



Warszawa, 14-07-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk**

II.501.3.2026.DC

**Pan
Paweł Śliz
Przewodniczący
Komisji Sprawiedliwości i Praw
Człowieka**

**Pani
Maria Małgorzata Janyska
Przewodnicząca
Komisji Administracji i Spraw
Wewnętrznych**

Szanowna Pani Posel,

Szanowny Panie Pośle,

w nawiązaniu do opinii, jaka została przedstawiona Paniom Posłankom i Panom Posłom z dnia 27 kwietnia 2026 r.¹, oraz w związku z dyskusją, jaka odbyła się podczas pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia sądowego nadzoru nad kontrolą operacyjną, druk sejmowy nr 2411, chciałbym przedstawić dodatkowe uwagi. Poniższe uwagi nie zastępują poprzedniej opinii, ale ją uzupełniają, zaś ich celem jest wzmocnienie propozycji zmian.

¹ Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r., znak sprawy II.501.3.2026 dostępna jest na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2411>.

1. Zakres materiałów, jakie sąd otrzymuje wraz z wnioskiem o zastosowanie kontroli operacyjnej.

Zgodnie z art. 19 ust. 1a ustawy o Policji² wniosek o zastosowanie (lub przedłużenie) kontroli operacyjnej przedstawia się wraz z materiałami **uzasadniającymi** zastosowanie kontroli. Przepis ten brzmi: „Wniosek, o którym mowa w ust. 1, przedstawia się wraz z materiałami uzasadniającymi potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej.”. W praktyce oznacza to, że sąd orzekający o wkroczeniu w prywatność jednostki nie otrzymuje całości materiałów, jakimi dysponuje organ wnioskujący o zastosowanie kontroli operacyjnej, ale jedynie tę część, jaka ma uzasadnić wydanie decyzji pozytywnej, tj. zaakceptowanie wniosku o kontrolę operacyjną. Obecne przepisy nie przyznają również wprost sądowi uprawnienia do zwrócenia się do organu wnioskującego o zastosowanie kontroli operacyjnej o przedstawienie dodatkowych materiałów – albo pełnych materiałów – znajdujących się w dyspozycji służb policyjnych lub specjalnych oraz prokuratora³.

Na wadliwość krajowego systemu wyrażania zgody na zastosowanie czynności operacyjnych, zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce⁴. W tym orzeczeniu Trybunał wskazał, że:

„209. Jeśli chodzi o zakres badania przeprowadzanego przez sąd wydający zezwolenie, Trybunał zauważył, że w Polsce sąd orzekający o zezwoleniu na wprowadzenie środka nadzoru ma przed sobą jedynie materiał, który służby państwowe ubiegające się o takie zezwolenie przedstawiły mu na poparcie swojego wniosku. W tym względzie wskazuje, że niedostarczenie sądom wszystkich istotnych

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.). Zob. także: art. 9e ust. 1 ustawy o SG (ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 367 z późn. zm.); art. 27 ust. 1 ustawy o ABW (ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 902 z późn. zm.); art. 17 ust. 1 ustawy o CBA (ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 712 z późn. zm.); art. 31 ust. 1 ustawy o SKW (ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 157); art. 118 ust. 1 ustawy o KAS (ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej; t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z późn. zm.); art. 31 ust. 1 ustawy o ŻW (ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych; t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 159 z późn. zm.) oraz art. 44 ust. 1 ustawy o SOP (ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa; t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 34 z późn. zm.).

³ Zob. szerzej: Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r., znak sprawy II.501.3.2026; s. 9-17 wraz z cytowaną tam literaturą oraz wystąpieniami generalnymi RPO.

⁴ Wyrok ETPC z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 72038/17 i 25237/18.

informacji może pozbawić je uprawnień do ustalenia, czy istnieje wystarczająca podstawa faktyczna dla niejawnych środków nadzoru (zob. *mutatis mutandis*, Ekhimdzhiiev i inni⁵, cytowany powyżej, ust. 30). Jednocześnie powtarza on swój pogląd, że istnieją techniki, które pozwalają pogodzić, z jednej strony, uzasadnione obawy o bezpieczeństwo dotyczące charakteru i źródeł danych wywiadowczych, a z drugiej strony, potrzebę zapewnienia oskarżonemu wystarczających przywilejów wynikających z zasad postępowania (Roman Zakharov⁶, cytowany powyżej, ust. 261). W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że sąd orzekający w sprawie zezwolenia na zastosowanie środka niejawnego nadzoru ma możliwość odrzucenia wniosku organu wnioskującego o zezwolenie na zastosowanie przedmiotowego środka, jeżeli uzna, że wniosek jest niewystarczająco uzasadniony. Zauważa również, że decyzja w tym zakresie wydana przez dany sąd nie pozbawia danego organu możliwości ponownego złożenia wniosku po sprawdzeniu, które z posiadanych przez niego informacji powinny lub mogą zostać przekazane sędziemu, aby mógł on ocenić potrzebę wprowadzenia środka nadzoru.

210. Mając na uwadze powyższe rozważania, Trybunał uznał, że **procedury wydawania zezwoleń istniejące w prawie polskim, tak jak funkcjonują one w praktyce, są niewystarczające do zapewnienia, że niejawne środki nadzoru są stosowane wyłącznie w rzeczywiście uzasadnionych przypadkach.**"

Problemem nie jest zatem okoliczność, że sąd nie dysponuje jakimkolwiek materiałem przed wyrażeniem zgody na kontrolę operacyjną. Problemem jest to, że **sąd nie dysponuje pełnym materiałem** pozwalającym w sposób całościowy ocenić potrzebę zastosowania działań o charakterze inwigilacyjnym. Sąd decydując o tak inwazyjnym środku, jakim jest kontrola operacyjna, musi mieć zagwarantowaną możliwość zweryfikowania okoliczności wskazanych we wniosku np. o uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych (art. 19 ust. 6 ustawy o Policji).

Brak również wyraźniej podstawy prawnej pozwalającej sądowi zwrócić się o przedstawienie dodatkowych – uzupełniających – materiałów. Żaden przepis nie wprowadza takiej możliwości. Oczywiście sąd może odmówić wydania zgody na kontrolę operacyjną, zaś uprawniony organ – ponownie złożyć wniosek z pełnymi dokumentami/informacjami albo dodatkowe informacje/materiały przedstawić wraz z zażaleniem na postanowienie o odmowie zastosowania kontroli operacyjnej,

⁵ Wyrok ETPC z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie Ekimdzhiiev i inni przeciwko Bułgarii, skarga nr 70078/12.

⁶ Wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2015 r. w sprawie Roman Zakharov przeciwko Rosji, skarga nr 47143/06.

wykonując wskazania zawarte w postanowieniu o odmowie wyrażenia zgody na kontrolę operacyjną. Takie ukształtowanie postępowania w sprawie wyrażenia zgody na działania operacyjne, wydłuża całą procedurę i sprawia, że organ pierwszoinstancyjny może dysponować innym zakresem wiedzy niż drugoinstancyjny.

Ustanowienie bezwzględnego obowiązku przekazywania sądowi z urzędu całości akt sprawy operacyjnej przy każdym wniosku o zarządzenie lub przedłużenie kontroli operacyjnej nie wydaje się konieczne. Akta operacyjne mogą być obszerne, obejmować informacje niezwiązane bezpośrednio z wnioskiem oraz zawierać dane dotyczące innych osób lub przedsięwzięć operacyjnych, a sąd może mieć ograniczone możliwości zapoznania się z nimi. **Przepisy powinny jednak przewidywać możliwość zwrócenia się przez sąd I instancji – sąd orzekający w sprawie zastosowania lub przedłużenia kontroli operacyjnej o uzupełnienie/przedstawienie całości materiałów operacyjnych znajdujących się w dyspozycji służb i prokuratora.** Obecnie takie uprawnienie, tj. możliwość zwrócenia się o przedstawienie dodatkowych materiałów przysługuje wyłącznie prokuratorowi i jest uregulowane w § 4 rozporządzenia w sprawie sposobu realizacji czynności prokuratora w ramach kontroli nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi⁷. Analogiczne uprawnienie należałoby przyznać sądowi w akcie prawnym o randze ustawy⁸.

Sąd powinien mieć możliwość zażądania:

- przedstawienia całości akt sprawy operacyjnej;
- przedstawienia materiałów zarówno przed wydaniem postanowienia, jak i w toku kontroli oraz przy rozpoznawaniu wniosku o jej przedłużenie;
- wyjaśnień, w jaki sposób dokonano selekcji materiałów przedstawionych wraz z wnioskiem (jeśli np. po przedstawieniu całości akt operacyjnych, sąd uznałby, że nie ma podstaw do zarządzenia kontroli operacyjnej).

2. Procesowa kontrola i utrwalanie rozmów a nadzór sądowy

⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie sposobu realizacji czynności prokuratora w ramach kontroli nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1578).

⁸ Należy podtrzymać postulat, aby uprawnienia nadzorcze prokuratora również zostały uregulowane w akcie prawnym o randze ustawy. Zob. Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r., znak sprawy II.501.3.2026; s. 8.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia sądowego nadzoru nad kontrolą operacyjną, druk sejmowy nr 2411, nie odnosi się do kwestii procesowej kontroli i utrwalania rozmów. Dotychczas – patrząc systemowo – procesowa forma ingerencji w prawo do prywatności jednostki była procedurą bardziej gwarancyjną dla osoby figuranta (osoby, wobec której stosowane są niejawne działania o charakterze inwigilacyjnym). Sąd orzekający w przedmiocie wniosku o procesową kontrolę i utrwalanie rozmów dysponuje całością akt sprawy karnej – prokurator przedstawia zebrane w sprawie materiały. Sąd proceduje na posiedzeniu bez udziału stron, a decyzja zapada w formie postanowienia. Przepisy k.p.k. regulują również kwestię notyfikacji, tj. poinformowania osoby, wobec której prowadzone były działania o charakterze inwigilacyjnym, o ich zastosowaniu. Doręczenie – promulgacja decyzji – może zostać odroczone najpóźniej do czasu zakończenia postępowania przygotowawczego (art. 239 § 2 k.p.k.). Osoba, wobec której stosowano procesową kontrolę i utrwalanie rozmów może wnieść zażalenie na postanowienie z art. 237 § 1 k.p.k. (art. 240 k.p.k.).

Zwiększając – przynajmniej na poziomie ustawowym⁹ - uprawnienia nadzorcze sądu w odniesieniu do kontroli operacyjnej, projektodawcy pozostawili poza zakresem proponowanych zmian ustawowych zagadnienie procesowej kontroli i utrwalania rozmów. **W konsekwencji, sąd stosujący zbliżone środki ingerujące w prywatność jednostki, w zależności od procedury będzie mógł np. zażądać przedstawienia materiałów zebranych w czasie kontroli albo takie uprawnienie nie będzie wprost wynikało z przepisów ustawowych. W trybie kontroli operacyjnej sąd zostanie poinformowany o przebiegu kontroli, w trybie kontroli procesowej – nie. W trybie kontroli operacyjnej sąd będzie mógł w każdym czasie zarządzić przerwanie prowadzenia działań operacyjnych, w trybie kontroli procesowej – takie uprawnienie nie przysługuje sądowi.**

⁹ O realnej możliwości skorzystania przez sąd z uprawnień nadzorczych zob. szerzej: Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r., znak sprawy II.501.3.2026; s. 9-17. W szczególności problematyczna jest kwestia zapoznania się przez sąd z materiałami zebranymi w czasie trwania kontroli operacyjnej.

Patrząc na statystyki¹⁰, tryb zarządzania procesowej kontroli i utrwalania rozmów nie jest zbyt często wykorzystywany w praktyce¹¹. Abstrahując od przyczyn takiego stanu rzeczy¹², warto jednak dążyć do spójności systemowej projektowanych przepisów. W uzasadnieniu do ustawy z druku sejmowego nr 2411 nie wskazano, dlaczego projekt ogranicza się wyłącznie do kontroli operacyjnej i z jakich powodów pozostawiono poza zakresem kontrolę procesową.

Dążenie do spójności systemowej nie wymaga automatycznego przeniesienia wszystkich projektowanych rozwiązań dotyczących kontroli operacyjnej do k.p.k. Wymaga jednak co najmniej przeprowadzenia oceny, czy regulacje procesowej kontroli i utrwalania rozmów powinny zostać uzupełnione o takie, które wyraźnie normują:

- uprawnienie sądu do żądania informacji oraz materiałów dotyczących sposobu wykonywania kontroli;
- obowiązek poinformowania sądu o wcześniejszym zakończeniu kontroli i jego przyczynach;
- możliwość zarządzenia przez sąd przerwania albo ograniczenia kontroli, jeżeli ustały jej przesłanki lub jest ona wykonywana niezgodnie z postanowieniem;
- obowiązek przedstawienia sądowi końcowej informacji o sposobie wykonania postanowienia oraz zakresie uzyskanych materiałów;
- obowiązek sporządzenia odrębnych i przejrzystych danych statystycznych dotyczących stosowania art. 237 k.p.k.

¹⁰ Zob. załącznik nr 1 do wystąpienia generalnego RPO z dnia 7 lipca 2025 r. pt. „Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce (sprawa nr 72038/17 i 25237/18). Raport w przedmiocie koniecznych zmian w przepisach regulujących pozapprocesową oraz procesową kontrolę i utrwalanie rozmów.”, a także tegoroczną jawną informację Prokuratora Generalnego o stosowaniu kontroli operacyjnej, druk senacki nr 775; <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/14555/druk/775.pdf>.

¹¹ Zob. załącznik nr 1 do wystąpienia generalnego RPO z dnia 7 lipca 2025 r. pt. „Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce (sprawa nr 72038/17 i 25237/18). Raport w przedmiocie koniecznych zmian w przepisach regulujących pozapprocesową oraz procesową kontrolę i utrwalanie rozmów.”, s. 3-11; a także tegoroczną jawną informację Prokuratora Generalnego o stosowaniu kontroli operacyjnej, druk senacki nr 775; <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/14555/druk/775.pdf>.

¹² Zob. raport: „Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce (sprawa nr 72038/17 i 25237/18). Raport w przedmiocie koniecznych zmian w przepisach regulujących pozapprocesową oraz procesową kontrolę i utrwalanie rozmów.”, s. 48 i nast. oraz cytowaną tam literaturę, zwłaszcza: P. Kosmaty, *Podśłuch procesowy - zamierzająca instytucja walki z przestępczością*, Prokurator 2009, nr 2, s. 9-21.

Projektodawca powinien albo zaproponować odpowiednie zmiany w Rozdziale 26 k.p.k. albo wskazać w uzasadnieniu projektu racjonalne przyczyny pozostawienia kontroli procesowej poza zakresem zmian. **Brak takiego wyjaśnienia powoduje, że projekt, mimo deklarowanego celu wzmocnienia sądowego nadzoru nad środkami ingerującymi w prywatność, reguluje to zagadnienie jedynie fragmentarycznie.** Dodatkowo sprawia, że w procedurze z założenia bardziej gwarancyjnej, jaką jest procedura procesowa, sąd ma mniejsze uprawnienia jako gwarant praw i wolności jednostki, niż w procedurze pozaprocesowej.

3. Tryb rozpoznawania wniosków o zarządzenie kontroli operacyjnej.

Wnioski o zastosowanie lub przedłużenie kontroli operacyjnej rozpoznawane są w tzw. trybie dyżurowym. Zgodnie z § 73 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹³ „Sędziemu pełniącemu dyżur są przydzielane sprawy i zadania sądu, co do których ustawa wymaga ich rozpoznania lub wykonania w ciągu 72 godzin, z wyłączeniem wniosków o nadanie klauzuli wykonalności oraz spraw rejestrowych i wieczystoksięgowych. Pełniącemu dyżur są przydzielane także: 6) sprawy rejestrowane w wykazie K-opr”. Przepis § 73 ust. 2 ww. rozporządzenia precyzuje, że o przydzieleniu sprawy pełniącemu dyżur rozstrzyga godzina jej wpływu. Plan dyżurów określa godzinę, po której sprawa podlega rozpoznaniu przez pełniących dyżur w okresie następnym.

Rozwiązanie to stanowi wyjątek od ogólnej zasady określonej w § 43 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którą sprawy przydziela się sędziom jako referentom losowo, za pomocą Systemu Losowego Przydziału Spraw, oddzielnie dla każdego repertorium, wykazu lub innego urządzenia ewidencyjnego. O wyłączeniu decyduje szczególny przepis § 73 ust. 1 pkt 6, który nakazuje ich przydzielenie sędziemu dyżurnemu.

¹³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 867 z późn. zm.

Dla porównania, wnioski o zastosowanie procesowej kontroli i utrwalania rozmów podlegają pod System Losowego Przydziału Spraw¹⁴. Sprawy z zakresu procesowej kontroli i utrwalania rozmów rejestrowane są w repertorium Kp¹⁵.

Objęcie wszystkich wniosków dotyczących kontroli operacyjnej dyżurowym trybem ich rozpoznawania nie wydaje się w pełni uzasadnione funkcją § 73 ust. 1 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, który odnosi się przede wszystkim do spraw wymagających rozstrzygnięcia w krótkim, ustawowo określonym terminie. W przypadku kontroli operacyjnej wymóg taki występuje zasadniczo w sytuacji zastosowania trybu niecierpiącego zwłoki, o którym mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o Policji¹⁶, gdy sąd powinien zatwierdzić albo odmówić zatwierdzenia kontroli w terminie 5 dni od dnia jej zarządzenia. W pozostałych przypadkach ustawa nie określa analogicznego, prekluzyjnego terminu rozpoznania wniosku, co pozwala sądowi na podjęcie decyzji po zapoznaniu się z całością przedstawionego materiału i dokonaniu pogłębionej oceny legalności, konieczności, proporcjonalności oraz subsydiarności planowanej ingerencji. **Jeżeli projektowane uprawnienia nadzorcze sądu mają być wykonywane realnie, konieczne jest zapewnienie ciągłości nadzoru przez „związanie” konkretnego sędziego ze sprawą od momentu rozpoznania pierwszego wniosku aż do zakończenia kontroli. Sprawa dotycząca kontroli operacyjnej nie powinna być zatem traktowana jako jednorazowa, incydentalna czynność wykonywana w ramach dyżuru, lecz jako sprawa pozostająca w referacie konkretnego sędziego, odpowiedzialnego również za rozpoznawanie wniosków o przedłużenie kontroli, analizę informacji o jej przebiegu, żądanie dodatkowych materiałów oraz ewentualne zarządzenie jej przerwania, a także – zniszczenia materiałów.**

Skoro w trybie kontroli procesowej, sprawa może podlegać pod System Losowego Przydziału Spraw, trudno znaleźć przekonujące argumenty, by analogicznych

¹⁴ Zob. § 43 i nast. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych; t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 867 z późn. zm.

¹⁵ Zob. § 382 zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 138 z późn. zm.). Pkt 9 ww. przepisu wskazuje, że do repertorium Kp wpisuje się „zarządzenia - na wnioski prokuratora - kontroli i utrwalenia treści rozmów telefonicznych - (art. 237 § 1 k.p.k.) oraz zatwierdzenia postanowień prokuratora w tym przedmiocie wydanych w sytuacjach niecierpiących zwłoki - (art. 237 § 2 k.p.k.), a także rozpoznawania zażaleń na postanowienia prokuratora w zakresie kontroli i utrwalenia tych rozmów - (art. 240 k.p.k.).

¹⁶ A także analogiczne przepisy w pozostałych ustawach policyjnych i o służbach specjalnych.

¹⁶ Zob. szerzej: Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r., znak sprawy II.501.3.2026.

rozwiązań nie wprowadzić w odniesieniu do kontroli pozaprocesowej (operacyjnej). Sama sygnatura sprawy nie ujawnia bowiem ani formy prowadzonych działań operacyjnych, ani czasu ich trwania, ani nie pozwala na zidentyfikowanie okoliczności sprawy. Jednocześnie, nie wydaje się, by sama sygnatura sprawy była objęta rygorem zastrzeżonym w ustawie o ochronie informacji niejawnych¹⁷. W trybie dyżurowym powinny być jednak rozpoznawane wnioski w trybie niecierpiącym zwłoki, ale przy zastrzeżeniu, że wówczas sędzia z „dyżuru” jest jednocześnie sędzią referentem.

Zaletą włączenia spraw o zastosowanie kontroli operacyjnej do Systemu Losowego Przydział Spraw jest także usunięcie ewentualnych obaw odnośnie do „czekania” na dyżur konkretnego sędziego i celowego wydłużania terminu, w jakim składa się wniosek o zastosowanie lub przedłużenie kontroli operacyjnej¹⁸. Ma także znaczenie dla zewnętrznego postrzegania niezależności sądu i bezstronności sędziego orzekającego w przedmiocie kontroli operacyjnej. Tryb dyżurowy nie zapewnia podobnego poziomu nieprzewidywalności przydziału.

Podsumowując, aby uprawnienia nadzorcze sądu zaproponowane w projekcie ustawy z druku sejmowego nr 2411 miały szansę prawidłowo funkcjonować w praktyce celowe jest zaprojektowanie takich przepisów ustawowych, aby możliwe było:

- objęcie pierwszego wniosku rejestrowanego w wykazie „K-opr” losowym przydziałem spośród sędziów uprawnionych i dostępnych do rozpoznawania tego rodzaju spraw;
- pozostawienie trybu dyżurowego wyłącznie dla przypadków niecierpiących zwłoki z art. 19 ust. 3 ustawy o Policji;
- przydzielanie wszystkich kolejnych czynności związanych z tą samą kontrolą sędziemu, który rozpoznał pierwszy wniosek, tj. sędzia staje się referentem sprawy, na wzór spraw wpisywanych do repertorium/wykazu „K”;
- ograniczenie danych wprowadzanych do SLPS do neutralnych informacji technicznych;
- ewidencjonowanie i uzasadnianie każdego przypadku odstąpienia od losowego przydziału.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1209).

¹⁸ Organ składający wniosek może bowiem znać harmonogram dyżurów i w granicach swojej organizacji pracy decydować o chwili przekazania wniosku do sądu, aby „uniknąć” sędziego, który np. z różnych względów nie wyraża zgód na kontrolę operacyjną.

Zmiana trybu rozpoznawania wniosków o kontrolę operacyjną i przyjęcie, że sędzia staje się referentem danej „sprawy operacyjnej” musi wiązać się z rozszerzeniem podstaw wyłączenia sędziego z art. 40 § 1 k.p.k. (iudex inhabilis). Sędzia, który sprawował nadzór nad działaniami operacyjnymi w sprawie „przyszłego” oskarżonego lub podejrzanego powinien być z mocy prawa wyłączony z podejmowania jakichkolwiek działań i czynności procesowych w sprawie tego samego czynu, tej samej osoby. Oznacza to, że jeśli przykładowo, do sędziego – referenta sprawy operacyjnej trafiłby wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania w sprawie karnej związanej ze sprawą operacyjną, sędzia byłby wyłączony z mocy prawa od rozpoznania wniosku o zastosowanie środka zapobiegawczego. Zapobiegałoby to sytuacjom, kiedy sąd orzekający w sprawie posiada informacje z innego źródła niż akta sprawy karnej, albo wszedł w posiadanie informacji (np. odsłuchując rozmowy w trybie stosowania nadzoru nad działaniami operacyjnymi), które nie mogą zostać wykorzystane w procesie karnym.

4. Uprawnienia nadzorcze prokuratora w związku ze stosowaniem kontroli operacyjnej.

Jak to już zostało omówione w opinii z dnia 27 kwietnia 2026 r.¹⁹, obecnie kompetencje nadzorcze prokuratora nad czynnościami operacyjnymi, są rozproszone pomiędzy ustawy regulujące działalność poszczególnych służb, Prawo o prokuraturze²⁰ oraz przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu realizacji czynności prokuratora w ramach kontroli nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi.

Proponowane w druku sejmowym nr 2411 zmiany przyznające prokuratorowi kompetencję do przerwania kontroli operacyjnej w każdym czasie oraz prawa do zaskarżenia postanowienia sądu w tym przedmiocie w każdej z ustaw policyjnych i o służbach specjalnych, jak to już zostało wcześniej wskazane, należy ocenić pozytywnie. **Niemniej, projektowane przepisy nie wyczerpują całości problematyki nadzoru prokuratorskiego i rozproszenia poszczególnych uprawnień w kilku aktach prawnych.**

Przykładowo, prokurator, zgodnie z proponowanymi zmianami, będzie miał ustawowo zagwarantowane jest prawo żądania informacji o przebiegu kontroli

¹⁹ Zob. szerzej: Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r., znak sprawy II.501.3.2026, s. 5-9.

²⁰ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 810).

operacyjnej i przedstawienia zgromadzonych materiałów, natomiast uprawnienie do wezwania organu do udzielenia informacji w wyznaczonym terminie oraz do żądania uzupełnienia wniosku o zastosowanie albo przedłużenie kontroli wynika z przepisów rozporządzenia (§ 4). Ze względu na znaczenie tych kompetencji dla ochrony jednostki przed nieuprawnioną ingerencją w jej prywatność ich podstawowy zakres powinien zostać uregulowany na poziomie ustawowym, w poszczególnych ustawach policyjnych i ustawach dotyczących służb specjalnych. Precyzowałoby to zakres nadzoru prokuratorskiego, wskazywałoby na formy możliwej aktywności prokuratora, a uporządkowanie sprzyjałoby spełnieniu postulatów przejrzystości/przewidywalności przepisów prawa.

Projektowane przepisy wymagają ponadto uzupełnienia o termin przedstawienia właściwemu prokuratorowi materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, jeżeli uzyskano dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego albo mające znaczenie dla postępowania już prowadzonego. W toku prac poprzedzających skierowanie projektu do Sejmu Ministerstwo Sprawiedliwości wskazywało²¹, że w praktyce materiały z kontroli operacyjnej bywają przekazywane prokuratorowi dopiero po kilku miesiącach od jej zakończenia, a w odniesieniu do CBA, nawet po dłuższym okresie. Ministerstwo proponowało wprowadzenie maksymalnego 6-miesięcznego terminu, na przekazanie materiałów.

Niejako powtarzając sygnalizowane wcześniej kwestie, ponownie należy zwrócić uwagę na konieczność doprecyzowania terminu przekazania prokuratorowi materiałów pozyskanych w czasie stosowania kontroli operacyjnej. Dla zapewnienia skuteczności tego obowiązku należałoby również przewidzieć, że zawinione nieprzedstawienie materiałów w ustawowym, maksymalnie 6-miesięcznym terminie, jest przewinieniem dyscyplinarnym.

5. Wnioski.

Podtrzymuję wszystkie zgłoszone wcześniej uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną, druk sejmowy nr 2411. Jednocześnie, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie dodatkowe.

²¹ Opinia dostępna jest pod linkiem:

<https://legislacja.gov.pl/docs//2/12404202/13169425/13169427/dokument763718.pdf>.

Po pierwsze, sąd orzekający w przedmiocie zastosowania albo przedłużenia kontroli operacyjnej powinien uzyskać wyraźną ustawową kompetencję do żądania przedstawienia dodatkowych materiałów, w tym, jeżeli jest to niezbędne do rozpoznania wniosku, całości akt sprawy operacyjnej. Uprawnienie to powinno przysługiwać przed wydaniem postanowienia oraz przy rozpoznawaniu wniosku o jej przedłużenie, a nie wyłącznie w ramach „skorzystania” z nowych kompetencji nadzorczych. Sąd powinien również móc żądać wyjaśnienia sposobu selekcji materiałów przedstawionych wraz z wnioskiem. Nie wydaje się jednak konieczne wprowadzanie bezwzględnego obowiązku każdorazowego przekazywania sądowi całości akt operacyjnych.

Po drugie, projektodawcy powinni dokonać oceny regulacji dotyczących procesowej kontroli i utrwalania rozmów. Projekt przyznaje sądowi nowe kompetencje w zakresie bieżącego nadzoru nad kontrolą operacyjną, pozostawiając poza zakresem zmian zbliżony środek stosowany na podstawie przepisów k.p.k. Należy zatem rozważyć uzupełnienie regulacji procesowej kontroli i utrwalania rozmów o odpowiednie instrumenty nadzorcze albo przedstawić w uzasadnieniu projektu racjonalne przyczyny pozostawienia tej instytucji poza zakresem zmian.

Po trzecie, projektowane rozszerzenie uprawnień sądu wymaga zmiany zasad przydzielania spraw dotyczących kontroli operacyjnej. Pierwszy wniosek rejestrowany w wykazie „K-opr” powinien podlegać losowemu przydziałowi spośród sędziów uprawnionych do rozpoznawania tego rodzaju spraw. Tryb dyżurowy powinien zostać zachowany w odniesieniu do przypadków niecierpiących zwłoki, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o Policji i analogicznych przepisach znajdujących się w pozostałych ustawach policyjnych i o służbach specjalnych. Sędzia, który rozpoznał pierwszy wniosek dotyczący kontroli operacyjnej, powinien stać się referentem tej sprawy. Temu samemu sędziemu powinny być przydzielane kolejne czynności dotyczące danej kontroli, w tym wnioski o jej przedłużenie, informacje o jej przebiegu, materiały przedstawiane w toku nadzoru oraz kwestie dotyczące jej przerwania i zniszczenia materiałów. Rozwiązanie to jest konieczne dla zapewnienia ciągłości i rzeczywistego charakteru nadzoru sądowego.

Po czwarte, wprowadzenie zasady, zgodnie z którą konkretny sędzia sprawuje nadzór nad daną kontrolą operacyjną, powinno zostać powiązane z rozszerzeniem podstaw wyłączenia sędziego określonych w art. 40 § 1 k.p.k. Sędzia, który sprawował nadzór nad działaniami operacyjnymi dotyczącymi określonej osoby i czynu, powinien

być z mocy prawa wyłączony od podejmowania czynności procesowych w prowadzonej następnie sprawie karnej dotyczącej tej samej osoby i tego samego czynu.

Po piąte, podstawowe uprawnienia prokuratora związane z nadzorem nad kontrolą operacyjną powinny zostać uregulowane bezpośrednio w poszczególnych ustawach policyjnych i dotyczących służb specjalnych. Nie powinny one wynikać częściowo z ustaw, a częściowo z rozporządzenia. Na poziomie ustawowym powinny zostać określone w szczególności uprawnienia prokuratora do żądania informacji w wyznaczonym terminie oraz do żądania uzupełnienia wniosku o zastosowanie albo przedłużenie kontroli operacyjnej. Należy także wprowadzić ustawowy termin przedstawienia właściwemu prokuratorowi materiałów zgromadzonych podczas kontroli operacyjnej, jeżeli uzyskano dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego albo mające znaczenie dla postępowania już prowadzonego. Zgodnie z propozycją zgłaszaną w toku prac nad projektem, termin ten nie powinien przekraczać sześciu miesięcy. Dla zapewnienia skuteczności obowiązku terminowego przedstawienia materiałów należy przewidzieć, że zawinione nieprzekazanie ich prokuratorowi w ustawowym terminie stanowi przewinienie dyscyplinarne.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/