

Propozycja rozwiązania systemowego

Kodeks Pracy Operacyjnej
założenia do projektu ustawy
maj-czerwiec 2024



gen. bryg. Krzysztof Bondaryk, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji



Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Aktualny stan prawny i ustrojowy pracy operacyjnej

- Rozproszony system uprawnień operacyjnych poszczególnych organów (11 regulacji kompetencyjnych)
- Indywidualny model systemu interpretacji i stosowania uprawnień (vide „legalizacja” a „maskowanie”)
- Prymat uprawnień prokuratury w relacji z organami operacyjnymi (art. 57 § 3 i 4 ustawy pop)
- Konsekwencje – deformacja relacji prokuratura-służby, tzw. „owoce zatrutego drzewa” (art. 168a kpk), tzw. „zgoda następcza” (168b kpk), „Pegasus”
- Deprecjacja pracy operacyjnej i jej stale pogarszający się jej poziom w służbach mundurowych

(1) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Model regulacji pracy operacyjnej na tle rozwiązań stosowanych w innych krajach

- Ustawodawstwo rangi kodyfikacji kompleksowych (Litwa, Szwajcaria)
- Implementacja regulacji operacyjnych do ustawodawstwa karnoprocesowego (Niemcy, Austria, Szwecja)
- System mieszany – regulacje ustawowe z istotną rolą wytycznych i instrukcji Prokuratora Generalnego (USA, RICO, The Federal Guidelines)
- Model polski - regulacje w cieniu lustracji, weryfikacji, dekomunizacji i infamii za tajną współpracę z polskimi służbami
- ustawowe uprawnienia służb mundurowych to czynności operacyjno-rozpoznawcze, którą regulują niejawne instrukcje. Co najmniej 50% aktywności służb to praca operacyjna.

(2) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

KPO jako całościowa odpowiedź na występujące wyzwania stojące przed całym sektorem bezpieczeństwa

- Nowe podejście do konstrukcji tworzenia „prawa inwazyjnego” (reguły – check and balance, ultima ratio, fair trial w aspekcie zasady tzw. „równości broni”)
- Standaryzacja zasad, środków, metod i form pracy operacyjnej, ich koherencja względem czynności karnoprosesowych
- Jawna ustawa a nie tajne instrukcje o pracy operacyjnej, przejrzysty jednolity model interpretacji uprawnień, zasada zdefiniowanych form aktywności służb operacyjnych,
- Jednolity, instytucjonalny sądowy model kontroli metod opresyjnych, ingerujących w sferę praw i wolności obywatelskich
- Wzmocnienie nadzoru parlamentarnego nad pracą operacyjną wszystkich służb mundurowych. Nowe uprawnienia Komisji ds. Służb Specjalnych

(3) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Proponowane kierunki zmian

- Kodyfikowane zagadnienie to „Praca Operacyjna” jako obszar znacznie wykraczający poza wykorzystywane w obecnych przepisach pojęcie czynności operacyjno-rozpoznawczych (w tym aspekt podmiotowy – osoba wykonująca pracę)
- Kodeks Pracy Operacyjnej (KPO) jako dopełnienie, obok KPK i KPA, polskiego systemu prawnego obecnego w służbach mundurowych. Wprowadzenie standaryzacji m.in. poprzez ujednolicenie procedur, nazewnictwa i definicji, co ułatwi współpracę między służbami, ich koordynację, rozliczalność oraz nadzór i kontrolę
- Wyeliminowanie stosowania pod pozorem kontroli operacyjnej oprogramowania inwigilującego typu „Pegasus” – stworzenie w tym zakresie jednoznacznych ram prawnych i proceduralnych (nowa, precyzyjnie opisana metoda: „niejawna ingerencja” ,co oznacza przywrócenie kluczowej regulacji sprzed 2016 r. dotyczącej zakresu kontroli operacyjnej

(4) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Proponowane kierunki zmian (cz. 2)

- Poszczególne służby powinny otrzymać uprawnienia do stosowania metod adekwatnych do realizowanych przez nie zadań – najbardziej wyrafinowane i inwazyjne metody będą stosowane tylko przez służby specjalne
- Stworzone zostaną tzw. centra kompetencyjne – niektóre metody, w aspekcie technicznym (m.in. z uwagi na koszty systemów), na rzecz innych służb będą realizowały podmioty wiodące w postaci: ABW (dla AW, SOP i CBA), SKW (dla SWW i ŻW) i Policji (dla SG i KAS)
- Wzmocniono obowiązki osób prowadzących pracę operacyjną w zakresie dokonywania niezbędnych sprawdzeń w kartotekach, a następnie czynności koordynacyjnych (odpowiedzialność dyscyplinarna lub karna)
- Zwiększono odpowiedzialność i nadzór ze strony przełożonych nad pracą operacyjną

(5) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Nowe rozwiązania

- Precyzyjny podział na służby specjalne (właściwe w sprawach wywiadowczych i kontrwywiadowczych) oraz policyjne (odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne, ochronę granicy państwowej, porządek i dyscyplinę wojskową, zwalczanie przestępczości finansowej i korupcyjnej oraz ochronę osób i obiektów istotnych dla funkcjonowania państwa)
- Wprowadzono kategoryzację:
 - metod pracy operacyjnej – w zależności od ich ingerencji w prywatność
 - osób wykonujących pracę operacyjną – licencje
- Zaproponowano trzy nowe metody pracy operacyjnej w postaci: pozorowanej działalności przestępczej, niejawnego przeszukania i niejawnej ingerencji (každorazowo za zgodą sądu i na wniosek szefa służby)

(6) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Czym jest praca operacyjna?

- Zespół czynności lub przedsięwzięć, jawnych i niejawnych, prowadzonych przez uprawnione organy w ściśle określonym celu, z zastosowaniem metod, z wykorzystaniem środków, w ramach form i z zachowaniem zasad określonych w KPO
- Prowadzona jest w szczególności z wykorzystaniem niejawnej pomocy osób i środków technicznych oraz niejawnych: funduszy, ewidencji, zbiorów danych i archiwów.
- Finansowana jest z budżetu państwa – chyba, że ustawa stanowi inaczej.
- Jest prowadzona m.in. w celu; zapobieganiu przestępstwom, ich wykrywaniu, rozpoznaniu zagrożeń lub prowadzenia poszukiwań.

(7) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Zakres regulacji – w 9 rozdziałach opisano

- Zasady pracy operacyjnej -9
- Środki pracy operacyjnej -5
- Metody pracy operacyjnej -25
- Formy pracy operacyjnej - 6
- Dokumentacja operacyjna
- Sposób i tryb prowadzenia pracy operacyjnej
- Ewidencja i koordynacja pracy operacyjnej
- Gwarancje praw obywatelskich
- Nadzór nad służbami wykonującymi pracę operacyjną
- Sprawowanie kontroli nad pracą operacyjną
- Zakres prowadzenia pracy operacyjnej w czasie wojny



(8) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Zasady dla służb, funkcjonariuszy i żołnierzy

1. **Praworządności** – Konstytucja, ustawy, akty normatywne
2. **Obiektywizmu** – informacje na korzyść i niekorzyść osoby rozpoznawanej, sprawdzanie wiarygodności informacji
3. **Tajności** – ochrona przed nieuprawnionym dostępem
4. **Efektywności** – przydatność i skuteczność wobec celu
5. **Proporcjonalności** – współmierność metod do celu
6. **Ekonomiki** – racjonalne wykorzystanie środków
7. **Dokumentowania** – każda czynność i uzyskana informacja
8. **Planowości** – działania przemyślane i przygotowane w oparciu o wcześniejszą analizę
9. **Systematyki** – staranność i uporządkowanie, w oparciu o regulacje KPO (środki, metody, formy)

(9) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Zasady dla instytucji państwowych

1. **Ochrony prawnej** – w odniesieniu do osób wykonujących czynności operacyjne oraz osób udzielających im pomocy (szczególnie w sposób niejawnny)
2. **Odpowiedzialności karnej i cywilnoprawnej** – w odniesieniu do błędów popełnionych przez funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności operacyjne
3. **Ciągłości instytucjonalnej** – w odniesieniu do obowiązku kontynuowania przyjętych zobowiązań, w tym w przypadku likwidacji lub reorganizacji służb

(10) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Środki pracy operacyjnej

1. **Fundusz Operacyjny** – środki, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy o finansach publicznych, rachunkowości i zamówieniach publicznych
2. **Środki osobowe** – pomoc niejawna, eksperci, kontakty służbowe
3. **Środki techniczne** – urządzenia, systemy, oprogramowanie, pojazdy
4. **Dokumenty legalizacyjne** – służą wyłącznie ochronie danych osób, które wykonują pracę operacyjną i środków, którymi się posługują (zbiór zamknięty – brak możliwości nadinterpretacji)
5. **Środki obiektywne** – nieruchomości wykorzystywane w związku z realizacją czynności operacyjnych, w tym lokale mieszkalne i użytkowe

(11) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Metody pracy operacyjnej (cz. 1)

1. Analiza operacyjna
2. Rozmowa operacyjna
3. Wywiad operacyjny (*wstępne rozpoznanie*)
4. Współdziałanie z osobami udzielającymi pomocy
5. Przedsięwzięcie werbunkowe
6. Penetracja terenu
7. Zasadzka
8. Eksperyment
9. Pułapka



(12) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Metody pracy operacyjnej (cz. 2)

10. Ustalenie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych
11. Obserwacja
12. Kombinacja operacyjna
13. Legendowanie – *uwiarygodnienie osób posługujących się dokumentami i danymi legalizacyjnymi*
14. Rozpoznanie radioelektroniczne i cybernetyczne (w tym badania odporności cybernetycznej i antypodśluchowe)
15. Przedsięwzięcie operacyjno-techniczne
16. Legalizacja – *stworzenie warunków technicznych do wytwarzanie danych i dokumentów legalizacyjnych*

(13) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Metody pracy operacyjnej (cz. 3)

17. Gra operacyjna
18. Operacja specjalna
19. Kontrola operacyjna (*powrót do regulacji pierwotnych*)
20. Kontrolowana prowokacja operacyjna
21. Przesyłka niejawnie nadzorowana
22. Pozorowana działalność przestępcza (*nowa metoda*)
23. Niejawna ingerencja (*nowa metoda – czynność jednorazowa z wykorzystaniem m.in. oprogramowania typu „Pegasus”*)
24. Niejawne przeszukanie (*nowa metoda, tylko dla służb specjalnych – szpiegostwo, nieprolifracja*)
25. Ustalenie danych chronionych tajemnicą informacji finansowej



(14) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Formy pracy operacyjnej

1. **Zainteresowanie operacyjne** – *forma podstawowa, służąca wstępnej weryfikacji informacji o osobie*
2. **Sprawa problemowa** – *kompleksowa forma prowadzenia czynności związanych z występującymi zagrożeniami w różnych obszarach funkcjonowania kraju*
3. **Śledztwo operacyjne** – *zespół czynności wobec osoby fizycznej lub prawnej, albo grupy osób, w związku z przypuszczeniem lub stwierdzeniem przygotowywania, usiłowania lub dokonania określonego przestępstwa albo nieustalonego rodzaju działalności przestępczej*
4. **Obsługa osób niejawnie współdziałających**
5. **Poszukiwanie**

(15) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Gwarancje praw obywatelskich

REALNY NADZÓR SĄDOWY

- Zawarto propozycje by wszystkie inwazyjne metody pracy operacyjnej wymagały zgody sądu, w tym kontrolowana prowokacja operacyjna (obecnie wymagana zgoda prokuratora) oraz przesyłka niejawnie nadzorowana (obecnie zarządza ją szef służby)
- Postulowane jest powstanie wydziałów kontroli pracy operacyjnej w wybranych sądach okręgowych (miasta z siedzibami sądów apelacyjnych) Dedykowany personel a nie przypadkowy dyżurny.
- Decyzje w sprawach zastosowania inwazyjnych metod pracy operacyjnej sąd powinien wydawać na posiedzeniach, a nie korespondencyjnie
- Decyzje sądu w przedmiocie zastosowania inwazyjnych metod pracy operacyjnej zawsze będą wymagały pisemnego uzasadnienia ze strony sędziego(zgody i odmowy)

(16) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Gwarancje praw obywatelskich (cz. 2)

- W projekcie wprowadzono wymóg informowania „ex post” osoby objętej kontrolą operacyjną o fakcie jej stosowania (z wyjątkami dotyczącymi najwrażliwszych spraw dla bezpieczeństwa państwa, co nie przekracza 5 % ogółu wniosków)
- Wprowadzono wymóg współpracy szefów służb z Rzecznikiem Praw Obywatelskich (z udziałem lub za wiedzą komisji sejmowej)
- Wzmocniono rolę komisji sejmowej rozszerzając zakres jej uprawnień, jako Komisji do Spraw Służb Specjalnych i Pracy Operacyjnej nad pracą operacyjną wszystkich służb mundurowych oraz wprowadzając odpowiedzialność karną za podawanie przed nią nieprawdy lub jej zatajanie. Dodatkowo proponuje się stosowne zmiany w regulaminie Sejmu
- Rozszerzono zadania Kolegium ds. Służb Specjalnych o nadzór nad koordynacją wszystkich służb mundurowych mających takie uprawnienia

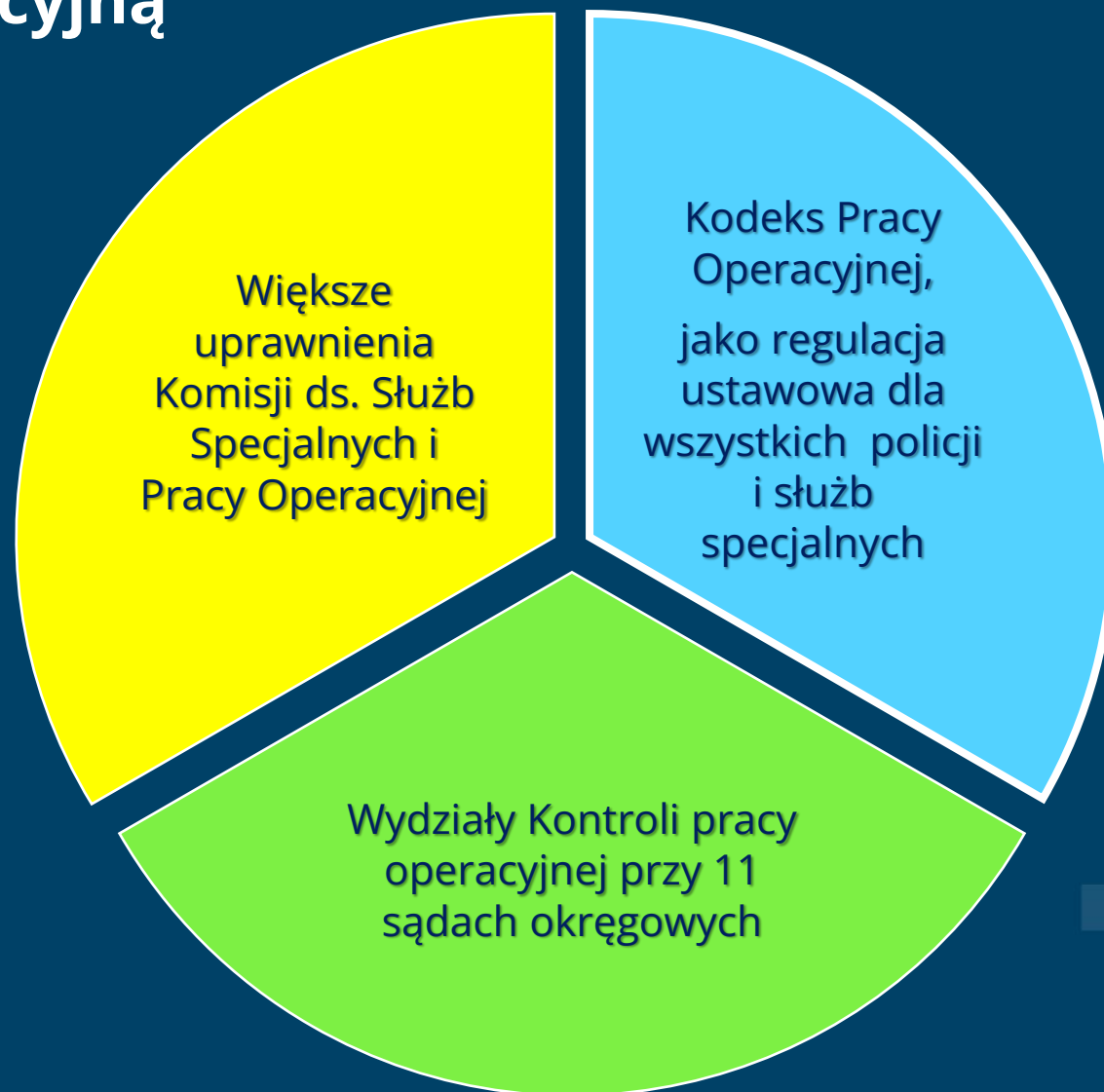
(17) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Gwarancje praw obywatelskich (cz. 3)

Dodatkowo w przepisach wdrażających zawarto propozycje

- Przywrócenia pierwotnego brzmienia art. 168a kpk, które zabrania wykorzystania dowodów uzyskanych w wyniku przestępstwa
- Uchylenia art. 168b kpk, dającego możliwość podejmowania przez prokuratora decyzji odnośnie zgody następcej na wykorzystanie materiałów z kontroli operacyjnej – decyzje w tym przedmiocie, na podstawie zapisów Kpo, będzie podejmował sąd, który zarządził kontrolę operacyjną
- Zgodnie ze zmienionym brzmieniem art. 237a kpk, zgodę następczą na wniosek prokuratora będzie wyrażał sąd i tylko w sprawach przestępstw, w których kontrola może być stosowana
- Uchylenia przepisu pozwalającego na wykorzystanie w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów dowodów uzyskanych w wyniku stosowania kontroli operacyjnej i podsłuchu procesowego

Warunki realnego nadzoru nad pracą operacyjną



(18) Kodeks Pracy Operacyjnej – założenia do projektu ustawy

Podsumowanie

- Kodeks to rozwiązanie całościowe oparte na zasadzie „win-win”
- Może gwarantować prawa obywatelskie na poziomie wyższym niż obecnie oraz zabezpieczyć przed nadużyciami w przyszłości
- Funkcjonariusze powinni zyskać pewność że działając zgodnie z regulacjami objęci są ochroną prawną
- Osoby udzielające niejawnej pomocy służbom będą odpowiednio chronione przed nieodpowiedzialnością polityków.
- Proponowane regulacje wymuszają sposób prowadzenia pracy na wysokim poziomie jednolicie w całym sektorze służb mundurowych
- Proponowany system koordynacji i nadzoru może być oparty na realnych narzędziach i procedurach
- Efektywność służb mundurowych może wzrosnąć ,co pozwoli na adekwatną odpowiedź wobec narastających zagrożeń ze wchodu.

Zakończenie

- Projekt *Ustawy Kodeks Pracy Operacyjnej* oraz *Ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks Pracy Operacyjnej* zostały w maju 2024r wysłane przez ówczesnego Ministra SWiA do KPRM i wpisane do rejestru prac legislacyjnych rządu,
- Projekty te zostały wycofane z dalszych prac legislacyjnych w czerwcu 2025 przez Koordynatora ds. Służb Specjalnych, Ministra SWiA.