



Warszawa, 05-08-2026 r.

BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk

II.501.3.2026.DC

Pan Senator
Wojciech Karpiński
Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka i
Praworządności

Pan Senator
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej

Szanowni Panowie Senatorowie,

w związku z prowadzonymi w Senacie pracami nad ustawą z dnia 31 lipca 2026 r. o zmianie ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną (druk senacki nr 805¹), w nawiązaniu do opinii Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27

¹ Ustawa dostępna pod linkiem:
<https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/14620/druk/805.pdf>.

kwietnia 2026 r.² oraz opinii uzupełniającej z dnia 14 lipca 2026 r.³ (obie opinie przedkładałam w załączeniu), chciałbym przedstawić uwagi do ww. ustawy.

Sam deklarowany kierunek zmian, tj. wzmocnienie nadzoru sądowego nad czynnościami operacyjnymi, należy ocenić pozytywnie. Jak to bowiem zostało już wskazane w opinii z dnia 27 kwietnia 2026 r., jest to pierwsza od 15 lat ustawa, która zmierza do zwiększenia gwarancyjności prowadzenia niejawnych działań względem jednostki⁴. **Projektowane przepisy, w wersji uchwalonej przez Sejm w dniu 31 lipca 2026 r., zawierają szereg rozwiązań, które warto ocenić pozytywnie.** Są to przede wszystkim:

- przepisy nakazujące uzasadnianie postanowień wydawanych w przedmiocie kontroli operacyjnej;
- ustawowe doprecyzowanie uprawnień prokuratora, tj. wyraźne przyznanie mu prawa do zaskarżania postanowień sądu w przedmiocie kontroli operacyjnej oraz jednoznaczne wskazanie, że może on przerwać kontrolę operacyjną w każdym czasie;
- objęcie sądu obowiązkiem informowania o zniszczeniu materiałów, których wykorzystanie w postępowaniu karnym jest niedopuszczalne albo które nie mają znaczenia dla postępowania karnego, jak również wprowadzenie terminów niszczenia części materiałów „niewykorzystywalnych” w postępowaniu karnym (tj. zawierających tajemnice prawnie chronione z art. 178 k.p.k., 178a k.p.k. lub art. 180 § 2 k.p.k. – w

² Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r. jest dostępna na stronach Sejmu pod <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2030C376159A74FBC1258DF4002D09C8/%24File/2411-003.pdf>.

³ Opinia uzupełniająca Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 14 lipca 2026 r. jest dostępna na stronach RPO pod [linkiem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-07/Do_Sejmu_kontrola_operacyjna_opinia_uzupelnienie_14_07_2026.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-07/Do_Sejmu_kontrola_operacyjna_opinia_uzupelnienie_14_07_2026.pdf).

⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 273) wprowadzała procedurę tzw. zgody następczej, jeśli w trakcie kontroli zarządzonej w jednej sprawie, pozyskano informację o popełnieniu przestępstwa innego niż to, które było objęte kontrolą, albo przestępstwa popełnionego przez inną osobę. Ustawa wprowadzała rygorystyczne terminy i zabraniała wykorzystywać tzw. „przypadkowych znalezisk” w sprawach o przestępstwa inne niż przestępstwa katalogowe. Zob. Raport będący załącznikiem do wystąpienia generalnego RPO z dnia 7 lipca 2025 r., znak sprawy II.519.109.2015.DC, 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 pozaprocesową oraz procesową kontrolę i utrwalanie rozmów.”, s. 72-78. Raport dostępny pod linkiem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-operacyjna-przepisy-ms-mswia-koordynator-sluzbodpowiedzi>.

odniesieniu do tego przepisu, o ile sąd nie podjął decyzji o uchyleniu/zwolnieniu z tajemnicy);

- rozszerzenie uprawnień informacyjnych wobec społeczeństwa także na Straż Graniczną;

- zniesienie uprawnienia Inspektora Nadzoru Wewnętrznego do stosowania kontroli operacyjnej i zakupu kontrolowanego;

- przyznanie prawa do udziału w posiedzeniu sądu dotyczącym udostępnienia informacji objętych tajemnicami prawnie chronionymi z art. 11p ust. 7 z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁵ (w pierwotnym projekcie prawo udziału w takim posiedzeniu przysługiwało wyłącznie Inspektorowi Nadzoru Wewnętrznego).

1. Wprowadzenie

Poza zmianą dotyczącą ww. art. 11p ust. 7 ustawy o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, która miała charakter merytoryczny, ustawa przedłożona Senatowi nie różni się w zasadniczym zakresie od projektu pierwotnego. Zmiany miały charakter porządkujący (np. rozstrzygnięto, w której jednostce redakcyjnej powinno zostać unormowane uprawnienie prokuratora do wniesienia zażalenia na postanowienia w przedmiocie kontroli operacyjnej, uporządkowano terminologię w odniesieniu do posługiwania się pojęciem „sąd”, „przerwanie kontroli” zastąpiono „zakończeniem kontroli”), a nie merytoryczny.

W związku z powyższym wszystkie zastrzeżenia sformułowane w poprzednich opiniach, które przedkładałam w załączeniu, pozostają w mocy.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną uchwalona w dniu 31 lipca 2026 r., **wzmacnia nadzór sądu dopiero po zarządzeniu kontroli operacyjnej, nie zmienia natomiast sposobu podejmowania decyzji o jej zastosowaniu.** Z tej perspektywy, nowo przyznane uprawnienia sądu będą się spóźnione, a tym samym – mniej efektywne.

Wątpliwości budzi praktyczna wykonalność nowych uprawnień nadzorczych sądu, tj. żądania przedstawienia informacji i materiałów zebranych w trakcie kontroli,

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 529).

możliwości przerwania kontroli w każdym czasie, czy informowania sądu o zakończeniu kontroli operacyjnej. Przy obecnym systemie rozpoznawania wniosków o kontrolę operacyjną, gdy zdecydowana większość trafia do Sądu Okręgowego w Warszawie⁶, przy „dyżurowym”⁷ sposobie rozpoznawania spraw, trudno zakładać, że nowe instrumenty będą wykorzystywane w sposób systematyczny i przewidywalny dla jednostki. Rozwiązania przewidziane w ustawie uchwalonej przez Sejm zdają się zakładać, że sąd będzie sięgał po część nowych kompetencji z własnej inicjatywy, w oparciu o pamięć o sprawie i ocenę, czy było w niej coś potencjalnie niepokojącego (np. z perspektywy ochrony tajemnic, np. tajemnicy dziennikarskiej, czy z uwagi na osobę figuranta, będącą osobą objętą ochroną immunitetową). Brak ustawowych kryteriów, które porządkowałyby moment uruchomienia tych instrumentów, może prowadzić do niejednolitości praktyki, a z perspektywy jednostki – braku przewidywalności procedur nadzorczych sądu. Odrębnym zagadnieniem jest także to, że uprawnienia nadzorcze sądu mają charakter fakultatywny. Sąd może, ale nie musi, skorzystać z nowych instrumentów przewidzianych w ustawie. Pojawia się zatem pytanie o skuteczność (i możliwość wykorzystania) w praktyce projektowanych rozwiązań (zwłaszcza biorąc pod uwagę sposób rozpoznawania wniosków o kontrolę operacyjną, obciążenie pracą sędziów w wydziałach karnych, okoliczność, że sędzia nie jest „referentem sprawy”, a jedynie wykonuje czynności doraźne i incydentalne), a także o jednolitość stosowania nowych przepisów. Jeden sędzia może być bowiem bardziej „wrażliwy” na kwestię ingerencji w prawo do prywatności jednostki i korzystać z możliwości, jakie dają mu projektowane przepisy ustawy, a inny zajmować się sprawą tylko w takim zakresie, w jakim jest do tego zobowiązany.

Opiniowana ustawa nie odnosi się do kwestii techniczno-organizacyjnych, w tym formy przedstawiania materiałów z kontroli operacyjnej, tego, jak sąd ma się zapoznać z materiałami (czy odsłuchiwać całość nagrań, a jeśli tak – to czy oryginałów, czy kopii nagrań sporządzonych dla sądu, czy będą sporządzane stenogramy dla sądu itp.) oraz tego, któremu konkretnie sądowi mają być przekazywane informacje o wynikach kontroli po jej zakończeniu – temu sądowi/sędziemu, który orzekał o wyrażeniu zgody na kontrolę operacyjną, o przedłużeniu stosowania kontroli operacyjnej, czy temu sędziemu, który w danym dniu znajduje się na dyżurze w sądzie właściwym (np. w Sądzie Okręgowym w Warszawie). Sposób przekazania materiałów z kontroli

⁶ Tak wynika z pisma Prezes SO w Warszawie z dnia 25 maja 2026 r., znak sprawy: OOIIN.0121.108.2026.AS.

⁷ Zob. rozmowę z Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie sędzią Beatą Najjar dostępną na stronie: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sedzia-beata-najjar-odpowiednio-wzmocniony-sad-moze-lepiejnadzorowac-kontrolę-operacyjną,536381.html>.

operacyjnej ma kluczowe znaczenie dla efektywności uprawnień nadzorczych. Z jednej strony istnieje obawa, że sądy będą dostawały znaczne ilości nagrań, wiadomości, zdjęć itp., pozyskanych w toku działań operacyjnych, wśród których trudno będzie „odnaleźć” rzeczy istotne z perspektywy sprawy, w której została zarządzona kontrola operacyjna. Z drugiej zaś strony, musi istnieć odpowiednia podstawa prawna do wykonania kopii⁸ materiałów niejawnych – jeśli w taki sposób materiały z kontroli operacyjnej będą przekazywane sądowi.

Przepisy ustawy z druku senackiego nr 805 nic nie zmieniają w zakresie sądowej kontroli ex post czynności operacyjnych, sprawowanej przez sąd meriti, orzekający w sprawie karnej. Sąd ten powinien mieć możliwość zweryfikowania legalności, prawidłowości i zasadności zarządzenia kontroli operacyjnej na podstawie pełnych materiałów, tj. powinien mieć możliwość zapoznania się z pełną „wersją” wniosku o zastosowanie lub przedłużenie kontroli operacyjnej, nie z „wyciągiem” z takiego wniosku, a także powinien mieć możliwość zapoznania się z materiałami, jakie były podstawą skierowania do sądu wniosku o zastosowanie kontroli operacyjnej. Bez rozwiązania tego problemu sądowa kontrola kontroli operacyjnej będzie niepełna.

Poza zakresem uchwalonej ustawy, znalazły się przepisy dotyczące nadzoru sądowego nad procesową kontrolą i utrwalaniem rozmów (art. 237 k.p.k. i nast.). 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. Dotychczas to procesowa kontrola była bardziej gwarancyjna dla jednostki⁹. Jeśli opiniowana ustawa wejdzie w życie, kontrola procesowa będzie z jednej strony bardziej gwarancyjna dla osoby poddanej niejawnej inwigilacji (bo będzie np.

⁸ Obecnie uprawnienie do sporządzenia kopii materiałów pozyskanych w toku czynności operacyjnych wynika z § 8 ust. 3 Rozporządzenia 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). Przepis ten brzmi: Za zgodą ministra-członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez Policję - za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mogą zostać sporządzone kopie zapisów treści utrwalonych w wyniku tych czynności i udostępnione Prokuratorowi Generalnemu, Prokuratorowi Krajowemu, zastępcy Prokuratora Generalnego sprawującemu nadzór nad departamentem Prokuratury Krajowej właściwym do spraw postępowania przygotowawczego lub upoważnionemu przez nich prokuratorowi.

⁹ Zob. raport będący załącznikiem do wystąpienia generalnego RPO z dnia 7 lipca 2025 r., znak sprawy II.519.109.2015.DC, 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 pozaprosesową oraz procesową kontrolę i utrwalanie rozmów.”; dostępny pod linkiem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-operacyjna-przepisyms-mswia-koordynator-sluzb-odpowiedzi>.

informowana o stosowanych względem niej działaniach inwigilacyjnych), a z drugiej mniej gwarancyjna, ponieważ sąd nie będzie mógł np. zarządzić przerwania kontroli procesowej, czy żądać przedstawienia materiałów zebranych w czasie trwania kontroli.

2. Zakres materiałów przedstawianych sądowi wraz z wnioskiem o zastosowanie lub przedłużenie kontroli operacyjnej

Podstawową słabością obowiązującego modelu kontroli uprzedniej pozostaje to, że sąd orzekający w przedmiocie zastosowania albo przedłużenia kontroli operacyjnej otrzymuje materiały wyselekcjonowane przez organ występujący z wnioskiem. Obowiązujące przepisy nie przyznają sądowi wyraźnej kompetencji do żądania dodatkowych materiałów, w tym – jeżeli jest to konieczne dla rozpoznania wniosku – całości akt „sprawy” operacyjnej.

Na wadliwość tego rozwiązania zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce¹⁰. Trybunał wskazał, że niedostarczenie sądowi wszystkich istotnych informacji może pozbawić go możliwości ustalenia, czy istnieje dostateczna podstawa faktyczna do zastosowania niejawnego środka nadzoru, a przez to brak jest gwarancji, że środki ingerujące w prywatność jednostki są stosowane rzeczywiście wtedy, kiedy jest to niezbędnie konieczne w społeczeństwie demokratycznym.

Problemem nie jest zatem to, że sąd nie dysponuje jakimikolwiek materiałami, ale to, że zakres materiałów przedstawianych sądowi jest określany przez organ zainteresowany uzyskaniem zgody na kontrolę operacyjną. **Sąd nie ma natomiast wyraźnej podstawy prawnej do zweryfikowania sposobu dokonania tej selekcji ani do zwrócenia się z żądaniem o uzupełnienie wniosku, czy dostarczenie dodatkowych materiałów przez organ wnioskujący o zastosowanie kontroli operacyjnej.** Podczas posiedzenia połączonych komisji sejmowych – Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 16 lipca 2026 r. Minister Koordynator Służb Specjalnych w odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości zwrócenia się przez sąd decydujący o kontroli operacyjnej o przedstawienie pełnych materiałów, znajdujących się w dyspozycji służb oraz o podstawę prawną takiego żądania stwierdził, że

¹⁰ Wyrok ETPC z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 72038/17 i 25237/18, pkt 209 i 210.

„Już w tej chwili sądy żądają dodatkowych materiałów przy zarządzaniu kontroli operacyjnej. To jest kwestia tego rozporządzenia i ogólnej procedury, więc jest to po prostu i będzie decyzja sędziego. Jeśli sędzia uważa, że wniosek przedstawiony przez prokuraturę na podstawie wystąpienia danej służby nie jest dostateczny do podjęcia przez niego decyzji pozytywnej lub negatywnej, może takich materiałów po prostu żądać. I oczywiście kwestią oceny jest to, co jest w tych materiałach. Trudno sobie wyobrazić, że sąd będzie w stanie ocenić całość sprawy czy całość materiałów. Może być tak, że właśnie będzie to droga do tego, żeby żądać jakichś dodatkowych informacji i takie informacje zostaną udzielone.” (...) Sąd nie ma żadnego obowiązku rozpatrzenia takiej sprawy, jeżeli ma wątpliwości i już dzisiaj, w dzisiejszej praktyce, zwłaszcza po rozporządzeniu z grudnia 2024 r., żąda dodatkowych materiałów. Więc nie widzimy potrzeby, żeby dodatkowo to zapisywać.”¹¹.

Minister-Koordynator ds. Służb Specjalnych opisał praktykę, w której sądy zwracają się o przedstawienie dodatkowych informacji. Warto jednak pamiętać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy państwowe działają na podstawie i w granicach prawa. **Obecnie żaden przepis nie przyznaje sądowi uprawnienia do żądania uzupełnienia materiałów przedstawionych wraz z wnioskiem o zastosowanie lub przedłużenie kontroli operacyjnej, brak jest określenia trybu zwrócenia się z tym żądaniem (czy konieczne jest wydanie postanowienia, zarządzenia czy polecenia), formy (czy forma pisemna, czy ustna z utrwaleniem w notatce służbowej).**

Nie wydaje się konieczne ustanowienie bezwzględnego obowiązku każdorazowego przekazywania sądowi całości akt operacyjnych. Akta te mogą być obszerne i obejmować informacje niezwiązane bezpośrednio z osobą lub zdarzeniem wskazanym we wniosku. Sąd powinien jednak mieć ustawową możliwość zażądania dodatkowych materiałów, całości akt sprawy operacyjnej albo wyjaśnień dotyczących sposobu wyselekcjonowania materiałów przedstawionych wraz z wnioskiem. Uprawnienie to powinno przysługiwać przed wydaniem postanowienia o zastosowaniu kontroli operacyjnej oraz przy rozpoznawaniu wniosku o jej przedłużenie, a nie wyłącznie w ramach nadzoru sprawowanego już po rozpoczęciu kontroli. Przykładowy przepis mógłby brzmieć:

¹¹ Zob. stenogram z posiedzenia komisji sejmowych z dnia 16 lipca 2026 r. dostępny pod linkiem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ASW-125>.

Art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.)¹²

„1a. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, przedstawia się wraz z materiałami uzasadniającymi potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej. Na żądanie prokuratora lub sądu Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Komendant CBZC albo komendant wojewódzki Policji załącza do wniosku, w całości albo we wskazanym przez prokuratora lub sąd zakresie, dalszych zgromadzone przed złożeniem wniosku materiały. Sąd może uzależnić wydanie postanowienia, o którym mowa w ust. 1, od załączenia tych materiałów.”.

3. Termin przedstawienia sądowi i prokuratorowi wyników kontroli

Ustawa z druku senackiego nr 805 wprowadza obowiązek przedstawienia sądowi i prokuratorowi wyników kontroli operacyjnej po jej zakończeniu. **Nie określa jednak terminu wykonania tego obowiązku.** Posłużenie się wyłącznie sformułowaniem „po jej zakończeniu” nie gwarantuje niezwłocznego przedstawienia materiałów i może prowadzić do istotnych różnic w praktyce poszczególnych służb.

Brak terminu może prowadzić do przekazywania informacji ze znacznym opóźnieniem (np. po kilku miesiącach, a nawet później, na ten problem zwracało uwagę Ministerstwo Sprawiedliwości w opinii do projektu ustawy na etapie prac przed skierowaniem ustawy do Sejmu¹³), a tym samym osłabiać skuteczność sprawowanego nadzoru. Celowe wydaje się np. wprowadzenie terminu 30 dni od dnia zakończenia kontroli operacyjnej co sprawi, że obowiązek informacyjny stanie się konkretny i możliwy do zweryfikowania, a brak jego wykonania może wiązać się z konsekwencjami np. dyscyplinarnymi.

Przykładowo, przepis zobowiązujący służbę policyjną lub służbę specjalną do terminowego przedstawienia materiałów sądowi mógłby brzmieć:

¹² Konieczne byłyby analogiczne zmiany w: *art. 9e ust. 1a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 367 z późn. zm.)*, *art. 31 ust. 1a ustawy 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.)*; *art. 27 ust. 1a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 937)*; *art. 17 ust. 1a ustawy 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. 1a ustawy 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. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z późn. zm.)*; *art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 34 z późn. zm.)*.

¹³ Opinia MS z 18 lutego 2026 r., KRM-0610-6-26, dostępna pod linkiem: <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12404202/13169425/13169427/dokument763718.pdf>.

Art. 19 ust. 14 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.)¹⁴.

„14. Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Komendant CBZC albo komendant wojewódzki Policji, o którym mowa w ust. 1, informuje sąd oraz właściwego prokuratora, o którym mowa w ust. 1, o wynikach kontroli operacyjnej w terminie 30 dni po jej zakończeniu, a na ich żądanie informuje również o przebiegu tej kontroli w trakcie jej trwania, przedstawiając zgromadzone podczas jej stosowania materiały, w tym, jeśli takie zostały zgromadzone, materiały objęte tajemnicą prawnie chronioną, oraz wskazuje sposób dalszego postępowania ze zgromadzonymi materiałami.”

4. Zasady niszczenia materiałów

Ustawa z druku senackiego nr 805 wprowadza obowiązek informowania sądu o zniszczeniu materiałów, które nie mają znaczenia dla postępowania karnego albo których wykorzystanie jest niedopuszczalne. **Sam kierunek zmian należy ocenić pozytywnie. Przepisy wymagają jednak dalszego doprecyzowania.** Ustawa wprowadza terminy zniszczenia materiałów, które są „niewykorzystywalne” w postępowaniu karnym z uwagi na objęcie ich zakazem dowodowym z art. 178 k.p.k., 178a k.p.k. lub art. 180 § 2 k.p.k. Brak jest analogicznych regulacji w odniesieniu do materiałów nieobjętych zakazem dowodowym, a jednocześnie takich, które nie dostarczyły odpowiednich dowodów/informacji w związku z prowadzonym równolegle (lub mającym się rozpocząć w przyszłości) postępowaniem karnym.

Po pierwsze, określenie, że materiały niszczy się „niezwłocznie”, nie wyznacza maksymalnego terminu wykonania zarządzenia o ich zniszczeniu. W praktyce może to prowadzić do długotrwałego przechowywania informacji, które nie są przydatne dla postępowania karnego i nie powinny pozostawać w dyspozycji służb. Materiały te powinny zostać zniszczone niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia kontroli operacyjnej. W szczególnie uzasadnionym

¹⁴ Konieczne byłyby analogiczne zmiany w: art. 9e ust. 15 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 367 z późn. zm.); art. 31 ust. 15 ustawy 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.); art. 27 ust. 14 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 937); art. 17 ust. 14 ustawy 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. 13 ustawy 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. 13 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z późn. zm.); art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 34 z późn. zm.).

przypadku termin ten mógłby zostać jednokrotnie przedłużony o dalsze trzy miesiące¹⁵. Przechowywanie materiałów pozyskanych w toku kontroli operacyjnej jest przetwarzaniem danych osobowych. Musi mieć zatem podstawę prawną i określone granice tak, by nie dochodziło do nadmiarowego i nieuzasadnionego zbierania danych o jednostce.

Po drugie, należy odrębnie określić termin poinformowania sądu i prokuratora o wydaniu zarządzenia o zniszczeniu materiałów oraz termin poinformowania o jego wykonaniu. Informacje te powinny być przekazywane w terminie 14 dni odpowiednio od dnia wydania zarządzenia i od dnia jego wykonania. Wprowadzenie terminu poinformowania sądu i prokuratora o zniszczeniu materiałów ogranicza ryzyko ich bezterminowego gromadzenia lub wykorzystania w innym celu oraz wzmacnia sądową i prokuratorską kontrolę nad całym procesem ich niszczenia

Projektowany przepis mógłby brzmieć:

Art. 19 ust. 17 i 17a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.).

„17. Zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub dowodów mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego podlegają niezwłocznemu, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia kontroli operacyjnej, protokolarnemu i komisyjnemu zniszczeniu. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten może zostać przedłużony o kolejne 3 miesiące. Zniszczenie materiałów zarządza organ Policji, który wnioskował o zarządzenie kontroli operacyjnej.

„17a. O wydaniu i wykonaniu zarządzenia dotyczącego zniszczenia materiałów, o których mowa w ust. 17, Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Komendant CBZC albo komendant wojewódzki Policji niezwłocznie, nie później jednak niż

¹⁵ Podczas posiedzenia komisji sejmowych Minister Koordynator Służb Specjalnych, w odpowiedzi na pytanie dotyczące tej kwestii wskazał, że „Nie ma takiej poprawki. To jest zupełnie nowa regulacja, jak wszyscy rozumieją – informowanie sądu o zniszczeniu materiałów. Więc nie ma takiej poprawki, nie ma takiej propozycji.”. Stenogram z posiedzenia komisji sejmowych z dnia 16 lipca 2026 r. dostępny pod linkiem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=ASW-125>.

w terminie 14 dni od wykonania zarządzenia, informuje sąd oraz właściwego prokuratora, o którym mowa w ust. 1.”¹⁶.

5. Termin przekazania materiałów pozyskanych w toku kontroli operacyjnej prokuratorowi

Nie wychodząc poza granice ustawy przedłożonej Senatowi, konieczne jest także zwiększenie uprawnień nadzorczych prokuratora nad czynnościami operacyjnymi. Szczegółowe uwagi zostały sformułowane w opiniach na etapie prac sejmowych, które przedkładałam w załączeniu. Jednocześnie, nie powielając zawartych tam uwag, należy wskazać, że ustawa z druku senackiego nr 805 nie reguluje kwestii przekazania właściwemu prokuratorowi wszystkich materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania. Na etapie prac przed skierowaniem ustawy do Sejmu zwracało uwagę na tę kwestię Ministerstwo Sprawiedliwości¹⁷, wskazując, że w praktyce zdarzają się sytuacje, kiedy prokurator otrzymuje materiały z kontroli operacyjnej po kilku miesiącach od jej zakończenia, a w przypadku CBA – nawet po upływie dłuższego okresu.

Dla zwiększenia efektywności zewnętrznej kontroli działalności służb policyjnych i służb specjalnych, celowe jest uzupełnienie przepisów o termin, w jakim uprawniony organ, jest zobowiązany przedstawić całość materiałów zgromadzonych podczas niejawnej inwigilacji.

Przykładowo, przepis mógłby brzmieć:

¹⁶ Analogiczne zmiany należałoby wprowadzić w: art. 9e ust. 18 i 18a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 367 z późn. zm.); art. 31 ust. 18 i 18a ustawy 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.); art. 27 ust. 16 i 16a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 937); art. 17 ust. 16 i 16a ustawy 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. 15 i 15a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 157); art. 123 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z późn. zm.); art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 34 z późn. zm.).

¹⁷ W swojej opinii Ministerstwo Sprawiedliwości proponowało wprowadzenie maksymalnego 6 miesięcznego terminu. Zob. opinia MS z 18 lutego 2026 r., KRM-0610-6-26, dostępna pod linkiem: <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12404202/13169425/13169427/dokument763718.pdf>.

„Art. 19 ust. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.).

15. W przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Komendant CBZC albo komendant wojewódzki Policji przekazuje, *nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia kontroli operacyjnej*, prokuratorowi, o którym mowa w ust. 1, wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej. W postępowaniu przed sądem, w odniesieniu do tych materiałów, stosuje się odpowiednio art. 393 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania karnego.”¹⁸.

6. Podsumowanie

Na tle innych istniejących mechanizmów nadzoru nad działalnością służb specjalnych i policyjnych, nadzór sądowy pozostaje obecnie najbardziej realnym mechanizmem zewnętrznej kontroli działań ingerujących w sferę prywatność jednostki. Z tego względu sam kierunek zmian zmierzający do zwiększenia kompetencji sądu należy ocenić pozytywnie. Nie zmienia to jednak tego, że próby zwiększenia nadzoru sądowego nad działaniami inwigilacyjnymi w konkretnych sprawach, nie rozwiązują problemu o charakterze konstrukcyjnym dotyczącego systemu nadzoru nad działalnością służb¹⁹.

W obecnym systemie – poza wyjątkiem dotyczącym kontroli sądowej – służby policyjne i specjalne nie podlegają żadnemu efektywnemu nadzorowi zewnętrznemu, zaś sytuacja, w której służby specjalne w zasadzie kontrolują same siebie i decydują, jakie informacje zostaną przekazane np. sądowi, czy prokuratorowi, nie jest modelem

¹⁸ Analogiczne zmiany należałoby wprowadzić w: art. 9e ust. 16 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 367 z późn. zm.); art. 31 ust. 16 ustawy 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.); art. 27 ust. 15 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 937); art. 17 ust. 15 ustawy 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. 14 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 157); art. 122 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z późn. zm.); art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 34 z późn. zm.).

¹⁹ Zob. komunikat prasowy dostępny na stronie: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sluzby-specjalnenadzor-kontrola.html>; na te kwestie zwracał także uwagę RPO w raporcie „Osiodłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy”. Raport dostępny pod linkiem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/OSIODŁĄC%20PEGAZA%20-%20jak%20powinien%20wyglądać%20nadzór%20nad%20służbami.%20Raport%20ekspertów.pdf>

powszechnie przyjmowanym w społeczeństwach demokratycznych. Równolegle konieczne pozostaje wykonanie wyroku ETPC w sprawie Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce w zakresie kontroli operacyjnej, jak i kwestii retencji danych i dostępu do danych retencyjnych. Rzecznik Praw Obywatelskich, w wystąpieniach generalnych, zwracał uwagę na wadliwości obecnego systemu i konieczność wprowadzenia niezbędnych zmian zwiększających ochronę jednostki przed niejawną inwigilacją²⁰. Nie powielając uwag sformułowanych w wystąpieniach generalnych z dnia 7 sierpnia 2025 r.²¹, czy 7 kwietnia 2026 r.²², warto jedynie wskazać, że do jednej z najpilniejszych zmian należy wprowadzenie procedury notyfikacji, tj. rozwiązania, które pozwoli jednostce uzyskać informację, że była objęta niejawną inwigilacją albo że jej dane zostały pozyskane przez Policję lub służby wraz z możliwością zaskarżenia decyzji o poddaniu niejawnej inwigilacji do niezależnego organu (sądu). Celowe byłoby także rozszerzenie obowiązków sprawozdawczych służb policyjnych i specjalnych, a także uwzględnienie nowych przepisów nadzorczych w sprawozdaniach Prokuratora Generalnego opracowywanych na podstawie art. 11 ustawy – Prawo o prokuraturze²³.

Rzeczywiste wdrożenie wzmocnienia nadzoru sądowego jest potrzebne, ponieważ na tle innych istniejących mechanizmów nadzoru nad działalnością operacyjną służb specjalnych i policyjnych, to nadzór sądowy ma obecnie najbardziej realny, zewnętrzny charakter. Jednak nawet najbardziej efektywny nadzór sądowy, połączony z kontrolą sądową ex post nie zastąpi potrzeby całościowej przebudowy systemu zewnętrznego nadzoru nad działalnością służb specjalnych i policyjnych ani nie przybliży krajowego

²⁰ Zob. wystąpienie generalne RPO z dnia 7 kwietnia 2026 r., znak sprawy II.519.1068.2022.DC (wystąpienie dostępne pod linkiem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-04/Do_MC_MS_MSWiA_koordinatora_sluzb_retencja_danych_7_04_2026.pdf) oraz raport/opracowanie dotyczące kwestii związanych z retencją danych i dostępem do danych retencyjnych dostępne pod linkiem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-04/Raport_retencja_danych_7_04_2026.pdf, a także raport będący załącznikiem do wystąpienia generalnego RPO z dnia 7 lipca 2025 r., znak sprawy II.519.109.2015.DC, 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 pozaprosesową oraz procesową kontrolę i utrwalanie rozmów.”; dostępny pod linkiem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kontrola-operacyjna-przepisyms-mswia-koordinator-sluzb-odpowiedzi>.

²¹ Wystąpienie generalne dot. kontroli operacyjnej dostępne pod linkiem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-08/Do_MS_MSWiA_Koordinatora_sluzb_kontrola_operacyjna_zasady_7_08_2025.pdf.

²² Wystąpienie generalne RPO dot. retencji danych i dostęp u do danych retencyjnych dostępne pod linkiem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-04/Do_MC_MS_MSWiA_koordinatora_sluzb_retencja_danych_7_04_2026.pdf.

²³ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 810).

ustawodawstwa do wymagań, jakie wynikają z szeroko rozumianego prawa europejskiego (tj. prawa unijnego i orzecznictwa ETPC).

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki:

- Załącznik nr 1 – Opinia Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 27 kwietnia 2026 r. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną, druk sejmowy nr 2411
- Załącznik nr 2 – Opinia uzupełniająca Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z dnia 14 lipca 2026 r. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia nadzoru sądowego nad kontrolą operacyjną, druk sejmowy nr 2411