



Analiza KBN

Nr 18 (113) / 2022

11 listopada 2022 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Raport inwigilacyjny (edycja 2021)

[Arkadiusz Nyzio](#)

W drugiej połowie każdego roku publikowane są cztery rodzaje informacji obrazujących skalę inwigilacji w Polsce w roku poprzednim. Warto przyrzeć się statystykom dotyczącym bilingów, podsłuchów, kontroli korespondencji i danych użytkowników, którymi w 2021 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.

Najważniejsze wnioski:

1. W 2021 r. zarządzono kontrolę operacyjną lub procesową wobec 6,9 tys. osób, co jest wynikiem rekordowym odkąd prowadzona jest sprawozdawczość w tym zakresie (od 2010 r.). To wzrost o prawie jedną piątą w relacji do 2016 r. i o 8% w stosunku do roku poprzedniego.
2. W latach 2010–2021 zarządzono kontrolę wobec ponad 67 tys. osób
3. Podmiotem, który wnioskował o objęcie kontrolą operacyjną największej liczby osób, była w 2021 r. Policja (85%). Na drugim miejscu uplasowała się Straż Graniczna (4%), a na trzecim – CBA (3%).
4. Praktycznie wszystkie wnioski o zarządzanie kontroli zostają przyjęte. W 2021 r. prokuratorzy odrzucili 1,8% wniosków, a sądy – 0,3%. Miniony rok był rekordowy pod względem skuteczności wniosków (97,9%).
5. W 2021 r. odnotowano rekordową liczbę zarządzonych przedłużeń kontroli operacyjnej prowadzonej przez Policję (ponad 1,5 tys.).

6. Policja prowadziła kontrolę operacyjną przede wszystkim w związku przestępstwami przeciwko porządkowi publicznemu (przestępczość zorganizowana), przeciwko mieniu (rozboje, oszustwa) i narkotykowymi.
7. Od 2016 r. każdy rok przynosi rekordową liczbę przetworzonych danych telekomunikacyjnych, tak znacznego wzrostu jednak jeszcze nie odnotowano. W 2021 r. polskie instytucje przetworzyły ponad 1,8 mln danych, co oznacza wzrost o 18% w stosunku do roku poprzedniego. 73% z nich przetworzyła Policja.
8. Przetworzono także rekordową liczbę danych pocztowych (ponad 16 tys.), co oznacza wzrost o jedną czwartą w stosunku do roku poprzedniego. 56% z nich przetworzyła Policja.
9. W stosunku do roku poprzedniego o jedną piątą spadła liczba przetworzonych danych internetowych (ponad 20 tys.). 86% z nich przetworzyła Policja.
10. Rośnie liczba użytkowników/kont w usługach korporacji Meta (Facebook, Instagram, Messenger, Whatsapp), o które pytają polskie instytucje. W 2021 r. wystosowały żądania udostępnienia danych 12,8 tys. kont/użytkowników – 36 razy więcej niż w 2013 r. i o 8% więcej niż w roku ubiegłym. W Unii Europejskiej przodują Niemcy (45,3 tys.) i Francja (32,6 tys.), Polska zajmuje trzecie miejsce.
11. Powstaje właśnie dziesiąta instytucja mogąca prowadzić w Polsce kontrolę operacyjną i dwunasta, która może operacyjnie przetwarzać dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe – Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej.
12. Rośnie także liczba tzw. przestępstw katalogowych, w związku z którymi instytucje mogą wnioskować o prowadzenie kontroli operacyjnej.
13. Procedura kontroli uprzedniej i następczej nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi pozostaje głęboko wadliwa.

Informacje wprowadzające

Po pierwsze, uprawnione instytucje **przetwarzają** w Polsce dane związane z komunikacją międzyludzką i aktywnością teleinformatyczną (np. korespondencją mailową lub rozmową telefoniczną) w dwóch **trybach**:

- Procesowym – czyli w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, będącym pierwszym stadium (etapem) postępowania karnego. Postanowienie o wszczęciu jednej z form postępowania przygotowawczego, czyli śledztwa lub dochodzenia, jest wydawane jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie. W postanowieniu określa się czyn będący przedmiotem postępowania i jego kwalifikację prawną. Przepisy dotyczące postępowania przygotowawczego zawiera Kodeks postępowania karnego (kpk). W związku z tym ten tryb nazywa się „kodeksowym”.
- Pozaprocesowym – czyli na tzw. przedpolu postępowania karnego. W tym przypadku nie toczy się postępowanie przygotowawcze, niekoniecznie doszło w ogóle do popełnienia przestępstwa. W tym przypadku mówimy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych poza przepisami kpk, na podstawie ustaw kompetencyjnych właściwych służb (np. Policji lub służb specjalnych). W związku z tym tryb ten nazywa się „pozakodeksowym”. Zebrane w toku prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych informacje mogą (ale nie muszą) stać się podstawą do wszczęcia postępowania.

Po drugie, uprawnione instytucje przetwarzają w Polsce dane dwojakiego **rodzaju**:

- Dane stanowiące treść – czyli obejmujące informacje na temat „zawartości” komunikacji (np. treść wysłanego maila). Poświęcona jest im część 1. raportu.

- Dane niestanowiące treści (tzw. metadane) – czyli obejmujące informacje na temat samego faktu wystąpienia komunikacji/aktywności (np. godzina wysłania maila i jego adresat). Poświęcona jest im część 2. raportu.

Procedura zależy od **trybu i rodzaju danych**. Niniejszy raport poświęcony jest trybowi pozaprocesowemu i obu typom danych. Tryb procesowy został w nim częściowo uwzględniony jedynie w celu porządkującym i uzupełniającym problematykę. Trzeba wyraźnie podkreślić, że tytułowe potoczne sformułowanie „inwigilacja” odnosi się do czynności operacyjno-rozpoznawczych, a nie do danych przetwarzanych na gruncie kpk.

Sama czynność „przetwarzania”, zgodnie z [rozporządzeniem RODO](#), oznacza „operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie”.

Uzupełnieniem raportu są informacje o liczbie zapytań dotyczących kont i użytkowników, które polskie instytucje kierują do największych korporacji informatycznych (część 3.).

1. Kontrola operacyjna i procesowa

1.1. Najważniejsze pojęcia, podstawa prawna i procedura

Niejawne przetwarzanie danych stanowiących treść komunikacji pomiędzy ludźmi odbywa się drogą **kontroli operacyjnej** (w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych) lub **kontroli procesowej** (na gruncie kpk, w związku z toczącym się postępowaniem). Najczęściej łączy się je z podsłuchami, obejmują jednak także np. kontrolę zawartości przesyłek pocztowych, maili, SMS-ów i MMS-ów, zapisu rozmowy poprzez komunikatory internetowe oraz uzyskiwanie i utrwalanie obrazu lub dźwięku z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc „innych niż miejsca publiczne”. Sam podsłuch nie musi mieć związku z telekomunikacją (np. podsłuch telefonii komórkowej, PTK), ale może polegać na stosowaniu urządzeń rejestrujących różnego rodzaju sygnały, np. ukrytych kamer lub pluskiew podsłuchowych (tzw. podsłuch pokojowy).

Przetwarzanie danych stanowiących treść odbywa się więc zarówno na gruncie kpk, czyli po wszczęciu postępowania („kontrola i utrwalanie rozmów”, najczęściej nazywane po prostu kontrolą procesową), jak i pozaprocesowo, w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych (kontrola operacyjna). Obie te formy nazywane są popularnie „podsłuchem procesowym” i „pozaprocesowym”.

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.

W Polsce o zarządzenie kontroli operacyjnej wnioskować mogą cztery służby policyjne; Policja, Straż Graniczna (SG), Żandarmeria Wojskowa (ŻW) i Służba Celno-Skarbowa (SCS) działająca w ramach Krajowej Administracji Skarbowej (KAS); oraz trzy służby specjalne: Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW). Ponadto kompetencję tę posiadają Biuro Nadzoru Wewnętrznego (BNW), jednostka

organizacyjna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz trudna do sklasyfikowania Służba Ochrony Państwa (SOP).

Nowością jest przyznanie tego uprawnienia kolejnej, już dziesiątej instytucji. Mowa o Inspektoracie Wewnętrznym Służby Więziennej (IWSW), który wprowadziła do polskiego porządku normatywnego [ustawa z 22 lipca 2022 r.](#) To kolejny – obok BNW – osobliwy twór w polskim systemie bezpieczeństwa. IWSW jest jednostką organizacyjną SW, ale nie podlega jej dyrektorowi generalnemu, tylko jest nadzorowana przez ministra sprawiedliwości. Instytucja jeszcze nie powstała, 5 października br. powołano pełnomocnika [do spraw jej utworzenia](#).

Każda z instytucji prowadzi kontrolę operacyjną w granicach swoich właściwości przedmiotowych (czyli w zakresie tego, czym się zajmuje) i podmiotowych (czyli w zakresie tego, kim się zajmuje). Najszerszy katalog przedmiotowy i podmiotowy posiada oczywiście Policja.

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

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 za- rządzająca kontrolę operacyjną
Instytucja	Organ wnioskujący		
Policja	komendant główny, komendanci Centralnego Biura Śledczego, Biura Spraw Wewnętrznych i Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, 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

Inspektorat We- wnętrzny Służby Wię- ziennej (nie rozpoczął jeszcze działań)	szef (po upoważnieniu – także jego zastępca)	generalny	okręgowy w Warszawie
---	---	-----------	----------------------

Od przedstawionej powyżej reguły istnieją dwa wyjątki.

Po pierwsze, jest to tryb specjalny dotyczący przypadków „niecierpiących zwłoki”, czyli takich, w których występuje ryzyko utraty informacji oraz zatarcia lub zniszczenie dowodów. W takich sytuacjach kontrola operacyjna może być zarządzona po uzyskaniu zgody właściwego prokuratora, ale bez postanowienia 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, a zebrane w jej toku materiały – zniszczone. Po kontrolę operacyjną w trybie specjalnym może sięgać każda spośród wszystkich dziesięć instytucji wymienionych powyżej.

Po drugie, szef ABW może zarządzić podsłuchiwanie „osoby niebędącej obywatelem” RP w celu „rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym”. Zarządzenie (wraz z uzasadnieniem) szef ABW musi „niezwłocznie” przekazać prokuratorowi generalnemu i ministrowi koordynatorowi służb specjalnych (jeżeli został powołany). Prokurator generalny może nakazać zaprzestanie czynności. Udział sądu w tej procedurze nie jest przewidziany. Nie dysponujemy też jakimikolwiek informacjami dotyczącymi tego, jak często ABW sięga po to uprawnienie. Należy dodać, że jest to rozwiązanie w sposób jaskrawy niezgodne z polską konstytucją. Minęło już sześć lat jego obowiązywania.

Tajnością o szczególnej skali objęte są czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone przez wywiady – Agencję Wywiadu i Służbę Wywiadu Wojskowego. O ich działaniach zewnętrznych oficjalnie nie wiadomo dosłownie nic. Natomiast realizacja przez nie kontroli operacyjnej na terenie Polski jest dopuszczalna wyłącznie w związku z ich „działalnością poza granicami państwa” i jedynie za pośrednictwem instytucji kontrwywiadowczych, czyli ABW (w przypadku AW) oraz SKW lub ABW (w przypadku SWW).

Wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej właściwa instytucja bezpieczeństwa przedstawia wraz z „materiałami uzasadniającymi potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej”. Ustawodawca nie stworzył zamkniętego katalogu informacji, które muszą znaleźć się we wniosku, wskazał jednak – analogicznie we wszystkich ustawach kompetencyjnych – że muszą być to „w szczególności”:

1. „Numer sprawy i jej kryptonim, jeżeli został jej nadany”;
2. „Opis przestępstwa z podaniem, w miarę możliwości, jego kwalifikacji prawnej”;
3. „Okoliczności uzasadniające potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej, w tym stwierdzonej bezskuteczności lub nieprzydatności innych środków”;
4. „Dane osoby lub inne dane pozwalające na jednoznaczne określenie podmiotu lub przedmiotu, wobec którego stosowana będzie kontrola operacyjna, ze wskazaniem miejsca lub sposobu jej stosowania”;
5. „Cel, czas i rodzaj prowadzonej kontroli operacyjnej”.

We wniosku o zarządzenie kontroli właściwa instytucja bezpieczeństwa powinna zatem umieścić informację o narzędziu, przy pomocy którego będzie ona prowadzona.

[Od 2016 r.](#), dzięki orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, rodzaje kontroli operacyjnej zostały określone jednobrzmiąco we wszystkich ustawach kompetencyjnych właściwych instytucji. Ustawodawca wskazał, że kontrola operacyjna polega na:

1. „Uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych”;
2. „Uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne”;
3. „Uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej”;
4. „Uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych”;
5. „Uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek”.

Podmiot świadczący usługi, z którymi wiąże się realizacja kontroli operacyjnej (firma telekomunikacyjna, operator pocztowy, dostawca usług internetowych), jest zobowiązany do zapewnienia (na własny koszt) warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających jej prowadzenie.

Kontrola operacyjna w Polsce może być stosowana po spełnieniu dwóch kryteriów prawnych: proporcjonalności i subsydiarności.

Proporcjonalność oznacza, że kontrolę operacyjną można stosować tylko w odniesieniu do ściśle określonych czynów zabronionych – wymienionych enumeratywnie w ustawach kompetencyjnych poszczególnych służb przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego (tzw. przestępstwa katalogowe). Przedsięwzięte środki prawne powinny być adekwatne do charakteru czynu zabronionego. Policja nie może więc podsłuchiwać nikogo w związku z kradzieżą, ale w związku z rozbojem – już tak. Samo sformułowanie „przestępstwa katalogowe” jasno wskazuje, że wykluczone jest stosowanie kontroli operacyjnej (podobnie jak procesowej) w związku z wykroczeniami, np. zakłóceniem spokoju lub porządku publicznego.

Należy dodać, że katalog przestępstw jest ciągle rozszerzany, czemu nie towarzyszy zainteresowanie opinii publicznej. Przykładowo, od 30 listopada 2020 r. policjanci mogą stosować kontrolę operacyjną w związku z wytwarzaniem, posiadaniem lub obrotem nowymi substancjami psychoaktywnymi (NSP), czyli tzw. dopalaczami. Wprowadzająca to rozwiązanie [ustawa z 30 kwietnia 2020 r.](#) została poparta przez niemal cały Sejm. O wiele szersza zmiana miała miejsce pod koniec zeszłego roku, a przyniosła ją ustawa [powołująca policyjne Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości](#). Z dniem 12 stycznia 2022 r. policyjny katalog przestępstw powiększono aż o dziewięć pozycji¹.

Subsydiarność (pomocniczość) zawiera się w formule: „gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne”. Tym samym kontrola operacyjna nie może być rozwiązaniem, po które sięga się „z automatu”, domyślnie, ale dopiero po rozważeniu i wyczerpaniu innych możliwości. Ma to zabezpieczać jednostkę przed niepotrzebnym „pójściem na skróty” przez służby.

¹ Chodzi o przestępstwa: elektronicznej korupcji seksualnej małoletniego (art. 200a), propagowania pedofilii (art. 200b), wprowadzenia w błąd instytucji użyteczności publicznej co do zagrożenia, czyli fałszywego alarmu (art. 224a), bezprawnego uzyskania informacji, czyli hackingu komputerowego (art. 267), niszczenia danych informatycznych (art. 268a), zakłócania systemu komputerowego (art. 269a), wytwarzania programów komputerowych służących do zakłócania systemu komputerowego (art. 269b), kradzieży z włamaniem (art. 279) i oszustwa komputerowego (art. 287).

Jest też kryterium będące syntezą proporcjonalności i subsydiarności – można nazwać je „selektywnością”.

Kontrola operacyjna powinna być możliwie jak najmniej inwazyjna – zwłaszcza w odniesieniu do osób trzecich. Podśluchiwanie osoby X nierozzerwalnie wiąże się przecież z inwigilowaniem jej otoczenia. Kontrola operacyjna powinna być więc zorganizowana w taki sposób, aby do niejawnego przetworzenia informacji doszło w jak najmniej dotkliwy dla osób trzecich sposób.

Zagadnienia te rozważają sędziowie w ramach kontroli uprzedniej sprawowanej nad kontrolą operacyjną. Najpierw rozstrzygają, czy wnioskowana kontrola operacyjna posiada odpowiednią podstawę prawną. Przykładowo, jeśli Policja wnioskowałaby o zarządzanie kontroli operacyjnej w związku z kradzieżą, sąd miałby obowiązek wydać postanowienie odmowne, wskazując w uzasadnieniu, że art. 278 kk nie jest wymieniony w ustawie o Policji jako właściwa przesłanka prowadzenia kontroli operacyjnej. Inaczej byłoby w związku z rozbojem, gdyż art. 280 kk znajduje się w policyjnym katalogu.

Następnie sąd rozważa, czy spełniono przesłankę subsydiarności. W swoim wniosku właściwa instytucja bezpieczeństwa musi uzasadnić, że „inne środki okazały się bezskuteczne” lub wyjaśnić, dlaczego są „nieprzydatne”.

W trzeciej kolejności sędzia upewnia się, czy i w jakim zakresie (technicznym, czasowym) proponowane przez wnioskodawców rozwiązania narażają na szwank prywatność osób z otoczenia figuranta.

Sąd nie rozstrzyga zatem jedynie o tym, czy kontrola operacyjna może mieć miejsce, ale rozważa całość zagadnienia: jej cel, czas i rodzaj czynności. Każdorazowo dokonuje ważenia treści wniosku z przepisami konstytucji: prawem do ochrony prywatności (art. 47), tajemnicą komunikowania się (art. 49) i prawem do autonomii informacyjnej (art. 51). W art. 51 ust. 2 ustrojodawca określił, że władze publiczne „nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Punktem odniesienia jest art. 31 ust. 3 konstytucji, który określa dopuszczalne ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw². Ważnym punktem odniesienia jest też *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, którą Polska ratyfikowała trzydzieści lat temu.

W sensie formalnym kontrola operacyjna poprzedzona jest więc rozbudowaną procedurą wstępną. W praktyce sądowa kontrola uprzednia ma jednak w dużej mierze wadliwy lub wręcz fasadowy charakter. Sędzia otrzymuje od właściwej instytucji krótki formularz zawierający podstawowe informacje ([zob. policyjny wzór wniosku i wzór postanowienia sądu](#)). Postanowienia nie wydaje skład orzekający – z powodu konieczności ochrony informacji niejawnych sędziowie nie mają możliwości konsultowania sprawy między sobą. Nie mogą korzystać z rady funkcjonariuszy czy posiłkować się wsparciem merytorycznym zewnętrznych ekspertów. Każde tego rodzaju działanie wiązałoby się z odpowiedzialnością karną i dyscyplinarną. Decyzja jest podejmowana jednoosobowo. Jedynym instrumentem, jakim dysponuje mający wątpliwości sędzia, jest zarządzenie posiedzenia z udziałem przedstawiciela instytucji-wnioskodawcy i właściwego prokuratora.

² Art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Aby odrzucić wniosek o kontrolę operacyjną, sędzia musi dysponować jakimś argumentem. Musi też swoją decyzję uzasadnić. Jeżeli we wniosku podana jest poprawna podstawa prawna i jeżeli znajdzie się w nim przekonujące uzasadnienie wraz z formułą o spełnieniu warunku subsydiarności, to wniosek nie może, tylko musi zostać zaakceptowany. Jeśli sędzia wykryje wadę prawną (np. wnioskodawca zamierza stosować podsłuch w związku z przestępstwem spoza swojego katalogu lub przy użyciu nieadekwatnego lub niepotrzebnie inwazyjnego rozwiązania technicznego), ma obowiązek zwrócić na to uwagę i wydać postanowienie odmowne. Przysługuje na nie oczywiście zażalenie, zgodnie z procedurami kpk. Służba może też poprawić wniosek i złożyć go ponownie.

Nie ma w Polsce sędziów „etatowo” zajmujących się kontrolą operacyjną. Prowadzenie kontroli uprzedniej nad kontrolą operacyjną jest po prostu jednym z obowiązków sądów. Sama tylko Policja w 2021 r. złożyła ponad 11 tys. wniosków (czyli składała jeden co 47 minut) dotyczących ponad 6 tys. osób. Tymczasem w 2020 roku wakaty w sądownictwie wynosiły około [10%](#). Zarzucone ogromem wniosków sądy, zwłaszcza warszawski, mogą więc wprawdzie zażądać od wnioskodawców dodatkowych materiałów i wyjaśnień, ale nie tylko nie mają czasu, aby uczynić z tego regularną praktykę, ale przede wszystkim nie mają ku temu podstaw, jako że od strony formalnej zazwyczaj wszystko się zgadza.

Jeśli zaś chodzi o kontrolę procesową, to zarządza ją sąd na wniosek prokuratora (wyjąwszy wypadki niecierpiące zwłoki). Także i ta forma kontroli dotyczy zamkniętego katalogu najpoważniejszych przestępstw, który jest ujęty w [art. 237](#) Kodeksu postępowania karnego. Instytucja kontroli i utrwalania rozmów (kontrola procesowa, podsłuch procesowy) uregulowana jest na tyle odmiennie od kontroli operacyjnej, że nie sposób uznawać ją za instytucję kontrowersyjną. Jej stosowanie jest dopuszczalne wyłącznie w stosunku do osoby podejrzanej lub oskarżonego, a także w stosunku do pokrzywdzonego lub innej osoby, z którą może się kontaktować oskarżony lub która może mieć związek ze sprawcą lub z grożącym przestępstwem. Okres prowadzenia kontroli procesowej jest ściśle ograniczony (zob. dalej), a osoba, która jest jej przedmiotem, zostaje o tym poinformowana najpóźniej z końcem postępowania. Na postanowienie dotyczące kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych przysługuje też zażalenie. Zainteresowana osoba może domagać się w nim zbadania zasadności oraz legalności prowadzonych wobec niej czynności. Tego rodzaju gwarancje są nieobecne w odniesieniu do kontroli operacyjnej.

Zwraca uwagę chociażby brak w polskim prawie instytucji obowiązku informowania osoby o zakończeniu prowadzenia wobec niej kontroli operacyjnej (obowiązek notyfikacji), której wprowadzenia domagał się Trybunał Konstytucyjny. W styczniu 2022 r. posłowie opozycji złożyli w Sejmie [projekt ustawy](#) zmierzający do wprowadzenia obowiązku notyfikacji. Do momentu zamknięcia niniejszego tekstu nie nadano mu nawet numeru druku. Szansa, że w obecnej kadencji Sejmu znajdzie się większość potrzebna do jego uchwalenia, jest zerowa.

1.2. „Jawna roczna informacja”

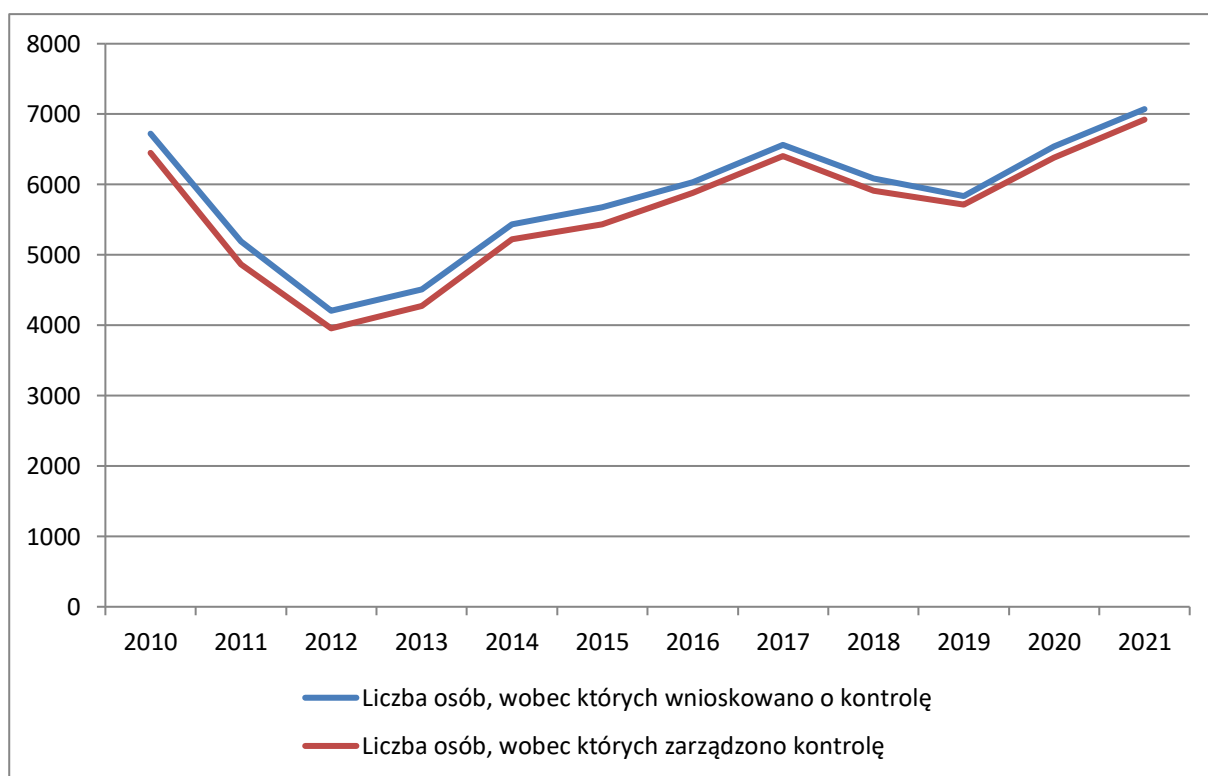
Pod koniec 2009 r., na fali kontrowersji związanych z inwigilowaniem dziennikarzy, ówczesny premier Donald Tusk przyznał, że podsłuchy zakłada się w Polsce „zbyt łatwo”. Kilka miesięcy później do Sejmu trafił rządowy projekt nowelizacji kpk i niektórych innych ustaw ([druk z 31 marca 2010 r.](#)). Droga tej ustawy, przyjętej zgodnie przez wszystkie siły parlamentarne, 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 kontekście których wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej nie uzyskał zgody prokuratora. Dotycząca roku ubiegłego informacja powinna być przedstawiona parlamentowi do 30 czerwca roku następnego.

Datowana na 8 czerwca 2022 r. „jawna roczna informacja” obejmująca 2021 r. została opublikowana 9 czerwca. Poniższy wykres 1. przedstawia najważniejsze ujęte w niej dane, czyli liczbę osób, których dotyczyły złożone wnioski i osób objętych kontrolą, osadzone na szerszym tle historycznym.

Trzeba zaznaczyć, że w „jawnych rocznych informacjach” jest mowa o liczbie osób wskazanych we wnioskach, a nie o liczbie wniosków. Dla uproszczenia wyводу będę zatem posługiwał się akronimem OW, oznaczającym liczbę osób, których dotyczyły wnioski („osobowniosek”).

Wykres. 1. Kontrola operacyjna i procesowa w latach 2010–2021 – liczba OW i osób, wobec których zarządzono kontrolę



W 2021 r. zarządzono kontrolę operacyjną lub procesową wobec 6922 osób, przy 6384 osobach w roku poprzednim, co oznacza wzrost o 538 osób. To nie tylko kontynuacja trendu wzrostowego, ale także wynik rekordowy w całym okresie objętym sprawozdawczością. Liczba osób, wobec których zarządzono kontrolę operacyjną, zwiększyła się o niemal jedną piątą w porównaniu z 2016 r.

Mogłoby się wydawać, że, przedstawiając sprawę obrazowo, w każdej polskiej gminie w 2021 r. znajdowały się prawie trzy 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 2021 r. mogły jeszcze trwać kontrole zarządzane w 2020 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 zarządzenia 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 wiosny 2020 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 2021 r., przy czym ostatnią fazę przedłużenia zarządzono jeszcze w 2020 r.

Nie wiadomo więc, jaka jest całościowa liczba 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).

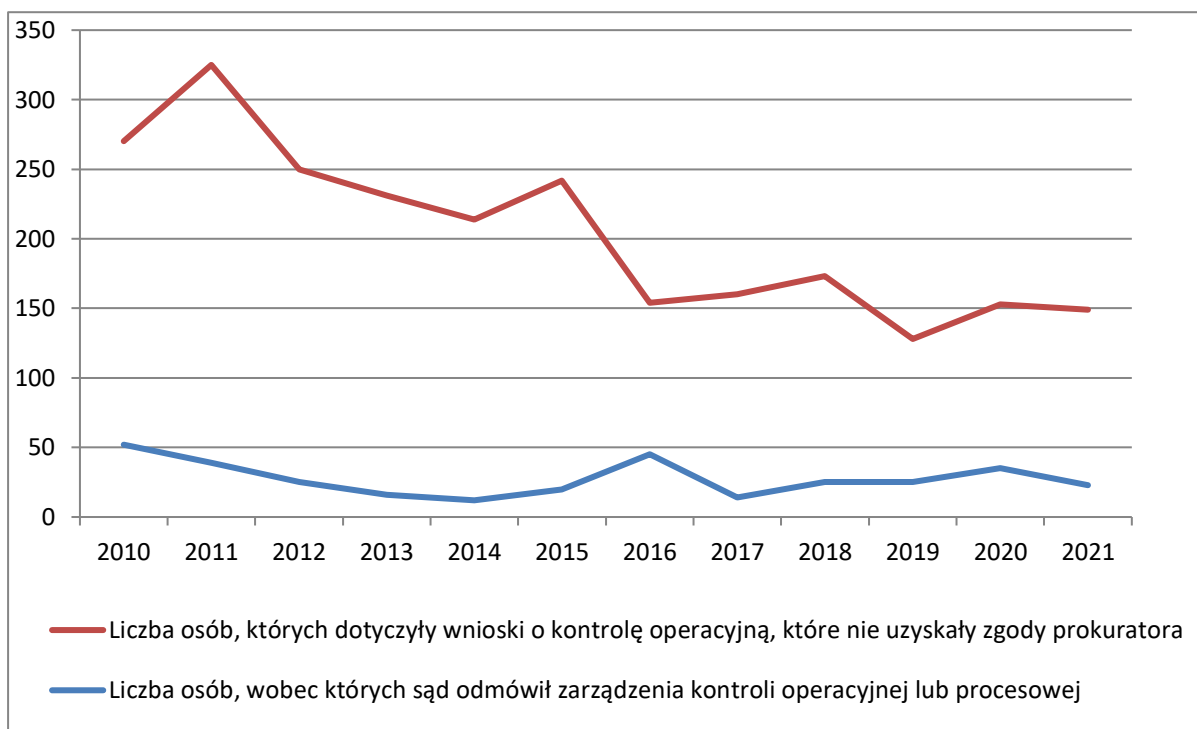
Utrzymuje się również trend polegający na tym, że niemal wszystkie osoby, których dotyczą wnioski, stają się przedmiotem kontroli. Od 2016 r. wskaźnik ten przekracza 97%. Jeśli instytucje wnioskuje o objęcie kogoś kontrolą, jest niemal pewne, że będzie miała ona miejsce.

Kolejny wykres (nr 2) przedstawia liczbę OW, na które nie zgodzili się prokuratorzy lub w przypadku których postanowienia odmowne wydali sędziowie.

O tym, że kontrola nie zostaje zarządzona, częściej decydują prokuratorzy niż sędziowie. Nie należy jednak wyciągać z tego wniosku, że postawa sądów jest bardziej „liberalna”. Przyczyna tej dysproporcji tkwi w procedurze. Jak wspomniano, 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.

Wykres 2. Kontrola operacyjna i procesowa w latach 2010–2021 – liczba OW, które nie uzyskały zgody prokuratora i wobec których sędziowie wydali postanowienia odmowne

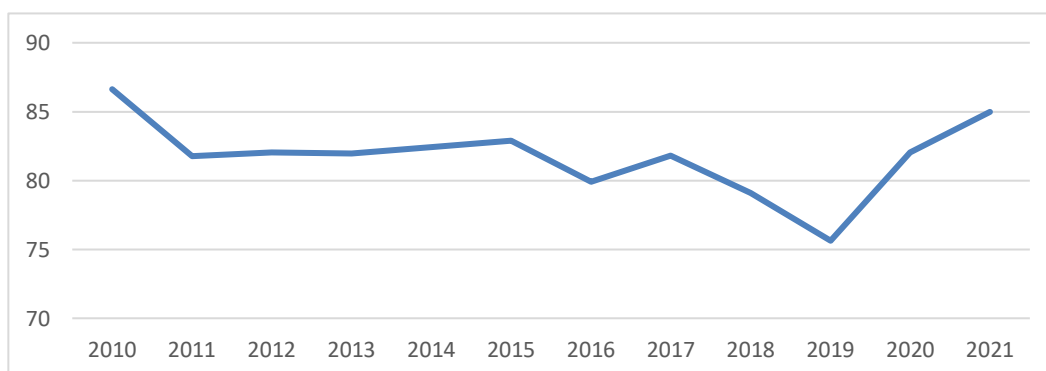


Odwrotna proporcja byłaby niepokojącym sygnałem, świadczącym o tym, że niezawisli sędziowie muszą korygować zbyt pobłażliwe podejście prokuratury. Od 2010 r. ani razu nie zdarzyło się, aby liczba osób, w przypadku których sąd odmówił zarządzenia kontroli, przekroczyła 0,8% wszystkich OW. W 2021 r. wyniosła 0,3%.

Jakie są powody niewyrażenia zgody lub niezarządzenia kontroli – nie wiadomo. Żadna, nawet najbardziej ogólna, statystyka w tym zakresie nie jest znana. Przedstawiane przez prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta (pełnił tę funkcję w latach 2010–2016) „jawne roczne informacje” były tak lakoniczne, jak to tylko możliwe. Jednostronicowe dokumenty zawierały jedynie podstawowe liczby 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 4., który uszczegóławia dane dotyczące liczby osób objętych kontrolą.

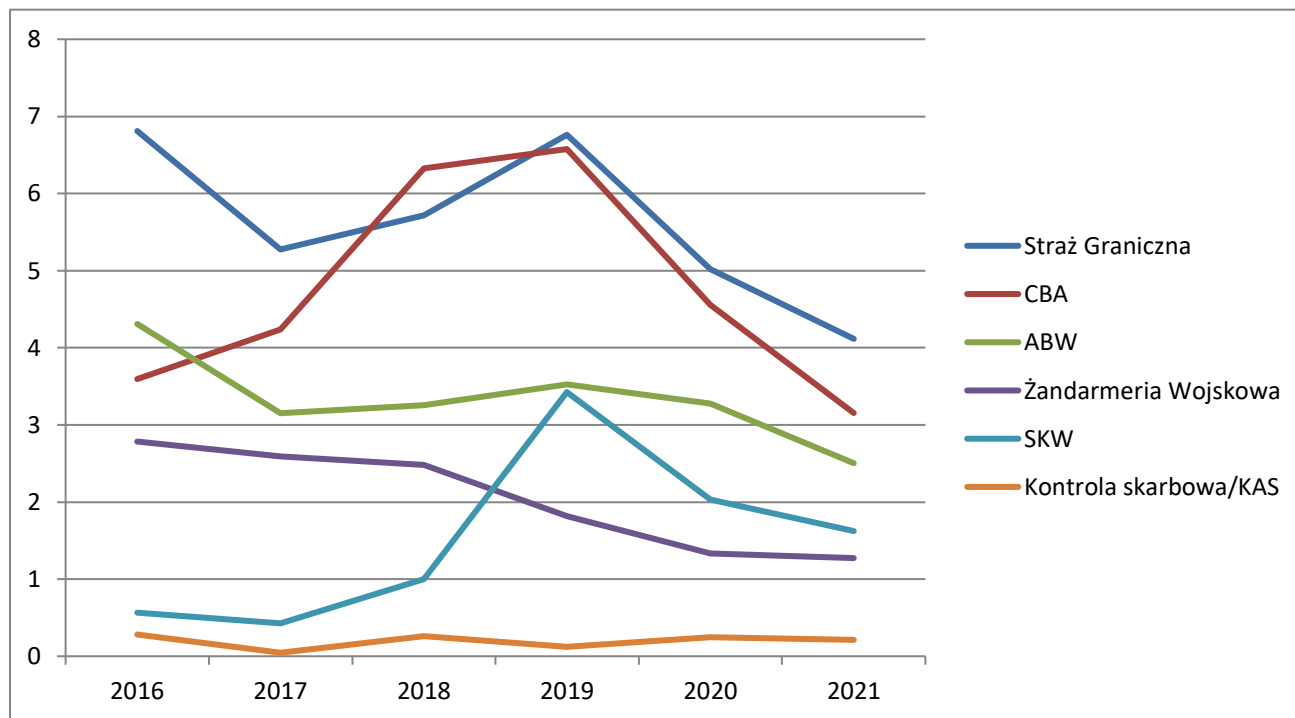
Poprzedza go wykres 3. obrazujący rosnący w ostatnich latach udział Policji we wszystkich OW.

Wykres 3. Kontrola operacyjna w latach 2010–2021 – udział Policji (w %) w ogólnej liczbie OW



W 2021 r. odnotowano niemal rekordowy udział Policji we wszystkich OW. Pozostałe podmioty odpowiadały za zaledwie 15%. Ilustruje to wykres 4.

Wykres 4. Kontrola operacyjna w latach 2016–2021 – procentowy udział poszczególnych instytucji bezpieczeństwa (poza Policją) w ogólnej liczbie OW



Przepaść oddzielająca Policję, która w 2021 r. wygenerowała wnioski o kontrolę operacyjną wobec ponad 6 tys. osób, od pozostałych instytucji jest ogromna i taka z pewnością pozostanie. Decyduje o tym szeroki zakres zadań tej instytucji.

Przez kilka lat widoczne było zwiększające się zainteresowanie kontrolą operacyjną ze strony CBA. W 2016 r. instytucja ta wnioskowała o objęcie kontrolą 217 osób, w 2017 r. – 278, w 2018 r. – 385, a w 2019 r. – 384. W 2020 r. trend wzrostowy został zatrzymany, jako że CBA wnioskowało o kontrolę operacyjną wobec 298 osób. W 2021 r. wnioski dotyczyły tylko 223 osób. Tym samym CBA uplasowało się na trzecim miejscu, za Policją i SG (skierowała wnioski dotyczące 291 osób). Kolejność z 2019 i 2020 r. została tym samym utrzymana.

Godnymi odnotowania nieobecnyymi na wykresie 4. są SOP i BNW, 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 latach 2018–2020). Także BNW 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 bezpieczeństwa i odejmując ją od liczby wszystkich OW. Analogiczny zabieg pozwala ustalić, jak często sądy wydają postanowienia odmowne dotyczące zarządzenia kontroli procesowej. Efekt tych obliczeń ilustruje zamieszczona poniżej tabela 2.

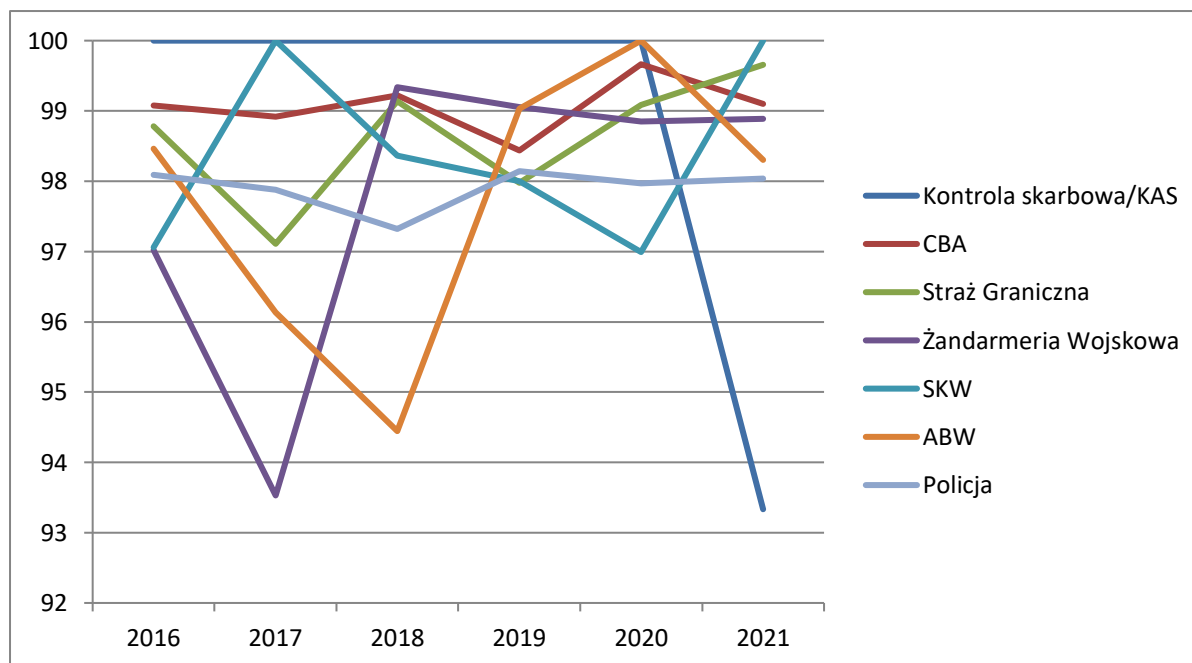
Tabela 2. Kontrola procesowa – liczba OW prokuratorów i ich skuteczność

Rok	Liczba osób, o objęcie których kontrolą procesową wnioskowali prokuratorzy	Liczba osób, w przypadku których sądy wydały postanowienia odmowne	Skuteczność wniosków prokuratorskich (w %)
2016	106	2	98,1
2017	162	2	98,8
2018	114	3	97,4
2019	125	3	97,6
2020	97	6	93,8
2021	151	12	92
suma	755	28	nd.
średnio	126	5	96,3

W latach 2016–2021 kontrolę procesową zarządzono wobec 727 osób. Oznacza to, że w porównaniu do kontroli operacyjnej jest zjawiskiem o marginalnej skali (pięćdziesiąt razy mniejszym).

Dwa kolejne wykresy (5. i 6.) rozwijają dane z wykresów od drugiego do czwartego, wskazując, której instytucji najtrudniej było przeforsować swoje wnioski. W pierwszej kolejności przedstawiona zostanie kwestia zgody prokuratorów.

Wykres 5. Kontrola operacyjna w latach 2016–2021 – odsetek OW, które uzyskały zgodę prokuratora w podziale na instytucje bezpieczeństwa



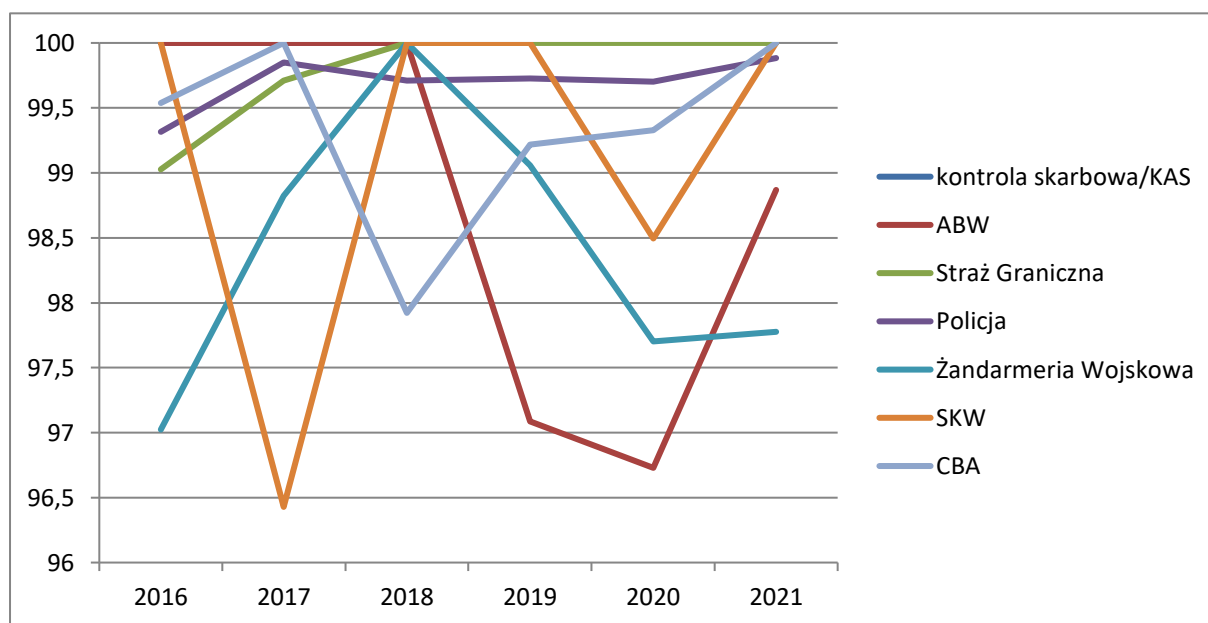
Tym, co rzuca się w oczy, jest bardzo wysoka skuteczność wniosków – prokuratorzy odrzucają zaledwie kilka procent z nich. Jediną instytucją, która mogła poszczycić się stuprocentową skutecznością w latach 2016–2020, była „skarbowka”. Krajowa Administracja Skarbowa została utworzona w 2017 r. w wyniku 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 2016–2021 tzw. skarbowka i KAS wnioskowały o objęcie kontrolą operacyjną 74 osób. W 2021 r. prokurator generalny zakwestionował objęcie kontrolą operacyjną jednej osoby, co – w związku z tym, że KAS złożyła wnioski dotyczące zaledwie 15 osób –

spowodowało widoczny na wykresie wyraźny spadek. To właśnie tej instytucji przypadł w udziale najgorszy wskaźnik procentowy skuteczności wniosków (93%). Na drugim miejscu uplasowała się Policja (prokuratorzy odrzucili wnioski dotyczące 2% osób).

Jeśli chodzi o ujęcie liczbowe, to niekwestionowanym liderem w zakresie niezyskanej zgody prokuratorskiej jest oczywiście Policja. W latach 2016–2021 prokuratorzy nie zgodzili się na objęcie kontrolą 644 osób wymienionych w jej wnioskach, co stanowi więcej niż sześciokrotność sumy przypadków dotyczących wszystkich pozostałych instytucji razem wziętych. Wynika to jednak z liczby policyjnych OW, która w tych latach była blisko pięć razy wyższa niż liczba OW wszystkich pozostałych instytucji.

Zamieszczony poniżej wykres 6. przedstawia analogiczne dane dotyczące postanowień sądów.

Wykres 6. Kontrola operacyjna w latach 2016–2021 – odsetek 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 2016–2021 (dla tego też są niewidoczne na wykresie).

W ujęciu liczbowym sądy odrzuciły oczywiście najwięcej OW Policji (90 przez ostatnie sześć lat), a w ujęciu procentowym – SKW (3,6% w 2017 r.) i ABW (3,3% w 2020 r.). W 2021 r. aż trzy instytucje nie spotkały się z odmową sądu: SKW, CBA, SG i KAS.

Zamieszczona poniżej tabela 3. przedstawia łączną liczbę OW w podziale na poszczególne instytucje i ich łączną skuteczność (czyli uwzględniając zarówno prokuratorów, jak i sądy).

Trzeba zauważyć, że udział służb specjalnych w kontroli operacyjnej jest niewielki. Przez sześć lat tego rodzaju instytucje wnioskowały o objęcie kontrolą operacyjną 3,6 tys. osób (9,7%), zaś za pozostałe 33,7 tys. osób (90,3%) odpowiadają służby policyjne.

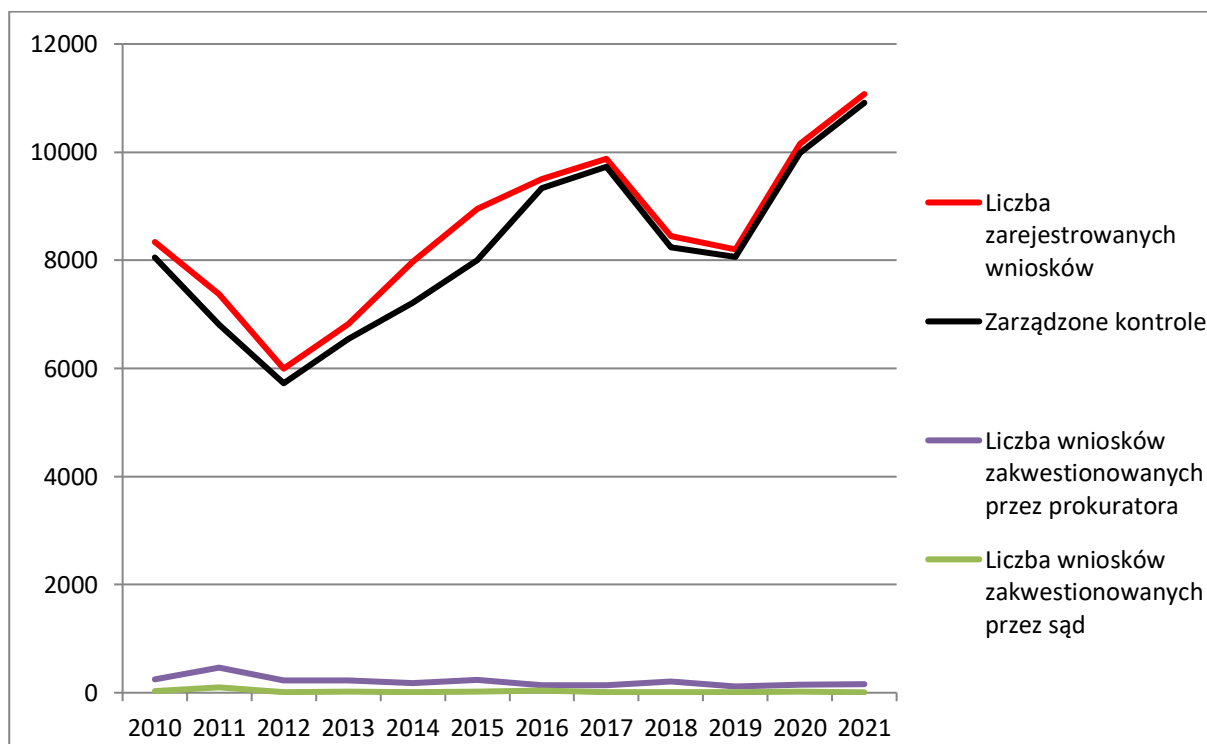
Tabela 3. Osobownioski w latach 2016–2021 w podziale na instytucje bezpieczeństwa i ich sumaryczna skuteczność

Instytucja	Łączna liczba osób, których dotyczyły wnioski (w nawiasie % wszystkich OW)	Łączna skuteczność wniosków (w %)
Policja	30 794 (82,4)	97,6
Straż Graniczna	2119 (5,7)	98,3
CBA	1785 (4,8)	98,3
ABW	1262 (3,4)	96,6
Żandarmeria Wojskowa	772 (2,1)	95,8
SKW	571 (1,5)	97,7
kontrola skarbowa/KAS	74 (0,2)	98,6
suma	37 377	nd.
średnio	nd.	97,6

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. Z datowanym na 30 czerwca dokumentem opinia publiczna mogła się zapoznać 5 lipca.

Wykres 7. Wnioski Policji o zastosowanie kontroli operacyjnej w latach 2010–2021 – zarejestrowane, zarządzane i zakwestionowane



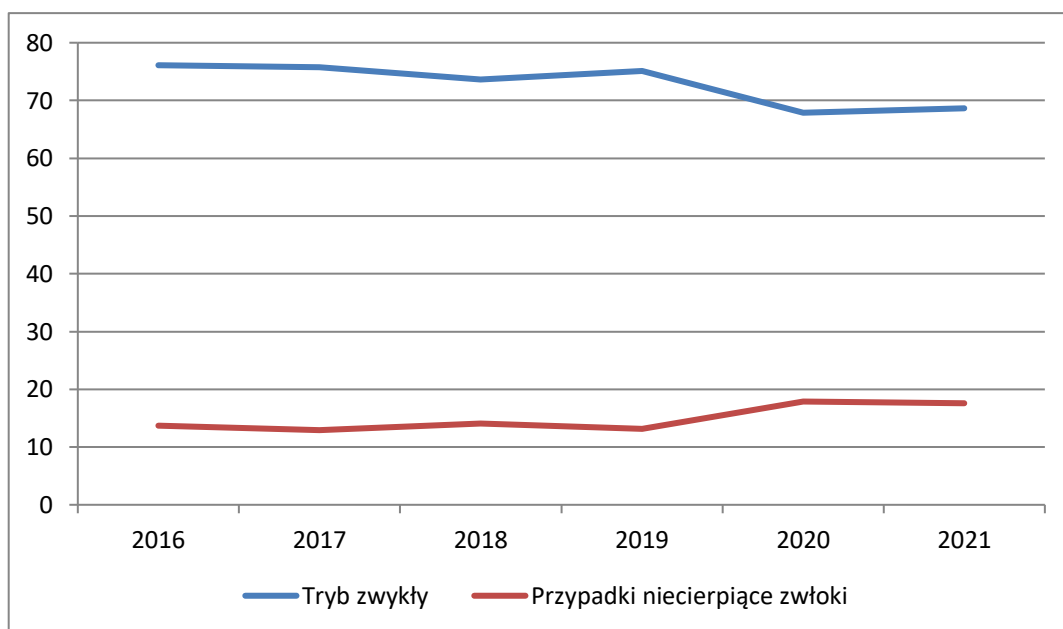
Dane te nie pokrywają się z wykresem 1. z oczywistego powodu – obejmuje on liczbę osób, których dotyczyły wnioski (OW), tutaj jest zaś mowa o liczbie wniosków. W 2021 r. Policja wnioskowała o objęcie kontrolą 6009 osób, złożyła zaś ponad 11 074 wniosków. Możemy się tylko domyślać, z czego wynika ta dysproporcja. Po pierwsze, liczba wniosków obejmuje również wnioski o przedłużenia (przynajmniej czasami – zob. dalej). Po drugie, istotną rolę odgrywa zapewne typ i przedmiot kontroli (np. odrębne wnioski dotyczące różnych numerów telefonów 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, ponieważ każde przedłużenie kontroli jest zarządzeniem kontroli.

Natomiast w 2021 r. odnotowano 10 912 zarządzeń, w tym 7489 w trybie zwykłym i 1920 w trybie specjalnym. Po odjęciu ich sumy od ogólnej liczby zarządzeń otrzymujemy 1503, czyli wskazaną w informacji liczbę przedłużeń.

Wydaje się być to czytelne, nie chciałem jednak opierać się na przypuszczeniu, stąd kolejny wykres obejmuje jedynie lata 2016–2021, w których raportowano przedłużenia w ten sam sposób.

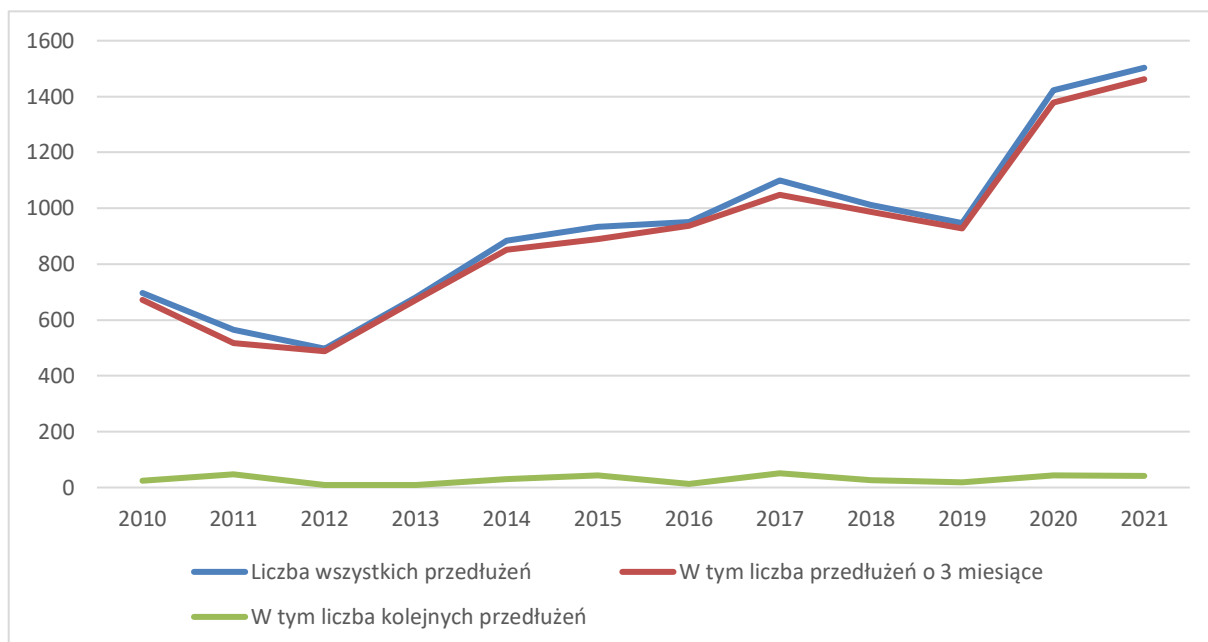
Wykres 8. Zarządzona kontrola operacyjna, o którą w latach 2016–2021 wnioskowała Policja, w podziale na tryb (w %)



W przypadku Policji zdecydowanie dominuje tryb zwyczajny. Tryb specjalny obejmuje średnio 15% wszystkich przypadków, przy czym w ostatnich dwóch latach był rekordowo wysoki (niemal 18%).

Jak wspomniano, minister przedstawia także informacje dotyczące liczby przedłużeń kontroli operacyjnej, o które wnioskowała Policja.

Wykres 9. Zarządzone przedłużenia kontroli operacyjnej, o które w latach 2010–2021 wniosko- wała Policja (suma i okresy przedłużeń)



Utrzymany został trend z 2020 r., rekordowego jeśli chodzi o liczbę przedłużeń (1422). W 2021 r. rekord został pobity (1503).

Z wykresu wynika, że w ogromnej większości przypadków Policja ogranicza się do kontroli trwającej do pół roku (czyli maksymalnie trzy miesiące kontroli plus przedłużenie trwające maksymalnie trzy miesiące). W 2021 r. doszło do 41 wykraczających poza tę granicę przedłużeń będących konsekwencją wniosków Policji.

Dysponujemy również danymi dotyczącymi typów przestępstw, w związku z którymi zarejestrowano policyjne wnioski. Niestety, obejmują one jedynie lata 2016–2021. Z uwagi na szeroką rozpiętość danych ich przedstawienie w formie wykresu nie jest możliwe. Trzeba jednak zaznaczyć, że dominują przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu³ (2016 – 1018, 2017 – 6915, 2018 – 5473, 2019 – 5704, 2020 – 7179, 2021 – 7 676), dystansując przestępstwa przeciwko mieniu⁴ (2016 – 1684, 2017 – 1746, 2018 – 1283, 2019 – 980, 2020 – 481, 2021 – 1322). 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.

Oddzielnie należy odnotować ogromny wzrost zarejestrowanych wniosków związanych z przestępczością narkotykową⁵. Po raz pierwszy wyodrębniono ją w informacji za 2016 r. (4549 przypadków). W dokumentach za lata 2017–2018 była nieobecna, w informacji za 2019 r. powróciła

³ Spośród nich (art. 252–264a kk) do tzw. przestępstw katalogowych Policji należą: branie zakładnika (art. 252 kk) oraz branie udziału w zorganizowanej grupie i związku przestępczym (art. 258 kk).

⁴ Spośród nich (278–295 kk) do tzw. przestępstw katalogowych Policji należą: kradzież z włamaniem (art. 279 kk), rozbój (art. 280 kk), kradzież rozbójnicza (art. 281 kk), wymuszenie rozbójnicze (art. 282 kk), podłączenie się do cudzego aparatu telefonicznego (art. 285 kk), oszustwo (art. 286 kk) i oszustwo komputerowe (art. 287 kk).

⁵ W art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji prawodawca wpisał do tzw. przestępstw katalogowych Policji przestępstwa: „nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich prekursorami lub nowymi substancjami psychoaktywnymi oraz materiałami

(228), w 2020 r. pobito w tym względzie rekord (6022 przypadki), a w 2021 r. odnotowano 1269 takich przypadków (trzecie miejsce).

2. Przetwarzanie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych

2.1. Najważniejsze pojęcia, podstawa prawna i procedura

Drugim rodzajem danych przetwarzanych przez polskie instytucje bezpieczeństwa są dane niestanowiące treści: telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe. Pozyskiwane są przede wszystkim następujące rodzaje danych:

a) w kategorii danych telekomunikacyjnych:

- raporty połączeń, czyli tzw. dane billingowe – dla numeru telefonu, dla numeru IMEI (unikalny numer każdego urządzenia) i dla stacji bazowej (BTS),
- lokalizacje stacji abonenckich – określenie bieżącego położenia telefonu (geolokalizacja),
- dane użytkowników – ustalenie danych osoby w oparciu o numer telefonu lub ustalenie numeru telefonu danej osoby,

b) w kategorii danych internetowych:

- raporty połączeń – np. odwiedzane strony internetowe,
- dane użytkowników – ustalanie danych osobowo-adresowych dla danego numeru IP lub adresu mailowego czy ustalenie usługi internetowej w oparciu o adres czy numery PESEL, NIP i REGON,

c) kategorii danych pocztowych:

- dane o użytkownikach i usługach – np. dane osobowo-adresowe odbiorców i nadawców.

Zgodnie z ustawą Prawo telekomunikacyjne, operatorzy publicznych sieci telekomunikacyjnych i dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych mają obowiązek prowadzić retencję danych. Nazywamy w ten sposób zatrzymywanie przez operatorów-usługodawców informacji o aktywności usługobiorców. Firmy oferujące tego rodzaju usługi, np. operatorzy telefonii komórkowej, są zobowiązane przez rok przechowywać informacje o aktywności swoich klientów, np. o wybieranych numerach. Jest to czynność rutynowa i dotyczy aktywności każdego użytkownika. Dostawcy usług internetowych i pocztowych przechowują tego rodzaju dane przez okres, który jest im potrzebny do świadczenia usługi.

Przetwarzanie danych niestanowiących treści także odbywa się w dwóch trybach: procesowym i pozaprocessowym, czyli w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W uprawnienie wyposażono te same instytucje, o których była mowa wcześniej – służby policyjne i specjalne oraz SOP, BNW i IWSW. Różnica polega na tym, że, w odróżnieniu od kontroli operacyjnej, AW i SWW nie muszą w tym zakresie sięgać po pośrednictwo ABW lub SKW. Tym samym aż 12 podmiotów wyposażono w Polsce w prawo do operacyjnego przetwarzania danych niestanowiących treści. Regulują to przepisy ustaw kompetencyjnych, a uszczegóławiają przepisy wewnętrzne (np. [zarządzenie](#) komendanta głównego Policji z marca 2022 r.).

Operacyjne przetwarzanie danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych różni się od kontroli operacyjnej w kilku ważnych aspektach, które sprawiają, że jest rozwiązaniem zdecydowanie powszechniejszym.

jądroowymi i promieniotwórczymi”. Przystępnością narkotykową określają przepisy karne zawarte w Ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii z 29 lipca 2005 r.

Po pierwsze, nie jest ono objęte klauzulą subsydiarności. Uprawnione instytucje mogą więc sięgać po dane tego rodzaju nie tylko wtedy, gdy „inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne”, ale zawsze wtedy, kiedy uznają to za stosowne – w granicach swoich właściwości. Obejmują one działanie w celu:

- „zapobiegania lub wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych albo w celu ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych” (Policja),
- „zapobiegania lub wykrywania przestępstw oraz przestępstw skarbowych” (SG),
- „realizacji zadań” (ABW, SKW, CBA),
- „zapobiegania lub wykrywania przestępstw, w tym przestępstw skarbowych”, albo w celu „ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych” (ŻW),
- „zapobiegania przestępstwom skarbowym” i przestępstwom lub wykrywania tych przestępstw oraz wykonania zadań związanych z „ujawnianiem i odzyskiwaniem mienia zagrożonego przepadkiem” (SCS),
- „rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw” (SOP),
- „zapobiegania lub wykrywania przestępstw” (BNW),
- „rozpoznawania i wykrywania przestępstw oraz zapobiegania im” (IWSW).

O celu przetwarzania danych niestanowiących treści przez AW i SWW ustawodawca nie wspomina.

Sformułowania te są bardzo ogólne, a brak klauzuli subsydiarności jest krytykowany jako pole do potencjalnych nadużyć. Przykładowo, Rzecznik Praw Obywatelskich [wskazywał w 2021 r.](#), że użyte przez ustawodawcę sformułowania nie spełniają wymogu jasności przepisów. Oględnie ujęty cel przetwarzania danych może oznaczać „brak selektywności już na etapie rozpoczęcia pozyskiwania (...), czyli możliwości uzyskiwania przez służby danych w postępowaniach w sprawie bliżej nieokreślonych czynów zabronionych, bez względu na ich szkodliwość społeczną”. Z kolei brak subsydiarności otwiera możliwość wykorzystywania danych „nie tylko wówczas, gdy jest to rzeczywiście konieczne do wykrywania lub zapobiegania przestępstwom, ale także wtedy, gdy jest to po prostu najprostsze i najwygodniejsze”.

Po drugie, tak jak w przypadku kontroli operacyjnej, przedsiębiorca telekomunikacyjny, operator pocztowy i usługodawca świadczący usługi drogą elektroniczną muszą nieodpłatnie udostępnić dane niestanowiące treści właściwej instytucji bezpieczeństwa. Przetwarzanie danych niestanowiących treści może jednak odbywać się bez udziału firmy oferującej daną usługę. Instytucje bezpieczeństwa nie muszą każdorazowo zwracać się z wnioskami do dostawców usług internetowych, przedsiębiorców telekomunikacyjnych i operatorów pocztowych z wnioskami o udostępnienie danych dotyczących aktywności danego użytkownika. Mogą przetwarzać je we własnym zakresie, przy pomocy stałego, bezpiecznego połączenia. Warunkiem jest zawarcie porozumienia z daną firmą-operatorzem.

Po trzecie, w odróżnieniu od kontroli operacyjnej, operacyjne przetwarzanie danych niestanowiących treści 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 przetworzonych 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 wojskowych z 1997 r. Datowana na 11 lipca 2022 r. „zagregowana informacja” obejmująca rok ubiegły została opublikowana trzy dni później.

Trzeba zaznaczyć, że powyższy punkt nie odnosi się do danych abonenckich, czyli podstawowych informacji dotyczących np. imienia i nazwiska oraz adresu abonenta, do którego należy numer telefonu. Przetwarzanie tego rodzaju 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.

W trybie procesowym uprawnienie przetwarzania danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych przysługuje prokuratorom (na etapie postępowania przygotowawczego) i sądom (na etapie postępowania sądowego). Umocowano je w [art. 218 kpk](#), poświęconym obowiązkowi wydania korespondencji, przesyłek i danych. Artykuł ten stanowi, że właściwe podmioty 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.

Przetwarzanie danych w trybie procesowym jest zwolnione z następczej formy kontroli. Nie jest też w tym zakresie prowadzona sprawozdawczość. 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. Osoby, których dane przetworzono 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 przetwarzania danych jest na tyle odmienna od trybu operacyjno-rozpoznawczego, że – tak jak kontrola procesowa – nie powinna być traktowana jako inwigilacja.

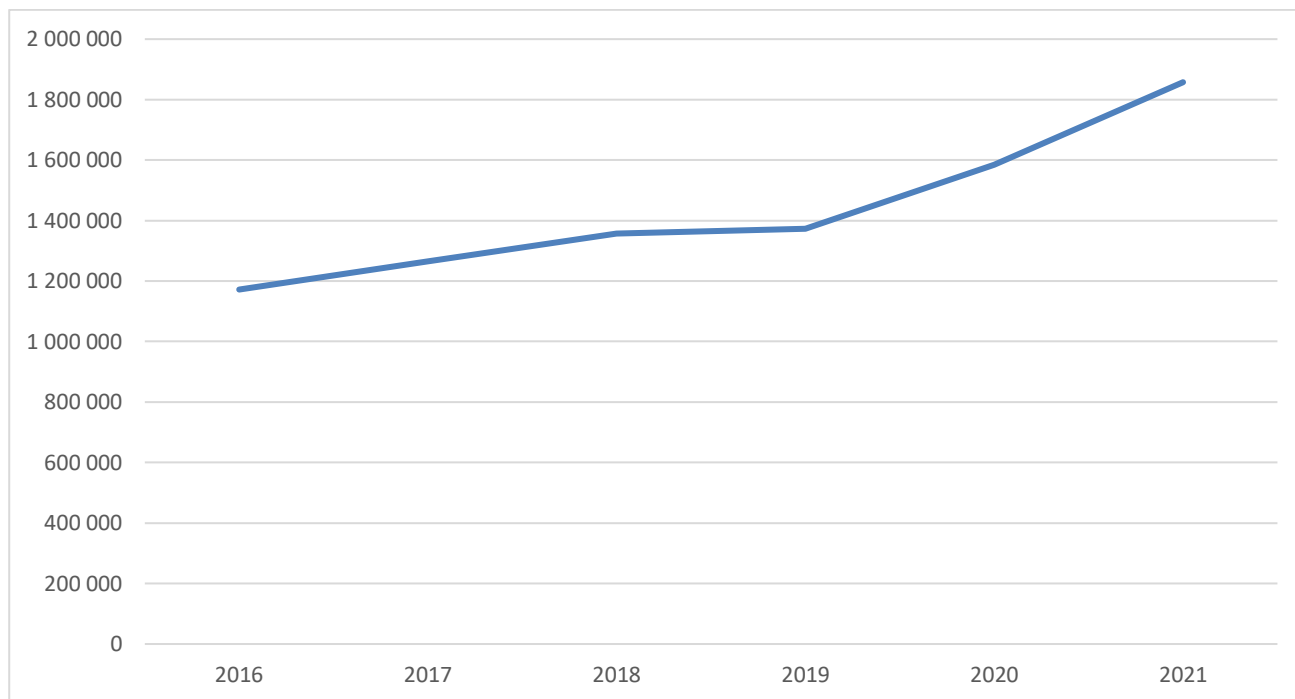
2.2. „Zagregowana informacja na temat przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych oraz wyników przeprowadzonych kontroli”

„Zagregowane informacje” to dwu- lub trzypięciostroniowe, 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.

Z roku na rok rośnie liczba danych niestanowiących treści przetworzonych w trybie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ilustruje to wykres 10.

Zdecydowana większość (97,7%) danych przetworzonych w latach 2016–2021 to dane telekomunikacyjne. Dane internetowe stanowią 1,6%, a pocztowe – 0,7%. Nie wiadomo, jaka część z nich to dane przetworzone za pośrednictwem usługodawców, a jaką instytucje bezpieczeństwa przetworzyły przy użyciu stałych łącz.

Wykres 10. Liczba danych niestanowiących treści przetworzonych w trybie czynności operacyjno-rozpoznawczych w latach 2016–2021



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.

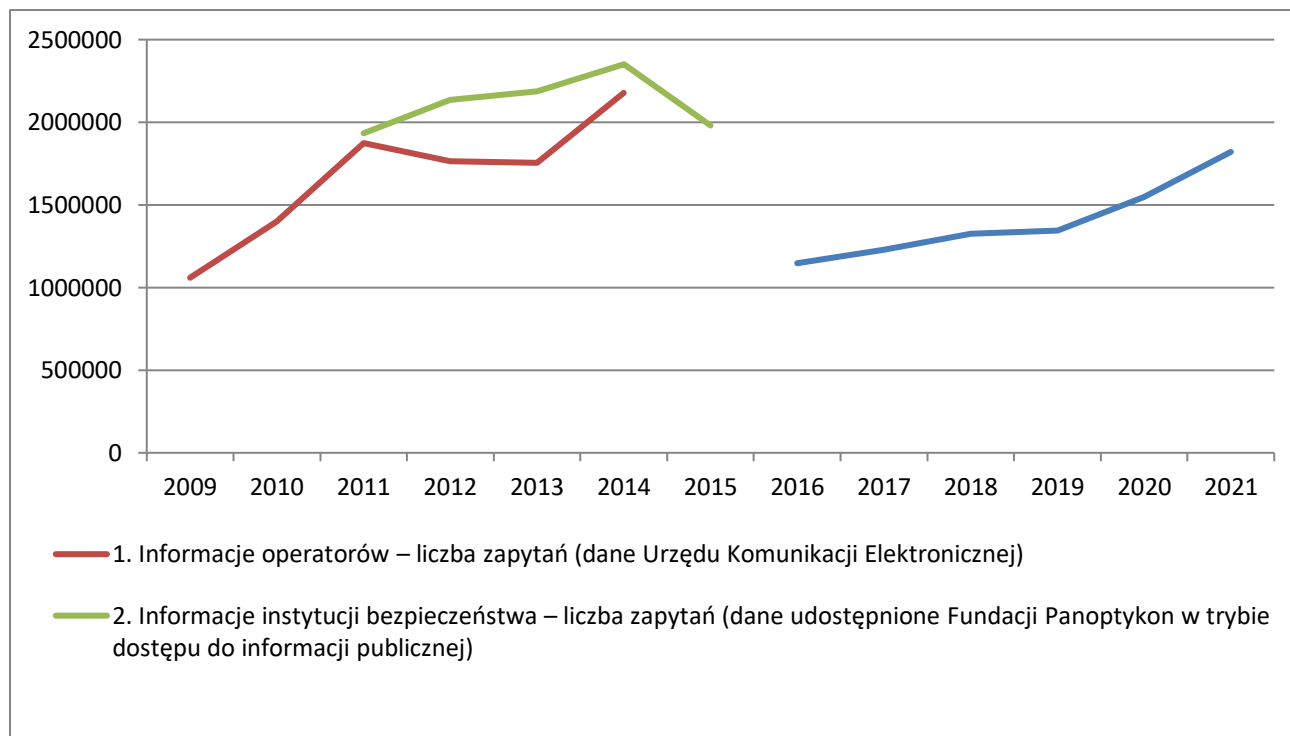
Zamieszczony poniżej wykres 11. przedstawia przetworzone w latach 2016–2021 dane telekomunikacyjne. Umieszczono je na szerszym, choć nieco kłopotliwym tle porównawczym. Wymaga to kilku zdań wyjaśnienia.

Historyczne 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 przetwarzania danych pochodzących z retencji.

Wykres 11. przedstawia informacje dotyczące danych telekomunikacyjnych zebrane przez UKE i Fundację Panoptykon oraz przedstawione parlamentowi przez ministra sprawiedliwości w ramach „zagregowanej informacji” z lat 2016–2021.

Wykres 11. Dane telekomunikacyjne w latach 2009–2021 – liczba zapytań i przetworzonych danych



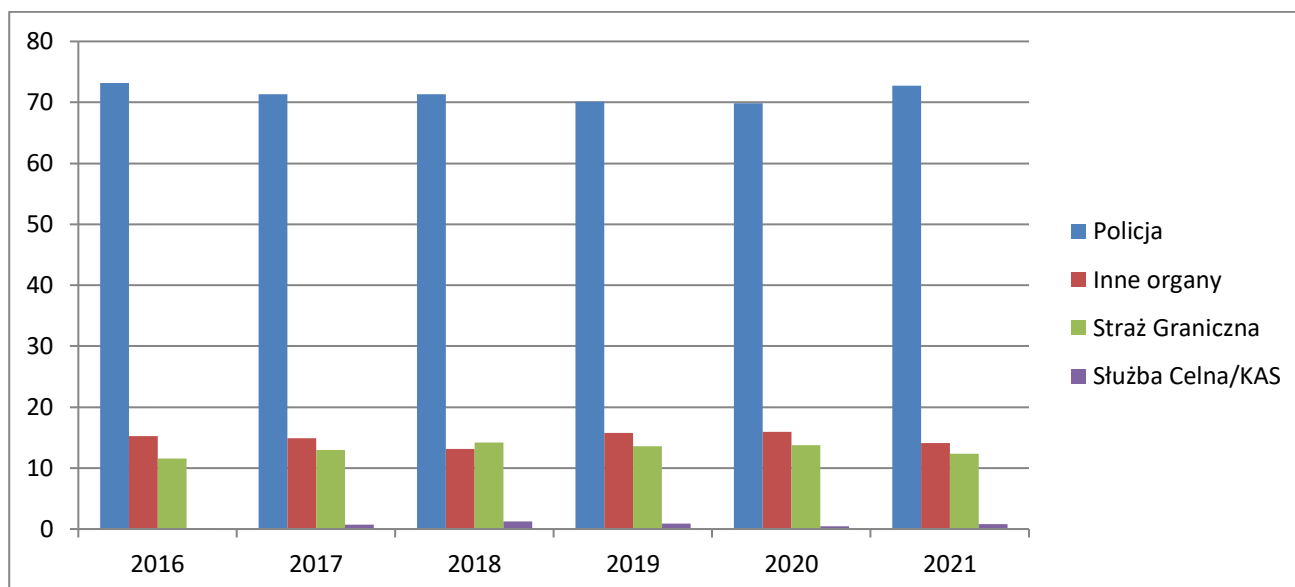
Trzeba zauważyć, że dane UKE (seria 1 na wykresie) uwzględniają zapytania wszystkich uprawnionych instytucji, w tym sądów i prokuratorów (nieprzedstawionych w seriach 2 i 3) oraz instytucji bezpieczeństwa, które nie udzieliły odpowiedzi na pytania Fundacji Panoptykon (seria 2). Pomimo węższego grona 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. Wy tłumaczenie tego faktu jest proste – „zagregowana informacja” ministra sprawiedliwości nie uwzględnia danych abonenckich. Dzięki analizom Fundacji Panoptykon wiadomo, że składały się one na około 35–45% wszystkich zapytań służb, co tłumaczy dystans dzielący serie 2. i 3.

Od 2016 r. każdy kolejny rok przynosi rekordową liczbę przetworzonych danych telekomunikacyjnych i nie inaczej było 2021 r. Tak znacznego wzrostu jednak w tym zakresie jeszcze nie odnotowano: w 2020 r. przetworzono ponad 1,5 mln danych telekomunikacyjnych, a w 2021 r. – ponad 1,8 mln.

Kolejny wykres przedstawia przetwarzane w latach 2016–2021 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 12. Dane telekomunikacyjne w latach 2016–2020 – procent przetworzonych danych w podziale na instytucje bezpieczeństwa

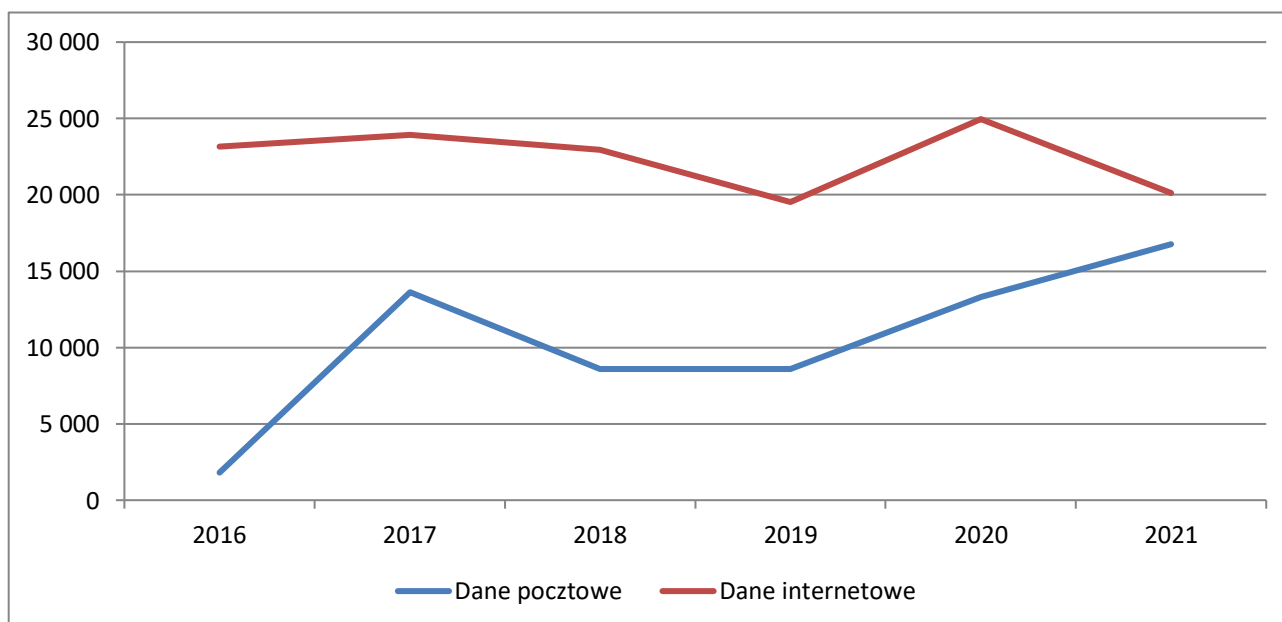


W 2021 r. Policja przetworzyła ponad 1,3 mln danych telekomunikacyjnych (73%). Nie wiadomo, jakiego rodzaju były to dane – jaką ich część stanowiły billingi, a jaką dane geolokalizacyjne. Jest to regres – informacje te zamieszczono w pierwszej „zagregowanej informacji” opublikowanej w 2017 r. Dane telekomunikacyjne 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%. Nie wiadomo, dlaczego w latach 2018–2021 zrezygnowano 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 (13.) przedstawia dane internetowe i pocztowe. W tym przypadku przedstawienie szerszego tła porównawczego nie jest możliwe, ograniczyłem się więc do podania informacji dotyczących lat 2016–2021.

Wykres 13. Dane internetowe i pocztowe w latach 2016–2021 – liczba przetworzonych danych



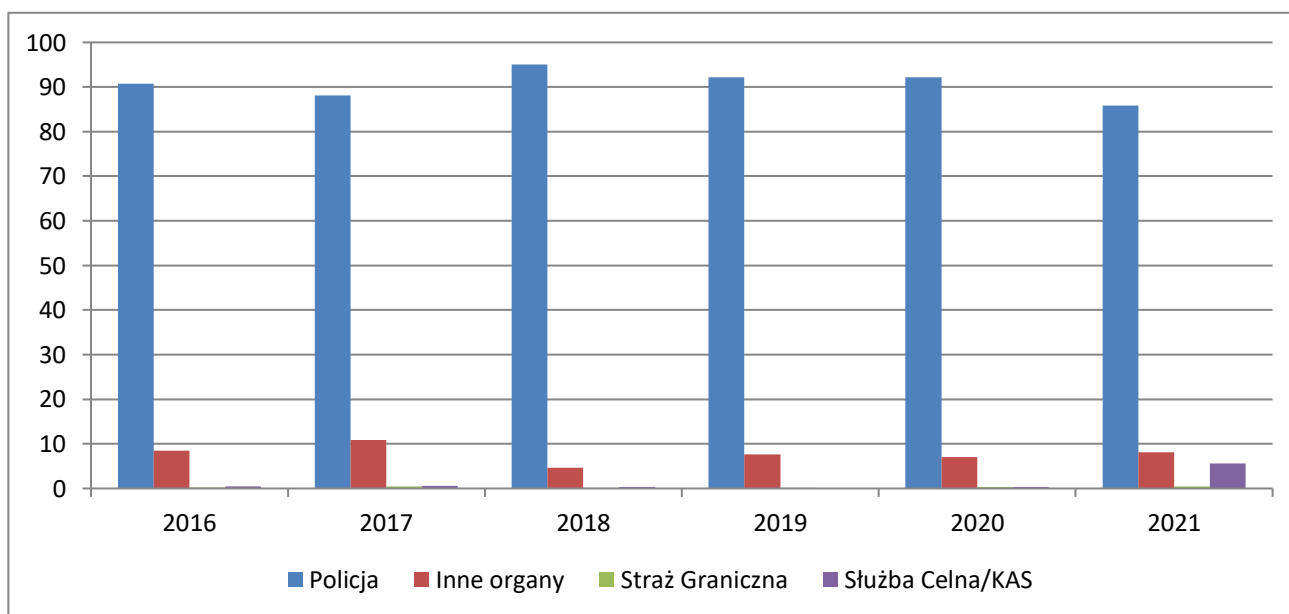
Tak jak w przypadku danych telekomunikacyjnych, dane uszczegóławiające typ przetworzonych danych pocztowych i internetowych nie są dostępne, choć w „zagregowanej informacji” obejmującej 2016 r. znalazł się podział danych internetowych na raporty połączeń (24,6%) i liczbę wystąpień o użytkownikach (75,4%).

Liczby te budzą wiele wątpliwości, nie wiadomo np., dlaczego w 2017 r. liczba przetworzonych 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 2020 r. liczba przetworzonych danych pocztowych i internetowych wyraźnie wzrosła, odpowiednio o 54 i 28%. Natomiast w 2021 r. odnotowano dalszy wzrost przetwarzanych danych pocztowych (o 25%) i wyraźny spadek w odniesieniu do danych internetowych (o 19%).

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, 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, który trudno wyjaśnić.

Kolejne dwa wykresy (14. i 15.) przedstawiają dane internetowe i pocztowe w podziale na instytucje, analogicznie do wykresu 12.

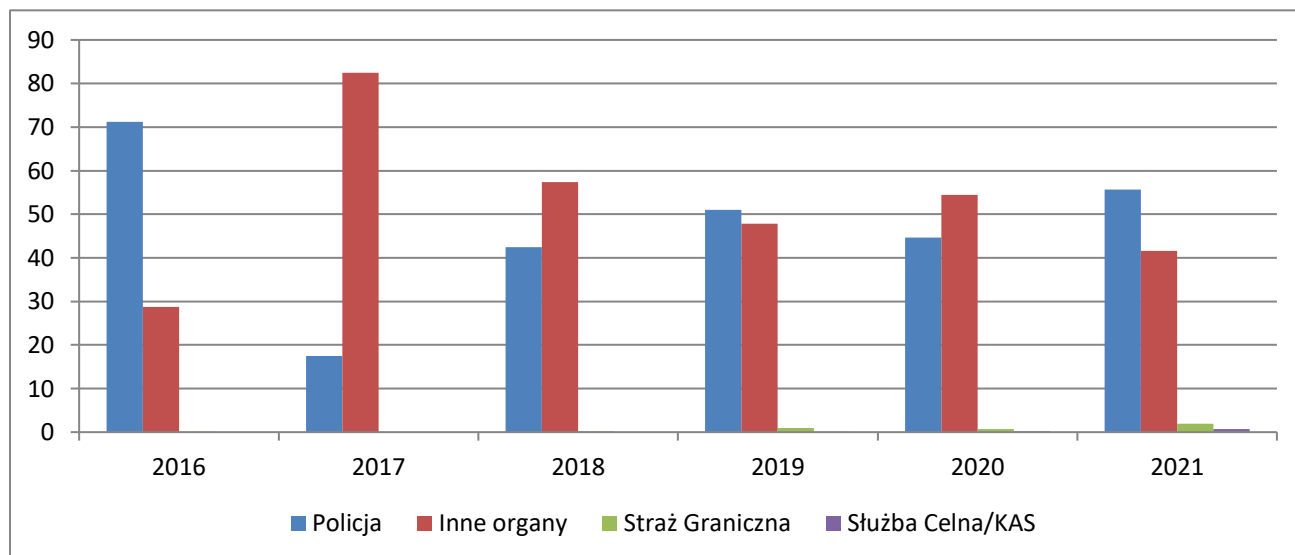
Wykres 14. Dane internetowe w latach 2016–2021 – procent przetworzonych danych w podziale na instytucje bezpieczeństwa



Niekwestionowanym liderem w zakresie przetwarzania danych internetowych pozostaje Policja. W 2021 r. przetworzyła ponad 17 tys. spośród ponad 20 tys. danych (86%). Drugie i trzecie miejsce zajmowały i nadal zajmują – odpowiednio – „inne organy” i KAS. Ta ostatnia była w poprzednich latach niemal niewidoczna na wykresie, przetwarzając średnio około 90 danych rocznie. W 2021 r. przetworzyła natomiast 1135 danych, ponad dwukrotnie więcej niż w pięciu poprzednich latach łącznie.

Inaczej wyglądają dane dotyczące danych pocztowych. W latach 2017–2018 i w 2020 r. przewagę miały „inne organy”. Policja dominowała natomiast w 2016, 2019 i 2021 r.

Wykres 15. Dane pocztowe w latach 2016–2021 – odsetek przetworzonych danych w podziale na instytucje bezpieczeństwa

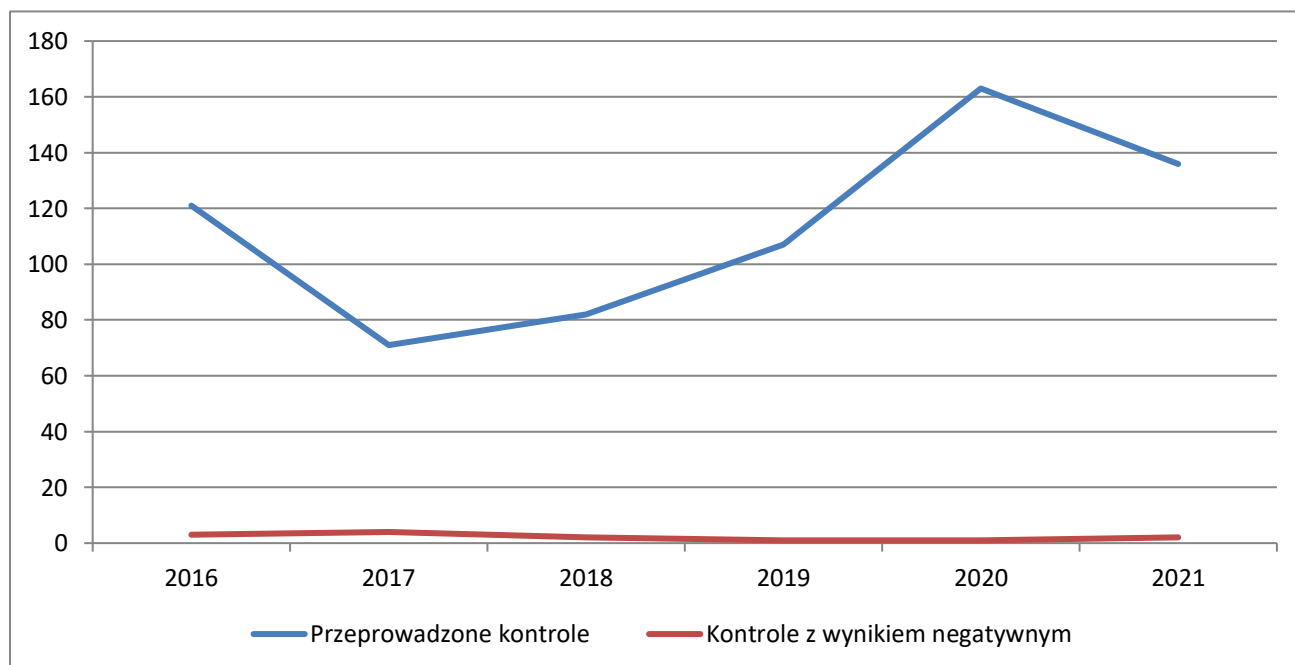


Policja przetworzyła w 2021 r. 9,3 tys. danych pocztowych (56%), „inne organy” – blisko 7 tys. (42%), a niemal niewidoczna na wykresie SG – 331 (2%). Trzeci raz z rzędu dane pocztowe przetworzył aparat celno-skarbowy (nie robił tego w latach 2016–2018) i ponownie była to liczba rekordowa (125, czyli 0,7% wszystkich).

Jakiego rodzaju były to dane, który (lub które) spośród „innych organów” są szczególnie zainteresowane przesyłkami pocztowymi i dlaczego – nie wiadomo.

Ostatni wykres dotyczący przetwarzania danych (16.) przedstawia liczbę i wyniki następczej kontroli nad procesem.

Wykres 16. Kontrola przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych w latach 2016–2021



Jak wspomniano, kontrolę nad przetwarzaniem danych sprawują sądy okręgowe: powszechne i wojskowe. Instytucje przetwarzające dane co pół roku przekazują sądom informacje dotyczące liczby przypadków przetworzonych 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 należyte 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 przepisy wymagają nowelizacji. Tak relacjonował swoje doświadczenia z opisywaną kontrolą *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”.

Sędzia Gąciarek stwierdził, że nie natrafił na dane świadczące i nadużyciach, zarazem zaznaczył: „problem polega na tym, że szukałem po omacku. Nie wiedziałem, kogo dotyczą sprawy, które typuję 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 znalazły 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 dwie zakończone negatywnym wynikiem kontrole dotyczące 2021 r., nie należy interpretować jako informacji, że w sposób nieuprawniony przetworzono jedną sztukę danych. Nie wiadomo, ile danych przetworzono bezpodstawnie i jakiej liczby osób one dotyczyły.

3. Informacje podmiotów komercyjnych

Ważnych informacji dostarczają amerykańskie firmy sektora szeroko rozumianych usług informatycznych. W ramach korporacyjnych polityk transparentności w trybie półrocznym publikują 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, do których zaliczają się Meta, Amazon, Google, Microsoft i Apple (MAGMA). W kontekście polskim Amazon i Apple nie odgrywają jednak istotnej roli, podobnie jak coraz popularniejszy Twitter. Wielką trójkę, będącą obiektem szczególnego zainteresowania ze strony polskich instytucji, tworzą Meta, Google i Microsoft.

Zamieszczony poniżej wykres 17. przedstawia informacje dotyczące liczby użytkowników/kont wskazanych we wnioskach polskich instytucji przez ostatnią dekadę. 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.

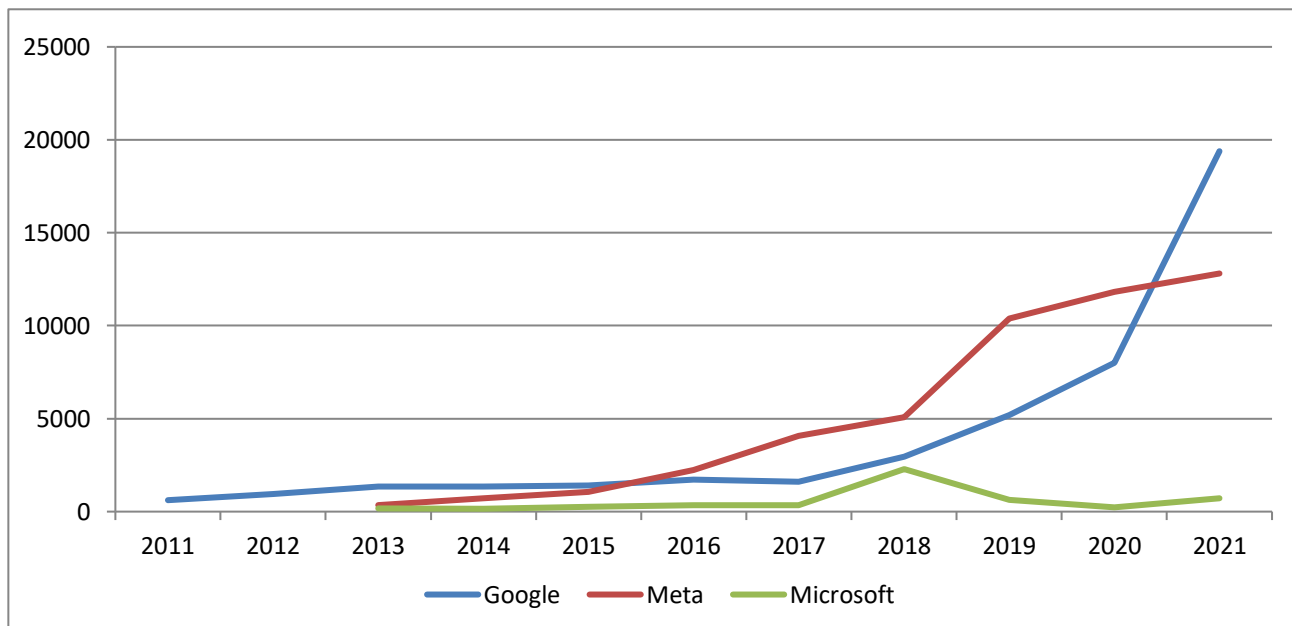
Nie ma na nim również danych Amazona – w lakonicznych raportach korporacji zaczęto niedawno publikować trochę więcej szczegółów, ale podział na kraje obejmuje jedynie największe państwa i kategorię „inne”.

Apple i Twitter prowadzą wprawdzie podział na państwa i dane dotyczące Polski są dostępne, gdyby jednak umieścić je na wykresie, byłyby niemal niezauważalne. Przykładowo, w pierwszej połowie 2021 r. (na razie tylko takie dane są dostępne) polskie instytucje skierowały do firmy z Cupertino wnioski w sprawie udostępnienia danych dotyczących 41 urzędzeń (w 2013 było to 15 urzędzeń, w 2014 – 58, w 2015 – 75, w 2016 – 37, w 2017 – 59, w 2018 – 62, w 2019 – 70, a w 2020 – 89).

Równie niewielka i nieulegająca większym zmianom jest skala zainteresowania Twitterem – w 2021 r. wnioski dotyczyły zaledwie 144 kont użytkowników (w 2016 – 18, w 2017 – 11, w 2018 – 58, 2019 – 186, 2020 – 140).

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

Wykres 17. Meta, Google i Microsoft: liczba użytkowników/kont wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez polskie instytucje w latach 2011–2021

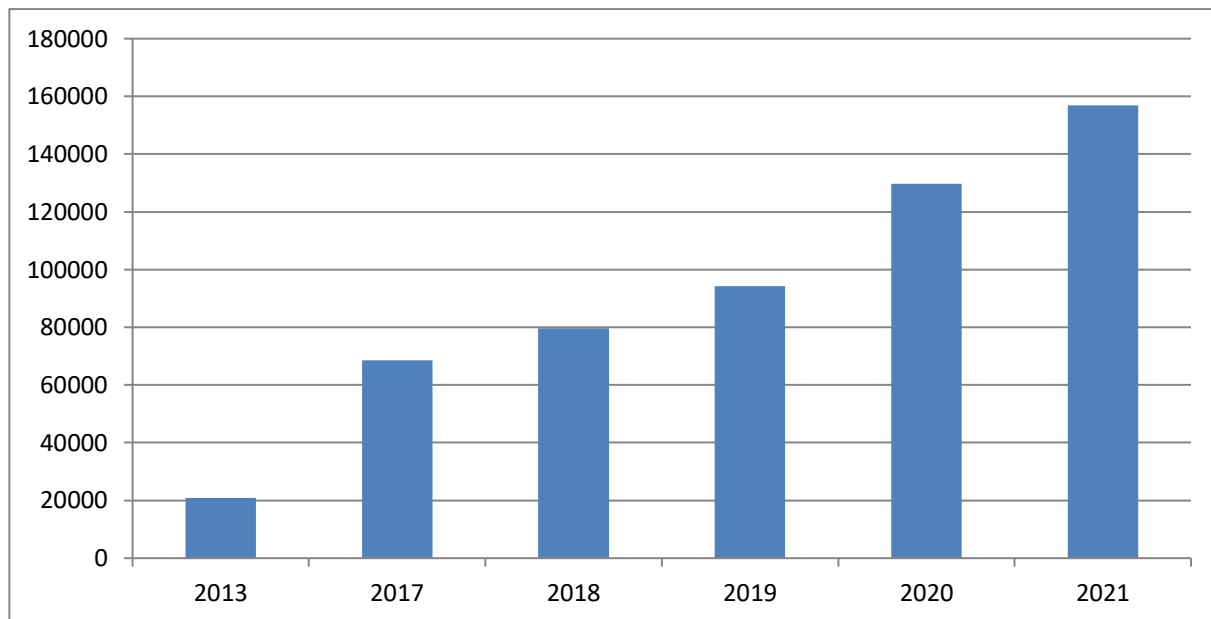


W przypadku dwóch z trzech korporacji widoczny jest stały wzrost zainteresowania danymi użytkowników. W 2021 r. polskie instytucje wnioskowały o udostępnienie informacji dotyczących 12,8 tys. kont/użytkowników firmy Meta (m.in. usługi: Facebook, Instagram, Messenger i Whatsapp), co oznacza wzrost o 8%. Dane Google’a wskazują natomiast na ponad dwukrotny wzrost w odniesieniu do 2020 r. (ponad 19 tys. wobec ponad 8 tys.). W kontekście usług Microsoftu dynamika zmieniała się na przestrzeni lat, ale w 2021 r. także w przypadku tej firmy odnotowano ponad dwukrotny (ponad 700 wobec ponad 200 w poprzednim roku), wciąż daleko im jednak do rekordowego 2018 r. (blisko 2,3 tys.).

Wzrost zainteresowania użytkownikami usług cyfrowych, zwłaszcza pochodzącymi z mediów społecznościowych, to znak czasów. Zamieszczony poniżej wykres 18. przedstawia sumę liczby użytkowników/kont usług korporacji Meta wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2017–2021. Dla porównania dodano również dane dotyczące roku 2013 r.

Wykres ten, podobnie jak wszystkie inne wykresy w raporcie, obejmuje również Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które wystąpiło z Unii Europejskiej 31 stycznia 2020 r. Zdecydowano się na to rozwiązanie, aby zachować ciągłość porównania danych.

Wykres 18. Liczba użytkowników/kont korporacji Meta wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej (i Zjednoczone Królestwo) w 2013 r. oraz w latach 2017–2021



Zamieszczona poniżej tabela przedstawia dynamikę zmian w tym zakresie.

Tabela 4. Liczba użytkowników/kont korporacji Meta wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej (i Zjednoczone Królestwo) w 2013 r. i w latach 2017–2021 na tle Stanów Zjednoczonych (w tys.)

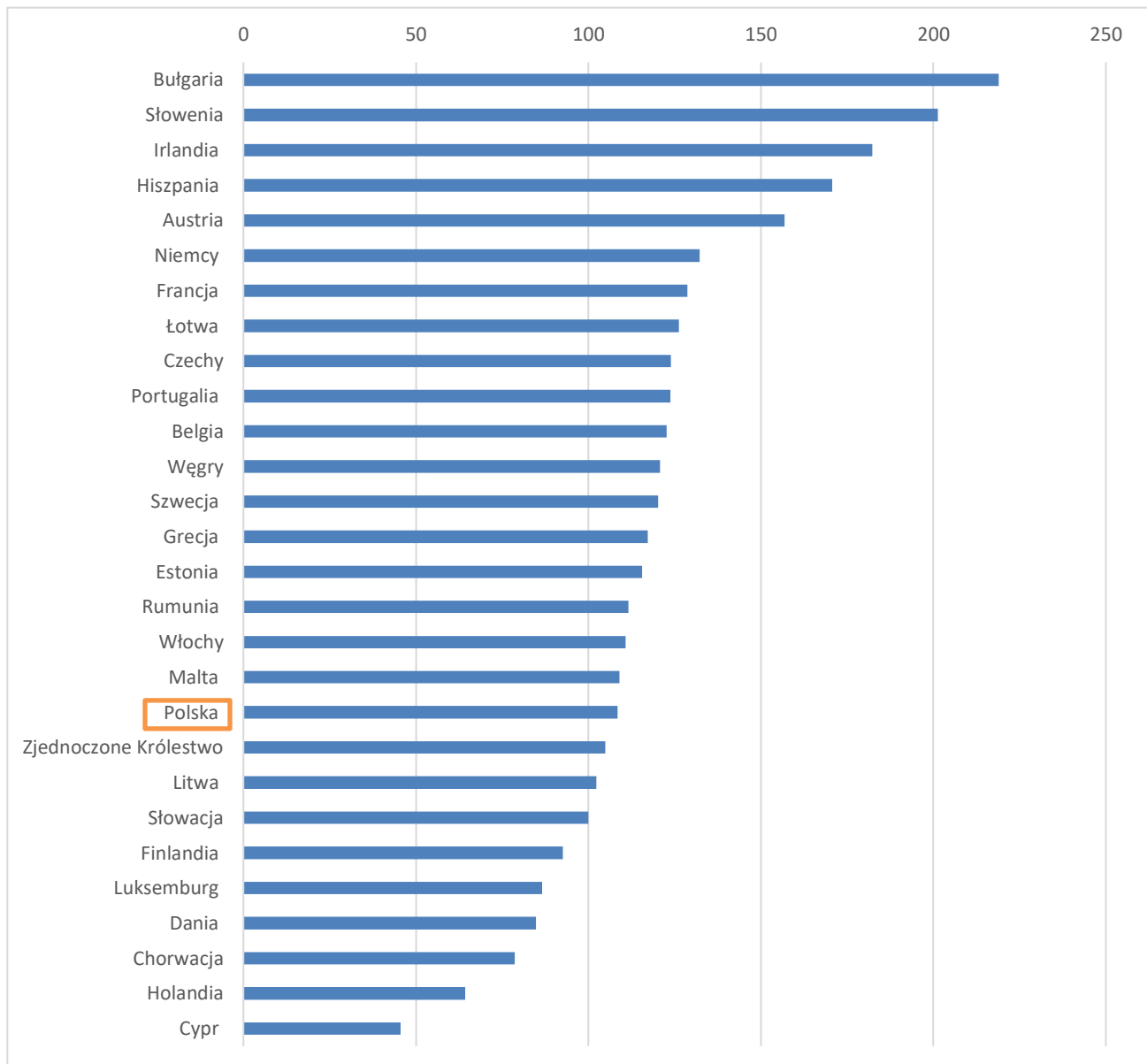
Rok	Unia Europejska i Zjednoczone Królestwo (dynamika w %)	Stany Zjednoczone (dynamika w %)
2013	20,8	38,7
2017	68,5	105,9
2018	79,6 (+16)	134,1 (+27)
2019	94,1 (+18)	164,8 (+23)
2020	129,7 (+38)	208,4 (+26)
2021	156,9 (+21)	214,8 (+3)

Spośród państw członkowskich UE i Zjednoczonego Królestwa w 2021 r. o udostępnienie danych dotyczących największej liczby użytkowników/kont usług korporacji Meta wnioskowały Niemcy (wnioski dotyczące 45,3 tys.), Francja (32,6 tys.), Zjednoczone Królestwo (24,7 tys.), Polska (12,8 tys.), Włochy (11,7 tys.) i Hiszpania (8,4 tys.), wyraźnie wyprzedzając resztę stawki. W decydującej mierze wynika to z pewnością z wielkość ich populacji – wymieniona szóstka to państwa zdecydowanie ludniejsze od pozostałych. Państwa te zajęły taką samą kolejność, co w 2020 r.

Dynamika wzrostu zainteresowania danymi nie jest jednolita, co obrazuje zamieszczony poniżej wykres 19. Przedstawia on odpowiedź na pytanie, jaki procent liczby użytkowników/kont korporacji Meta wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych w 2021 r. stanowiły analogiczne

liczby z 2020 r. Wartość 100% oznacza, że instytucje danego państwa wskazały we wnioskach z 2021 r. taką samą liczbę kont/użytkowników, jak w 2020 r., 200% oznacza dwukrotny wzrost liczby kont/użytkowników, a 50% – ich dwukrotny spadek.

Wykres 19. Stosunek procentowy liczby użytkowników/kont usług korporacji Meta wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej (i Zjednoczone Królestwo) w 2021 r., w relacji do 2020 r.

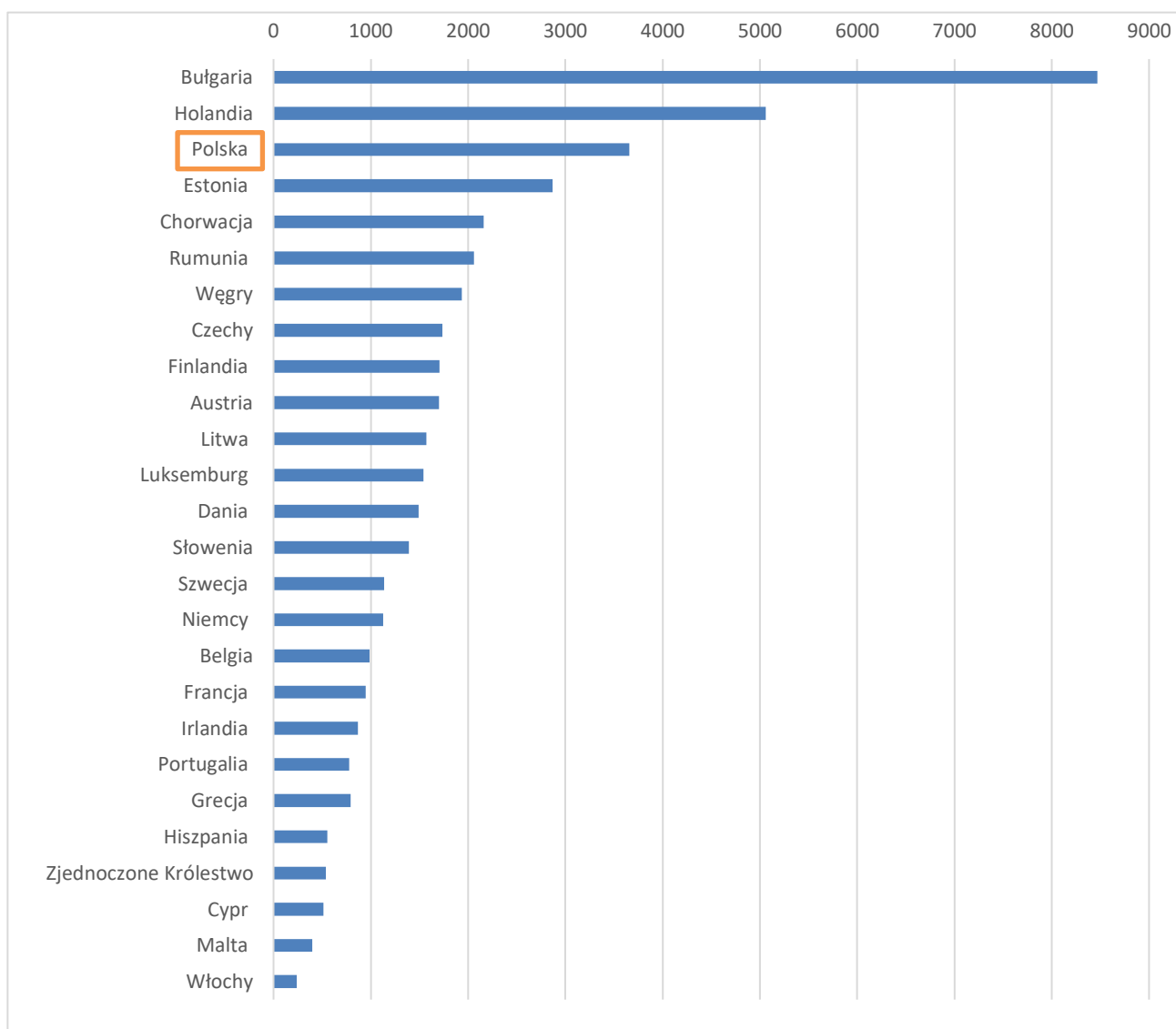


W 21 spośród 28 państw doszło do wzrostu liczby kont/użytkowników, spadek był udziałem sześciu z nich, a w Słowacji odnotowano *status quo*.

Największy procentowy wzrost dotyczy instytucji bułgarskich i słoweńskich, które w 2021 r. były zainteresowane ponad dwukrotnie większą liczbą kont/użytkowników usług korporacji Meta niż w roku poprzednim. Jeśli chodzi o Polskę, to wzrost był niewielki. W 2020 r. nadwiślańskie instytucje chciały przetworzyć dane dotyczące 11,8 tys. kont/użytkowników korporacji Meta, a w 2021 r., jak już wspomniano – 12,8 tys. (o 8% więcej).

Kolejny wykres (20.) pełni tę samą funkcję, 2021 r. zestawiono w nim jednak z 2013 r. Analogicznie, 100% oznacza utrzymanie *status quo*.

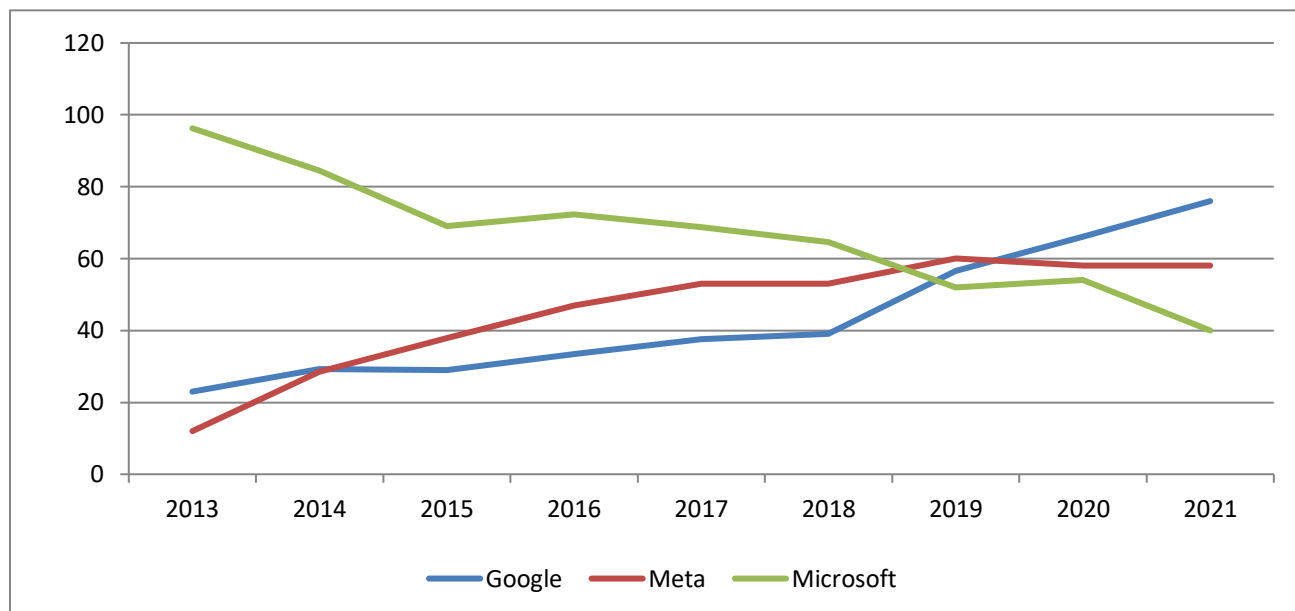
Wykres 20. Stosunek procentowy liczby użytkowników/kont usług korporacji Meta wskazanych we wnioskach o udostępnienie danych, złożonych przez instytucje państw członkowskich Unii Europejskiej (i Zjednoczone Królestwo) w 2021 r., w relacji do 2013 r.



Na wykresie nie znalazły się Łotwa i Słowacja, które w 2013 r. nie złożyły żadnych wniosków. Ze-stawienie otwiera Bułgaria, której instytucje w 2021 r. złożyły wnioski dotyczące ponad osiemdzie-sięciokrotnie (sic!) większej liczby użytkowników/kont usług korporacji Meta niż w 2013 r. Wzrost zanotowano we wszystkich państwach, a Polska znalazła się na trzecim miejscu, nieznacznie ustę-pując Holandii. W 2013 r. polskie instytucje wnioskowały o dane dotyczące 350 kont/użytkowni-ków, a w 2021 r. o dane 12,8 tys., co oznacza ponad trzydziestosześciokrotny wzrost.

Zmienia się też podejście korporacji do udostępniania danych. Obrazuje to zamieszczony poniżej wykres 21. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że wykresy 17.–20. przedstawiają liczbę użytkowni-ków/kont, których dotyczyły wnioski, a nie liczbę wniosków. Przykładowo w pierwszym półroczu 2013 r. polskie instytucje skierowały do korporacji Meta 233 wnioski, które dotyczyły 158 kont/użytk-owników. W 2021 r. ponad 10 tys. wniosków dotyczyło 12,8 tys. kont/użytkowników. Przedsta-wiony na wykresie 21. procentowy wskaźnik zgód zrealizowanych wniosków odnosi się natomiast do liczby wniosków, a nie liczby kont/użytkowników.

Wykres 21. Odsetek zrealizowanych wniosków złożonych przez polskie instytucje w latach 2013–2021



Google coraz częściej dostarcza dane w odpowiedzi na wnioski polskich instytucji. Podobnie było z firmą Meta, ale akurat w minionych dwóch latach odnotowano nieznaczny spadek. Odwrotnie wygląda to w przypadku Microsoftu. Przed dekadą gigant z Redmond realizował niemal wszystkie wnioski, ale szybko zaczął się wyraźny spadek. Nie wiadomo, czy wynika on z bardziej restrykcyjnej polityki Microsoftu, czy też po prostu ze wzrostu liczby wniosków (i związanej z tym proporcjonalnie większej liczby wniosków wadliwych prawnie lub niemożliwych do zrealizowania).

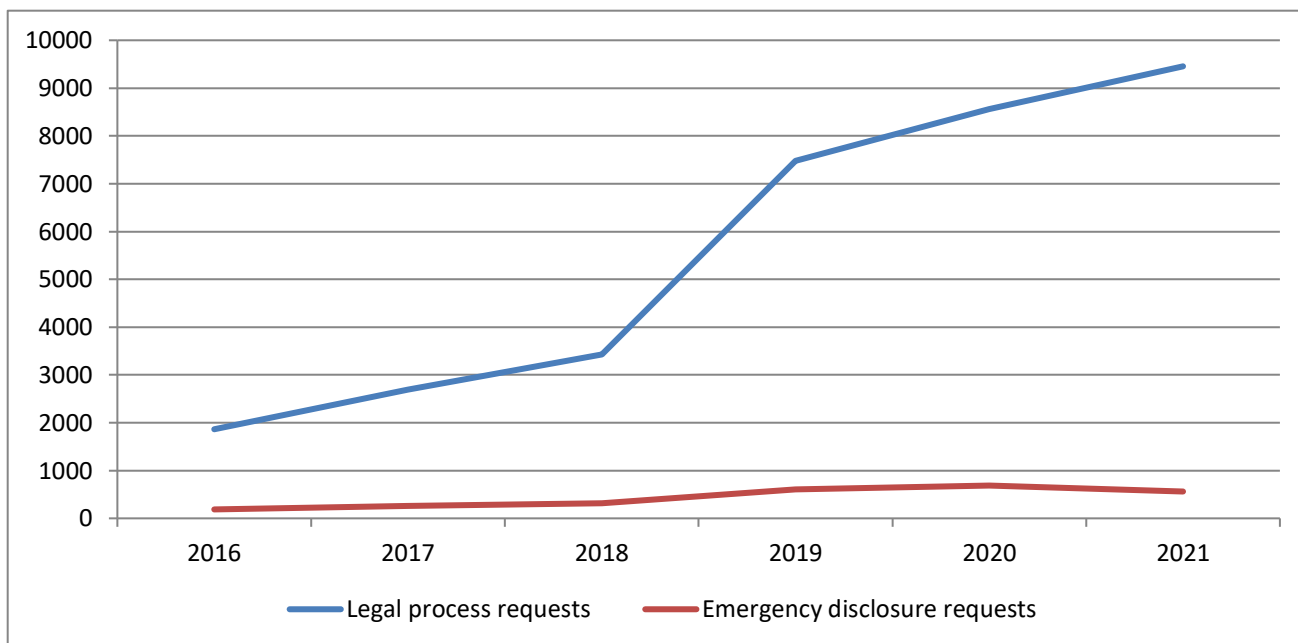
Rozważając statystyki dotyczące niezrealizowanych wniosków, trzeba pamiętać, że niekoniecznie oznaczają one, że wnioski zostały odrzucone (*rejected*). Także sama decyzja odmowna nie oznacza zresztą, że w ogóle nie przekazano wnioskodawcy informacji o użytkowniku/koncie. Możliwym jest, że instytucja złożyła dotyczący tego samego konta lub osoby wniosek ponownie i tym razem został on zrealizowany. Sama akceptacja wniosku nie musi mieć też charakteru całkowitego – wnioski mogą być zrealizowane w części lub całości. Jest też możliwa sytuacja, w której wniosku nie odrzucono, ale pożądaných danych nie udało się uzyskać. Microsoft nazywa tę sytuację *no data found*.

Nie wiadomo, czego dokładnie dotyczyły składane wnioski. Microsoft oferuje informację z podziałem na typ danych i tryb, czyli o tym, jaka część wniosków dotyczyła treści (*content*), a jaka danych jej niestanowiących (*non-content data*), a także czy wniosek był związany z naruszeniem prawa (*criminal*) czy wynikał z *emergencies*. Podział na tryb jest obecnie przedstawiany jedynie w kontekście tego, ile wniosków zostało zrealizowanych. Google dzieli wnioski na żądania ujawnienia w sytuacjach nadzwyczajnych, prośby o zachowanie danych i inne wnioski prawne, a Meta na *emergency requests* i *legal process*.

Zamieszczony poniżej wykres 22. przedstawia dane firmy Meta w podziale na te dwa typy wniosków. Dostępne są wyłącznie informacje obejmujące lata 2016–2021.

Żadna z firm nie tłumaczy tego dokładnie, co kryje się pod daną kategorią – zwłaszcza w kontekście odmiennych rozwiązań prawnych poszczególnych państw.

Wykres 22. Liczba wniosków składanych przez polskie instytucje do korporacji Meta w latach 2016–2021 w podziale na typy



W ostatnich miesiącach Microsoft zmienił sposób raportowania tych informacji, dzięki czemu wiemy, że w 2021 r.:

- w kategorii *criminal* polskie instytucje złożyły 303 wnioski dotyczące 709 kont/użytkowników,
- nie zrealizowano ani jednego wniosku w zakresie dostępu do danych stanowiących treść (nie wiadomo jednak, czy takie wnioski zostały w ogóle złożone),
- zrealizowano w jakimś zakresie (*some customer data disclosed*) 122 wnioski (40,3%) dotyczące danych niestanowiących treści,
- 44 wniosków (14,5%) nie zrealizowano z uwagi na *no data found*,
- 137 (45,2%) wniosków zostało odrzuconych z uwagi na wady formalne (*request rejected for not meeting legal requirements*).

Podsumowanie, czyli po co nam statystyki?

Informacje dotyczące skali inwigilacji można zestawiać na wiele sposobów, poszukując ogólnych prawidłowości, trendów i cykli koniunkturalnych. Wszystkie te dociekania są jednak ograniczone przez niejawnosć kluczowych informacji. W wymiarze ogólnym jest ona nie tylko czymś naturalnym, ale także pożądanym. Nie ulega wątpliwości, że wiele informacji dotyczących kontroli operacyjnej oraz operacyjnego przetwarzania danych niestanowiących treści 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 trajektorie, 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 raczej 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 zarządzanie kontroli operacyjnej trafia do prokuratora generalnego, który jest częścią 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.

Takie stanowisko bywa uznawane w przestrzeni publicznej za alarmistyczne, czemu towarzyszą dwa koronne argumenty. Po pierwsze, „uczciwi ludzie nie mają się czego obawiać”, a po drugie – nie należy utożsamiać niejawności z patogennością. Czynności inwigilacyjne są wprawdzie realizowane przy ograniczonych 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 ze strachu przed państwem. Jest zaś dokładnie odwrotnie – są one wyrazem troski o państwo i jego instytucje. Reakcja ze strony społeczeństwa jest w takich sytuacjach niezbędna, to ona w dużej mierze wytwarza presję na reformy, generuje postulaty uszczelnienia procedur, egzekwuje adekwatność środków i ich możliwą nieinwazyjność.

Między skutecznością działania aparatu a transparentnością nie ma sprzeczności. Przeciwnie, transparentność generuje zaufanie społeczne, które z kolei przekłada się na łatwiejszy dostęp służb do informacji. Szczelnie zamknięte w swoim świecie instytucje bezpieczeństwa, nad którymi efektywnej kontroli i nadzoru nie sprawują ani niezależne organy, ani opinia publiczna, to instytucje generujące nieufność i teorie spiskowe. Z kolei ich separacja od społeczeństwa przekłada się na tym większą skłonność do sięgania po środki techniki operacyjnej.

Pomiędzy prowadzeniem nieodzownych dla każdego państwa czynności inwigilacyjnych a wolnościami obywatelskimi musi utrzymywać 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 innym argumentem jest wyrażane czasem przekonanie, że skala problemu jest wyolbrzymiona, jako że inwigilacja dotyczy tylko niewielkiej części społeczeństwa. Szersza perspektywa może skłaniać do odmiennej refleksji. W latach 2010–2021 sama tylko Policja wnioskuje o objęcie kontrolą operacyjną ponad 57 tys. ludzi. W sumie w tych latach zarządzono kontrolę operacyjną lub procesową wobec ponad 67 tys. osób. Skala przetwarzania danych niestanowiących treści jest nieporównywalnie większa. W samym tylko 2021 r. przetworzono ponad 1,8 mln danych telekomunikacyjnych. Nawet przyjmując, że na jednego inwigilowanego posiadacza telefonu przypadało 20 przetworzonych danych, zjawisko dotyczyło 91 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: wiem, czego nie wiem.

Statystyk inwigilacyjnych nie należy więc traktować jako gotowych odpowiedzi, a raczej jako empiryczną podstawę do zadawania konkretnych pytań.

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. Skandal związany ze sprawą oprogramowania Pegasus, opisaną przeze mnie w [odrębnym opracowaniu](#), potwierdza zasadność zgłaszanych w literaturze zastrzeżeń dotyczących jakości procedur dotyczących przetwarzania danych. Wdrożenie pożądaných zmian o charakterze ustrojowym wydaje się bardzo mało prawdopodobne w najbliższym czasie. W tej sytuacji zasadnym jest formułowanie postulatów minimalnych, niewymagających zmian ustawowych, sprowadzających się do czytelniejszej komunikacji organów bezpieczeństwa.

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

Dlatego, w ramach swobodnego planu minimum, 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 podziale na powód (kwalifikacja kodeksowa), tryb i – przynajmniej 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.