



Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 9 grudnia 2025 r.

DA.023.376.2025

Dot. DBN.WP.0610.2.2025

Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej dot. projektu ustawy z 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz niektórych innych ustaw (UD278)¹

1. Proponowane rozwiązania

Opiniowany projekt UD278 przewiduje następujące rozwiązania:

1. Wprowadzenie obowiązku sporządzenia przez sąd okręgowy uzasadnienia postanowienia o zarządzeniu lub przedłużeniu kontroli operacyjnej,
2. Informowanie sądu, który wydał postanowienie o zarządzeniu lub przedłużeniu kontroli operacyjnej oraz właściwego prokuratora o wynikach kontroli operacyjnej po jej zakończeniu;
3. Możliwość złożenia przez sąd wydający postanowienie o zarządzeniu lub przedłużeniu kontroli operacyjnej oraz właściwego prokuratora żądania przedstawienia informacji o przebiegu kontroli operacyjnej;

¹ Opinię sporządził adwokat dr Artur Pietryka, counsel w kancelarii Wardyński i Wspólnicy sp. k.

4. Określenie, że sąd okręgowy wydający postanowienie o zarządzeniu lub przedłużeniu kontroli operacyjnej sprawuje nadzór nad jej stosowaniem;
5. Możliwość przerwania kontroli operacyjnej przez sąd okręgowy wydający postanowienie o zarządzeniu lub przedłużeniu kontroli operacyjnej w każdym czasie;
6. Poinformowanie sądu okręgowego lub właściwego prokuratora o zniszczeniu materiałów z kontroli operacyjnej;
7. Określenie katalogu podmiotów, które będą uprawnione do złożenia zażalenia na postanowienie o przerwaniu kontroli operacyjnej.

W uzasadnieniu do Projektu wskazano, że celem tych zmian jest wzmocnienie nadzoru sądowego nad czynnościami operacyjnymi, uzupełnienie luk identyfikowanych w obecnym systemie oraz dostosowanie praktyki do standardów demokratycznego państwa prawnego. Wskazano w szczególności, że *“dostrzega się obszary nieobjęte nadzorem sądowym, którego sprawowanie jest uzasadnione w demokratycznym państwie prawnym”*².

2. Ocena proponowanych rozwiązań

Proponowane w Projekcie UD278 rozwiązania należy ocenić jedynie częściowo pozytywnie. Ich zasadniczym mankamentem jest to, że Projekt UD278 stanowi klasyczny przykład inicjatywy legislacyjnej o charakterze częściowym, nieodpowiadającym na rzeczywiste potrzeby w zakresie koniecznych do wprowadzenia zmian prawnych.

Proponowane rozwiązania utrzymują wprowadzony blisko ćwierć wieku temu model, w którym to zgoda sądu na zarządzenie lub przedłużenie kontroli operacyjnej, a także w bardzo ograniczona w swym zakresie kontrola nad wykorzystaniem materiałów zawierających tajemnice prawnie chronione, ma być wystarczającą gwarancją ochrony jednostek przed nadużyciami ze strony Policji oraz służb.

Tymczasem model, gdzie w pozbawionych jakiegokolwiek kontradiktoryjności postępowaniach, prowadzonych w przeważającym zakresie przed Sądem Okręgowym w

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy Projekt z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz niektórych innych ustaw, s. 2: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12404202/13169388/13169389/dokument747747.pdf> (dostęp 5 grudnia 2025 r.)

Warszawie, dochodzi do zgody na ingerencję w fundamentalne prawa i wolności jednostki (prywatność, swoboda komunikacji), jest od dawna kontestowany³.

Mimo to, twórcy Projektu UD278 proponują utrzymanie modelu nieefektywnego, nieudolnie przekonując, że ma on właściwy i optymalny w obecnej rzeczywistości charakter. Pomijają przy tym główne problemy związane z korzystaniem przez Policję i służby ze środków niejawniej inwigilacji, zasygnalizowane wielokrotnie w orzecznictwie sądów krajowych⁴ oraz międzynarodowych⁵, które wymagają uregulowania.

Chodzi tu w szczególności o wprowadzenie obowiązku notyfikacji wobec jednostki, która została poddana stosowaniu kontroli operacyjnej o takim fakcie, jak i możliwości złożenia przez jednostkę zażalenia na postanowienie o zastosowaniu lub przedłużeniu stosowania kontroli operacyjnej, czy też postanowienie o zgodzie na wykorzystanie materiałów zawierających tajemnicę adwokacką lub inne tajemnice prawnie chronione.

Ad. 1 - Obowiązek uzasadnienia postanowienia o zarządzeniu / przedłużeniu kontroli operacyjnej

Rozwiązanie wprowadzające obowiązek sporządzenia przez sąd uzasadnienia do postanowienia o zastosowaniu, jak i przedłużeniu kontroli operacyjnej, należy ocenić pozytywnie i jako odpowiadające na zgłaszane od wielu lat postulaty zmian.

Niemniej wydaje się, że wraz z wprowadzeniem konieczności sporządzenia uzasadnienia pozytywnego postanowienia o zarządzeniu lub przedłużeniu kontroli operacyjnej, w przepisach zmienianych ustaw powinno znaleźć się wskazanie, iż uzasadnienie postanowienia powinno

³ Por. Raport „Osiodłać Pegaza” Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2019: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/OSIOD%C5%81A%C4%86%20PEGAZA%20-%20jak%20powinien%20wygl%C4%85da%C4%87%20nadz%C3%B3r%20nad%20s%C5%82u%C5%BCbami.%20Raport%20ekspert%C3%B3w.pdf> (dostęp 5 grudnia 2025 r.)

⁴ Por. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r. K 32/04, postanowienie sygnalizacyjne TK z 25 stycznia 2006 r. S 2/06; wyrok TK z 23 czerwca 2009 r. K 54/07, wyrok TK z 30 lipca 2014 r. K 23/11.

⁵ Por. wyrok Pietrzak, Bychawska Siniarska, Grabowska Moroz, Klicki, Szymielewicz przeciwko Polsce z 28 maja 2024 r. skargi nr: 72038/17 oraz 25237/18

odnosić się do okoliczności, które organ wnioskujący o zarządzenie kontroli operacyjnej ma obowiązek przedstawić we wniosku kierowanym do właściwego sądu okręgowego⁶.

Ad. 2 i 3- Informowanie o wynikach kontroli operacyjnej po jej zakończeniu oraz żądanie przekazania informacji o przebiegu kontroli operacyjnej

Rozwiązanie wprowadzającej obowiązek poinformowania sądu oraz prokuratora o wynikach kontroli operacyjnej uznać należy za co najmniej niezrozumiałe.

Zasadnicza wątpliwość dotyczy tego jak należy rozumieć sformułowanie „wynik kontroli operacyjnej”. Nabiera ona szczególnego znaczenia w kontekście dyskutowanego problemu niskiej efektywności kontroli operacyjnej stosowanej przez Policję⁷. Z tej perspektywy pojęcie „wynik kontroli operacyjnej”, jeśli nie referuje do kryterium w postaci możliwości wykorzystania materiałów z kontroli operacyjnej w procesie karnym, jest niejasnym.

Zarówno Projekt UD278, jak i uzasadnienie do niego, nie odnoszą się też do tego, jaki miałby być cel proponowanego rozwiązania. Nie wydaje się, aby miało ono rzeczywiście na celu wzmocnienie kontroli czy nadzoru nad stosowaniem kontroli operacyjnej, skoro ani sąd ani właściwy prokurator nie zostały tutaj wyposażone w żaden instrument kontroli, nadzoru. Sąd ani prokurator, nie mogą w szczególności wnioskować do organu, który przeprowadził kontrolę operacyjną o zniszczenie materiałów zgromadzonych w ramach takiej kontroli. Projekt bowiem nadal utrzymuje monopol Policji oraz służb w zakresie podejmowania decyzji, o tym, czy a jeśli tak, to jakie materiały z kontroli operacyjnej zniszczyć. Sama zatem możliwość żądania informacji o przebiegu kontroli nie wydaje się zatem rozwiązaniem wystarczającym.

⁶ Chodzi o odniesienie się przez sąd okręgowy do brzmienia przepisów: art. 19 ust. 7 ustawy o Policji i analogicznych przepisów dotyczących pozostałych służb.

⁷ Por. D. Czerniak, Wykonanie wyroku Europejskiego trybunału Praw Człowieka w sprawie Pietrzak i Bychawska Siniarska i inni przeciwko Polsce (Sprawa 723038/17 i 25237/18). Raport w przedmiocie koniecznych zmian w przepisach regulujących pozaprocesową oraz procesową kontrolę i utrwalanie rozmów, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2025, s. 4:

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-08/Za%C5%82%C4%85cznik%20Wykonanie%20wyroku%20Europejskiego%20Trybuna%C5%82u%20Praw%20Cz%C5%82owieka%20w%20sprawie%20Pietrzak%20i%20Bychawska-Siniarska%20i%20inni%20przeciwko%20Polsce.pdf> (dostęp w dniu 4 grudnia 2025 r.)

Wreszcie proponowane rozwiązania, nie wzmocnią roli sądu czy prokuratora jako nadzorujących, skoro informowanie o kontroli operacyjnej, miałyby być uruchamiane dopiero po jej zakończeniu. Nadto proponowane przepisy nie wprowadzają nawet określenia, po jakim czasie od zakończenia kontroli operacyjnej, miałyby być realizowany taki obowiązek informacyjny przez Policję i służby.

Ad. 4 i 5 – Określenie roli sądu jako nadzorującego stosowanie kontroli operacyjnej oraz możliwość przerwania kontroli operacyjnej

Projekt UD278 proponuje, by po raz pierwszy, ustawowo określić, iż sądy okręgowe rozpatrujące wnioski o zastosowanie / przedłużenie kontroli operacyjnej mają pełnić nadzór nad jej prowadzeniem.

Samo założenie o tym, że sąd (ale już nie prokurator) ma nadzorować podmioty prowadzące kontrolę operacyjną jest niewłaściwe. Bazuje ono bowiem na mylnym założeniu, że sądy okręgowe, w szczególności Sąd Okręgowy w Warszawie (rozpoznający zdecydowaną większość wniosków o kontrolę operacyjną kierowanych przez Policję oraz służby) posiadają odpowiednie zasoby ludzkie, do tego by prowadzić bieżący nadzór nad każdą z kilku tysięcy, równoległe prowadzonych kontroli operacyjnych.

Dodatkowo należy mieć świadomość, że Policja i służby w odmienny sposób dokumentują przebieg kontroli operacyjnych. Bardzo częstą praktyką jest sporządzanie notatek analitycznych, sprawozdań czy protokołów, które podsumowują przebieg i ustalenia kontroli operacyjnej, dopiero po kilku czy nawet kilkudziesięciu miesiącach po zakończeniu kontroli operacyjnej. Powstaje w związku z tym pytanie, w oparciu o jaki materiał sądy okręgowe miałyby czuwać nad przebiegiem czynności i przerywać kontrole operacyjne. Wątpliwość ta jest tym bardziej uzasadniona, gdyż proponowane rozwiązania nie przewidują w ogóle możliwości żądania przez sędzię sądu okręgowego od Policji lub służb przedstawienia aktualnych i pełnych materiałów kontroli operacyjnej⁸.

⁸ Takiej możliwości nie daje w ocenie autora opinii np. art. 19 ust. 1a ustawy o Policji

Nadto nie wydaje się prawidłowym określenie roli sądu okręgowego jako nadzorcy nad stosowaniem kontroli operacyjnej, skoro jedynym instrumentem nadzoru miałyby tu być przerwanie kontroli operacyjnej. Wszak kompetencje decyzyjne sądów okręgowych w zakresie wykorzystania materiałów zgromadzonych w ramach kontroli operacyjnej zostały ograniczone jedynie do materiałów, co do których Policja lub służby powezmą wątpliwość, czy zawierają tajemnicę adwokacką lub inną tajemnicę prawnie chronioną; i uruchomią procedurę oceny takich materiałów przez sąd okręgowy.

Wydaje się zatem, że zmiana określająca rolę sądu okręgowego jako nadzorcy, jest iluzoryczna i obliczona wyłącznie na zdjęcie z Policji oraz służb ewentualnej odpowiedzialności w razie pojawienia się zarzutów dotyczących legalności stosowania / przedłużenia kontroli operacyjnej, a także bezprawnego wykorzystania materiałów uzyskanych w ramach kontroli operacyjnej.

Ad. 6 – Poinformowanie o fakcie zniszczenia materiałów z kontroli operacyjnej

Jako pozorne należy także ocenić rozwiązanie w Projekcie UD278 wprowadzające obowiązek powiadomienia sądów okręgowych o fakcie zniszczenia materiałów z kontroli operacyjnej.

W świetle obowiązujących, jak i proponowanych przepisów brak jest bowiem jakiegokolwiek rzetelnej kontroli nad tym, kiedy i dlaczego materiały zgromadzone w ramach kontroli operacyjnej, powinny zostać zniszczone. Wprowadzenie obowiązku powiadomienia sądu lub prokuratora o samym fakcie zniszczenia, nie wzmocni gwarancji praw i wolności jednostki.

Ad. 7 – Podmioty uprawnione do zaskarżania postanowień w przedmiocie stosowania kontroli operacyjnej

Projekt UD278 proponuje doprecyzowanie jakie podmioty będą uprawnione do złożenia zażalenia na postanowienie sądu okręgowego o przerwaniu kontroli operacyjnej.

Jednakże nie wprowadza możliwości złożenia przez osobę objętą kontrolą operacyjną zażalenia na postanowienie o zastosowaniu lub przedłużeniu kontroli operacyjnej. W tej sytuacji proponowane rozwiązanie utrzymuje *status quo* tj. brak możliwości skontrolowania przez

jednostkę, której prawa i wolności zostały naruszone, czy kontrola operacyjna była zastosowana i prowadzona prawidłowo. Taki stan, w kontekście rozwiązań dotyczących procesowej kontroli i utrwalania rozmów, gdzie art. 240 k.p.k. przewiduje możliwość złożenia zażalenia na postanowienie sądu o kontroli i utrwalaniu rozmów, nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Projekt UD278 nie wprowadza także obowiązku notyfikowania jednostce faktu prowadzenia kontroli operacyjnej i tym samym ingerencji w jej prawa oraz wolności. Zaniechanie to, jest nie do pogodzenia z oczekiwaniami wyrażonymi zarówno w przytoczonym powyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Opinię sporządził: adw. dr Artur Pietryka.

Adw. Dorota Kulińska
Członek Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej
Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej