



# Komentarz KBN

Nr 16 (71) / 2020

30 października 2020 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej [Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – użycie niekomercyjne – na tych samych warunkach](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – Non Commercial – No Derivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

## Inwigilacja w Polsce A.D. 2019

[Arkadiusz Nyzio](#)

Latem każdego roku publikowane są cztery rodzaje informacji obrazujących skalę inwigilacji w Polsce w roku poprzednim. Warto przyjrzeć się statystykom dotyczącym bilingów, podsłuchów, kontroli korespondencji i danych użytkowników, którymi w 2019 r. interesowały się polskie instytucje bezpieczeństwa. Jak zawsze w przypadku prowadzonych przez nie niejawnych działań, informacje są skąpe, a w ślad za każdą niepełną odpowiedzią podąża szereg pytań i wątpliwości.

### 1. Kontrola operacyjna i procesowa

#### 1.1. Najważniejsze pojęcia, podstawa prawna i procedura.

Pierwszym z typów inwigilacji, którym należy się przyjrzeć, jest kontrola operacyjna i procesowa. Najczęściej łączy się ją z podsłuchami, obejmuje ona jednak także inne czynności, np. kontrolę zawartości przesyłek czy treści korespondencji mailowej. Kontrolę stosuje się zarówno pozaprocesowo, w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych (kontrola operacyjna), jak i na gruncie Kodeksu postępowania karnego, czyli po wszczęciu postępowania (kontrola i utrwalanie rozmów, częściej po prostu kontrola procesowa).

Kontrola operacyjna, jako rozwiązanie szczególnie dotkliwe dla praw i wolności jednostki, od 2001 r. objęta jest w Polsce uprzednią kontrolą sądową (kontrola *ex ante*). Oznacza to, że posiadające uprawnienia do jej prowadzenia instytucje muszą składać do sądów okręgowych uzasadnione wnioski o jej zarządzenie. Mogą one dotyczyć wyłącznie sytuacji, w których stosowanie innych, mniej dotkliwych dla jednostki, metod jest bezskuteczne lub nieprzydatne (zasada subsydiarności). Dodatkowe ograniczenie dotyczy rodzaju przestępstw, które mogą być w ten sposób zwalczane. Kontrola operacyjna może być stosowana tylko w przypadku tzw. przestępstw katalogowych, czyli enumeratywnie wymienionych w ustawach kompetencyjnych przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego (z urzędu). To ważne z punktu widzenia zasady proporcjonalności, wskazującej, że przedsięwzięte środki powinny być adekwatne do charakteru popełnionego czynu zabronionego. Tak więc, przykładowo, Policja nie może podsłuchiwać nikogo w związku z kradzieżą czy kradzieżą z włamaniem, ale w związku z rozbojem – już tak. Stosowanie kontroli operacyjnej i procesowej w związku z wykroczeniami jest niedopuszczalne.

W Polsce o zarządzenie kontroli operacyjnej wnioskować mogą służby policyjne, czyli Policja, Straż Graniczna (SG), Służba Ochrony Państwa (SOP), Żandarmeria Wojskowa (ŻW) i Służba Celno-Skarbowa (SCS) działająca w ramach Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) oraz służby specjalne: Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW). Ponadto, kompetencję tę posiada Biuro Nadzoru Wewnętrznego (BNW), będące jednostką organizacyjną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przed złożeniem wniosku do sądu, zainteresowane zarządzeniem kontroli operacyjnej instytucje muszą jeszcze uzyskać zgodę właściwego prokuratora okręgowego lub prokuratora generalnego. Zamieszczona poniżej tabela 1. przedstawia organy decyzyjne w zakresie kontroli operacyjnej.

Istnieje jeszcze tryb specjalny, dotyczący przypadków „niecierpiących zwłoki”, czyli takich, w których występuje ryzyko utraty informacji oraz zatarcia lub zniszczenia dowodów. W takich sytuacjach kontrola operacyjna może być zarządzona po uzyskaniu zgody właściwego prokuratora, ale bez zgody sądu. Organ uprawniony do prowadzenia kontroli jest wówczas zobligowany, aby jednocześnie zwrócić się do właściwego sądu z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. Jeśli w przeciągu pięciu dni od zarządzenia kontroli operacyjnej sąd takiego postanowienia nie wyda, kontrola operacyjna musi zostać przerwana, zebrane w jej toku materiały – zniszczone.

Tajnością o szczególnej skali objęte są czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone przez instytucje wywiadowcze – Agencję Wywiadu i Służbę Wywiadu Wojskowego. O ich działaniach zewnętrznych oficjalnie nie wiadomo dosłownie nic. Natomiast prowadzenie przez nie czynności inwigilacyjnych, w tym kontroli operacyjnej, na terenie Polski jest dopuszczalne wyłącznie w związku z ich „działalnością poza granicami państwa” i jedynie za pośrednictwem instytucji kontrwywiadowczych.

**Tabela 1. Właściwe organy w zakresie wnioskowania o zarządzanie kontroli operacyjnej, wyrażania zgody na zarządzanie kontroli operacyjnej i zarządzania kontroli operacyjnej**

Wnioskodawca		Prokurator – instytucja wyrażająca zgody na zarządzanie kontroli operacyjnej	Sąd – instytucja zarządzająca kon- trolę operacyjną
Instytucja	Organ wnioskujący		
Policja	komendant główny, komendanci Centralnego Biura Śledczego Policji i Biura Spraw Wewnętrznych Policji, komendanci wojewódzcy (po upoważnieniu – także ich zastępcy)	generalny lub okręgowy – w przypadku wniosków komendantów wojewódzkich lub ich zastępców	okręgowy
Straż Graniczna	komendant główny, komendant Biura Spraw Wewnętrznych SG, komendant oddziału (po upoważnieniu – także ich zastępcy)	generalny lub okręgowy – w przypadku wniosków komendantów oddziałów lub ich zastępców	okręgowy
Służba Ochrony Państwa	komendant (po upoważnieniu – także jego zastępca)	generalny	okręgowy w Warszawie
Krajowa Administracja Skarbowa	szef (po upoważnieniu – także jego zastępca)	generalny	okręgowy w Warszawie
Centralne Biuro Antykorupcyjne	szef (po upoważnieniu – także jego zastępca)	generalny	okręgowy w Warszawie
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	szef (po upoważnieniu – także jego zastępca)	generalny	okręgowy w Warszawie
Biuro Nadzoru Wewnętrznego	inspektor nadzoru wewnętrznego (po upoważnieniu – także jego zastępca)	generalny	okręgowy w Warszawie
Żandarmeria Wojskowa	komendant główny, komendant oddziału – za zgodą komendanta głównego (po upoważnieniu – także ich zastępcy)	generalny lub zastępca prokuratora okręgowego do spraw wojskowych – w przypadku wniosków komendantów oddziałów lub ich zastępców	wojskowy okręgowy
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	szef (po upoważnieniu – także jego zastępca)	generalny	wojskowy okręgowy w Warszawie

Jeśli zaś chodzi o kontrolę procesową, to zarządza ją sąd na wniosek prokuratora. Także i ta forma kontroli dotyczy zamkniętego katalogu najpoważniejszych przestępstw, który jest ujęty w [art. 237](#) Kodeksu postępowania karnego.

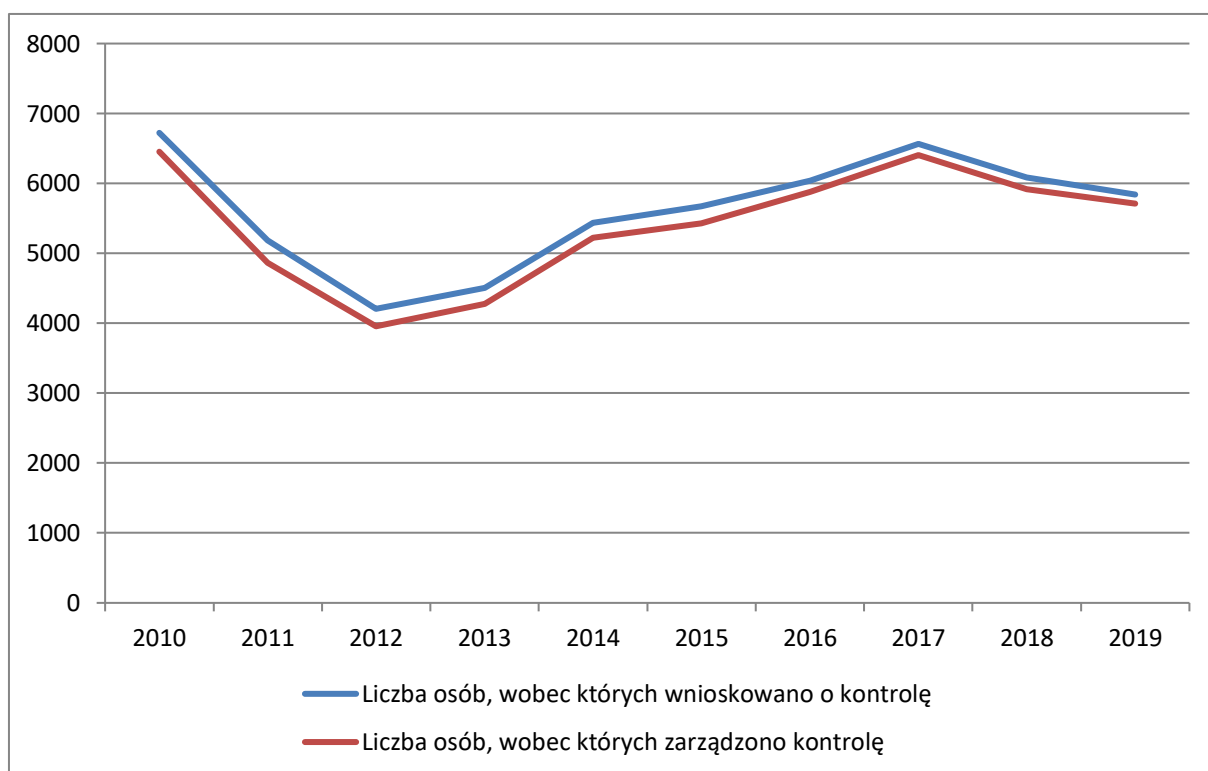
## 1.2. „Jawna roczna informacja”

W 2011 r. do polskiego prawa wprowadzono obowiązek przedstawiania przez prokuratora generalnego (wówczas organu odrębnego od ministra sprawiedliwości) parlamentowi jawnej rocznej informacji w zakresie kontroli operacyjnej i procesowej. Przepis znalazł się w ustawie o prokuraturze z 1985 r., a później przeniesiono go do ustawy [Prawo o prokuraturze](#) z 2016 r.

„Jawna roczna informacja” obejmuje zarówno liczbę osób, co do których właściwy sąd wydał postanowienie o zarządzeniu kontroli, jak i osób, w kontekście których wydał postanowienie odmowne. Zawiera także liczbę osób, w odniesieniu do których wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej nie uzyskał zgody prokuratora. Informacja dotycząca roku ubiegłego powinna być przedstawiona parlamentowi do 30 czerwca roku następnego.

Datowana na 1 lipca 2020 r. „jawna roczna informacja” obejmująca 2019 r. została opublikowana 3 lipca. Poniższy wykres przedstawia najważniejsze ujęte w niej dane, czyli liczbę osób, których dotyczyły złożone wnioski i osób objętych kontrolą, osadzone na szerszym tle historycznym. Warto podkreślić, że w „jawnych rocznych informacjach” jest mowa o liczbie osób, których dotyczyły wnioski, a nie o liczbie wniosków. Dla uproszczenia wywodu będę zatem posługiwał się akronimem OW, oznaczającym liczbę osób, których dotyczyły wnioski („osobownioseki”).

**Wykres 1. Kontrola operacyjna i procesowa w latach 2010–2019 – liczba OW i osób, wobec których zarządzono kontrolę**



W 2019 r. zarządzono kontrolę operacyjną lub procesową wobec 5711 osób, przy 5915 osób w roku poprzednim. Mogłoby się wydawać, że, przedstawiając sprawę obrazowo, w każdej polskiej gminie w 2019 r. znajdowały się więcej niż dwie osoby, wobec których stosowano ten środek, byłby to jednak wniosek nieuprawniony. Liczby te dotyczą bowiem osób, wobec których w ubiegłym roku zarządzono kontrolę, a nie liczby osób, które w ubiegłym roku były objęte kontrolą. Osób tych mogło być więcej, jako że w 2019 r. mogły jeszcze trwać kontrole zarządzane w 2018 r. lub wcześniej.

Maksymalny okres stosowania kontroli operacyjnej przez zdecydowaną większość instytucji bezpieczeństwa wynosi w Polsce 18 miesięcy, ale realizuje się go fazami. Pierwsza, domyślna faza nie może być dłuższa niż trzy miesiące, a każda kolejna realizowana jest w trybie przedłużenia. Pierwsze przedłużenie nie może być dłuższe niż trzy miesiące, a łączna długość wszystkich kolejnych przedłużeń nie może przekroczyć roku. Każde przedłużenie, czyli uruchomienie kolejnej fazy kontroli, wymaga odpowiedniego uzasadnienia i odbywa się w trybie analogicznym do zarządzania kontroli – postanawia o tym sąd, działając na wniosek właściwej instytucji, po uzyskaniu zgody prokuratora.

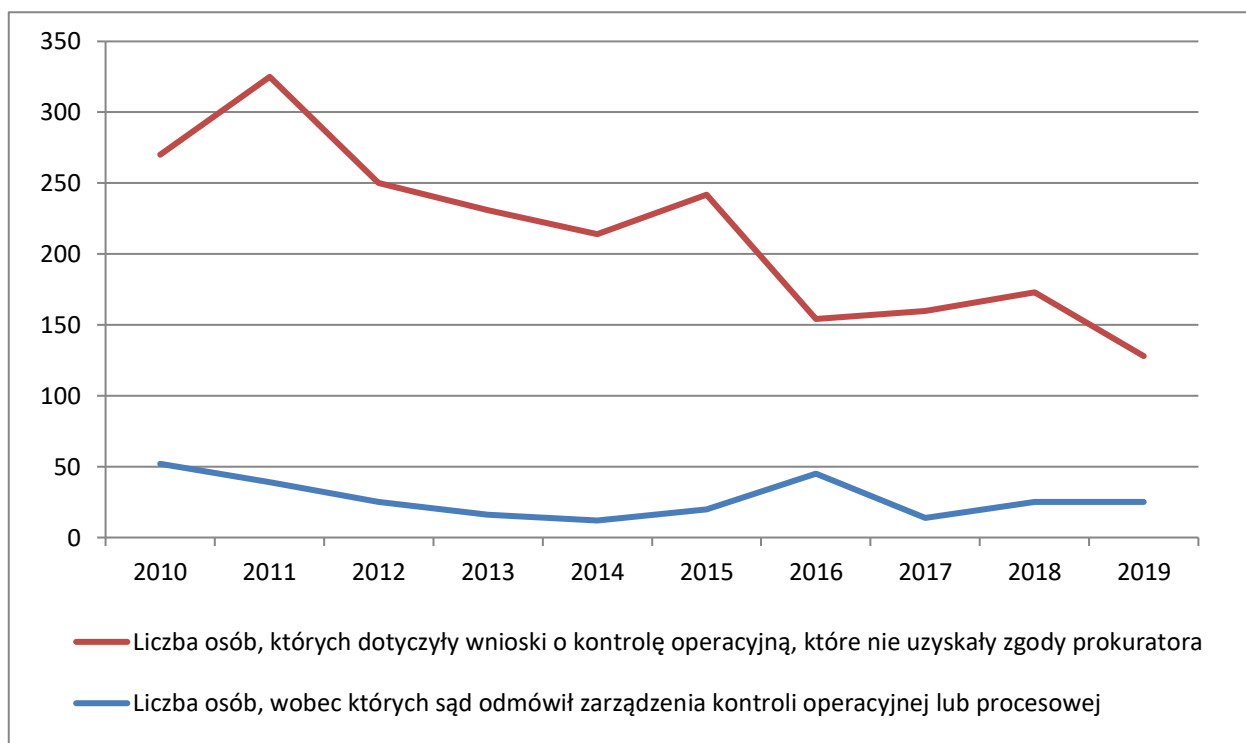
Instytucje kontrwywiadowcze (ABW, SKW) są z tego górnego limitu wyłączone. Przykładowo, w ramach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw szpiegostwa czy terroryzmu ABW może w uzasadnionych przypadkach stosować podsłuch przez dowolny, nawet wieloletni, okres. Postanowienie w tej sprawie również wydaje sąd, w procedurze analogicznej do przedstawionej powyżej. Tak jak w przypadku pozostałych instytucji, kontrola realizowana jest fazami, a żadna z dwóch pierwszych faz nie może być dłuższa niż trzy miesiące. Kolejne przedłużenia mogą obejmować dłuższe okresy, żaden z nich nie może jednak trwać dłużej niż rok.

Kontrola procesowa jest pod tym względem uregulowana bardziej restrykcyjnie. Zgodnie z art. 238 Kodeksu postępowania karnego może być ona prowadzona maksymalnie przez trzy miesiące, z możliwością jednego przedłużenia, musi to jednak dotyczyć „szczególnie uzasadnionego wypadku”. Także faza przedłużenia nie może trwać dłużej niż trzy miesiące. Od zapisanego w kodeksie limitu sześciu miesięcy nie ma wyjątków, co bywa krytykowane w doktrynie jako rozwiązanie [zbyt sztywne](#).

Tak więc, przykładowo, od sierpnia 2018 r. mógł być prowadzony podsłuch operacyjny, zarządzony na wniosek Policji, w związku z chęcią uzyskania i utrwalenia dowodów w zakresie przestępstwa płatnej protekcji. Jeśli przyczyny zarządzenia kontroli nie ustawały, a w jej trakcie pojawiły się nowe okoliczności, podsłuch mógł być stosowany jeszcze na początku 2019 r., przy czym ostatnią fazę przedłużenia zarządzono jeszcze w 2018 r. Nie wiadomo więc, jaka jest suma osób objętych kontrolą operacyjną lub procesową, nie są też dostępne dane dotyczące średniej długości trwania kontroli ani liczby przypadków, w których trwała (trwa) ona dłużej niż 18 miesięcy. Nie wspominając już o danych dotyczących rodzaju przestępstwa, w związku z którym była lub jest prowadzona (poza kontrolą prowadzoną przez Policję). W stosunku do 2018 r. liczba OW zmniejszyła się wprawdzie nieznacznie, ale można już mówić o trendzie spadkowym. Utrzymuje się również trend polegający na tym, że niemal wszystkie osoby, których dotyczą wnioski, stają się przedmiotem kontroli. Od 2016 r. wskaźnik ten przekracza 97%. Jeśli instytucje wnioskuje o objęcie kogoś kontrolą, jest niemal pewne, że będzie miała ona miejsce.

Kolejny wykres przedstawia liczbę OW, na które nie zgodzili się prokuratorzy lub w przypadku których postanowienia odmowne wydali sędziowie.

**Wykres 2. Kontrola operacyjna i procesowa w latach 2010–2019 – liczba OW, które nie uzyskały zgody prokuratora i wobec których sędziowie wydali postanowienia odmowne**



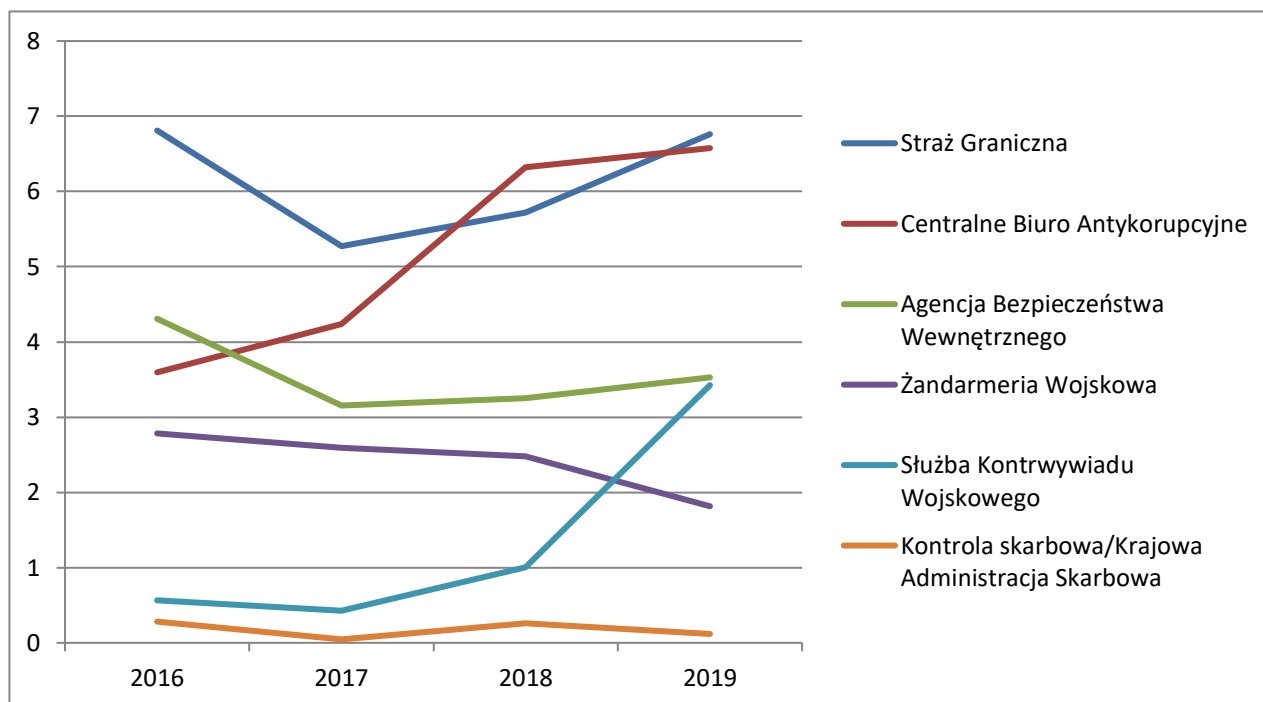
O tym, że kontrola nie zostaje zarządzona, częściej decydują prokuratorzy niż sędziowie. Nie należy jednak wyciągać z tego wniosku, że kontrola sądowa jest bardziej „liberalna”. Przyczyna tej dysproporcji tkwi w procedurze. Tryb ustanawiania kontroli operacyjnej jest, w odróżnieniu od kontroli procesowej, dwustopniowy – najpierw właściwa instytucja (np. Policja) składa wniosek do prokuratora, a dopiero po wydaniu przez niego zgody trafia on do sędziego, który postanawia o zarządzeniu lub niezarządzeniu kontroli. Oznacza to, że rozpatrywane przez sądy wnioski dotyczące kontroli operacyjnej są już „przefiltrowane” przez prokuratorów. Odwrotna proporcja byłaby bardzo niepokojącym sygnałem, świadczącym o tym, że niezawisli sędziowie muszą korygować zbyt pobłażliwe podejście prokuratury. Tymczasem od 2010 r. ani razu nie zdarzyło się, aby liczba osób, w przypadku których sąd odmówił zarządzenia kontroli, przekroczyła 0,8% wszystkich OW.

Wniosek, który trafia do sędziego, zawiera zarówno typ czynu zabronionego i inne podstawowe informacje, jak i uzasadnienie potwierdzające, że zasada subsydiarności została zastosowana. Sąd podejmuje decyzję jednoosobowo, bazując wyłącznie na materiałach, które otrzymał. Jakie są powody niewyrażenia zgody lub niezarządzania kontroli – nie wiadomo. Żadna, nawet najbardziej ogólna, statystyka w tym zakresie nie jest upubliczniana.

Przedstawiane przez prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta (pełnił tę funkcję w latach 2010–2016) „jawne roczne informacje” były tak lakoniczne, jak to tylko możliwe. Jednostronnicowe dokumenty zawierały jedynie podstawowe dane i informacje o udziale Policji we wnioskach. Zbigniew Ziobro, od 2015 r. minister sprawiedliwości, a od 2016 r. także prokurator generalny, przedstawia więcej informacji dotyczących wnioskodawców. Dzięki temu możliwe było

przygotowanie zamieszczonego poniżej wykresu, który uszczegóławia dane dotyczące liczby osób objętych kontrolą.

**Wykres 3. Kontrola operacyjna w latach 2016–2019 – procentowy udział poszczególnych instytucji bezpieczeństwa (poza Policją) w ogólnej liczbie OW**



Z wykresu wyłączyłem Policję, w innym wypadku byłby on zupełnie nieczytelny. Instytucja ta odpowiada bowiem za ponad trzy czwarte ogólnej liczby OW (2016 – 79,9%, 2017 – 81,8%, 2018 – 79,1%, 2019 – 75,6%). Trzeba przy tym zauważyć, że od 2010 r. procentowy udział Policji w OW nie był tak niski, jak w 2019 r. Przepaść oddzielająca Policję, która w 2019 r. wygenerowała wnioski dotyczące 4,4 tys. osób, od pozostałych instytucji, jest ogromna i taka z pewnością pozostanie. Decyduje o tym szeroki zakres zadań tej instytucji.

Widoczne jest zwiększające się zainteresowanie kontrolą operacyjną ze strony CBA. W 2016 r. instytucja ta wnioskuje o objęcie kontrolą 217 osób, w 2017 r. – 278, w 2018 r. – 385, a w 2019 r. – 384. W roku ubiegłym uplasowała się na trzecim miejscu, za Policją i SG (ta ostatnia skierowała wnioski dotyczące 395 osób).

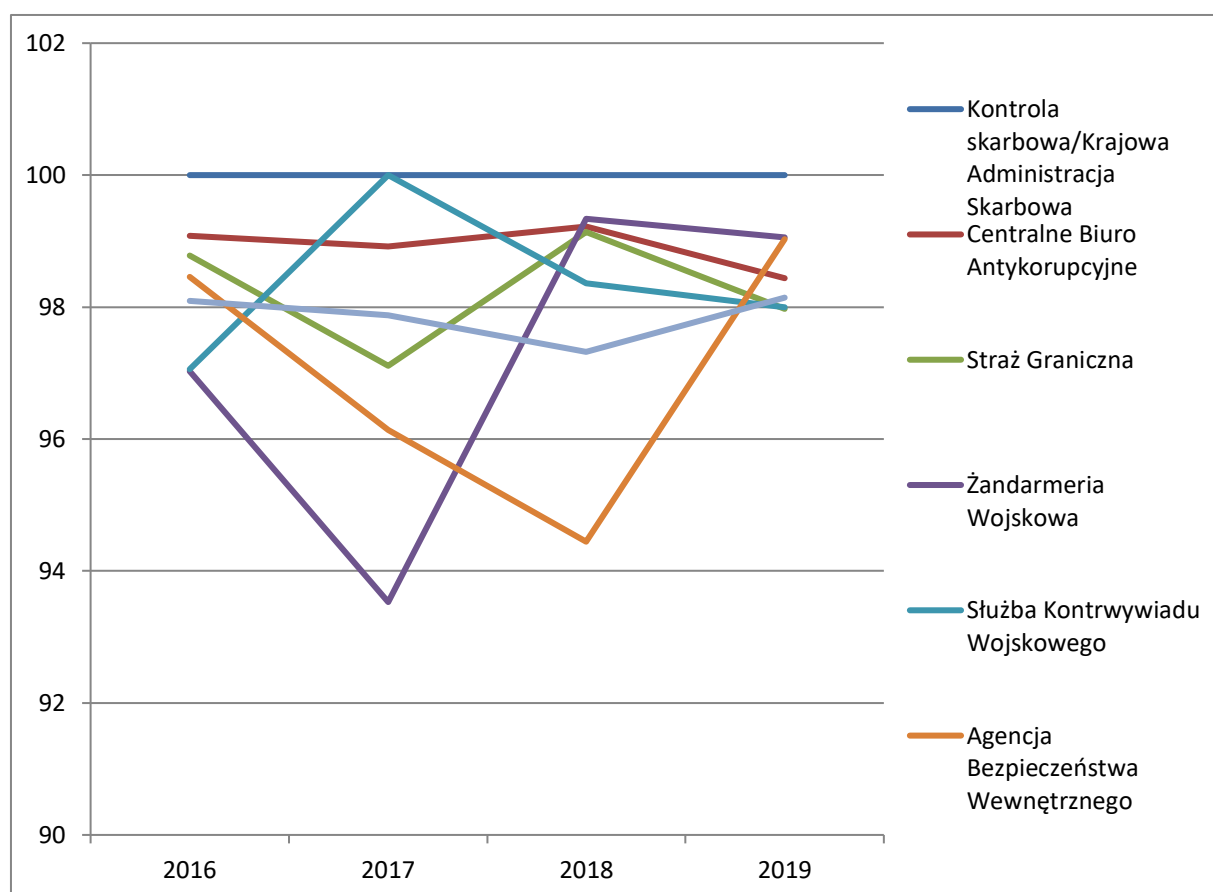
Godnymi odnotowania nieobecnyymi na wykresie są Służba Ochrony Państwa i Biuro Nadzoru Wewnętrznego, które powstały na początku 2018 r. W odróżnieniu od swojego poprzednika, Biura Ochrony Rządu, instytucja ochrony najważniejszych osób i obiektów w państwie została wyposażona w uprawnienia do stosowania kontroli operacyjnej. W ubiegłym roku nie skorzystała z nich jednak ani razu (podobnie jak w 2018 r.). Także BNW, [instytucja zupełnie nowa w systemie bezpieczeństwa RP](#), nie skorzystała dotąd z tego uprawnienia.

W „jawnej rocznej informacji” nie są wprost podane informacje dotyczące tego, jaki jest udział procentowy prokuratorów w OW, można jednak ustalić to sumując liczbę OW instytucji bezpie-

czeństwa i odejmując ją od liczby wszystkich OW. Na tej podstawie można stwierdzić, że w porównaniu do kontroli operacyjnej, kontrola procesowa jest zjawiskiem o marginalnej skali. W 2016 r. prokuratorzy wnioskowali o objęcie kontrolą 106 osób, w 2017 r. – 162, w 2018 r. – 114, a w 2019 r. – 125. Analogiczny zabieg pozwala ustalić, jak często sądy wydają postanowienia odmowne dotyczące zarządzenia kontroli procesowej. W 2016 i 2017 r. wystąpiły po dwa takie przypadki, a w 2018 i 2019 r. – po trzy.

Dwa kolejne wykresy (4. i 5.) rozwijają dane z wykresów 2. i 3., wskazując na to, której instytucji najtrudniej było przeforsować swoje wnioski. W pierwszej kolejności przedstawiona zostanie kwestia zgody prokuratorów.

**Wykres 4. Kontrola operacyjna w latach 2016–2019 – procent OW, które uzyskały zgodę prokuratora w podziale na instytucje bezpieczeństwa**



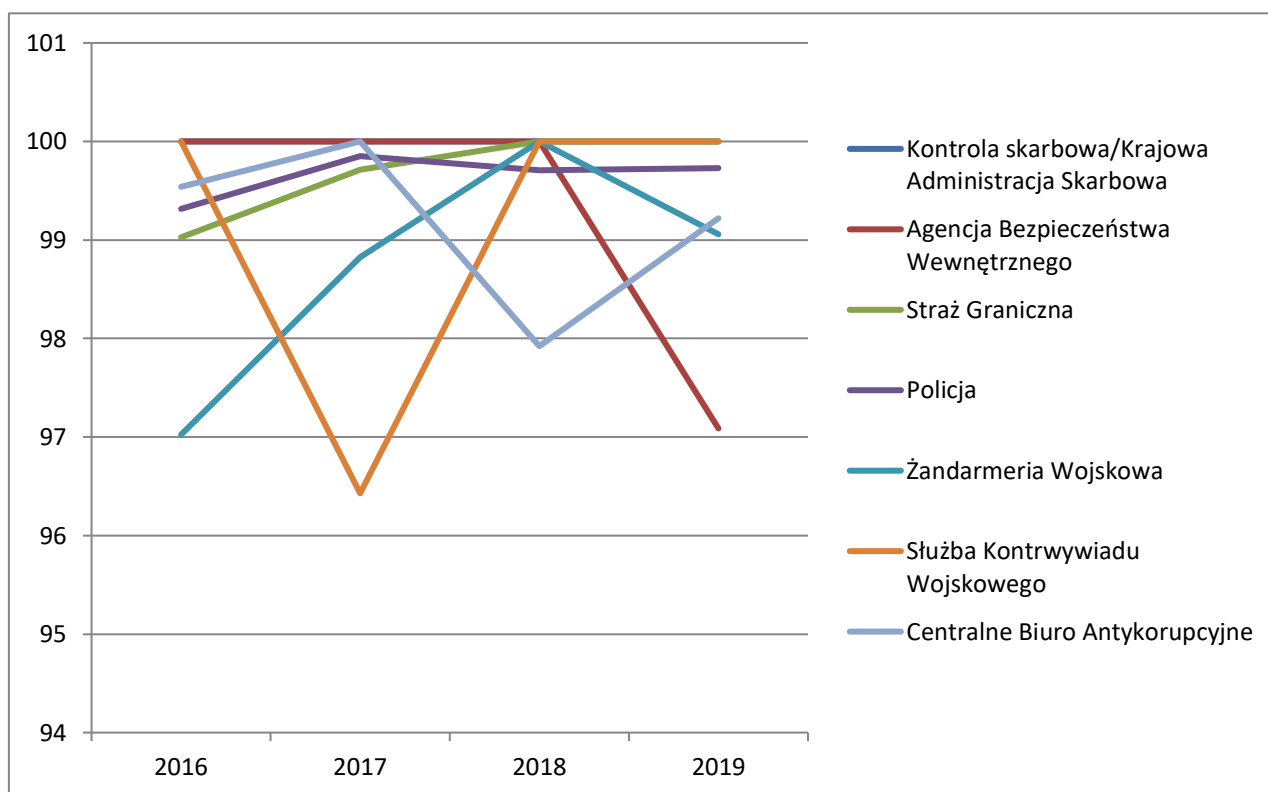
Tym, co rzuca się w oczy, jest bardzo wysoka skuteczność wniosków – prokuratorzy odrzucają zaledwie kilka procent z nich. Jediną instytucją, która może poszczycić się stuprocentową skutecznością, jest KAS. Instytucja ta została utworzona w 2017 r. w wyniku połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Ta ostatnia mogła stosować kontrolę operacyjną i KAS, a konkretnie działająca w jej ramach SCS, przejęła tę kompetencję. W latach 2016–2019 tzw. skarbowka i KAS wnioskowały o objęcie kontrolą operacyjną 43 osób i we wszystkich przypadkach prokurator wyraził na to zgodę. Najgorszy procentowo wynik w 2019 r. przypadł w udziale SG. W 2019 r. wnioskowała o objęcie kontrolą 395 osób, prokurator nie wyraził zgody na wnioski dotyczące 8 z nich (2%).



Jeśli chodzi o ujęcie liczbowe, to niekwestionowanym liderem w zakresie niezyskanej zgody prokuratorskiej jest oczywiście Policja. W latach 2016–2019 prokuratorzy nie zgodzili się na objęcie kontrolą 417 osób, co stanowi niemal pięciokrotność sumy przypadków dotyczących wszystkich pozostałych instytucji razem wziętych. Wynika to jednak z liczby policyjnych OW, która w tych latach była około cztery razy wyższa niż liczba OW wszystkich pozostałych instytucji.

Zamieszczony poniżej wykres przedstawia analogiczne dane dotyczące postanowień sądów.

**Wykres 5. Kontrola operacyjna w latach 2016–2019 – procent OW, w przypadku których sądy wydały postanowienie o zarządzeniu kontroli operacyjnej, w podziale na instytucje bezpieczeństwa**



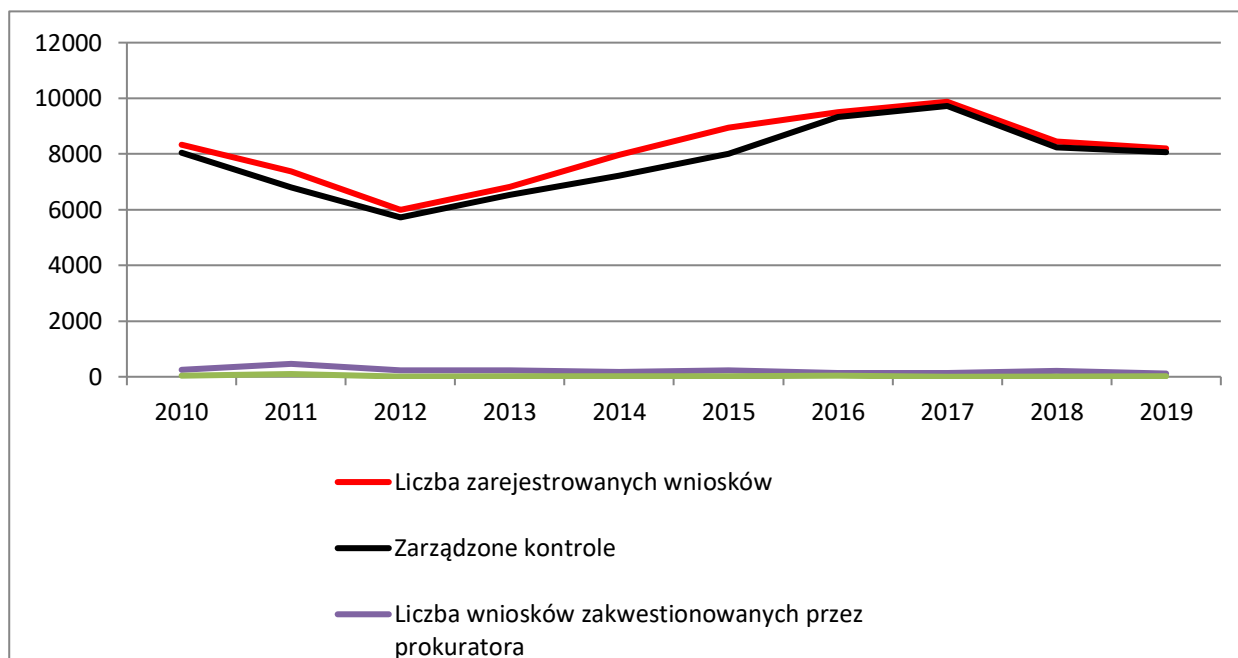
Statystyki wskazują, że uzyskanie pozytywnego postanowienia sądu jest właściwie formalnością, niezależnie od tego, która instytucja jest wnioskodawcą. Postanowienia odmowne mają charakter incydentalny, a kontrola skarbową i KAS w ogóle nie zetknęły się z nimi w latach 2016–2019.

W ujęciu liczbowym sądy odrzuciły oczywiście najwięcej OW Policji (67 w cztery lata), a w ujęciu procentowym – SKW (3,6% w 2017 r.), Żandarmerii Wojskowej (3% w 2016 r.) i ABW (2,9% w 2019 r.).

### 1.3. Informacja ministra spraw wewnętrznych i administracji

Dysponujemy też drugim typem materiałów źródłowych dotyczących kontroli operacyjnej. On również został wprowadzony w 2011 r. – drogą nowelizacji ustawy o Policji. Minister właściwy do spraw wewnętrznych został zobowiązany przedstawiać corocznie (do 30 czerwca) parlamentowi informację o kontroli operacyjnej prowadzonej przez Policję. W 2018 r. obowiązek ten rozbudowano o dwie nowe instytucje podległe ministrowi: SOP i BNW, przy czym – jak wspomniano – obie instytucje nie skorzystały dotąd z tych uprawnień.

#### Wykres 6. Wnioski Policji o zastosowanie kontroli operacyjnej – zarejestrowane, zarządzane i zakwestionowane

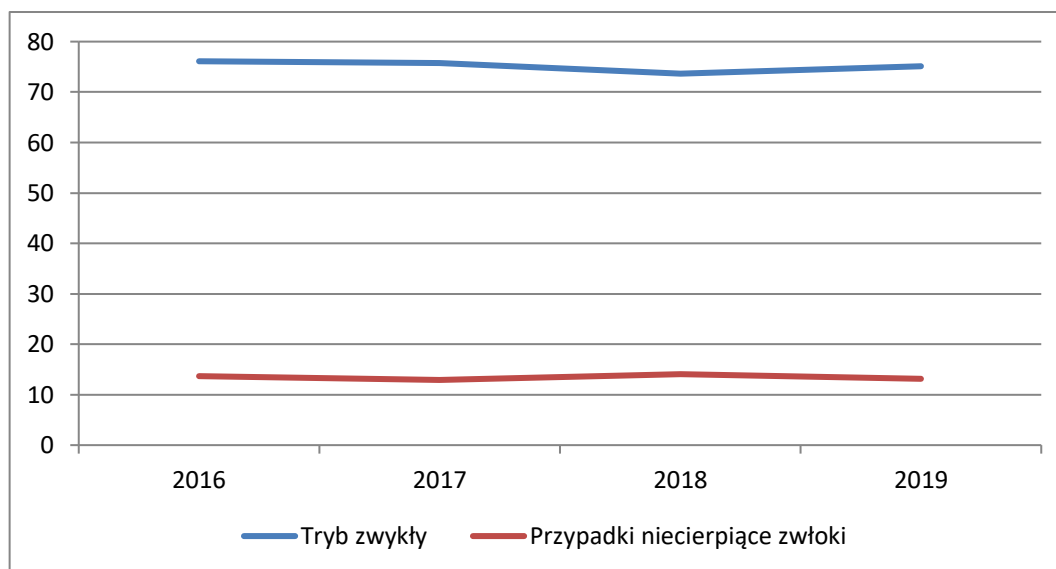


Dane te nie pokrywają się z wykresem 1. z oczywistego powodu – obejmuje on liczbę osób, których dotyczyły wnioski, tutaj jest zaś mowa o liczbie wniosków. W 2019 r. Policja wnioskowała o objęcie kontrolą 4416 osób, złożyła zaś 8196 wniosków. Jak należy rozumieć tę dysproporcję? Możemy się tylko domyślać. Po pierwsze, liczba wniosków obejmuje również wnioski o przedłużenia (przynajmniej czasami – zob. dalej). Po drugie, w grę wchodzi zapewne typ i przedmiot kontroli (odrębne wnioski dotyczące różnych numerów telefonów czy adresów korespondencji tej samej osoby).

Kolejny wykres dotyczy wspomnianego wcześniej trybu specjalnego zarządzania kontrolą, dotyczącego przypadków „niecierpiących zwłoki”. Najczytelniej byłoby przedstawić go w ujęciu procentowym, ale jest to utrudnione z uwagi na różnice w raportowaniu. Można domyślać się, że w latach 2010–2011 i 2014–2015 nie zaliczono przedłużeń do ogólnej sumy zarządzeń. Przykładowo, w 2010 r. zarządzono 8053 kontrole, w tym 6312 w trybie zwykłym i 1741 w trybie specjalnym (6312 + 1741 = 8053). Tymczasem informacja ministra wspomina jeszcze o 565 przedłużeniach. Należy więc sądzić, że właściwszą liczbą przedstawiającą kontrole zarządzane w 2010 r.

jest 8618, wszak każde przedłużenie kontroli jest zarządzeniem kontroli. Natomiast w 2019 r. odnotowano 8065 zarządzeń, w tym 6058 w trybie zwykłym i 1061 w trybie specjalnym. Po odjęciu ich sumy od ogólnej liczby zarządzeń otrzymujemy 946, czyli liczbę wskazanych w informacji przedłużań. Wydaje się być to czytelne, nie chciałem jednak opierać się na przypuszczeniu, stąd kolejny wykres obejmuje jedynie lata 2016–2019, w których niewątpliwie raportowano przedłużenia w ten sam sposób.

### Wykres 7. Zarządzona kontrola operacyjna, o którą wnioskowała Policja, w podziale na tryb (w %)



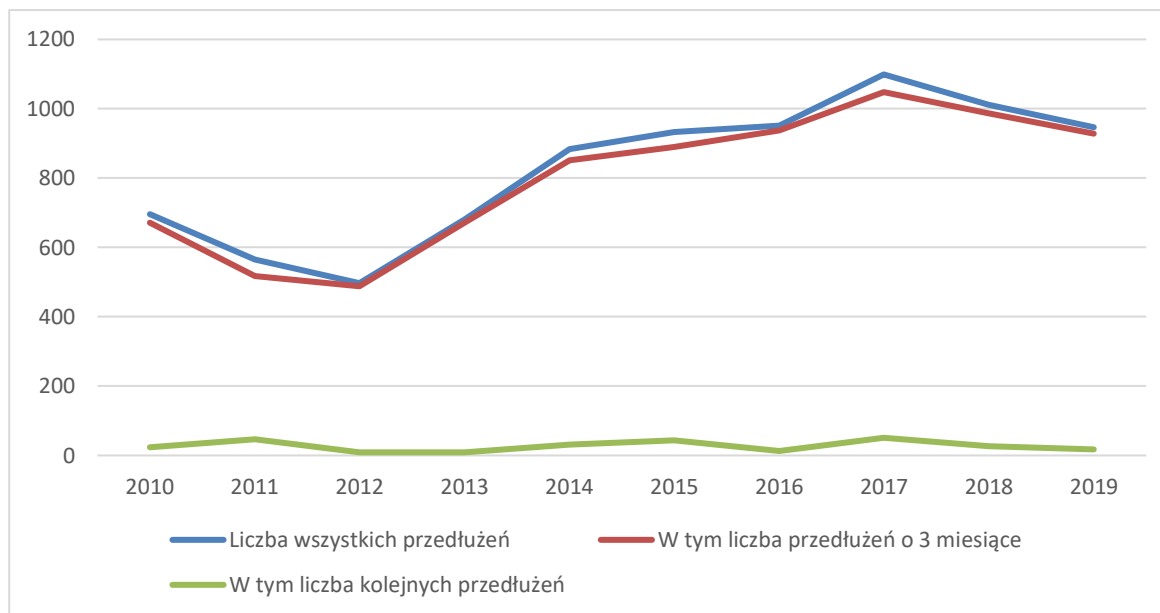
W przypadku Policji zdecydowanie dominuje tryb zwyczajny. Tryb specjalny obejmuje nieco ponad 10% wszystkich przypadków.

Jak wspomniano, minister przedstawia także informacje dotyczące liczby przedłużeń kontroli operacyjnej, o które wnioskowała Policja. Średnia roczna liczba zarządzonych przedłużeń przekracza 800, a miniony rok od niej nie odbiegał. Z wykresu 8. wynika, że w ogromnej większości przypadków Policja ogranicza się do kontroli trwającej maksymalnie pół roku (czyli maksymalnie trzy miesiące kontroli plus przedłużenie trwające maksymalnie trzy miesiące). W 2019 r. miało miejsce tylko 18 kolejnych przedłużeń, będących konsekwencją wniosków Policji.

Dysponujemy również danymi dotyczącymi typów przestępstw, w związku z którymi Policja występowała o zarządzenie kontroli. Niestety, obejmują one jedynie lata 2016–2019. Z uwagi na szeroką rozpiętość danych ich przedstawienie w formie wykresu nie jest możliwe. Trzeba jednak zaznaczyć, że zdecydowanie dominują przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu (2016 – 1018, 2017 – 6915, 2018 – 5473, 2019 – 5704), dystansując przestępstwa przeciwko mieniu (2016 – 1684, 2017 – 1746, 2018 – 1283, 2019 – 980). Pozostałe typy obejmują kilkaset (np. przestępczość gospodarcza, przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego), kilkadziesiąt (przestępstwa przeciwko

obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi) lub kilka przypadków (przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, przeciwko wolności seksualnej) w skali roku.

## Wykres 8. Zarządzone przedłużenia kontroli operacyjnej, o które wnioskowała Policja (suma i okresy przedłużeń)



Jeśli chodzi o przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu, to wnioski dotyczyły trzech rodzajów czynów zabronionych: wzięcia lub przetrzymywania zakładnika, udziału w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym oraz wyrobu, handlu lub posiadania broni palnej lub amunicji bez zezwolenia. Jeśli zaś chodzi o przestępstwa przeciwko mieniu, to Policja sięgała po kontrolę operacyjną w zwalczaniu rozboju, kradzieży rozbójniczej i wymuszenia rozbójniczego oraz oszustwa.

## 2. Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych

### 2.1. Najważniejsze pojęcia, podstawa prawna i procedura

Drugim typem inwigilacji jest przetwarzanie pochodzących z retencji danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Retencja danych polega na zatrzymywaniu przez operatorów-usługodawców informacji o aktywności usługobiorców. Firmy oferujące tego rodzaju usługi, czyli np. operatorzy telefonii komórkowej czy dostawcy internetu, są zobowiązane przez rok przechowywać informacje o działaniach swoich klientów, np. o wybieranych numerach i realizowanych połączeniach (billingi), logowaniu się urządzeń (geolokalizacja), adresie IP komputera czy odwiedzanych stronach internetowych. Jest to czynność rutynowa i dotyczy każdego użytkownika.

Także pozyskiwanie tych danych odbywa się w dwóch trybach: procesowym i pozap procesowym, czyli w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych. O dostęp do nich mogą wnioskować te

same instytucje, o których była mowa wcześniej – służby policyjne i specjalne oraz Biuro Nadzoru Wewnętrzny, a także – na podstawie Kodeksu postępowania karnego – prokuratorzy (na etapie postępowania przygotowawczego) i sędziowie (na etapie postępowania sądowego). Regulują to przepisy poszczególnych ustaw kompetencyjnych (np. art 20c ustawy o Policji) i [art. 218 kpk](#) poświęcony obowiązkowi wydania korespondencji, przesyłek i danych.

Przetwarzanie danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych różni się od kontroli operacyjnej kilkoma ważnymi aspektami, które sprawiają, że jest rozwiązaniem zdecydowanie powszechniejszym. Po pierwsze, nie jest objęte klauzulą subsydiarności. Uprawnione instytucje mogą więc sięgać po dane nie tylko wtedy, gdy „inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne”, ale za każdym razem, kiedy uznają to za stosowne. Chodzi nie tylko o zwalczanie przestępstw, ale także o działania prowadzone w celu „ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych”. Po drugie, pozyskiwanie danych może odbywać się bez udziału firmy oferującej daną usługę. Instytucje bezpieczeństwa nie muszą każdorazowo zwracać się z wnioskiem do dostawcy usług internetowych czy telekomunikacyjnych z wnioskiem o udostępnienie danych dotyczących aktywności danego użytkownika, tylko mogą je pozyskać we własnym zakresie, przy pomocy stałego, bezpiecznego łącza. Warunkiem jest zawarcie porozumienia z daną firmą-operatorem. Po trzecie, przetwarzać można jedynie dane „niestanowiące treści”, a więc np. dotyczące długości rozmowy telefonicznej, ale nie jej przebiegu, czy o adresacie wysłanego maila, ale nie o jego zawartości. Po czwarte, w odróżnieniu od kontroli operacyjnej, pozyskiwanie tych danych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych (pozaprocesowych) nie jest objęte uprzednią kontrolą sądową. Zamiast tego stosowana jest kontrola następcza (*ex post*), polegająca na prowadzonej w trybie półrocznym sprawozdawczości. Niepotrzebna jest więc zgoda prokuratora czy postanowienie sądu. Raz na sześć miesięcy uprawnione instytucje przekazują sądom okręgowym informacje o liczbie pozyskanych danych, sądy zaś przekazują je ministrowi sprawiedliwości. Ten z kolei, do 30 czerwca każdego roku, przekazuje parlamentowi „zagregowaną informację” dotyczącą minionych 12 miesięcy. Obowiązek ten wprowadziła Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, czyli tzw. ustawa inwigilacyjna (zob. [szerszej na jej temat](#)), która znowelizowała ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. i Prawo o ustroju sądów wojaskowych z 1997 r. Datowana na 23 lipca 2020 r. „zagregowana informacja” obejmująca rok ubiegły została opublikowana 27 lipca.

Jeśli zaś chodzi o pozyskiwanie danych na gruncie kodeksu postępowania karnego, czyli w trybie procesowym, to wspomniany art. 218 stanowi, że podmioty działające w obszarze pocztowym, telekomunikacyjnym czy transportowym wydają sądowi lub prokuratorowi korespondencję i przesyłki oraz dane objęte obowiązkiem zatrzymania i przechowywania, które „mają znaczenie dla toczącego się postępowania”. Udostępnienie danych jest obowiązkiem tych podmiotów, a wnioski sądów i prokuratur mają postać żądań zawartych w postanowieniach. Tego rodzaju pozyskiwanie danych jest zwolnione nawet z następczej formy kontroli. Nie jest też w tym zakresie prowadzona sprawozdawczość. To ważne, ponieważ kierowane do operatorów prokuratorskie postanowienia o wydanie danych są prozą dnia codziennego. Od spraw drobnych, takich jak oszustwa internetowe, na tych dotyczących najpoważniejszych przestępstw skończywszy, żądanie udostępnienia danych, takich jak dane osobowe użytkowników, wykaz połączeń czy miejsca

logowania, jest standardową praktyką. Trzeba jednak zauważyć, że osoby, których dane pozyskano w tym trybie, są o tym informowane. Może to zostać odroczone na okres „niezbędny ze względu na dobro sprawy”, ale informacja musi trafić do nich do czasu zakończenia postępowania. Specyfika tej formy pozyskiwania danych jest na tyle odmienna od formy operacyjno-rozpoznawczej, że trudno w ogóle uznawać ją za inwigilację.

2.2. „Zagregowana informacja na temat przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych oraz wyników przeprowadzonych kontroli”

„Zagregowane informacje” to dwu- lub trzystronicowe, lakoniczne dokumenty. Ustawa zobowiązuje ministra sprawiedliwości do informowania o liczbie przetwarzanych danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, z podziałem na rodzaj danych, oraz o wynikach przeprowadzonych kontroli. Dodatkowo, minister zamieszcza w „zagregowanej informacji” ogólny podział instytucjonalny.

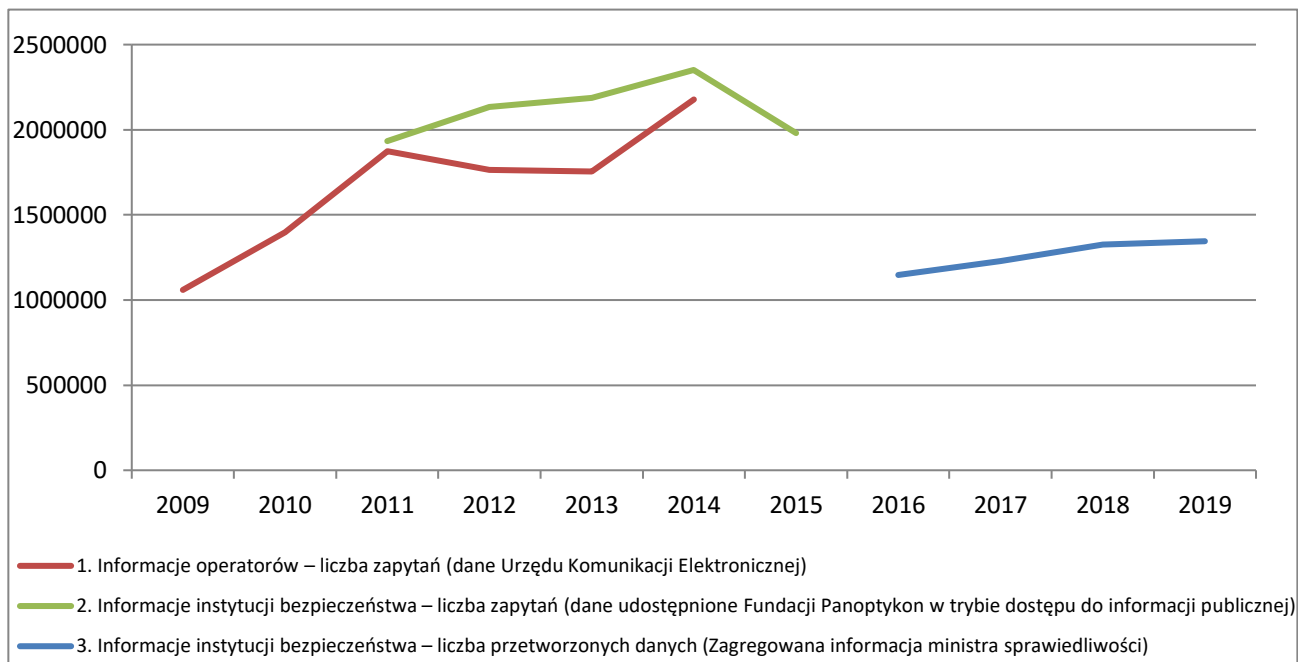
Zdecydowana większość (97,6%) przetworzonych w latach 2016–2019 danych to dane telekomunikacyjne. Dane internetowe stanowią 1,7%, a pocztowe – 0,6%. Nie wiadomo, jaka część z nich to dane pobrane za pośrednictwem usługodawców, a jaką instytucje bezpieczeństwa przetworzyły przy użyciu stałych łączy.

Nie jest zresztą jasne, jak wiele porozumień z firmami-operatorami zawarły służby. W 2017 r. SG odpowiedziała pozytywnie na pytanie Fundacji Panoptykon, [informując](#), że zawarła pięć porozumień ustanawiających stałe łącza. ŻW przekazała Fundacji informację o podpisaniu czterech porozumień, a Policja i CBA poinformowały, że nie skorzystały z tej możliwości. Aby dowiedzieć się, czy coś zmieniło się przez dwa i pół roku od [publikacji](#) tych danych, można złożyć wniosek o informację publiczną. Pod koniec czerwca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny [oddalił](#) jednak skargę kasacyjną Fundacji Panoptykon dotyczącą odmowy udostępnienia informacji na temat liczby porozumień zawartych przez ABW. Oznacza to, że dostęp do tych informacji może być jeszcze trudniejszy.

Zamieszczony poniżej wykres 9. przedstawia pozyskane w latach 2016–2019 dane telekomunikacyjne. Umieszczono je na szerszym, choć nieco kłopotliwym tle porównawczym. Wymaga to kilku zdań wyjaśnienia. Dane porównawcze są dostępne dzięki nieprowadzonej już przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) sprawozdawczości w tym zakresie i działaniom Fundacji Panoptykon. Jeśli chodzi o UKE, to dostępne są dane z lat 2009–2014, obejmujące liczbę żądań udostępnienia danych telekomunikacyjnych, z którymi do operatorów zgłaszały się uprawnione instytucje. Dane dostępne dzięki Fundacji Panoptykon obejmują lata 2011–2015. Ich źródłem są same instytucje bezpieczeństwa, do których Fundacja co roku zwracała się z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej w zakresie pozyskiwania danych pochodzących z retencji.

Wykres 9. przedstawia informacje dotyczące danych telekomunikacyjnych zebrane przez UKE i Fundację Panoptykon oraz przedstawione parlamentowi przez ministra sprawiedliwości w ramach „zagregowanej informacji” z lat 2016–2019.

**Wykres 9. Dane telekomunikacyjne w latach 2009–2019 – liczba zapytań i przetworzonych danych**

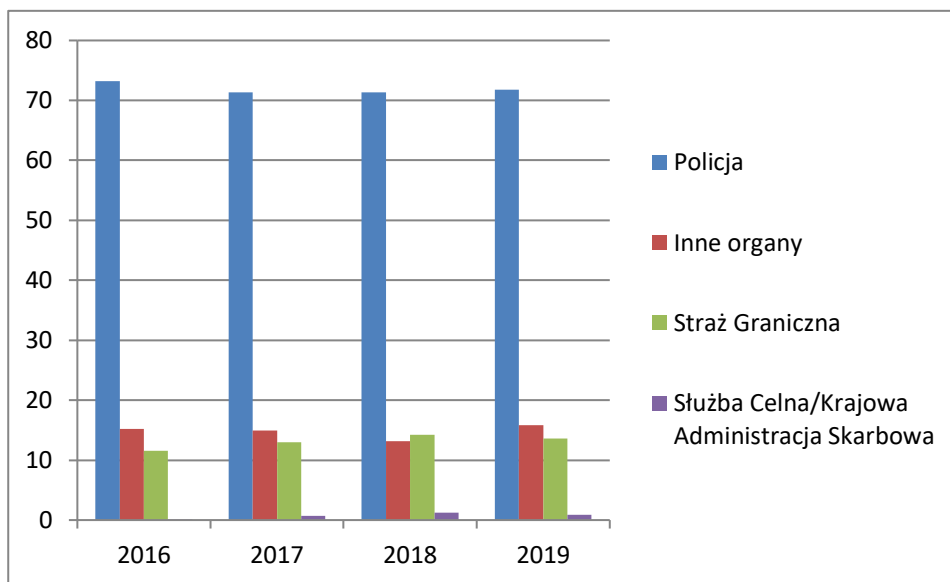


Trzeba zauważyć, że dane UKE (seria 1 na wykresie) uwzględniają zapytania wszystkich uprawnionych instytucji, w tym sądów i prokuratur (nieprzedstawionych w seriach 2 i 3) oraz instytucji bezpieczeństwa, które nie udzieliły odpowiedzi na pytania Fundacji Panoptykon (seria 2). Pomimo węższego grona podmiotów, liczba zapytań wykazywanych przez instytucje bezpieczeństwa (seria 2) była konsekwentnie wyższa niż liczba zapytań wykazywanych przez operatorów (seria 1). Przedstawione powyżej liczby należy traktować bardzo ostrożnie, mając na uwadze, że ich wartość porównawcza jest ograniczona. Sam UKE zwracał uwagę, że nieporównywalność publikowanych przezeń informacji z informacjami służb specjalnych czy Policji „wynika ze stosowania odmiennych kryteriów definiowania zapytań, czy też klasyfikowania przypadków udostępnienia danych retencyjnych”.

Porównując informacje przedstawione w seriach 2 i 3 można zauważyć, że w 2016 r. liczba przetworzonych danych telekomunikacyjnych spadła o 40% w porównaniu do roku poprzedniego. Wytłumaczenie tego faktu jest proste – „zagregowana informacja” ministra sprawiedliwości nie uwzględnia danych abonenckich, czyli podstawowych informacji dotyczących np. imienia i nazwiska oraz adresu abonenta, do którego należy dany numer telefonu. Przetwarzanie tych danych zwolniono w 2016 r. z następczej kontroli sądowej. Oznacza to, że instytucje nie tylko nie potrzebują zgody prokuratora i postanowienia sądu, aby pozyskać takie informacje, ale też nie muszą prowadzić w tym zakresie jakiegokolwiek statystyki i polityki informacyjnej. Dzięki analizom Fundacji Panoptykon wiadomo, że dane abonenckie składały się na około 35–45% wszystkich zapytań służb, co tłumaczy dystans dzielący serie 2. i 3.

Kolejny wykres przedstawia przetwarzane w latach 2016–2019 dane telekomunikacyjne z podziałem na instytucje bezpieczeństwa. Kategoria „inne organy”, którą posługuje się minister sprawiedliwości, obejmuje ABW, SKW, CBA i ŻW. Obejmowała także wywiad skarbowy, który obecnie prowadzony jest w ramach KAS.

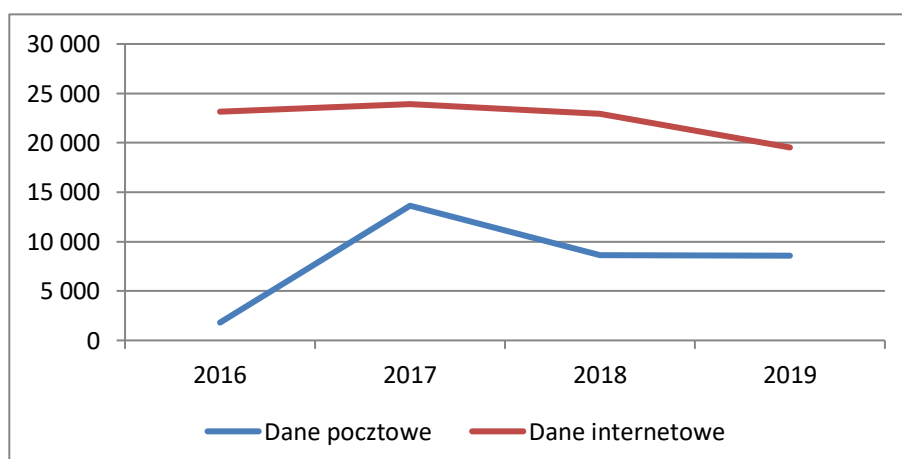
**Wykres 10. Dane telekomunikacyjne w latach 2016–2019 – procent przetworzonych danych w podziale na instytucje bezpieczeństwa**



W 2019 r. Policja przetworzyła 943 377 danych telekomunikacyjnych (70,1%). Nie wiadomo, jakiego rodzaju były to dane – jaką ich część stanowiły billingi, a jaką dane geolokalizacyjne. Jest to regres – informacje te zamieszczono w pierwszej „zagregowanej informacji” opublikowanej w 2017 r. Dane telekomunikacyjne podzielono w niej na raporty połączeń (billingi), lokalizacje stacji abonenckich, dane użytkowników i inne dane. Ich udział procentowy w liczbie przetworzonych danych telekomunikacyjnych przedstawiał się następująco: 76,9%, 13,6%, 7% i 2,5%. Minister sprawiedliwości nie wyjaśnił, dlaczego w latach 2018–2020 zrezygnował z publikowania tego podziału. Nie zmienia się to, że nie wiadomo, ilu osób dotyczyły przetworzone dane telekomunikacyjne, ani jaki był powód ich przetwarzania.

Kolejny wykres przedstawia dane internetowe i pocztowe. W tym przypadku przedstawienie szerszego tła porównawczego nie jest możliwe, ograniczyłem się więc do podania informacji dotyczących lat 2016–2019.

**Wykres 11. Dane internetowe i pocztowe w latach 2016–2019 – liczba przetworzonych danych**



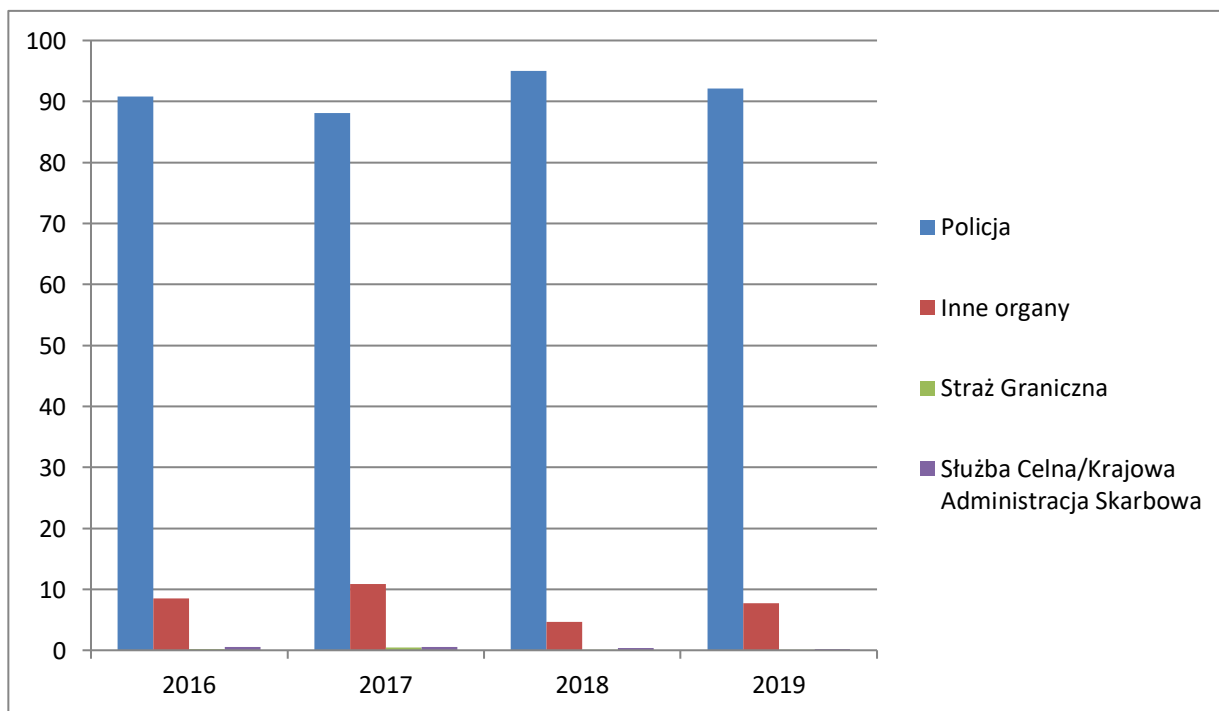


Tak jak w przypadku danych telekomunikacyjnych, dane uszczegóławiające typ pobranych danych nie są dostępne, choć w „zagregowanej informacji” obejmującej 2016 r. znalazł się podział danych internetowych na raporty połączeń (24,6%) i liczbę wystąpień o użytkownikach (75,4%). Liczby te budzą wiele wątpliwości, nie wiadomo np., dlaczego w 2017 r. liczba pozyskanych danych pocztowych wzrosła o 650% (z 1,8 tys. do 13,6 tys.), by w roku 2018 r. zmniejszyć się o jedną trzecią (8,6 tys.). W 2019 r. liczba przetworzonych danych pocztowych utrzymała się na tym samym poziomie, co w roku poprzednim, natomiast liczba przetworzonych danych internetowych zmniejszyła się o 15%.

Dzięki [Fundacji Panoptykon](#) wiadomo, że w 2014 r. instytucje skierowały do firm oferujących usługi internetowe 52,2 tys. zapytań dotyczących danych użytkowników, a w 2015 r. – 217,7 tys. W styczniu 2016 r. Maciej Wąsik, wówczas sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zastępca koordynatora służb specjalnych, [poinformował posłów](#), że Policja „średniorocznie zadaje 60 tys. tego typu zapytań”. „Zagregowana informacja” z 2017 r. wskazuje, że w roku poprzednim przetworzono 23,1 tys. danych. Oznacza to dziesięciokrotny (jeśli za punkt odniesienia przyjmiemy dane Fundacji) lub trzykrotny (jeśli punktem odniesienia będą dane przekazane przez Wąsika) spadek, którego nie sposób wyjaśnić. Od trzech lat liczba przetworzonych danych internetowych utrzymuje się na podobnym poziomie, przy czym zauważalny jest trudny do zinterpretowania trend spadkowy.

Kolejne dwa wykresy (12. i 13.) przedstawiają dane internetowe i pocztowe w podziale na instytucje, analogicznie do wykresu 7.

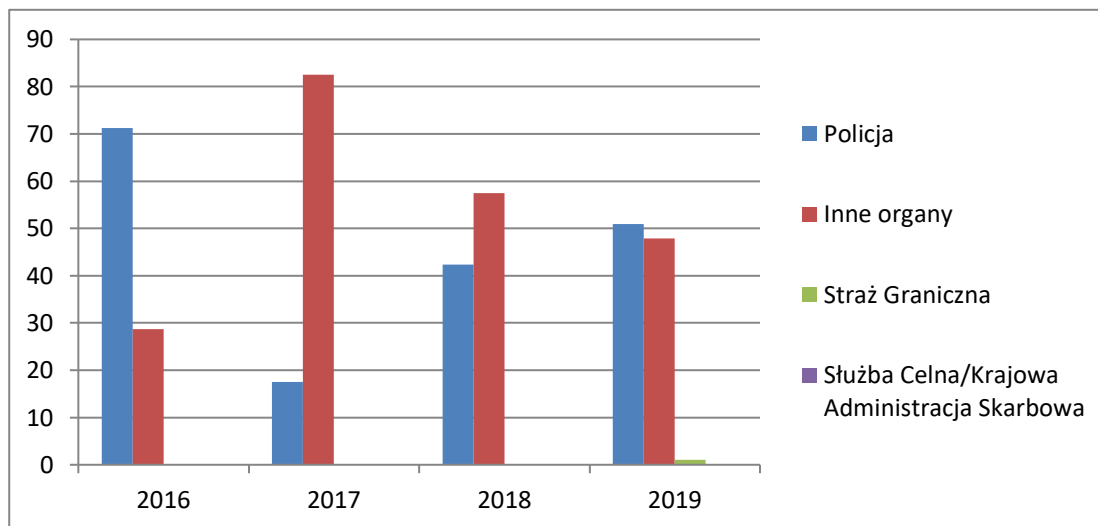
**Wykres 12. Dane internetowe w latach 2016–2019 – procent przetworzonych danych w podziale na instytucje bezpieczeństwa**



Niekwestionowanym liderem w zakresie przetwarzania danych internetowych pozostaje Policja. W 2019 r. przetworzyła 17 987 spośród 19 526 danych (92%). Niewidoczne na wykresie KAS i SG przetworzyły – odpowiednio – 30 i 9 danych.

Inaczej wyglądają dane dotyczące danych pocztowych. Policja dominowała w tym zakresie tylko w 2016 r., a w 2017 r. wyprzedziły ją „inne organy”. W 2019 r. kolejność ponownie uległa zmianie.

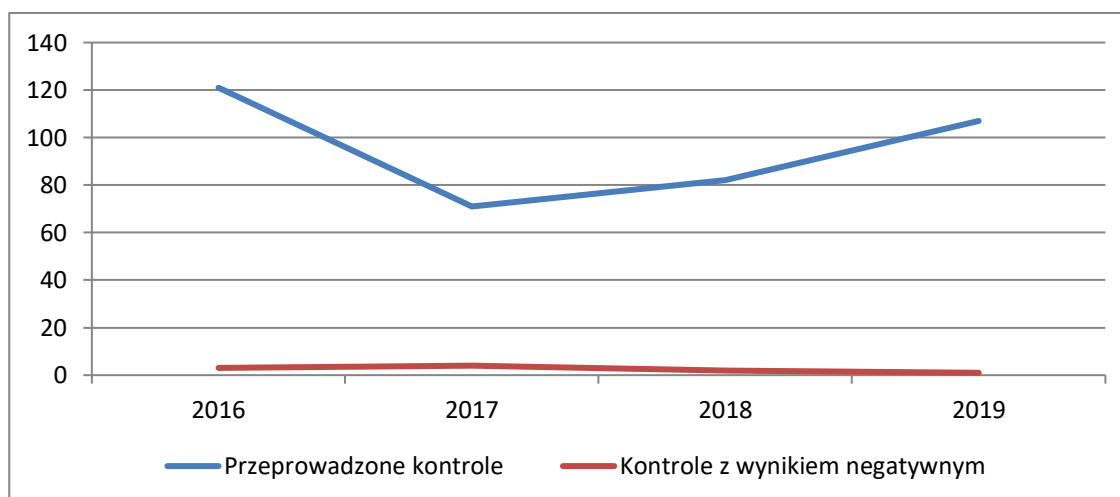
**Wykres 13. Dane pocztowe w latach 2016–2019 – procent przetworzonych danych w podziale na instytucje bezpieczeństwa**



Policja przetworzyła w 2019 r. 4 382 danych pocztowych (51,0%), „inne organy” – 4 114 (47,9%), a niemal niewidoczna na wykresie SG – 87 (1%). Po raz pierwszy od 2016 r. dane pocztowe przetworzył aparat celno-skarbowy – jest niewidoczny, ponieważ było to zaledwie 12 danych (0,14%). Jakiego rodzaju były to dane, który (lub które) spośród „innych organów” jest tak bardzo zainteresowany przesyłkami pocztowymi Polaków i dlaczego – nie wiadomo.

Ostatni wykres (14.) dotyczący przetwarzania danych przedstawia liczbę i wyniki kontroli nad procesem.

**Wykres 14. Kontrola przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych w latach 2016–2019**



Jak wspomniano, kontrolę nad przetwarzaniem danych sprawują sądy okręgowe: powszechne i wojskowe. Instytucje przetwarzające dane co pół roku przekazują sądom informacje dotyczące liczby przypadków pozyskania danych oraz kwalifikacji prawnej czynów, które były podstawą przetwarzania danych lub innych powodów (np. działań poszukiwawczych lub ratowniczych). Ustawy nie precyzują, jak powinna wyglądać tego rodzaju kontrola. W jej ramach sąd „może zapoznać się z materiałami uzasadniającymi” przetwarzanie danych, ale nie musi tego zrobić. Sąd informuje właściwą instytucję o wynikach kontroli, ale ustawy nie przewidują żadnych sankcji związanych ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

W praktyce wszystko zależy więc od sędziego, który może ograniczyć kontrolę do sprawdzenia przedłożonych przez instytucje danych tabelarycznych (przykładową tabelę można obejrzeć [tu-taj](#)), albo przyjrzeć się bliżej wybranym sprawom. Z pewnością jednak nie wszystkim, z uwagi na ich liczbę. W 2017 r. [Sąd Okręgowy w Gdańsku](#) ocenił, że rozwiązania ustawowe nie stwarzają „możliwości zweryfikowania, czy sięgnięcie po informacje było niezbędne, celowe i należyście uzasadnione w kontekście subsydiarności działań operacyjnych, a więc nie daje podstawy do przeprowadzenia realnej – spełniającej standardy ochrony praw człowieka – kontroli uzyskiwania przez Policję danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych”.

Na początku 2020 r. Piotr Gąciarek, sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie, [przekonywał](#), że tzw. ustawa inwigilacyjna wymaga nowelizacji. Tak relacjonował swoje doświadczenia z opisywanej kontroli *ex post*: „Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie wyznaczał mnie do tego zadania już trzy razy. I za każdym razem miałem wrażenie, że to kontrola mocno iluzoryczna. Dlaczego? Taką kontrolę sędzia przeprowadza niezależnie od innych powierzonych mu zadań. Tak uznał ustawodawca, nie typując do tego zadania osobnego organu. Obok spraw karnych, jakie prowadzę, kartkowałem więc dziesiątki stron. Gdybym miał dokładnie przejrzeć wszystkie materiały dostarczone przez służby, inne działania musiałbym odłożyć na bok”. Przyznał, że brakowało mu „czasu i narzędzi”, aby przeprowadzić należyłą kontrolę. Tłumaczył: „Kontrolowałem w miarę możliwości. W praktyce wygląda to tak, że dostaję wykaz kilkuset spraw, jakimi w ostatnim półroczu zajmowała się policja czy służby specjalne. Chodziło o zebrane dane telefoniczne, czyli bilingi, lokalizacje do stacji bazowej, z którą łączy się aparat. A także pocztowe – adresy, miejsca nadania przesyłek, ich odbioru, oraz internetowe – raporty o połączeniach z siecią, numery IP, dane osobowe, adresy e-mail. Takich spraw bywało czasem ok. 500. Pod lupę wybierałem losowo 25, czasem 30. I zamykałem się w ciasnym pomieszczeniu kancelarii tajnej, gdzie spędzałem godziny na przeglądaniu dokumentów”. Zapytany o kryterium wyboru, odparł: „Trochę na chybił trafił, a trochę, gdy kwalifikacja sprawy była mniej typowa. Czyli gdy nie chodziło o grupę przestępczą, zabójstwo, zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Krótko mówiąc: odrzucałem klasyczny kryminał. Sygnatura, data pobrania oraz kwalifikacja prawna. Na tej podstawie prosiłem o bardziej szczegółowe akta”. Stwierdził, że nie natrafił na dane świadczące o nadużyciach, zarazem zaznaczył: „problem polega na tym, że szukałem po omacku. Nie wiedziałem, kogo dotyczą sprawy, które typują do analizy. Czy chodzi o biznesmenów, polityków, dziennikarzy, prawników, lekarzy, pracowników korporacji czy nauczycieli. I co miałyby się dalej wydarzyć, gdybym znalazł coś budzącego wątpliwość, wymagającego dodatkowej wiedzy. Zgodnie z ustawą sąd zawiadamia o wynikach kontroli służbę, ale co robi ona z informacją o stwierdzonych uchybieniach? Tego nie wiemy”. Zdaniem Gąciarka problemem jest fakt, że „w obecnym stanie prawnym

sędzia nie ma pewności, czy dostał do zbadania wszystkie materiały. Analizuje to, co otrzymał, wierząc, że to komplet danych. Jest więc to kwestia zaufania”.

Wśród postulowanych przez niego zmian znalazło się utworzenie nowego organu nadzorującego instytucje uprawnione do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. „I gdyby np. sędzia stracił owo zaufanie do służb, mógłby się do takiej instytucji poskarżyć i zainicjować kontrolę konkretnego postępowania. Byłby to realny bat na służby, bez względu na polityczną opcję, która akurat jest u władzy”. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem refleksji na łamach komentarzy Katedry Bezpieczeństwa Narodowego, m.in. [przy okazji](#) omawiania powstałego pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich dokumentu pt. „Osiodłać Pegaza” i [w świetle pomysłów](#) dotyczących zespolenia polskich służb specjalnych. Innym pomysłem Gąciarka jest wprowadzenie możliwości „kontroli z urzędu z inicjatywy RPO lub na wniosek obywatela na podstawie decyzji sądu”. Istotną kwestią jest również to, aby „konkretna osoba mogła dostać informację, czy podjęte wobec niej działania były zasadne”, a także wprowadzenie decentralizacji sądowej (adresatem wniosków służb specjalnych i Centralnego Biura Śledczego Policji jest wyłącznie Sąd Okręgowy w Warszawie, co tworzy „wąskie gardło”).

[Wiadomo](#), że nadużycia dotyczące przetwarzania danych się zdarzają – Policja sięgała np. po nie w kontekście wykroczeń, na co nie pozwala polskie prawo. Opinia publiczna nie dysponuje też żadnymi instrumentami, które umożliwiłyby interpretację informacji dotyczących przeprowadzonych kontroli. Jest jednak jasne, że fakt, iż minister sprawiedliwości wykazał zaledwie jedną zakończoną negatywnym wynikiem kontrolę dotyczącą 2019 r., nie należy interpretować jako informacji, że w sposób nieuprawniony przetworzono jedną sztukę danych. Chodzi raczej o to, że w minionym roku uchybienia wykazano w przypadku jednego sprawozdania. Nie wiadomo, ile danych pozyskano bezpodstawnie i jakiej liczby osób one dotyczyły.

### 3. Informacje podmiotów komercyjnych

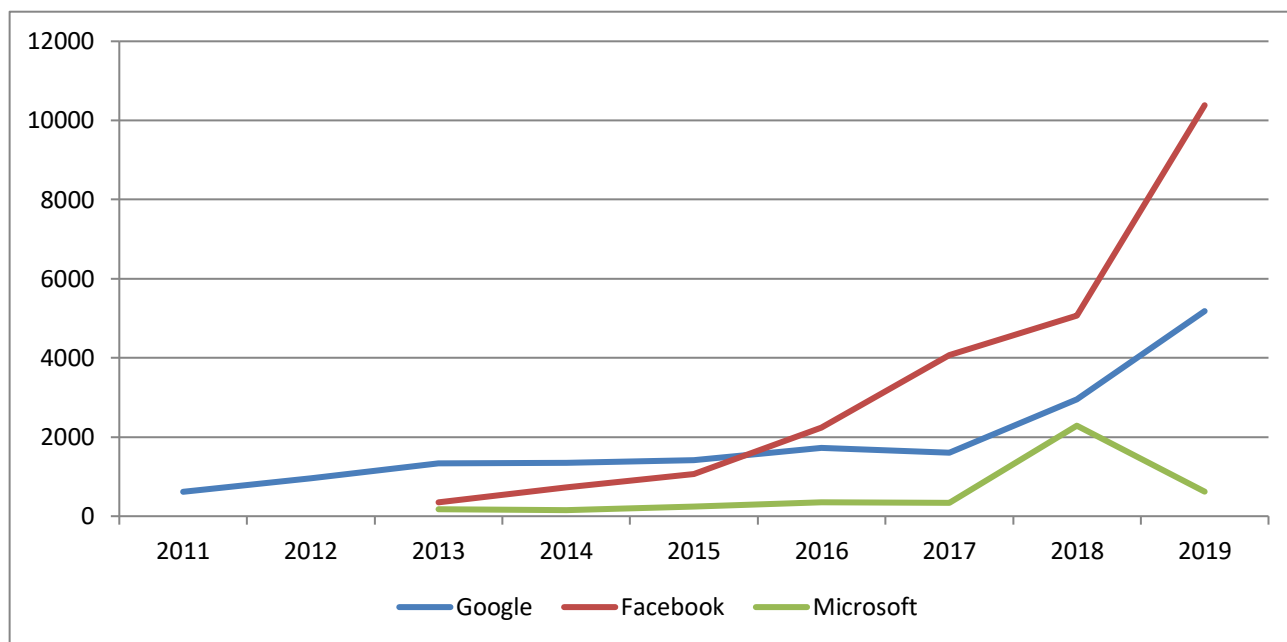
Trzecie źródło informacji ma charakter pozapaństwowy. W ramach korporacyjnych polityk transparentności swoje informacje udostępniają firmy sektora szeroko rozumianych usług informatycznych, w tym największe amerykańskie korporacje. Zliczają one liczbę zapytań, które kierują do nich uprawnione instytucje, uwzględniając liczbę wyrażonych zgód, liczbę kont/użytkowników, których dotyczyły zapytania, oraz procent wniosków odrzuconych. Szczególnie istotne są dane podmiotów największych, czyli Facebooka, Amazona, Google’a, Microsoftu i Apple’a, nazywanych zbiorczo FAGMA. W kontekście polskim Amazon i Apple nie odgrywają jednak istotnej roli, podobnie jak coraz popularniejszy Twitter. Wielką trójkę, będącą obiektem szczególnego zainteresowania za strony polskich instytucji, tworzą Facebook, Google i Microsoft.

Zamieszczony poniżej wykres 15. przedstawia informacje dotyczące liczby użytkowników/kont wskazanych we wnioskach polskich instytucji w latach 2013–2019. W przypadku firmy Google dostępne są jeszcze dane za lata 2009–2010, są one jednak niepełne, w związku z czym nie znalazły się na wykresie. Nie ma na nim również danych Amazona – lakoniczny raport korporacji rozróżnia jedynie dwie kategorie państw: Stany Zjednoczone i wszystkie pozostałe.

Apple i Twitter dzielą wprawdzie przypadki na państwa i dane dotyczące Polski są dostępne, gdyby jednak umieścić je na wykresie, byłyby niemal niezauważalne. Przykładowo, w 2019 r. polskie instytucje skierowały do firmy z Cupertino wnioski w sprawie udostępnienia danych dotyczących 70 urzędzeń (w 2013 było to 15 urzędzeń, w 2014 – 58, w 2015 – 52, w 2016 – 37, w 2017 – 59, w 2018 – 62). Równie niewielka jest skala zainteresowania Twitterem – wnioski dotyczyły zaledwie 186 kont użytkowników (w 2015 r. było to jedno konto, w 2016 – 18, w 2017 – 11, w 2018 – 58).

Zupełnie inaczej wyglądają dane wspomnianej wielkiej trójki. W ich przypadku liczby użytkowników/kont wskazanych we wnioskach idą w tysiące.

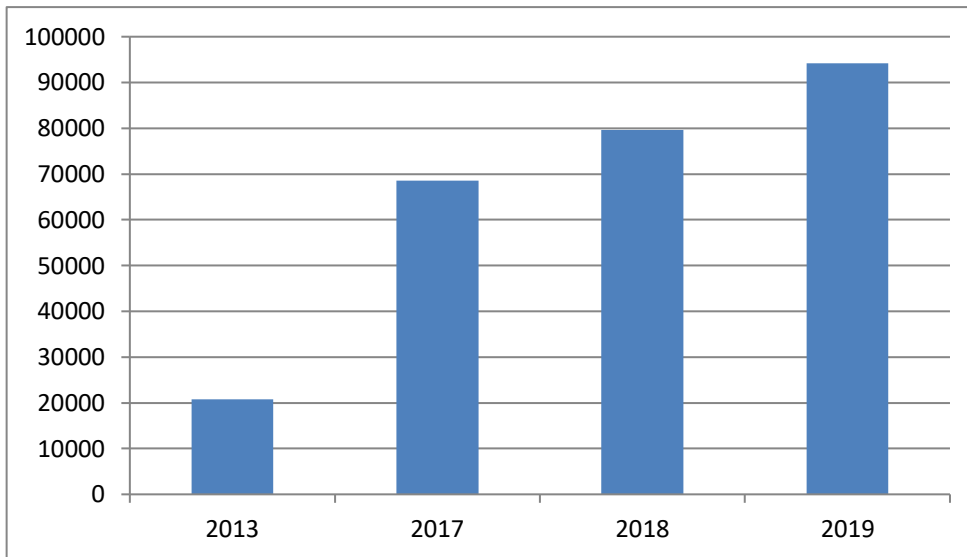
**Wykres 15. Liczba użytkowników/kont wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez polskie instytucje w latach 2011–2019**



W przypadku dwóch z trzech korporacji widoczny jest stały wzrost zainteresowania danymi użytkowników. W 2019 r. polskie instytucje wnioskowały o udostępnienie informacji dotyczących 10,4 tys. kont/użytkowników Facebooka i 5,2 tys. Google’a. W porównaniu do poprzedniego roku oznacza to wzrost o – odpowiednio – 105% i 76%. Wyjątkiem jest Microsoft: 618 w relacji do zeszłorocznych 2287, co oznacza spadek o blisko trzy czwarte.

Wzrost zainteresowania tymi danymi (zwłaszcza pochodzącymi z Facebooka) to znak czasów – zainteresowanie nimi rośnie powszechnie. Zamieszczony poniżej wykres przedstawia sumę liczby użytkowników/kont Facebooka wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2017–2019. Dla porównania dodano również dane dotyczące roku 2013 r. Trzeba zaznaczyć, że Facebook jest tutaj rozumiany jako firma, a nie jako usługa i dane obejmują nie tylko serwis społecznościowy o tej nazwie, ale także usługi Instagram, Messenger, Oculus i Whatsapp.

**Wykres 16. Liczba użytkowników/kont Facebooka wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej w 2013, 2017, 2018 i 2019 r.**



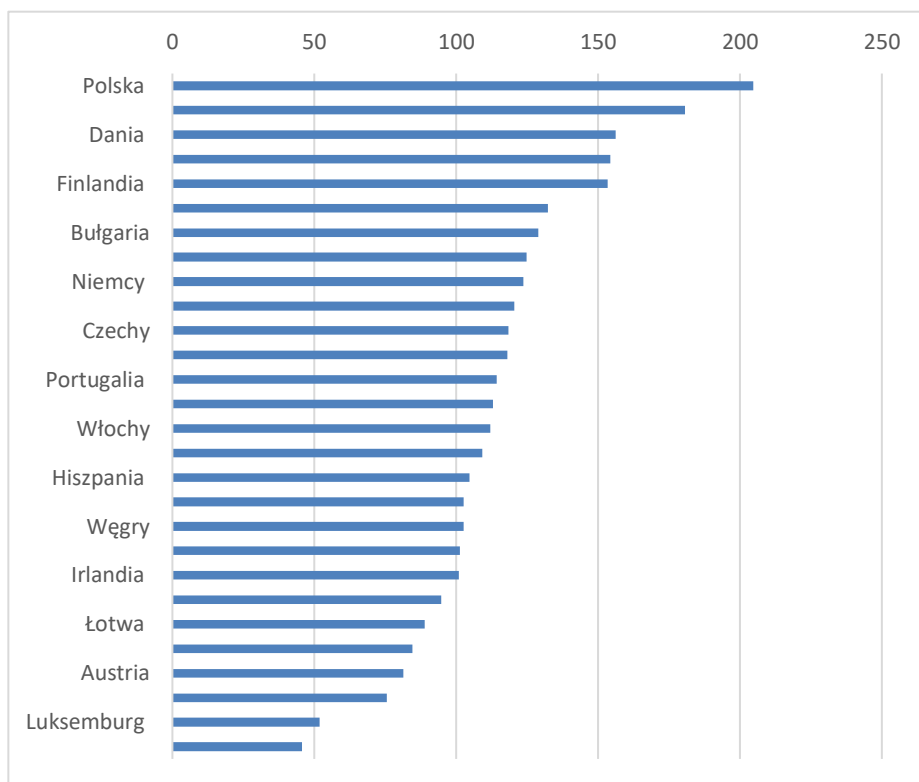
We wszystkich wnioskach złożonych do Facebooka w 2013 r. przez instytucje państw członkowskich UE domagały się one udostępnienia danych dotyczących 20,8 tys. kont/użytkowników, w 2017 r. – 68,5 tys., w 2018 r. – 79,6 tys., a w 2019 r. – 94 tys. Dla porównania, analogiczne dane dotyczące USA wynoszą odpowiednio 38,7 tys., 105,9 tys., 134,1 tys. i 164,8 tys.

Spośród państw członkowskich UE w 2019 r. o udostępnienie danych dotyczących największej liczby użytkowników/kont Facebooka wnioskowały Niemcy (wnioski dotyczące 21 tys. użytkowników/kont), Zjednoczone Królestwo (20,4 tys.), Francja (14,8 tys.), Polska (10,4 tys.), Włochy (9,3 tys.) i Hiszpania (4,7 tys.), wyraźnie wyprzedzając resztę stawki. W decydującej mierze wynika to z pewnością z wielkość ich populacji – wymieniona szóstka to państwa zdecydowanie ludniejsze od pozostałych.

Dynamika wzrostu zainteresowania danymi nie jest jednolita, co obrazuje zamieszczony poniżej wykres. Przedstawia on odpowiedź na pytanie, jaki procent liczby użytkowników/kont Facebooka wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych w 2019 r. stanowiły analogiczne liczby z 2018 r. Wartość 100% oznacza, że instytucje danego państwa wskazały we wnioskach z 2019 r. taką samą liczbę kont/użytkowników, jak w 2018 r., 200% oznacza dwukrotny wzrost liczby kont/użytkowników, a 50% – ich dwukrotny spadek.

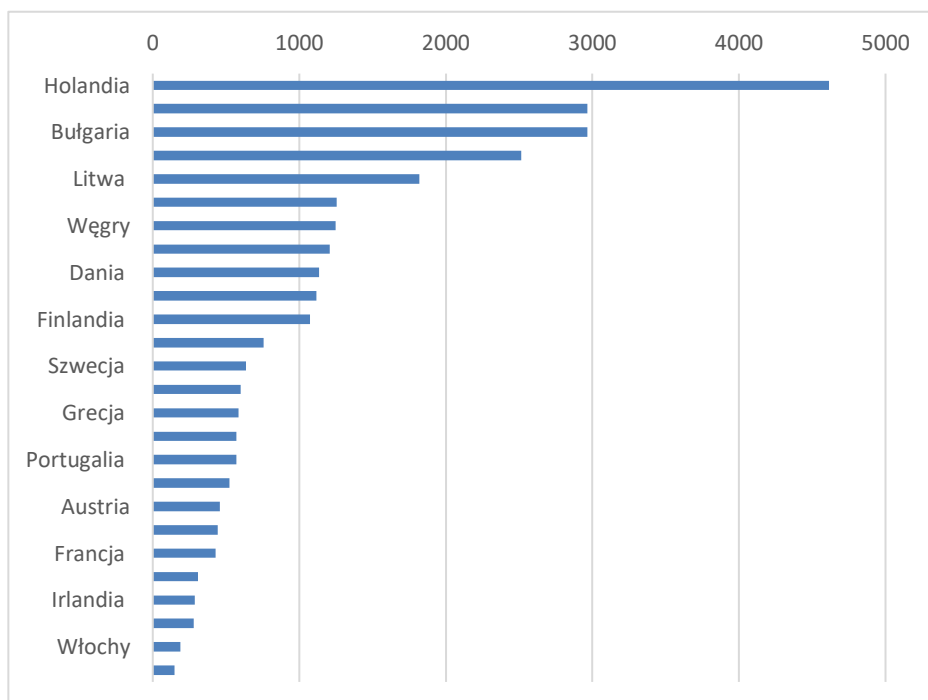
W większości państwach UE odnotowano wzrost liczby kont/użytkowników, spadek był udziałem jedynie siedmiu państw. Największy procentowy wzrost dotyczy instytucji polskich, które w 2019 r. były zainteresowane ponad dwukrotnie większą liczbą kont/użytkowników Facebooka niż w roku poprzednim. W 2018 r. nadwiślańskie instytucje chciały pozyskać dane dotyczące 5 tys. kont/użytkowników Facebooka, a w 2019 r. – 10,4 tys.

**Wykres 17. Stosunek procentowy liczby użytkowników/kont Facebooka wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej w 2019 r., w relacji do 2018 r.**



Kolejny wykres przedstawia analogiczne dane, 2019 r. zestawiono w nim jednak z 2013 r. Analogicznie, 100% oznacza utrzymanie *status quo*.

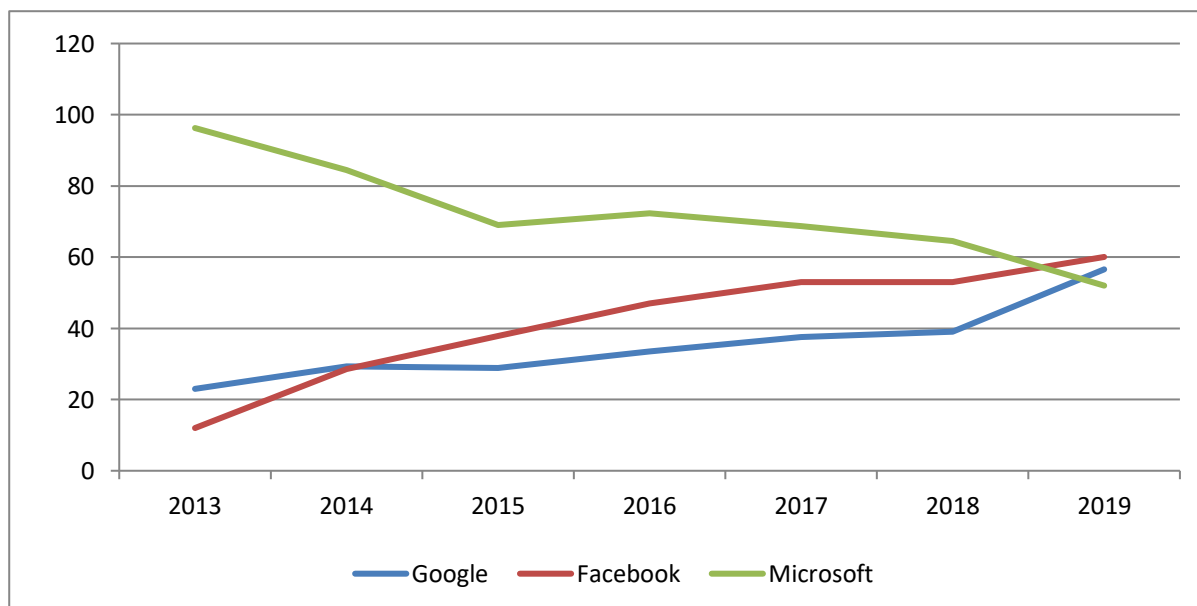
**Wykres 18. Stosunek procentowy liczby użytkowników/kont Facebooka wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej w 2018 r., w relacji do 2013 r.**



Na wykresie nie znalazły się Łotwa i Słowacja, które w 2013 r. nie złożyły żadnych wniosków. Zestawienie otwiera Holandia, której instytucje w 2019 r. złożyły wnioski dotyczące ponad czterdziestokrotnie większej liczby użytkowników/kont Facebooka niż w 2013 r. Wzrost zanotowano we wszystkich państwach UE, a Polska znalazła się na drugim miejscu, minimalnie wyprzedzając Bułgarię. W 2013 r. polskie instytucje wnioskowały o dane dotyczące 350 kont/użytkowników Facebooka, a w 2019 r., jak już wspomniano, o dane 10,4 tys., co oznacza niemal trzydziestokrotny wzrost.

Zmienia się też podejście korporacji do udostępniania danych. Obrazuje to zamieszczony poniżej wykres 19. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że wykresy 15.–18. przedstawiają liczbę użytkowników/kont, których dotyczyły wnioski, a nie liczbę wniosków. Przykładowo w okresie styczeń–czerwiec 2013 r. polskie instytucje skierowały do Facebooka 233 wnioski, które dotyczyły 158 kont/użytkowników. W 2019 r. 8 tys. wniosków dotyczyło 10 tys. kont/użytkowników. Przedstawiony na wykresie 19. procentowy wskaźnik zgód odnosi się natomiast do liczby wniosków, a nie liczby kont/użytkowników.

**Wykres 19. Procent wyrażonych zgód na złożone przez polskie instytucje w latach 2013–2019 wnioski**



Dane dotyczące Google’a i Facebooka wskazują, że instytucje te coraz częściej pozytywnie rozpatrują wnioski polskich instytucji. Inaczej wygląda to w przypadku Microsoftu. Przed laty gigant z Redmond rozpatrywał pozytywnie niemal wszystkie wnioski, a obecnie – „zaledwie” połowę. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że w stosunku do 2013 r. liczba skierowanych do niego przez polskie instytucje wniosków wzrosła ponad dwukrotnie, a liczba danych użytkowników/kont, których te wnioski dotyczyły – ponad trzykrotnie. Spadku wskaźnika wyrażonych zgód nie należy więc zapewne interpretować jako konsekwencji bardziej restrykcyjnej polityki Microsoftu.

Rozważając statystyki dotyczące odrzuconych wniosków, trzeba też pamiętać, że chociaż w związku z decyzją odmowną nie przekazano wnioskodawcy informacji o użytkowniku, nie

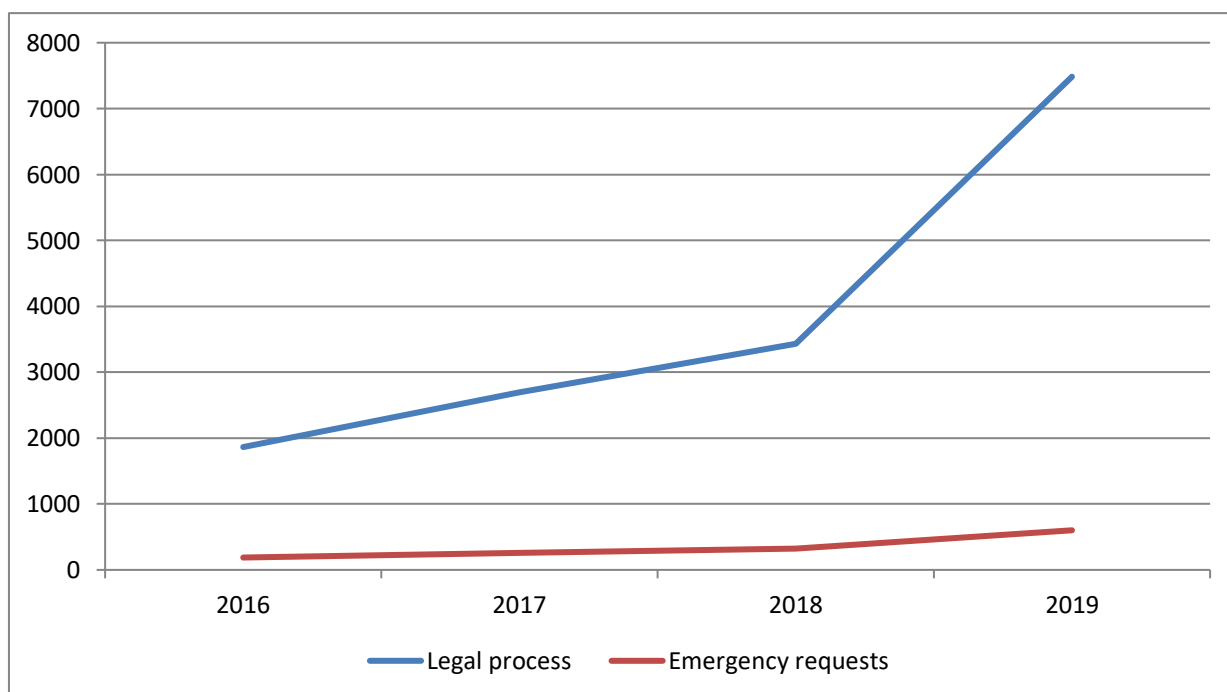


oznacza to, że nie przekazano ich w ogóle. Możliwym jest, że instytucja złożyła dotyczący tej samej osoby wniosek ponownie i tym razem został on zaakceptowany. Sama akceptacja wniosku nie musi mieć zresztą charakteru całkowitego – firmy wykazują bowiem wnioski rozpatrzone pozytywnie w części lub całości.

Nie wiadomo oczywiście, czego dokładnie dotyczyły składane wnioski. Microsoft oferuje jedynie ogólną informację, jaka część wniosków dotyczyła treści, a jaka danych jej niestanowiących. Przykładów wniosków dotyczących pierwszego typu danych jest tak niewiele, że są zupełnie niewidoczne w statystyce. Google dzieli wnioski na „żądania ujawnienia w sytuacjach nadzwyczajnych”, „prośby o zachowanie danych” i „inne wnioski prawne”, a Facebook na „emergency requests” i „legal process”. Nie tłumaczy tego wprawdzie dokładnie, ale przez te pierwsze należy zapewne rozumieć przetwarzanie danych internetowych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, a przez te drugie – przetwarzanie danych internetowych na gruncie Kodeksu postępowania karnego, jak również kontrolę operacyjną i procesową (dostęp do danych będących treścią).

Zamieszczony poniżej wykres przedstawia dane Facebooka w podziale na te dwa typy wniosków. Dostępne są jednak wyłącznie informacje obejmujące lat 2016–2019.

**Wykres 20. Liczba wniosków składanych przez polskie instytucje do Facebooka w latach 2016–2019 w podziale na typy**



Zdecydowanie dominują więc wnioski wykraczające poza ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych.

#### 4. Podsumowanie, czyli po co nam statystyki?

Chociaż dostępne dane dotyczące skali inwigilacji są dość skąpe, można przetwarzać je na wiele sposobów, poszukując ogólnych prawidłowości, trendów i cykli koniunkturalnych. Wszystkie te dociekania są jednak mocno ograniczone przez niejawnosć kluczowych informacji. Jest ona nie tylko czymś naturalnym, ale także pożądanym. Nie ulega wątpliwości, że wiele informacji dotyczących kontroli operacyjnej i procesowej oraz przetwarzania danych musi pozostać poza domeną publiczną. Wątpliwości dotyczą jednak nie ogólnej zasady, tylko zakresu tego, co opinia publiczna wiedzieć powinna.

Statystyki oferują ograniczony wgląd w inwigilacyjne tendencje, jednocześnie generując szereg pytań. Przykładowo, wiadomym jest, że polscy prokuratorzy i sędziowie niemal zawsze, akceptują wnioski instytucji bezpieczeństwa dotyczące kontroli operacyjnej, ale nie jest jasne dlaczego tak się dzieje. Można zastanawiać się, czy wynika to z przekonujących uzasadnień organów wnioskujących, czy też biurokratycznego automatyzmu, z którego wyłączane są jedynie rażące przypadki. Można też pytać, co jest przyczyną niewyrażenia zgody czy wydania postanowienia odmownego. Ostatnia z kwestii jest tym istotniejsza, że część (oczywiście nie wiadomo jak duża) wniosków o zarządzenie kontroli operacyjnej trafia do prokuratora generalnego, który jest organem zależnym od bieżącego układu politycznego.

Trudno znaleźć racjonalne argumenty przemawiające za tak lakoniczną sprawozdawczością. Mało przekonującym wydaje się pogląd, że poznanie przez opinię publiczną statystyki dotyczącej powodów niezarządzenia kontroli operacyjnej mogłoby narazić na szwank prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez polskie służby policyjne czy specjalne. Nie jest dziwnym, że politykom i instytucjom bezpieczeństwa nie zależy na tym, aby informować opinię publiczną, jak często składane są wnioski o założenie podsłuchu nieposiadające odpowiedniej podstawy prawnej. W interesie społecznym jest jednak wyrażanie przekonania, że tego rodzaju informacje powinny być dostępne.

Tego rodzaju głosy są często traktowane w przestrzeni publicznej jako alarmistyczne, czemu towarzyszą dwa koronne argumenty. Po pierwsze, „uczciwi ludzie nie mają się czego obawiać”, a po drugie – nie należy utożsamiać niejawnosć z patogennością. Czynności inwigilacyjne są wprawdzie realizowane przy ograniczonym nadzorze i kontroli ze strony opinii publicznej, ale nie oznacza to, że są tego nadzoru czy kontroli w ogóle pozbawione. Nadużycia, jeśli już w ogóle się zdarzają, niekoniecznie mają powszechny charakter. Oba te argumenty bazują na nieuprawnionym założeniu, że postulaty transparentności wynikają z hysterii i strachu przed państwem, albo niechęci do niego. Można interpretować je dokładnie odwrotnie, jako wyrazy troski o państwo i jego instytucje. *Feedback* ze strony społeczeństwa jest w takich sytuacjach niezbędny, to on w dużej mierze wytwarza presję na reformy, generuje postulaty uszczelnienia procedur, egzekwuje adekwatność środków i ich możliwą nieinwazyjność.

Pomiędzy prowadzeniem nieodzownych dla każdego państwa czynności inwigilacyjnych a wolnościami obywatelskimi musi znajdować się korzystna dla obu stron, państwa i społeczeństwa, równowaga. Chodzi więc nie o rewolucję, tylko o doskonalenie instytucji. Temu właśnie służą

działania Rzecznika Praw Obywatelskich czy organizacji pozarządowych, które procesami sądowymi i składanymi wnioskami o dostęp do informacji publicznej równoważą naturalną hermetyczność służb policyjnych i specjalnych.

Jeszcze jednym argumentem jest wyrażane czasem przekonanie, że skala problemu jest wyolbrzymiona, jako że inwigilacja dotyczy tylko niewielkiej części społeczeństwa. To oczywiście kwestia czysto subiektywna, ale szersza perspektywa może skłaniać do odmiennej refleksji. W latach 2010–2018 sama tylko Policja wnioskowała o objęcie kontrolą operacyjną prawie 46 tys. ludzi, czyli mniej więcej tylu, ilu mieszka w Kołobrzegu. W sumie w tych latach zarządzono kontrolę operacyjną lub procesową wobec 56 tys. osób. Skala przetwarzania danych pochodzących z reencji jest nieporównywalnie większa. W samym tylko 2019 r. przetworzono ponad 1,3 mln danych telekomunikacyjnych. Nawet przyjmując, że na jednego inwigilowanego posiadacza telefonu przypadało 20 przetworzonych danych, zjawisko dotyczyło 66 tys. ludzi. Należy zakładać, że jego skala będzie rosła z każdym kolejnym rokiem.

Można oczywiście przyjąć, że statystyki zakłamują rzeczywistość i stwarzają jedynie złudzenie społecznego nadzoru i kontroli. Ich brak byłby jednak dla opinii publicznej jeszcze dotkliwszy, zgodnie z zasadą *anceps remedium melius quam nullum*. Dzięki statystykom można przynajmniej stwierdzić z niejaką pewnością: wiem, że nie wiem. Statystyk inwigilacyjnych nie należy więc traktować jako gotowych odpowiedzi, a raczej jako empiryczne podstawy do zadawania konkretnych pytań.

## 5. Rekomendacje

Kwestie ustawowego zabezpieczenia praw jednostki oraz uregulowania procedur kontroli i nadzoru nad prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych przez polskie instytucje bezpieczeństwa często bywają przedmiotem namysłu w doktrynie. Zmiany w tym zakresie w najbliższym czasie wydają się mało prawdopodobne. W tej sytuacji zasadnym jest sformułowanie postulatów minimalnych, niewymagających zmian ustawowych, prowadzących się do czytelniejszej komunikacji organów bezpieczeństwa.

Nie w każdym wymiarze tajność jest siłą służb – zwłaszcza w dobie pandemii. Istotną wartością, mającą bezpośrednie przełożenie na skuteczność pracy operacyjnej i analitycznej, są społeczne zaufanie, wiarygodność i prestiż, o które bardzo trudno w sytuacji ograniczonej relacji ze społeczeństwem. Ich deficyt sprzyja spekulacjom i teoriom spiskowym, wpływając negatywnie na postrzeganie wszystkich służb. Dlatego postuluję:

1. Ujednolicenie raportowania ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz prokuratora generalnego. Nie ma żadnego powodu, aby pozostawiać przekazywane dane domysłom.
2. Rozbudowę przekazywanych informacji. Przepisy ustawowe opisują jedynie warunki brzegowe i to od uprawnionych podmiotów zależy, ile informacji zostanie udostępnionych. Wszystkie uprawnione podmioty powinny przedstawiać społeczeństwu zarówno

dokładną liczbę wniosków i zapytań, jak również liczbę osób, których te wnioski dotyczyły. Bezzasadne jest umieszczanie instytucji w szerszych kategoriach („inne organy”). Ponadto, przeprowadzone czynności powinny być przedstawiane w rozbiciu na powód (kwalifikacja kodeksowa lub uzasadnienie wynikające z ustaw kompetencyjnych), typ, tryb i – w przypadku kontroli operacyjnej – okres ich stosowania.

3. Szersze informowanie społeczeństwa o realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych. Corocznym sprawozdaniom powinny towarzyszyć konferencje prasowe poszczególnych instytucji i debata parlamentarna.
4. Przywrócenie stanowiska rzecznika prasowego ABW i powrót do publikowania corocznych „Raportów z działalności” tej instytucji.
5. Wprowadzenie elementarnej sprawozdawczości w zakresie wojskowych służb specjalnych i Żandarmerii Wojskowej.

*Wszystkie obliczenia, dane procentowe, wykresy i tabele pochodzą od autora.*