularz wymaga od Policji m.in.:

- wskazania funkcjonalności środka technicznego, który ma być wykorzystany,

⁴ Będziemy posługiwać się przykładem ustawy o Policji, ale rozwiązania przyjęte w ustawach regulujących funkcjonowanie innych służb uprawnionych do kontroli operacyjnej są analogiczne.

- informacji, wobec kogo będzie stosowana kontrola operacyjna (Policja ma wskazać „dane osoby lub inne dane pozwalające na jednoznaczne określenie podmiotu lub przedmiotu, wobec którego stosowana będzie kontrola operacyjna”),
- wskazania uzasadnienia, które ma zawierać „opis przestępstwa, wskazanie okoliczności uzasadniających potrzebę stosowania kontroli operacyjnej, w tym powodów stwierdzonej bezskuteczności lub nieprzydatności innych środków”.

Proponujemy, aby w formularzu rozbudowano fragment dotyczący osoby, wobec której będzie stosowana kontrola operacyjna o informacje dotyczące tego, czy wykonuje ona zawód taki jak adwokat bądź radca prawny, sędzia czy dziennikarz.

Osoby te oczywiście także mogą być objęte kontrolą operacyjną, jednak uważamy, że ze względu na różnego rodzaju tajemnice ustawowo chronione, do jakich dostęp mają przedstawiciele wymienionych wyżej grup zawodowych, sędzia rozpatrujący wniosek o zarządzanie kontroli operacyjnej powinien dysponować tą wiedzą (oczywiście będzie to możliwe jedynie wówczas, gdy policja będzie posiadać takie informacje na etapie składania wniosku).

4.1.2. materiały załączane do wniosku o zarządzanie kontroli operacyjnej

Zgodnie z art. 19 ust. 1a ustawy o Policji wniosek o zarządzanie kontroli operacyjnej kieruje się do właściwego sądu „wraz z materiałami uzasadniającymi potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej”.

W naszej ocenie przepis ten utrudnia przeprowadzenie sądowi kompleksowej oceny sprawy i weryfikację, czy w konkretnej sprawie zachodzą przesłanki umożliwiające zarządzanie kontroli operacyjnej. Daje on bowiem organowi wnioskującemu możliwość wyboru tych informacji, które przemawiają za zastosowaniem kontroli i pominięcia tych, które mogłyby ten wniosek podważyć.

W związku z tym proponujemy zmiany w ustawie o Policji i innych ustawach i nałożenie na instytucję wnioskującą o zarządzanie kontroli **wszystkich materiałów** zgromadzonych w sprawie.

4.1.3. Związanie sądu zakresem zgody prokuratora

W aktualnym modelu zarządzania kontroli operacyjnej istotne znaczenie ma właściwy prokurator (przeważnie Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego), który wyraża pisemną zgodę poprzedzającą wniosek Policji bądź innej służby do sądu o zarządzanie kontroli operacyjnej.

W tym modelu rola prokuratora ma charakter gwarancyjny dla uprawnień jednostki. W związku z tym proponujemy, by przepisy jednoznacznie określały, że sąd jest związany zakresem zgody wyrażonej przez prokuratora na prowadzenie kontroli operacyjnej. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której Policja wnioskuje o zgodę na prowadzenie kontroli operacyjnej przez okres

3 miesięcy, prokurator wyraża zgodę na okres 2 miesięcy, a sąd ostatecznie zgadza się na 3 miesiące.

4.2. Etap kontroli w trakcie

Druga grupa naszych rekomendacji dotyczy przyznawanego sądowi uprawnienia do zażądania w toku kontroli operacyjnej informacji na temat jej przebiegu oraz wydania postanowienia o jej przerwaniu (por. proponowane art. 19 ust. 14 i 14a ustawy o Policji):

4.2.1. związanie sędziego ze sprawą

Zgodnie z projektem nadzór nad stosowaniem kontroli operacyjnej w jej trakcie może prowadzić „sąd okręgowy, który wydał postanowienie o zarządzeniu kontroli operacyjnej”. **Naszym zdaniem dla efektywności proponowanego nadzoru właściwe byłoby przyjęcie, że prowadzi go sędzia, który na pierwszym etapie wydał zgodę na prowadzenie kontroli operacyjnej.** Innymi słowy, proponujemy, żeby sędzia, który wyraził zgodę, był następnie osobą sprawującą nadzór nad sprawą, z którą zapoznał się na jej wstępnym etapie. Jest to rozwiązanie mające na celu zwiększenie efektywności pracy sędziów.

4.2.2. wprowadzenie raportowania o przebiegu kontroli operacyjnej

Projekt przyznaje sądom **możliwość** zażądania informacji w trakcie prowadzenia kontroli operacyjnej i jej ewentualnego przerwania.

Naszym zdaniem niezbędne jest nałożenie na służbę prowadzącą kontrolę operacyjną obowiązku przedstawienia sądowi **w każdej sprawie** (np. po upływie połowy okresu, na który została zarządzona kontrola operacyjna) **podstawowych informacji na temat jej przebiegu**. Powinny one obejmować m.in. informacje o tym, czy w toku prowadzenia kontroli ujawniły się informacje mogące być objęte tajemnicami zawodowymi, czy ustalono tożsamość osoby, względem której prowadzona jest kontrola operacyjna (w sytuacji, w której nie jest ona znana na etapie zarządzania kontroli) i czy wciąż zachowane są przesłanki pozwalające prowadzić kontrolę operacyjną (np. czy nadal zachodzi prawdopodobieństwo, że popełniono przestępstwo). Wzór takiej podstawowej informacji na temat przebiegu kontroli powinien stanowić załącznik do rozporządzenia w tej sprawie.

Z kolei sąd powinien zapoznać się z tymi informacjami i mieć możliwość zażądania w wybranych przez siebie sprawach bardziej szczegółowych informacji (por. niżej).

4.2.3. zakres informacji, które policja przekazuje sądowi na jego żądanie

Zgodnie z projektem Policja na żądanie sądu przekazuje informacje o przebiegu kontroli „przedstawiając zebrane dotychczas w jej toku materiały”.

Naszym zdaniem przepis ten wymaga zmiany. Materiałami zebranymi w toku prowadzonej kontroli operacyjnej mogą być nagrania rozmów telefonicznych. Nie ma fizycznej możliwości, by sędziowie zapoznawali się z dziesiątkami lub setkami godzin nagrań. Takie rozwiązanie byłoby całkowitą fikcją. W związku z tym proponujemy, by w sytuacji zażądania przez sędziego informacji o przebiegu kontroli podmiot ją prowadzący zobowiązany był do dostarczenia sędziemu wszystkich materiałów zebranych w toku kontroli oraz – **w przypadku nagrań – stenogramów nagranych rozmów.**

4.2.4. termin przekazania sądowi żądanych informacji

Ustawa powinna także doprecyzować termin przekazania sądowi informacji, o których mowa powyżej. Aktualnie projekt nie precyzuje, w jakim terminie służba przekazuje sądowi informacje o przebiegu kontroli operacyjnej, w tym pozyskane w jej drodze materiały.

Proponujemy, by ustawodawca wskazał, że następuje to w terminie 3 dni od żądania.

4.3. Decentralizacja

Uważamy za niezbędną zmianę dotyczącą obciążenia sądów rozpatrywaniem wniosków o kontrolę operacyjną. Dzisiaj wnioski pochodzące od służb specjalnych, ale także Komendanta Głównego Policji, Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji i Komendanta Centralnego Biura Zwalczenia Cyberprzestępczości rozpatrywane są przez Sąd Okręgowy w Warszawie.

Zmniejszenie obciążenia konkretnych sędziów poprzez zmniejszenie liczby wniosków, które rozpatrują podczas swoich dyżurów, doprowadzi do większej refleksyjności sędziów, pozwoli im głębiej zapoznać się ze sprawami oraz skorzystać z nowych uprawnień do nadzoru nad kontrolą operacyjną w trakcie jej trwania. Można to osiągnąć np. poprzez włączenie do nadzoru nad służbami Sądu Okręgowego dla Warszawy-Pragi albo poprzez powiązanie właściwości sądu rozpatrującego wniosek ABW z siedzibą delegatury, która sformułowała wniosek.

4.4. Przejrzystość

Obecnie zgodnie z art. 11 ustawy – Prawo o prokuraturze Prokurator Generalny przedstawia Sejmowi i Senatowi jawną roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzanie kontroli operacyjnej. Proponujemy, aby poszerzyć zakres informacji przedstawianych Parlamentowi przez Prokuratora Generalnego o informację na temat tego, w ilu sprawach właściwy prokurator oraz sąd skorzystali z możliwości zażądania informacji o przebiegu kontroli w trakcie jej trwania oraz w ilu przypadkach wydali postanowienie o przerwaniu kontroli operacyjnej.