



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB – 4101-04-02/2012
P/12/191

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/191 - Uzyskiwanie i przetwarzanie przez uprawnione podmioty danych z billingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy Prawo telekomunikacyjne

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontroler Mariusz Rycerski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83256 z dnia 11 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Centralne Biuro Antykorupcyjne

Kierownik jednostki kontrolowanej Paweł Wojtunik, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie żądania, uzyskiwania i przetwarzania danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy Prawo telekomunikacyjne, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 7 grudnia 2012 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego prawidłowo unormował zasady uzyskiwania i przetwarzania w CBA danych, o których mowa w art. 180c i d ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne² (zwanych dalej *danymi telekomunikacyjnymi*). Pozyskane dane zostały prawidłowo zabezpieczone przed nieuprawnionym dostępem lub zniszczeniem. Zapewniono także poufność przekazywania danych pomiędzy uprawnionymi komórkami organizacyjnymi CBA.

W trakcie kontroli stwierdzono jednakże przypadki naruszenia obowiązujących przepisów wewnętrznych, przy udzielaniu upoważnień do występowania o udostępnienie danych telekomunikacyjnych. Ujawniono również nieprawidłowości w zakresie przekazywania danych za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej i systemów teleinformatycznych. Ponadto ustalono, iż Szef CBA nie dysponował pełnym zakresem informacji, które umożliwiłyby sprawowanie rzetelnego nadzoru nad pozyskiwaniem danych telekomunikacyjnych w przypadku zapytań kierowanych za pomocą systemów teleinformatycznych. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w sposób istotny na realizację przez CBA uprawnień w kontrolowanym zakresie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Powyższa ocena została wydana w oparciu o badanie strony organizacyjno-formalnej uzyskiwania przez CBA danych telekomunikacyjnych z uwagi na ograniczenia ustawowe, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o CBA, a co za tym idzie brak bezpośredniego dostępu do materiałów stanowiących podstawę i uzasadnienie występowania o dane telekomunikacyjne.

² Dane niezbędne do: 1) ustalenia zakończenia sieci, telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, użytkownika końcowego: a) inicjującego połączenie, b) do którego kierowane jest połączenie; 2) określenia: a) daty i godziny połączenia oraz czasu jego trwania, b) rodzaju połączenia, c) lokalizacji telekomunikacyjnego urządzenia końcowego oraz dane, o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 i 3-5, w art. 161 oraz w art. 179 ust. 9 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Regulacje wewnętrzne w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych.

1.1. Procedury wewnętrzne w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych w formie pisemnej lub ustnej.

Opis stanu
faktycznego

Ustalenia telekomunikacyjne dokonywane w trybie art. 18 ust. 2 ustawy o CBA, tj. na pisemny wniosek Szefa CBA lub osoby przez niego upoważnionej, jak również na ustne żądanie funkcjonariusza³, realizowane były na podstawie ewidencjonowanych w dziennikach korespondencyjnych zleceń pisemnych⁴. Występowanie przez upoważnionego funkcjonariusza o ustalenie danych telekomunikacyjnych odbywało się za wiedzą i zgodą kierownika jednostki lub komórki organizacyjnej. Przyjęta procedura zapewniała właściwy nadzór przełożonych oraz pozawalała na weryfikację zasadności wystąpień o dane telekomunikacyjne. W przypadku uzyskania informacji w trybie zapytania ustnego, sporządzana była stosowna notatka lub adnotacja na wniosku. Zapytania w trybie ustnym realizowane były osobiście przez funkcjonariusza, za okazaniem imiennego upoważnienia i legitymacji. Wyniki sprawdzeń przekazywane były za pokwitowaniem osobie upoważnionej w piśmie zlecającym ustalenia, drogą pisemną lub elektroniczną pocztą szyfrowaną, w zależności od zawartych we wniosku wskazań.

(dowód: akta kontroli str. 7, 28, 226)

Szef CBA określił jednostki organizacyjne uprawnione do pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych. Jednostką organizacyjną odpowiedzialną za uzyskiwanie danych telekomunikacyjnych oraz teleinformatycznych na potrzeby jednostek organizacyjnych, których siedziby usytuowane są w Warszawie oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na potrzeby Delegatur CBA, jest Biuro Techniki Operacyjnej⁵.

Z uwagi na specyfikę działań podejmowanych przez Biuro Kontroli i Spraw Wewnętrznych⁶, a w szczególności konieczność zapewnienia właściwej ochrony tych działań, ustalenia telekomunikacyjne na potrzeby prowadzonych przez funkcjonariuszy tej jednostki spraw, zasadniczo realizowane są przez to Biuro.

W delegaturach CBA jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za uzyskiwanie danych telekomunikacyjnych oraz teleinformatycznych, zgodnie

³ Kwestie związane z pozyskiwaniem danych retencyjnych z wykorzystaniem sieci telekomunikacyjnej zostały przedstawione w pkt 1.2.

⁴ Wnioski dotyczące ustaleń telekomunikacyjnych w trybie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o CBA (tj. pisemnie), rejestrowane są w dziennikach korespondencyjnych jednostki, w której zostały wytworzone na podstawie §5 Instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 6/07 Szefa CBA z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie określenia zasad obiegu informacji jawnych w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. Urz. CBA Nr 2, poz. 29, ze zm.), w przypadku gdy wnioski te zawierają informacje niejawne, wówczas ich rejestracja odbywa się w oparciu o § 18 zarządzenie nr 17/09 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie organizacji kancelarii tajnej, stosowania środków ochrony fizycznej oraz obiegu informacji niejawnych w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. Urz. CBA z 2010 r., Nr 1, poz. 12, ze zm.).

⁵ § 7 ust. 2 pkt 10 zarządzenia nr N/6/10 z dnia 26 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Techniki Operacyjnej.

⁶ Zgodnie z przepisami zarządzenia nr 30/10 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 22 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Kontroli i Spraw Wewnętrznych, do zadań tej jednostki należy m.in. prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych ukierunkowanych na ujawnianie nadużyć wśród funkcjonariuszy i pracowników CBA. W ramach tak określonej właściwości rzeczowej funkcjonariusze Biura Kontroli i Spraw Wewnętrznych CBA na potrzeby prowadzonych przez siebie spraw uzyskują i przetwarzają dane telekomunikacyjne.

z regulaminami organizacyjnymi poszczególnych delegatur, były zespoły/sekcje wsparcia lub działy operacyjno-śledcze.

Zadania związane z realizacją ustaleń telekomunikacyjnych wykonują funkcjonariusze lub pracownicy wyznaczeni przez kierowników tych jednostek. Przyjęto również zasadę, że w zakresach obowiązków funkcjonariuszy, którym wydaje się upoważnienie Szefa CBA, określa się zadania dotyczące dokonywania ustaleń telekomunikacyjnych, stosownie do zakresu merytorycznej działalności komórki organizacyjnej CBA, określonego w regulaminie organizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 219-222)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W ocenie NIK, Szef CBA wprowadził właściwe procedury zarządcze w zakresie pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych, a także ochrony ich przed nieuprawnionym ujawnieniem lub utratą. Przyjęte w części jednostek organizacyjnych CBA (w tym centrali CBA) rozwiązanie, zgodnie z którym dane pozyskiwane są za pośrednictwem jednostek „wsparcia”, w sposób istotny redukuje ryzyko wystąpienia nieprawidłowości⁷, dlatego rozwiązanie to powinno być przyjęte we wszystkich jednostkach organizacyjnych CBA. Ponadto, w ocenie NIK, wprowadzenie odrębnych rejestrów zapytań o dane telekomunikacyjne zwiększyłoby nadzór nad działaniami w tym zakresie.

1.2. Procedury wewnętrzne w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej i systemów teleinformatycznych

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 18 ust. 4 pkt. 1 lit. a ustawy o CBA udostępnienie CBA danych telekomunikacyjnych może nastąpić za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, jeżeli sieć ta zapewnia możliwość ustalenia funkcjonariusza CBA uzyskującego te dane, ich rodzaju oraz czasu, w którym zostały uzyskane.

Proces uzyskiwania i przesyłania danych telekomunikacyjnych CBA realizuje za pośrednictwem sieci, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o CBA, należących do przedsiębiorców telekomunikacyjnych: Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o., Polkomtel S.A., Polska Telefonia Komórkowa Centertel Sp. z o.o.⁸. Proces przekazywania danych za pośrednictwem sieci został uzgodniony w drodze porozumień zawartych przez Szefa CBA z ww. przedsiębiorcami.

(dowód: akta kontroli str. 287-349)

Dostęp drogą elektroniczną do danych telekomunikacyjnych przechowywanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych P4 Sp. z o.o. oraz Telekomunikacja Polska S.A. odbywa się bez zawartych formalnie porozumień. Zasady i warunki współpracy w tym zakresie zostały uzgodnione przez strony w ramach roboczych kontaktów. Uzgodnienia te nie zostały udokumentowane w formie pisemnej.

⁷ Potwierdzają to m.in. ustalenia dokonane w zakresie funkcjonowania BTO, który weryfikując składane wnioski, wskazywał w poszczególnych przypadkach na występujące braki lub uchybienia.

⁸ Niniejsze porozumienie zastąpiło wcześniejszy dokument, tj. porozumienie z dnia 31 sierpnia 2006 r.

Szef CBA wyjaśnił, iż w odniesieniu do ww. operatorów nie istniała konieczność zawierania porozumień, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy o CBA⁹, ze względu na fakt, że udostępnianie danych, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o CBA, odbywa się z uczestnictwem pracowników wskazanych powyżej przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a nie z ich niezbędnym współudziałem. W efekcie, nie zaistniały przesłanki zawarcia takiego porozumienia, wymienione enumeratywnie w art. 18 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 216)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W ocenie NIK, niejednoznaczny zapis ustawowy może budzić wątpliwości, co do sytuacji, w których istnieje konieczność zawarcia porozumień z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, w zakresie udostępniania CBA danych za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej. Niezawarcie stosownych porozumień z operatorami lub brak odpowiednich postanowień w zawartych porozumieniach skutkował tym, że Szef CBA nie mógł skutecznie wyegzekwować od przedsiębiorców telekomunikacyjnych niezbędnych informacji w zakresie zrealizowanych ustaleń związanych z uzyskiwaniem danych telekomunikacyjnych za pośrednictwem sieci. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza przy uwzględnieniu faktu, iż CBA nie prowadzi odrębnych ewidencji umożliwiających stwierdzenie kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane lub informacje uzyskiwał¹⁰.

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli, zażądano przedłożenia dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli realizacji procedur związanych z uzyskiwaniem danych telekomunikacyjnych za pośrednictwem sieci w zakresie 21 losowo wybranych dat.

(dowód: akta kontroli str. 211, 214)

Szef CBA poinformował, że z uwagi na szeroki zakres zapytania operatorzy nie przekazali wszystkich wnioskowanych danych, tłumacząc to wysokimi kosztami i czasochłonnością przygotowania odpowiedzi. Możliwe było jedynie przedstawienie pełnej informacji dla wskazanych pojedynczych zapytań.

(dowód: akta kontroli str. 227)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W ocenie NIK, brak możliwości uzyskania przez Szefa CBA kompleksowej informacji dotyczących zrealizowanych przez funkcjonariuszy ustaleń telekomunikacyjnych świadczy o braku możliwości sprawowania rzetelnego nadzoru i kontroli w tym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

2. CBA uzyskuje dostęp do danych telekomunikacyjnych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych operatorów. Stwierdzono, iż 3 z 5 systemów nie zapewniało w pełnym zakresie możliwości ustalenia wszystkich danych, o których mowa w art. 18 ust. 4 pkt 1 ustawy o CBA, w tym rodzaju uzyskiwanych danych telekomunikacyjnych. Analiza porozumień zawartych przez Szefa CBA

⁹ Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy, w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 3 (udostępnienie danych za pomocą sieci telekomunikacyjnej), udostępnianie danych telekomunikacyjnych odbywa się bez udziału pracowników podmiotu prowadzącego działalność telekomunikacyjną lub przy niezbędnym ich współudziale, jeżeli możliwość taką przewiduje porozumienie zawarte pomiędzy Szefem CBA a tym podmiotem.

¹⁰ Ustalenia telekomunikacyjne w trybie art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o CBA (tj. za pomocą sieci) nie są rejestrowane w CBA, ponieważ w trakcie uzgodnień z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi przyjęto zasadę, że dane te będą weryfikowane i przechowywane przez systemy przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi wykazała również, że strony nie zawarły w nich stosownych postanowień, co do ciążącego na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych obowiązku zapewnienia parametrów sieci umożliwiających ustalenie funkcjonariusza CBA uzyskującego dane telekomunikacyjne, ich rodzaju oraz czasu, w którym zostały uzyskane.

(dowód: akta kontroli str. 287-349)

Szef CBA wyjaśnił, iż przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne nie precyzują, po czyjej stronie (przedsiębiorcy telekomunikacyjnego czy CBA) leży obowiązek zapewnienia ustalenia funkcjonariusza CBA uzyskującego te dane, ich rodzaju oraz czasu, w którym zostały uzyskane. Zgodnie z art. 18 ust. 4 pkt 1 ustawy o CBA parametry te ustala sieć. W trakcie uzgodnień z operatorami telekomunikacyjnymi przyjęto zasadę, że dane te weryfikowane i przechowywane będą przez systemy operatorów telekomunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 215)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W ocenie NIK, pomimo że ustawodawca nie wskazał podmiotu odpowiedzialnego za realizację wymogów ustawowych, o których mowa w art. 18 ust. 4 pkt 1 lit. a i b ustawy o CBA, to zgodnie z treścią art. 18 ust. 4 ustawy o CBA, w przypadku gdy sieć nie spełnia tych wymogów, nie można udostępniać danych telekomunikacyjnych za jej pośrednictwem.

Opis stanu
faktycznego

3. Dostęp drogą elektroniczną do danych przesyłanych zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, realizowany jest przez CBA za pomocą usługi poczty elektronicznej, z dodatkowym zabezpieczeniem w postaci szyfrowania i podpisywania wiadomości pocztowych z wykorzystaniem certyfikatów elektronicznych.

Szef CBA szczegółowo uregulował aktami wewnętrznymi zasady ochrony stanowisk dostępowych. Wprowadzono m.in. regulacje w zakresie ochrony kart dostępowych, haseł, kluczy; szczegółowe zasady dostępu do danych i ich przetwarzania; wydawania certyfikatów. Określono także zasady przetwarzania danych telekomunikacyjnych, tak aby zapewnić zgodność procedur postępowania z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹¹.

(dowód: akta kontroli 24-26)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W ocenie NIK, zastosowane środki ochrony dostępu do sieci telekomunikacyjnych służących pozyskiwaniu danych, były wystarczające dla zapewnienia ochrony uzyskanych danych telekomunikacyjnych przed dostępem osób nieuprawnionych.

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

1.3. Wydawanie upoważnień w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

Upoważnienia Szefa CBA, uprawniające funkcjonariuszy do żądania danych telekomunikacyjnych, wydawane były przez Biuro Prawne CBA¹². Biuro Prawne, na wniosek kierownika uprawnionej jednostki organizacyjnej, przygotowuje treść upoważnienia i przedstawia je do podpisu Szefowi CBA.

Według stanu na dzień 18 września 2012 r. upoważnionych przez Szefa CBA do dokonywania ustaleń telekomunikacyjnych w trybie art. 18 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o CBA (tj. ustnie lub za pomocą sieci) było 60 funkcjonariuszy¹³. Upoważnienia do dokonywania ustaleń telekomunikacyjnych w trybie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o CBA (tj. pisemnie) posiadało 30 funkcjonariuszy CBA.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Ustalono, że w następujących przypadkach nastąpiło wydanie upoważnienia do dokonywania ustaleń telekomunikacyjnych, z naruszeniem obowiązujących procedur wewnętrznych¹⁴:

- a) Trzem funkcjonariuszom Departamentu Operacyjno-Śledczego CBA wydane zostały imienne upoważnienia do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych, podczas gdy w zakresach obowiązków tych funkcjonariuszy brak było odpowiednich postanowień z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 56-57, 58-59)

- b) Szef CBA wydał upoważnienia do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych czterem funkcjonariuszom Delegatury CBA w Katowicach z Wydziału Operacyjno-Śledczego oraz Wydziału Postępowań Kontrolnych, podczas gdy na podstawie § 8 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 35/10 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 22 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury CBA w Katowicach dokonywanie ustaleń, o których mowa w art. 18 ustawy o CBA należy do zadań Sekcji Wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 64-65; 66-67, 68-69)

- c) Jednemu funkcjonariuszowi w Delegaturze w CBA w Katowicach wydane zostało imienne upoważnienie do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych, podczas gdy w zakresie obowiązków tego funkcjonariusza brak było odpowiednich postanowień z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 70-71)

- d) Szef CBA wydał upoważnienia do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych dwóm funkcjonariuszom Wydziału Operacyjno-Śledczego Delegatury CBA w Krakowie, podczas gdy na podstawie § 8 ust. 3 pkt 3 lit. c zarządzenia nr 36/10 Szefa CBA z dnia 22 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury Centralnego Biura

¹² Na podstawie § 9 ust. 2 pkt 8 zarządzenia Nr 25/10 Szefa CBA z 22 października 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Biura Prawnego CBA Dz. Urz. CBA Nr 2, poz. 52.

¹³ Ewidencjonowanie wydanych upoważnień odbywa się w rejestrze upoważnień i pełnomocnictw prowadzonym przez Biuro Prawne CBA na podstawie § 9 ust. 4 pkt 3 powołanego wyżej zarządzenia Nr 25/10 Szefa CBA.

¹⁴ Regulacje te w niezbędnym zakresie zostały omówione w pkt 1.1. Nie stwierdzono wystąpienia nieprawidłowości w zakresie regulacji omówionych w pkt 1.2.

Antykorupcyjnego w Krakowie, do zadań Sekcji Wsparcia w zakresie spraw realizowanych przez Zespół wsparcia technicznego należy współpraca z operatorami telekomunikacyjnymi, w tym dokonywanie ustaleń, o których mowa w art. 18 ustawy o CBA. Ponadto w zakresach obowiązków tych funkcjonariuszy brak było odpowiednich postanowień z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 74-75)

- e) Szef CBA wydał upoważnienia do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych dwóm funkcjonariuszom Sekcji Wsparcia Delegatury CBA w Lublinie, podczas gdy na podstawie § 8 ust. 3 pkt 13 zarządzenia nr 37/10 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 22 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Lublinie, do zadań Wydziału Operacyjno-Śledczego należy dokonywanie ustaleń, o których mowa w art. 18 ustawy o CBA. Ponadto w zakresie obowiązków agenta Sławomira B. brak było odpowiednich postanowień z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 76-78, 79-81, 58-59)

- f) Jednemu funkcjonariuszowi w Sekcji Wsparcia w Delegaturze w CBA w Poznaniu wydane zostało imienne upoważnienie do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych, podczas gdy na podstawie § 8 ust. 1 pkt 10 zarządzenia nr 39/10 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 22 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Poznaniu, dokonywanie ustaleń, o których mowa w art. 18 ustawy o CBA należy do zadań Wydziału Operacyjno-Śledczego.

(dowód: akta kontroli str. 82-84)

- g) Szef CBA wydał upoważnienia do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych trzem funkcjonariuszom Delegatury CBA w Rzeszowie z Wydziału Operacyjno-Śledczego oraz Wydziału Postępowań Kontrolnych, podczas gdy na podstawie § 8 ust. 3 pkt 5 lit. e zarządzenia nr 40/10 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 22 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Rzeszowie, w zakresie Sekcji Wsparcia, do zadań realizowanych przez Zespół Wsparcia Technicznego należy realizacja ustaleń, o których mowa w art. 18 ustawy o CBA.

(dowód: akta kontroli str. 85-93)

- h) Szef CBA wydał upoważnienia do występowania do przedsiębiorców telekomunikacyjnych o udostępnienie danych sześciu funkcjonariuszy Delegatury CBA we Wrocławiu z Wydziału Operacyjno-Śledczego, podczas gdy na podstawie § 8 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 43/10 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 22 października 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego we Wrocławiu, dokonywanie ustaleń telekomunikacyjnych, o których mowa w art. 18 ustawy o CBA należy do zadań Zespołu Wsparcia. W zakresach obowiązków ww. funkcjonariuszy brak jest odpowiednich postanowień z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 94-97, 99-105)

Szef CBA wyjaśnił, iż Wszystkie wskazane w ww. punktach osoby posiadają pisemne upoważnienia do występowania o dane do operatorów telekomunikacyjnych, a zatem posiadają wystarczające uprawnienia w tym zakresie. Wydawane przez Szefa CBA zarządzenia formułujące regulaminy poszczególnych jednostek, a także sporządzane dla poszczególnych funkcjonariuszy zakresy obowiązków mają w tej kwestii charakter czysto pomocniczy. Są to wewnętrzne akty organizacyjne CBA i nie stanowią podstawy do weryfikowania uprawnień w zakresie dostępu do danych telekomunikacyjnych, które przyznane zostały funkcjonariuszom przez Szefa CBA na podstawie przepisów rangi ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 217, 225)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK nie podziela argumentacji Szefa CBA dotyczącej pomocniczego charakteru regulaminów organizacyjnych. W ocenie NIK, regulaminy organizacyjne, nadane zarządzeniami Szefa CBA, są wewnętrznymi aktami normatywnymi stanowiącymi podstawę funkcjonowania Biura, regulującymi całokształt stosunków wewnętrznych. Nieprzestrzeganie regulaminów organizacyjnych, polegające na wydawaniu upoważnień Szefa CBA uprawniających do dokonywania ustaleń telekomunikacyjnych funkcjonariuszom z jednostek organizacyjnych, które nie realizują zadań z tym związanych, stanowi naruszenie organizacji wewnętrznej i ustanowionych przez Szefa CBA zasad funkcjonowania. W ocenie NIK, w przypadku zaistnienia konieczności udzielenia upoważnień innym osobom, niż określone w wewnętrznych aktach prawnych, należało dokonać stosownych zmian w tych regulacjach. Podzielić należy natomiast stanowisko Szefa CBA, iż wydanie ww. funkcjonariuszom upoważnień, nie stanowiło naruszenia art. 18 ustawy o CBA.

NIK pozytywnie ocenia usunięcie, jeszcze w trakcie trwania czynności kontrolnych, nieprawidłowości związanych z niewłaściwym określeniem zakresów obowiązków dla funkcjonariuszy.

1.4. Postępowanie ze zbędnymi danymi telekomunikacyjnymi

Opis stanu
faktycznego

Przepisy art. 18 ustawy o CBA, zezwalając na pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych, nie przewidują zniszczenia tych spośród pozyskanych danych, które nie zawierają informacji mających znaczenie dla prowadzonego postępowania. Zgodnie z przyjętą w CBA pragmatyką dane telekomunikacyjne, jako dane osobowe, podlegają ochronie na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych i odpowiednich przepisów ustawy o CBA. Zgodnie z treścią art. 22a ust. 8 ustawy o CBA, nie rzadziej niż co 5 lat, w zależności od potrzeby dalszego przetwarzania tych danych, dokonuje się ich weryfikacji i usuwa dane zbędne. W kontrolowanym okresie przeprowadzono weryfikację danych osobowych na podstawie decyzji nr 88/11 Szefa CBA z dnia 21 lutego 2011 r. w sprawie określenia trybu weryfikacji i usuwania danych osobowych przetwarzanych w CBA¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 7)

¹⁵ Dz. Urz. CBA z 2011 r., Nr 1, poz. 32.

NIK pozytywnie ocenia działania Szefa CBA w zakresie postępowania z danymi zbędnymi dla prowadzonych postępowań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami, działalność Szefa CBA w zakresie wprowadzenia uregulowań wewnętrznych dotyczących pozyskiwania danych telekomunikacyjnych.

2. Wykorzystywanie przez CBA przyznanych uprawnień w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych

2.1. Ewidencjonowanie pozyskanych danych telekomunikacyjnych

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli nie można było dokonać ustaleń dotyczących zakresu i ilości danych pozyskanych przez kontrolowaną jednostkę w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. Prowadzone przez CBA statystyki w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych obejmują liczbę kierowanych zapytań, a nie ilość uzyskanych danych telekomunikacyjnych.

Szef CBA wyjaśnił, że obowiązujące przepisy prawne nie nakładają na CBA obowiązku gromadzenia informacji statystycznej na temat ustaleń telekomunikacyjnych. Opracowywane przez CBA statystyki i przyjęta formuła gromadzenia tych danych wynika z polecenia Sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 30)

Na podstawie przedłożonych przez Szefa CBA zestawień ilościowych zrealizowanych przez CBA zapytań o dane telekomunikacyjne stwierdzono, że okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., upoważnieni funkcjonariusze CBA występowali na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o CBA do przedsiębiorców telekomunikacyjnych 143 306 razy. Struktura skierowanych zapytań przedstawia się następująco:

rodzaj zapytania	2011 r.	2012 r. (I-VI)
wykazy połączeń	6 133	2 981
lokalizacja telefonu komórkowego	2 068	751
ustalenie danych identyfikujących abonentów	62 054	68 343
pozostałe sprawdzenia (w tym dot. danych IP, numerów IMSI ¹⁶)	553	423
razem:	70 808	72 498

Z powyższego zestawienia wynika, że w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. zapytania o wykazy połączeń stanowiły 6% ogólnej liczby zapytań, zapytania dotyczące lokalizacji telefonu komórkowego – 2%, pozostałe sprawdzenia (w tym dot. danych IP, numerów IMSI) – 1%, natomiast zapytania

¹⁶ IMSI – unikatowy numer przypisany do każdej karty SIM w sieci GSM lub UMTS, jednoznacznie ją identyfikujący.

dotyczące ustalenia danych identyfikujących abonentów stanowiły 91% ogólnej liczby zapytań.

(dowód: akta kontroli str. 53)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w powyższym zakresie.

2.2. Badanie losowo wybranej próby dokumentów/zapisów dotyczących żądania udostępnienia danych telekomunikacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Losowania próby dokonano metodą doboru losowego z interwałem z dokumentacji dostarczonej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych¹⁷. Wybrana do badania próba zawierała 2 165 pozycji, co stanowiło 2% zapytań zrealizowanych przez kontrolowaną jednostkę w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 212-214, 264-277)

Z uwagi na ograniczenia w dostępie do informacji związanych z realizowanymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi lub postępowaniami przygotowawczymi, w przedmiotowej kontroli nie badano dokumentów uzasadniających dokonywanie ustaleń telekomunikacyjnych przez funkcjonariuszy CBA oraz dokumentów zawierających dane osób, w stosunku do których CBA występowało o udostępnienie danych telekomunikacyjnych. Badanie wylosowanej próby przeprowadzono na podstawie dowodów pośrednich, tj. przedłożonych przez Szefa CBA zestawień, wykazu adresów indywidualnych kont pocztowych i numerów ID identyfikujących funkcjonariuszy w systemach operatorów oraz zestawień absencji upoważnionych funkcjonariuszy CBA za 2011 r. i za okres od 1 stycznia do 21 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 31-51)

Analiza wybranej próby wykazała, że:

- 1) przedłożone przez Szefa CBA zestawienia pozwalały na jednoznaczną i udokumentowaną identyfikację każdego wylosowanego zapisu dotyczącego rejestracji i dokonanego sprawdzenia w zakresie żądania udostępnienia danych telekomunikacyjnych przez upoważnionego funkcjonariusza;
- 2) we wszystkich badanych przypadkach sprawdzeń w systemach operatorów telekomunikacyjnych realizowali uprawnieni funkcjonariusze CBA;
- 3) systemy za pomocą których udostępniane są CBA dane telekomunikacyjne przez Polkomtel S.A. i P4 Sp. z o.o. nie zapewniają możliwości ustalenia rodzaju uzyskanych przez funkcjonariuszy danych. W systemie udostępnionym przez Polkomtel S.A. w polu *Rodzaj danych* odpowiednio stosowano zapisy w brzmieniu: *standardowe* lub *niestandardowe*. W systemie udostępnionym przez P4 Sp. z o.o. w polu *Rodzaj danych* wskazywano odpowiednio zapisy „art. 180 c Prawa telekomunikacyjnego lub art. 180 c Prawa telekomunikacyjnego”¹⁸.
- 4) w dwóch przypadkach operator telekomunikacyjny – Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o. o. odmówił udostępnienia żądanych danych ze względu na zakres

¹⁷ Wobec braku odrębnej ewidencji wniosków dotyczących żądania w trybie pisemnym udostępnienia danych telekomunikacyjnych, oraz braku ewidencji dotyczącej żądania udostępnienia danych telekomunikacyjnych za pomocą sieci niemożliwe było przeprowadzenie losowania z ewidencji CBA.

¹⁸ Kwestia ta została omówiona w pkt 1.2. na str. 4

wykraczający poza 24 miesięczny okres retencji danych. W trakcie kontroli stwierdzono, że w parametrach zapytania błędnie wskazano datę późniejszą niż data wysłania zapytania do operatora, przez co system odrzucił te zapytania - zostały one ponowione ze skorygowanymi parametrami.

(dowód: akta kontroli str. 234-249, 365-366)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Badanie losowo wybranej próby dokumentów/zapisów dotyczących żądania udostępnienia danych telekomunikacyjnych nie wykazało nieprawidłowości.

2.3. Sprawność i szybkość pozyskiwania danych teleinformatycznych

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 18 września 2012 r. nie wystąpiły przypadki odmowy udostępnienia danych telekomunikacyjnych, jak również nie odnotowano przypadków przekazywania tych danych ze znaczną zwłoką.

(dowód: akta kontroli str. 10)

Z analizy materiałów przedłożonych w trakcie kontroli wynika, że udostępnianie danych telekomunikacyjnych za pomocą sieci odbywało się w większości przypadków w dniu, w którym skierowano zapytanie lub w dniu następnym. Maksymalny czas przekazania danych wynosił 2 dni.

(dowód: akta kontroli str. 264-276)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK nie wnosi uwag w zakresie sprawności pozyskiwania danych teleinformatycznych przez CBA.

2.4. Skargi na działania CBA w przedmiocie objętym kontrolą, sprawy ostatecznie rozstrzygnięte orzeczeniem sądu lub organu administracji

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie Rejestru Skarg i Wniosków CBA stwierdzono, że w kontrolowanym okresie nie wniesiono do Szefa CBA skarg, których przedmiotem było nienależyte wykonywanie przez kontrolowaną jednostkę uprawnień, o których mowa w art. 18 ustawy o CBA.

(dowód: akta kontroli str. 352)

W przedmiocie objętym kontrolą Prokuratura Okręgowa w Warszawie prowadziła w 2011 r. śledztwo (sygn. akt V Ds. 281/10) dotyczące przekroczenia uprawnień w 2007 r. przez funkcjonariuszy CBA, mającego polegać na nieuprawnionym pozyskiwaniu danych dotyczących telefonu użytkowanego przez dziennikarza. Śledztwo zostało zakończone postanowieniem o umorzeniu z dnia 7 grudnia 2011 r. na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 7 k.p.k.

(dowód: akta kontroli str. 283-284)

W sprawie przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Szefa CBA, sygn. akt II C 626/11, Sąd Okręgowy w Warszawie, w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., stwierdził m.in. naruszenie praw osobistych dziennikarza, polegające na pobieraniu przez CBA w okresie 5 miesięcy 2007 r. bilingów z 2 telefonów powoda, w tym jednego służbowego, z których korzystał zarówno jako osoba prywatna, jak i dziennikarz.

(dowód: akta kontroli str. 407-408)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonywania przyznanych CBA uprawnień dotyczących żądania, uzyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych.

Powyższa ocena, stosownie do ograniczeń ustawowych, nie obejmuje materiałów stanowiących podstawę i uzasadnienie występowania o dane telekomunikacyjne, związanych z prowadzonymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi.

IV. Uwagi i wnioski

Wyniki przedmiotowej kontroli wskazują, iż po zdarzeniu skutkującym naruszeniem praw osobistych dziennikarza, stwierdzonym orzeczeniem Sądu Okręgowego w Warszawie, w CBA zostały podjęte odpowiednie działania w celu wyeliminowania możliwości wystąpienia podobnych zdarzeń. W szczególności ustanowione zostały stosowne przepisy i procedury wewnętrzne normujące zasady uzyskiwania danych telekomunikacyjnych. NIK oceniając pozytywnie działania Szefa CBA w ww. zakresie, zwraca jednocześnie uwagę na konieczność zapewnienia rzetelnego nadzoru i kontroli nad realizacją przez poszczególnych funkcjonariuszy uprawnień związanych z żądaniem, uzyskiwaniem i przetwarzaniem danych telekomunikacyjnych.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o:

- wprowadzenie we wszystkich jednostkach organizacyjnych CBA rozwiązania, zgodnie z którym dane pozyskiwane są za pośrednictwem jednostek „wsparcia”,
- rozważenie wprowadzenia odrębnych rejestrów wystąpień o dane telekomunikacyjne, w tym zapytań z wykorzystaniem sieci teleinformatycznych,
- podjęcie działań w celu zawarcia porozumień ze wszystkimi przedsiębiorcami, którzy udostępniają CBA dane telekomunikacyjne za pośrednictwem sieci,
- wystąpienie z inicjatywą zmiany obowiązujących porozumień z operatorami telekomunikacyjnymi, tak aby gwarantowały CBA uzyskanie informacji, o których mowa w art. 18 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy o CBA.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82

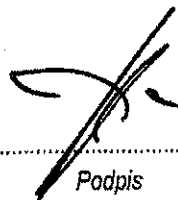
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 20.01.2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



Podpis