



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Marian Cichosz

KPB-4101-04-03/2012

P/12/191

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Zbigniew Włodarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83258 z dnia 11 września 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

2. Ryszard Zając, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83289 z dnia 29 października 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 3-4]

3. Jan Orłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83290 z dnia 30 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka kontrolowana

Komenda Główna Policji 02-624 Warszawa, ul. Puławska 148/150

Kierownik jednostki kontrolowanej

Nadinspektor Marek Działoszyński został powołany przez Prezesa Rady Ministrów 10 stycznia 2012 r. na stanowisko Komendanta Głównego Policji. Poprzednio w okresie od 6 marca 2008 r. do 9 stycznia 2012 r., Komendantem Głównym Policji był generalny inspektor Andrzej Matejuk.

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działania Komendanta Głównego Policji w zakresie żądania, przetwarzania i niszczenia danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy Prawo telekomunikacyjne od 1 stycznia 2011 do 21 grudnia 2012 r.**

Uzasadnienie oceny ogólnej

Komendant Główny Policji prawidłowo uregulował w KGP sposób udzielania pisemnych upoważnień do uzyskiwania danych telekomunikacyjnych oraz zapewnił nadzór nad ich pozyskiwaniem i przetwarzaniem. Pozyskane dane zostały prawidłowo zabezpieczone przed nieuprawnionym dostępem, zapewniono także poufność przekazywania danych pomiędzy uprawnionymi komórkami organizacyjnymi KGP.

W trakcie kontroli ujawniono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania danych za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej i systemów teleinformatycznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również obowiązku usuwania zbędnych danych telekomunikacyjnych. NIK zwróciła również uwagę na brak odpowiednich procedur wewnętrznych, które zapobiegłyby wystąpieniu nieprawidłowości lub pozwoliłyby na bieżąco je eliminować. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w sposób istotny na realizację przez KGP uprawnień w kontrolowanym zakresie.

<sup>1</sup> 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 KGP danych telekomunikacyjnych z uwagi na ograniczenia ustawowe, o których mowa w art. 20 b ustawy o Policji, a co za tym idzie brak bezpośredniego dostępu do materiałów stanowiących podstawę i uzasadnienie występowania o dane telekomunikacyjne.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Uregulowania prawne oraz struktury organizacyjne w obszarze uzyskiwania, przetwarzania, wykorzystania i niszczenia danych telekomunikacyjnych.

##### 1.1. Procedury wewnętrzne w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych.

Opis stanu  
faktycznego

Komendant Główny Policji nie uregulował aktami wewnętrznymi zasad uzyskiwania i przetwarzania w Policji danych od przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W Regulaminie Komendy Głównej Policji<sup>2</sup> nie przypisano wprost żadnej z komórek organizacyjnych zadań w zakresie realizacji uprawnień wynikających z art. 20c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>3</sup> (zwanej dalej ustawą o Policji). Kontrola wykazała, że dane telekomunikacyjne w Komendzie Głównej Policji (KGP) były pozyskiwane przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego KGP (CBS KGP), Biura Spraw Wewnętrznych KGP (BSW KGP), Biura Wywiadu Kryminalnego KGP (BWK KGP) oraz Biura Kryminalnego KGP (BK KGP). Dyrektorzy BK i BSW KGP opracowali w tym zakresie dokumenty mające charakter zaleceń<sup>4</sup>. Ustalenia przedmiotowej kontroli wskazują, że dane telekomunikacyjne były pozyskiwane na zlecenia komórek organizacyjnych (Wydziałów) wchodzących w skład ww. Biur, które miały w zakresie swojej właściwości określone zadania związane z zapobieganiem lub wykrywaniem przestępstw, a także Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP (BMWP KGP).

[dowód: akta kontroli str. 393–408, 415–418, 437–440, 521–524]

Osobami uprawnionymi, na podstawie art. 20c ust. 2 ustawy o Policji, do występowania z żądaniem udostępnienia danych telekomunikacyjnych są policjanci wskazani w pisemnym wniosku Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego Policji albo osoby przez nich upoważnione. W celu realizacji ww. uprawnień Komendant Główny Policji wydał decyzję nr 177 z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie trybu zwracania się do Komendanta Głównego Policji o udzielenie upoważnienia do występowania o udostępnienie danych telekomunikacyjnych (niepublikowana). W treści powołanej wyżej decyzji określono m.in. zasady wydawania upoważnień oraz przesłanki cofnięcia upoważnienia. Zgodnie z przyjętymi w decyzji zasadami, imienne upoważnienia udzielane są policjantom, jeżeli jest to uzasadnione zakresem czynności służbowych (zapobieganie lub wykrywanie przestępstw)

<sup>2</sup> Zarządzenie nr 794 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2012 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z dnia 15.06.2010 r. Nr 6, poz. 20 ze zm.), które swojej treści wskazuje strukturę KGP, organizację kierowania oraz zakres zadań komórek organizacyjnych poszczególnych biur.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

<sup>4</sup> W Biurze Spraw Wewnętrznych wprowadzono do użytku wewnętrzny zalecenia Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych KGP z dnia 25 stycznia 2010 r. w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania w BSW KGP danych na podstawie art. 20c ustawy o Policji, zalecenia Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych KGP z dnia 2 grudnia 2010 r. w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania w BSW KGP danych na podstawie art. 20c ustawy o Policji, zalecenia Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych KGP z dnia 26 czerwca 2012 r. w zakresie zliczania ilości danych o abonentach i połączeniach uzyskanych na podstawie art. 20c ustawy o Policji, zalecenia Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych KGP z dnia 6 sierpnia 2012 r. dotyczące ustaleń telekomunikacyjnych uzyskanych w trybie art. 20c ustawy o Policji. W BK KGP wprowadzono do stosowania procedurę ustaleń teleinformatycznych z dnia 27 lutego 2012 r., zalecenia z dnia 15 marca 2012 r. do realizacji czynności związanych z pozyskiwaniem danych teleinformatycznych od dostawców telekomunikacyjnych i internetowych przez dyżurnego Stanowiska Koordynacji Obserwacji Krajowej (SKOK) Wydziału Techniki Operacyjnej Biura Kryminalnego KGP (WTO BK KGP), szczegółowy zakres zadań służby dyżurnej SKOK Wydziału Techniki Operacyjnej Biura Kryminalnego KGP z dnia 15 marca 2012 r., zalecenia do realizacji czynności związanych z pozyskaniem danych teleinformatycznych od operatorów telekomunikacyjnych, podmiotów świadczących usługi drogą elektroniczną i innych podmiotów przez funkcjonariuszy Wydziału Wsparcia Zwalczania Cyberprzestępczości Biura Kryminalnego KGP z 23.04.2012 r.

i wiąże się z koniecznością dostępu do danych telekomunikacyjnych. Upoważnienie to, zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. decyzji, zawierało następujące dane: stanowisko funkcjonariusza, stopień, imię, nazwisko, identyfikator ID funkcjonariusza, komórkę organizacyjną KGP, tryb realizacji ustaleń (pisemne występowanie w imieniu Komendanta Głównego Policji, ustne żądanie lub występowanie za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnych) oraz termin ważności upoważnienia. Nie zawierało natomiast daty wydania upoważnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 39-46]

Na dzień 22 listopada 2012 r. w Komendzie Głównej Policji upoważnionych do żądania danych od przedsiębiorców telekomunikacyjnych było 219 osób, w tym w CBS KGP – 162 funkcjonariuszy, w BK KGP – 39, BWK KGP – 11 i w BSW KGP 7. Upoważnienia wydane przez Komendanta Głównego Policji były odnotowane w stosownych rejestrach, zgodnie z załącznikiem nr 3 do ww. decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 508-509]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Komendant Główny Policji nie miał prawnego obowiązku wprowadzania szczegółowych regulacji, czy wewnętrznych aktów prawnych w obszarach nieuregulowanych przez ustawę o Policji. Jednakże w ocenie NIK, jedną z głównych przyczyn stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości był brak odpowiednich procedur wewnętrznych, które zapobiegłyby wystąpieniu nieprawidłowości lub pozwoliłyby na bieżąco je eliminować. Wprowadzenie przepisów (procedur) wewnętrznych w zakresie realizacji przez funkcjonariuszy uprawnień dotyczących żądania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pozwoliłoby ujednolicić praktykę postępowania w tym zakresie oraz zwiększyć nadzór nad prowadzonymi działaniami.

## **1.2. Zabezpieczenia organizacyjne i techniczne w zakresie pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych.**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z treścią art. 20c ust. 2a ustawy o Policji udostępnianie danych telekomunikacyjnych może odbywać się bez udziału pracowników podmiotu prowadzącego działalność telekomunikacyjną lub przy niezbędnym ich udziale, jeżeli możliwość taka jest przewidziana w porozumieniu zawartym pomiędzy Komendantem Głównym Policji, a tym podmiotem. W toku kontroli ustalono, że Policja nie pozyskuje danych bezpośrednio z urządzeń operatora bez udziału jego pracowników.

[dowód: akta kontroli str. 340]

Spośród 14 wiodących przedsiębiorców telekomunikacyjnych, u których dostęp Policji do danych retencyjnych odbywa się za pośrednictwem sieci, Komendant Główny Policji zawarł z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi 3 porozumienia:

- a) Porozumienie Polskiej Telefonii Komórkowej CENTERTEL Sp. z o. o. i Komendanta Głównego Policji w sprawie eksploatacji Systemu „POEZJA” z dnia 07.09.2004 r. (Zastrzeżone),
- b) Porozumienie Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. i Komendanta Głównego Policji w sprawie eksploatacji systemu „FINEZJA” z dnia 01.03.2007 r.,
- c) Porozumienie Polkomtel S.A. i Komendanta Głównego Policji w sprawie wymiany informacji drogą elektroniczną z 11.05.2007 r.

[Dowód: akta kontroli: str. 36, 85-86, 141-147, 188-224]

Pozostałe uzgodnienia z operatorami w zakresie procesu przekazywania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych udokumentowane zostały w formie notatek służbowych (z TP

S.A, Dialog Telecom, Cyfrowy Polsat, Multimedia Polska S.A., UPC Sp. z o.o., Lycra Mobile T4B Sp. z o.o.) oraz pism (z operatorami Netia S.A. i TK Telekom Sp. z o.o.). W przypadku dokumentów dotyczących operatorów P-4 (Play), Vectra S.A., Toya, Exatel, Z-ca Dyrektora BK KGP wyjaśnił, że nie zachowała się dokumentacja w zakresie dokonanych uzgodnień.

[dowód: akta kontroli str. 465-493, 495]

Uwagi dotyczące badanej działalności Pomimo braku formalnych wymogów, co do zawierania porozumień z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie udostępniania Policji danych retencyjnych za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, w ocenie NIK celowe byłoby podjęcie działań mających na celu pisemne udokumentowanie poczynionych wcześniej przez KGP uzgodnień, co do zasad i warunków przekazywania danych telekomunikacyjnych. Ustalenie procedur postępowania pozwoliłoby ograniczyć ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania danych.

Opis stanu faktycznego Zgodnie z treścią art. 20c ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o Policji udostępnienie Policji danych telekomunikacyjnych może nastąpić za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, jeżeli wykorzystywane sieci telekomunikacyjne zapewniają możliwość ustalenia osoby uzyskującej dane, ich rodzaju oraz czasu, w którym zostały uzyskane. Z uzyskanych w trakcie kontroli informacji wynika, że systemy operatorów pozwalały na ustalenie ww. danych.

[Dowód: akta kontroli str. 694, 700-709, 731-732, 734-743]

W trakcie kontroli stwierdzono, że w BSW KGP dane telekomunikacyjne za pomocą indywidualnej karty TP. S.A wydanej funkcjonariuszowi, uzyskiwane były jeszcze przez dwóch innych funkcjonariuszy tego Biura. W powyższej kwestii p.o. Z-cy Dyrektora BSW KGP wyjaśnił, m.in. „(...) W związku z przydzieleniem dla BSW KGP tylko jednej karty do realizowania zapytań do operatora TP S.A., powyższe zapytania realizowały tylko i wyłącznie osoby posiadające upoważnienia Komendanta Głównego Policji (...). W przypadku nieobecności funkcjonariusza, na którego stanie była karta, przekazywał on ją funkcjonariuszowi posiadającemu powyższe upoważnienie i realizującemu zadania w zakresie ustaleń telekomunikacyjnych, celem zachowania ciągłości wykonywanych zadań”. Z danych uzyskanych od TP. S.A. odnośnie zapytań o dane telekomunikacyjne wynika, że jako osobę pozyskującą można zidentyfikować tylko funkcjonariusza, któremu karta dostępowa została przypisana. W takiej sytuacji w systemie operatora nie można zidentyfikować osoby, która faktycznie pozyskała dane telekomunikacyjne.

[Dowód: akta kontroli str.383, 391, 679, 690-694, 720-721, 723-724]

Ustalone nieprawidłowości Wprawdzie wszyscy policjanci posługujący się tą kartą posiadali stosowne upoważnienie Komendanta Głównego Policji, uprawniające do dokonywania ustaleń telekomunikacyjnych, jednakże opisana sytuacja spowodowała, że zaewidencjonowane w systemie zapisy dotyczące rejestracji i sprawdzeń nie pozwalały na jednoznaczną i udokumentowaną identyfikację funkcjonariusza uzyskującego dane, czym naruszono przepisy art. 20c ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o Policji.

Opis stanu faktycznego Zgodnie z treścią art. 20c ust. 5 pkt 1 lit. b udostępnienie Policji danych telekomunikacyjnych może nastąpić za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, jeżeli zastosowane w nich zabezpieczenie techniczne i organizacyjne uniemożliwiają osobie nieuprawnionej dostęp do tych danych. Zapewnienie poufności pozyskiwania danych telekomunikacyjnych oraz przekazywanie ich komórkom organizacyjnym KGP wnioskującym o te dane, polegało m.in. na zastosowaniu odpowiednich metod przesyłania (zaszyfrowana transmisja). Sieci PSTD i Internet działały oddzielnie (były odseparowane). Stanowiska komputerowe posiadały

oprogramowanie dostępne i mogły na nich pracować tylko osoby uprawnione posiadające własne konta dostępne oraz indywidualne karty.

[Dowód: akta kontroli str. 33-34, 238-239, 703-712]

Komputery przeznaczone do pozyskiwania danych telekomunikacyjnych znajdowały się w pomieszczeniach objętych strefami bezpieczeństwa (BK KGP i BWK KGP) lub w zabezpieczonych pomieszczeniach (BSW, CBS).

[Dowód: akta kontroli str. 157, 161, 236, 369, 507-509, 513-514]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK nie wnosi zastrzeżeń, do sposobu zabezpieczenia stanowisk komputerowych służących pozyskiwaniu danych telekomunikacyjnych.

### 1.3. Postępowanie z danymi telekomunikacyjnymi zbędnymi.

Materiały udostępnione przez podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną, które nie zawierają informacji mających znaczenie dla postępowania karnego, na podstawie art. 20 c ust. 7 ustawy o Policji, podlegają niezwłocznemu komisijnemu i protokolarnemu zniszczeniu.

Opis stanu  
faktycznego

W komórkach Biur analizujących dane telekomunikacyjne (merytorycznych) były one traktowane, jako jedna z metod pracy operacyjnej. Utrwalone w formie pisemnej dane telekomunikacyjne, zawierające informacje zbędne, podlegały zniszczeniu wg zasad obowiązujących dla materiałów uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych. W tym celu powoływane były komisje (czynność ta nie była dokumentowana) przez kierownika komórki prowadzącej sprawę. Obowiązkiem komisji było sporządzenie protokołu zawierającego m.in. wykaz zniszczonych dokumentów, dane członków komisji oraz podpis kierownika komórki. W CBS KGP stwierdzono jednakże trzy przypadki, gdy zniszczenie danych nie zostało udokumentowane protokołem, lecz w formie odręcznej adnotacji podpisanej przez funkcjonariusza i jego bezpośredniego przełożonego.

[Dowód: akta kontroli str. 239-240, 504, 519-520]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Obowiązująca w poszczególnych komórkach merytorycznych Biur praktyka zapewniała, co do zasady, niszczenie danych zbędnych, w sposób zgodny z ww. wymogami ustawowymi.

Opis stanu  
faktycznego

W komórkach organizacyjnych KGP uzyskujących dane telekomunikacyjne (pośredniczących), nie realizowano obowiązku, o którym mowa cytowanym wyżej art. 20 c ust. 7 ustawy o Policji. Dane telekomunikacyjne, które wpływały na stanowiska dostępne, a następnie były przekazane komórce, która te dane analizuje (merytorycznej), były usuwane z urzędzeń służących do ich pozyskiwania i przekazywania z pominięciem trybu komisijnego i protokolarnego niszczenia danych telekomunikacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 32, 59, 90-91, 158, 163, 165]

W wewnętrznych procedurach do realizacji zadań związanych z ustaleniami telekomunikacyjnymi Biura Kryminalnego KGP określono, że dane te mają być usunięte po wysłaniu do wnioskodawcy.

[dowód: akta kontroli str. 50, 101]

Wg wyjaśnień Z-cy Naczelnika Wydziału Analizy Kryminalnej BWK KGP, funkcjonariusze pozyskujący dane telekomunikacyjne mają obowiązek skasowania wszystkich danych telekomunikacyjnych poprzez funkcję usuń oraz opróżnienie tzw. kosza. Zagadnienie to w BWK KGP nie było uregulowane wewnętrznie w formie pisemnych procedur. W toku

kontroli nie przedstawiono dowodów na okoliczność kasowania danych telekomunikacyjnych z komputera na stanowisku, służącym do pozyskiwania tych danych od operatorów.

[dowód: akta kontroli str. 414, 424]

Kierownik Sekcji Wydziału I BSW KGP wyjaśnił, że w programie poczty Kryptomail ustawiono opcję automatycznego usuwania wiadomości z serwera pocztowego po upływie 30 dni od momentu wysłania wiadomości do adresata. Po upływie tego okresu nie ma możliwości odzyskania, czy też podejrzenia wysłanej wiadomości zawierającej ustalenia telekomunikacyjne.

[dowód: akta kontroli str. 371, 383, 393-408]

W BMWP KGP stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą przekazane z innych komórek organizacyjnych KGP dane telekomunikacyjne nie były niszczone. Z-ca Dyrektora BMWP wyjaśnił m.in., że przyczyny braku komisijnego i protokolarnego niszczenia danych telekomunikacyjnych wynikały z braku technicznej możliwości takiej czynności w używanym do realizacji zadań Systemie Teleinformatycznym (STBS), za pośrednictwem, którego prowadzone są sprawy w ramach międzynarodowej wymiany informacji.

[dowód: akta kontroli str. 426-428, 527-529]

W piśmie Biura Prawnego KGP (Idz. Nr PP-1139/1088/12/EG z dnia 2 sierpnia 2012 r.) stwierdzono m.in., że *„Niszczenie pliku, z którego dane przekazywane są wnioskodawcy, bez wykonywania żadnej dokumentacji zniszczenia nie narusza art. 20c ust. 7 ustawy o Policji. Nie podlega, bowiem zapisom ww. przepisu (20c ust. 7), gdyż uprawnionym do oceny przekazywanych danych pod kątem ich znaczenia dla postępowania karnego jest wnioskodawca”*.

[Dowód: akta kontroli str. 32, 59, 90-91, 158, 163, 165]

Ustalone  
nieprawidłowości

W ocenie NIK, jeżeli dane telekomunikacyjne, wobec braku podstaw prawnych do ich przetwarzania, zostały usunięte z akt poszczególnych spraw poprzez komisyjne zniszczenie, to nie ma również żadnych podstaw prawnych, by dane te były nadal przechowywane w postaci ich w kopii w systemach informatycznych<sup>5</sup>. Dane te powinny być niezwłocznie usunięte, a fakt ten stosownie udokumentowany.

Opis stanu  
faktycznego

Dane telekomunikacyjne były kopiowane na zewnętrzne nośniki informacji w celu przeniesienia tych danych z komputera, z zainstalowanym systemem do prowadzenia zapytań u przedsiębiorcy, na komputer w sieci PSTD. Z-ca Dyrektora BK KGP wyjaśnił, że przenoszenie na nośnik odbywało się bez otwierania (analizowania) danych zawartych w pliku, a następnie plik trwale usuwano (kasowano) z pamięci poczty i dysków. Nieuprawnione kopiowanie, zostaje wyeliminowane z uwagi na dostęp do systemów tylko uprawnionych funkcjonariuszy, którzy mogą dokonać tego typu czynności. W przypadku nieprawidłowego działania w zakresie kopiowania – rozliczeniu podlega policjant otrzymujący dane i je wykorzystujący.

[dowód: akta kontroli str. 84]

Ustalone  
nieprawidłowości

W ocenie NIK, opisany wyżej sposób postępowania nie gwarantuje, że dane telekomunikacyjne każdorazowo zostają trwale usunięte z nośników, po poprawnym ich przeniesieniu na docelowy sprzęt komputerowy. Należy zaznaczyć, że kwestia ta nie została uregulowana, co uniemożliwia sprawowanie rzetelnego nadzoru i kontroli nad procesem

<sup>5</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie (sygn. akt. II SA/Wa 1801/07).

kopiowania, przenoszenia i usuwania danych telekomunikacyjnych z użytkowanych przez funkcjonariuszy nośników informacji<sup>6</sup>.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Niejednolita praktyka postępowania z pozyskanymi danymi telekomunikacyjnymi wskazuje na potrzebę jednolitego uregulowania kwestii niszczenia tych danych w wewnętrznych aktach prawnych.

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie. Niejednolita praktyka pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych wskazuje na potrzebę kompleksowego uregulowania tych kwestii w Policji.

## **2. Wykorzystywanie przez Policję przyznaných uprawnień w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych.**

### **2.1. Ewidencjonowanie pozyskanych danych telekomunikacyjnych.**

Opis stanu  
faktycznego

Obowiązujące przepisy nie nakładają na Policję obowiązku gromadzenia informacji statystycznej na temat ustaleń telekomunikacyjnych. Wprowadzone w Policji zasady w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych<sup>7</sup> obejmowały liczbę kierowanych zapytań, a nie ilość uzyskanych danych telekomunikacyjnych. W związku z tym, w trakcie kontroli nie można było dokonać ustaleń dotyczących zakresu i ilości danych pozyskanych przez Policję w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r.

Na podstawie opracowywanych w Policji statystyk i przyjętej formuły gromadzenia tych danych stwierdzono, że w 2011 r. liczba zapytań telekomunikacyjnych (ustaleń) realizowanych przez Policję wyniosła 1.448.611. Zapytania dotyczyły:

- lokalizacji telefonów komórkowych – 102.067,
- wykazów połączeń (bilingi, IMEI, MSISDN itp.) – 632.606,
- abonentów (MSISDN, IMEI, SIM, IMSI, REGON, NIP, PESEL, Adres) – 610.156,
- innych ustaleń (biling z BTS itp.) – 43.880,
- użytkowników zakończenia sieci (abonent IP) – 59.902.

Szczegółowe zestawienie zapytań skierowanych w kontrolowanym okresie przez jednostki organizacyjne KGP załączono do akt kontroli.

Procentowe zestawienie liczby zapytań telekomunikacyjnych KGP odpowiednio w 2011 r. i w I półroczu 2012 r. przedstawia się następująco:

| Rodzaj zapytania                                             | 2011 r. | 2012 r. (I-IV) |
|--------------------------------------------------------------|---------|----------------|
| lokalizacja telefonów komórkowych                            | 2,3%    | 4,2%           |
| wykaz połączeń (bilingi, IMEI, MSISDN itp.)                  | 28,1%   | 35,9%          |
| abonenci (MSISDN, IMEI, SIM, IMSI, REGON, NIP, PESEL, Adres) | 68,8%   | 57,4%          |
| inne (biling z BTS itp.)                                     | 0,8%    | 2,5%           |
| użytkownik zakończenia sieci (abonent IP)                    | 0,4%    | 0,2%           |

<sup>6</sup> „Zalecenia dotyczące standardów technicznych, użytkowych oraz bezpieczeństwa, stosowanych w Policji, w zakresie informatyki i łączności” zobowiązują użytkowników jedynie do zabezpieczenia danych na nośnikach poprzez ich szyfrowanie.

<sup>7</sup> Informacja w zakresie wypełniania Formularza Nr 1/4 – „Liczba zapytań skierowanych do operatorów telekomunikacyjnych w .....roku”, Zarządzenia nr 1147 KGP z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji.

[Dowód: akta kontroli str. 93-95, 234-235, 362-363, 636]

W KGP nie było określonych zasad, ani jednolitej praktyki prowadzenia rejestrów i urzędów służących do ewidencjonowania zapytań kierowanych do przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz informacji o efektach realizacji tych zleceń. W rejestrach zapytań prowadzonych w BSW KGP i CBS KGP w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. nie można było jednoznacznie określić osoby kierującej zapytaniem.

[dowód: akta kontroli str. 415-418, 421, 521-524]

W BSW KGP zapytania do operatorów telekomunikacyjnych o dane telekomunikacyjne rejestrowane były w dokumencie pod nazwą „Rejestr Telefonogramów i E-Mail Biuro Spraw Wewnętrznych KGP Wydział I”. Na podstawie zapisów w tym rejestrze nie było możliwości ustalenia osoby kierującej zapytaniem, liczby oraz rodzaju zapytań. Kierownik Sekcji Wydziału I BSW KGP wyjaśnił, informacje te można uzyskać na podstawie zleceń nadsyłanych z wydziałów BSW KGP. Naczelnik Wydziału I BSW KGP wyjaśnił: *„Z uwagi na fakt, że umieszczanie podpisów na zleceniach nie było wymagane, brak jest możliwości stwierdzenia jednoznacznego, kto w danym okresie dokonywał sprawdzeń. Należy przyjąć, że ustaleń dokonywała jedna z trzech osób pełniących wówczas służbę”*. Podczas kontroli (od 11 lipca 2012 r.) wprowadzono nowy wzór ww. rejestru, w którym ujmowana jest m.in. osoba realizująca sprawę oraz nazwa operatora, do którego zwracano się z zapytaniem.

[dowód: akta kontroli str. 369-374, 391-408]

W Zarządzie CBS KGP w okresie objętym kontrolą zapytania do operatorów telekomunikacyjnych rejestrowane były w dokumencie pod nazwą „Rejestr Ustaleń Wydziału”. Na podstawie zapisów w tym rejestrze nie było możliwości jednoznacznego ustalenia osoby realizującej zapytanie. W Wydziale III Zarządu Operacji Specjalnych CBS KGP w 2011 r. zapytania do operatorów telekomunikacyjnych o dane telekomunikacyjne odnotowywane były w rejestrze teczek oraz w dokumentach źródłowych znajdujących się w teczkach prowadzonych spraw.

[dowód: akta kontroli str. 342-348, 435-444, 447-448]

W BWK KGP w okresie objętym kontrolą zapytania do operatorów telekomunikacyjnych o dane telekomunikacyjne rejestrowane były w dzienniku korespondencyjnym. Na podstawie zapisów w tym dzienniku nie było możliwości jednoznacznego ustalenia ile było takich zapytań. Z-ca Naczelnika Wydziału Analizy Kryminalnej BWK KGP wyjaśnił, że informacje dotyczące liczby i rodzaju zapytań przekazywane były ustnie przez funkcjonariuszy, którzy realizowali zadanie o charakterze telekomunikacyjnym, jednej osobie prowadzącej elektronicznie zbiorcze zestawienie zapytań z BWK KGP. W przypadku realizacji złożonych długoterminowych spraw, liczba i rodzaj zapytań zbierana jest na bieżąco i także ustnie.

[dowód: akta kontroli str. 413, 422-423, 425]

W BK KGP rejestracja ustaleń telekomunikacyjnych odbywała się w książkach korespondencji Wydziału Techniki Operacyjnej BK KGP oraz w książkach korespondencji Wydziału Zwalczania Cyberprzestępczości, Wydziału Systemów Techniki Operacyjnej. Od początku 2012 r. zapytania o dane telekomunikacyjne do operatorów telekomunikacyjnych w Wydziale Techniki Operacyjnej BK KGP odnotowywane były w prowadzonym w wersji elektronicznej rejestrze ustaleń (przy użyciu arkusza Microsoft Excel), który zawierał następujące zapisy: liczba dziennika WTO, liczba dziennika nadawcy, komórka wnioskująca, rodzaj ustaleń (liczba), okres sprawdzenia, realizujący zapytanie, data wpływu, data odpowiedzi.

[dowód: akta kontroli str. 507-509, 515, 518, 521-524]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK, ujednolicenie prowadzonych obecnie rejestrów, zwiększyłoby kontrolę i nadzór nad prawidłowością realizacji zadań w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych. Rejestry te, w ocenie NIK, w szczególności powinny zawierać informacje dotyczące: daty zapytania i uzyskania odpowiedzi, nazwy operatora do którego skierowano zapytanie, osoby realizującej zapytanie, zakresu zapytania (liczba i rodzaj ustaleń, okres za który pozyskiwane są dane), komórka zlecająca zapytanie, nr sprawy (zlecenia) w ramach, którego dokonywane jest sprawdzenie.

## **2.2. Sprawność i szybkość pozyskiwania informacji.**

Opis stanu  
faktycznego

W badanej próbie<sup>8</sup> zapytań telekomunikacyjnych nie stwierdzono przypadków przekazywania danych telekomunikacyjnych ze zwłoką.

[dowód: akta kontroli str. 393–408, 415–418, 437–440, 521–524]

W okresie objętym kontrolą NIK wystąpiło 11 przypadków odmowy lub nie wykonania w pełnym zakresie ustaleń telekomunikacyjnych dla Policji. W odniesieniu do każdej ww. odmowy Dyrektor Biura Kryminalnego KGP zwrócił się pisemnie (na podstawie art. 20c ustawy o Policji) do Dyrektora Departamentu Spraw Obronnych Urzędu Komunikacji Elektronicznej o podjęcie działań mających na celu zaprzestanie przez niektórych operatorów telefonii dalszych tego rodzaju praktyk, w zakresie realizacji ustawowego obowiązku retencji danych. W odpowiedzi na przedmiotowe wystąpienia Urząd Komunikacji Elektronicznej poinformował pisemnie, że wobec wskazanych przedsiębiorców wszczęte zostanie postępowanie kontrolne, a o wynikach kontroli i podjętych działaniach zostanie przesłana odrębna informacja. W 5 przypadkach Urząd Komunikacji Elektronicznej poinformował o sposobie załatwienia sprawy, natomiast w stosunku do 6 spraw informacja taka do dnia zakończenia kontroli nie została udzielona.

[dowód: akta kontroli str. 35, 60–71, 92, 103–136, 167]

## **2.3. Badanie losowo wybranej próby dokumentów/zapisów dotyczących żądania udostępnienia danych telekomunikacyjnych**

Opis stanu  
faktycznego

Losowania próby do badania dokonano metodą doboru losowego z interwałem z spośród ustaleń telekomunikacyjnych realizowanych przez poszczególne ww. biura KGP w okresie 2011 r. do I półrocze 2012 r. Wybrana do badania próba zawierała 150 zapisów, proporcjonalnie dla każdego biura KGP realizującego zapytania telekomunikacyjne. Ponadto do badania w wyniku doboru celowego wybrano 17 zapytań o dane telekomunikacyjne. W wyniku kontroli stwierdzono jeden przypadek nieuprawnionego żądania udostępnienia danych telekomunikacyjnych przez funkcjonariusza Wydziału d/s Zorganizowanej Przestępczości Kryminalnej Zarządu w Warszawie CBŚ KGP, który w dniu 21 stycznia 2011 r. nie posiadając stosownego upoważnienia Komendanta Głównego Policji, wystąpił telefonicznie do TP S.A. o dane telekomunikacyjne<sup>9</sup>.

Uzyskano w tej sprawie następujące wyjaśnienia Dyrektora CBŚ KGP „(...) z obowiązującej praktyki wynika, że nie jest możliwe, aby M.L. lub inny funkcjonariusz uzyskał jakiegokolwiek dane od operatora na zapytanie telefoniczne, bez uprzedniego zweryfikowania upoważnienia. Natomiast pracownik danego operatora przed przekazaniem danych powinien zweryfikować pytającego z listą osób upoważnionych. W Wydziale d/z ZPK Zarządu w Warszawie CBŚ

<sup>8</sup> Dobór próby opisano w pkt. 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

<sup>9</sup> 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 policjantów oraz dokumentów zawierających dane osób, w stosunku do których Policja występowała o udostępnienie danych telekomunikacyjnych.

KGP obowiązuje zasada pisemnego kierowania zapytania o dane telekomunikacyjne (...). Ponadto Dyrektor CBS KGP wyjaśnił, że przedstawione przez kontrolera dane z systemu operatora dotyczące tego zapytania nie pozwalają na ustalenie, w jakim postępowaniu zostało skierowane zapytanie.

[dowód: akta kontroli str. 208-222, 539, 639]

Na podstawie art. 51 ust 4. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, poinformowano Komendanta Głównego Policji o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności CBS KGP w opisanym wyżej zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 647]

Naczelnik Wydziału Techniki Operacyjnej BK KGP poinformował, że na polecenie Komendanta Głównego Policji wdrożono stosowne czynności wyjaśniające w sprawie nieuprawnionego wystąpienia o dane telekomunikacyjne.

[dowód: akta kontroli str. 676]

W kwestii procedury uzyskiwania danych w trybie art. 20 c ust 2 pkt 1 i 2 ustawy o Policji tj. pisemnego lub ustnego żądania Policjanta o dane telekomunikacyjne, Z-ca Dyrektora Biura Kryminalnego KGP wyjaśnił, że jeżeli zapytanie zostałoby kierowane w formie pisemnej lub ustnej, wniosek z zapytaniem – po akceptacji kierownika komórki organizacyjnej KGP – zostałby przesłany do operatora za pośrednictwem poczty specjalnej lub uprawniony funkcjonariusz dostarczyłby go osobiście do operatora.

[Dowód: akta kontroli str. 14-18, 50-55, 87-90, 96-101, 642-646]

Z wyjaśnień Z-ca Dyrektora Biura Kryminalnego KGP oraz pisemnych stanowisk biur BWK KGP, BSW KGP i CBS KGP wynika, że w okresie objętym kontrolą zapytania kierowano drogą elektroniczną, nie kierowano natomiast pisemnych ani ustnych zapytań.

[Dowód: akta kontroli str. 168-172]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ustnym żądaniu (za pomocą telefonu) udostępnienia danych telekomunikacyjnych przez funkcjonariusza CBS KGP nieposiadającego stosownego upoważnienia Komendanta Głównego Policji.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK, w zawieranych z operatorami telekomunikacyjnymi porozumieniach<sup>10</sup>, należałoby uregulować procedurę telefonicznego pozyskiwania danych, tak aby wyeliminować możliwość pozyskania tych danych przez osoby nieuprawnione.

#### **2.4. Nadzór i kontrola nad uzyskiwaniem, przetwarzaniem i niszczeniem danych telekomunikacyjnych.**

Opis stanu  
faktycznego

Nadzór nad realizacją zadań w zakresie uzyskiwania, przetwarzania i niszczenia danych telekomunikacyjnych realizowany jest przez bezpośrednich przełożonych, zgodnie z obowiązującymi w Policji regulacjami wewnętrznymi<sup>11</sup>.

W okresie 2011 r.– I półrocze 2012 r. w KGP nie były prowadzone kontrole przez Biuro Kontroli KGP w zakresie ustaleń telekomunikacyjnych, kontroli w takim zakresie nie

<sup>10</sup> Kwestia ta została szczegółowo opisana w pkt 1.2. wystąpienia.

<sup>11</sup> Ze względu na fakt, iż dane te są pozyskiwane w związku z prowadzoną pracą operacyjno-rozpoznawczą, NIK odstąpiła od szczegółowego badania tego zagadnienia. Uwagi dotyczące funkcjonowania systemu nadzoru zostały przedstawione przy opisie poszczególnych nieprawidłowości, stwierdzonych w toku kontroli.

przewodziły również podmioty zewnętrzne. W 2011 r. Sekcja Bezpieczeństwa Teleinformatycznego i Ochrony Danych Osobowych BOIN KGP przeprowadziła czynności nadzorcze w zakresie retencji danych w kontekście przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>12</sup> oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. W wyniku przeprowadzonych czynności sformułowane zostały 3 wnioski w tym wniosek o opracowanie dokumentacji bezpieczeństwa, tj. polityki bezpieczeństwa dla zbioru danych osobowych prowadzonego w formie manualnej oraz wypracowanie metod czyniących zadość dyspozycji art. 20 c ust. 7 ustawy o Policji.

[dowód: akta kontroli str. 34, 245-338]

Ponadto w II półroczu 2012 funkcjonariusze WTO BK KGP dokonali sprawdzeń realizacji sposobu pozyskiwania danych telekomunikacyjnych przez Policję w KWP: Bydgoszcz, Białystok, Olsztyn, Łódź, Kraków i Rzeszów. Wyniki ww. czynności oraz wnioski udokumentowane były w formie notatek służbowych.

[dowód: akta kontroli str. 519]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż sprawowanie skutecznego nadzoru nad uzyskiwaniem, przetwarzaniem i niszczeniem danych telekomunikacyjnych utrudnia brak jednolitych regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli<sup>13</sup>, wnosi o:

1. Określenie w wewnętrznych regulacjach jednolitych procedur pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych.
2. Wprowadzenie jednolitych procedur zapewniających niezwłoczne usuwanie danych zbędnych dla prowadzonych postępowań oraz właściwe dokumentowanie tych działań.
3. Zniszczenie zbędnych danych telekomunikacyjnych przechowywanych w BMWP KGP.
4. Niezwłoczne podjęcie działań, które zapobiegą przypadkom wykorzystywania przez wielu funkcjonariuszy tej samej karty dostępu.
5. Przeanalizowanie zakresu współpracy z wybranymi operatorami telekomunikacyjnymi i podjęcie działań, w celu jej usystematyzowania i właściwego udokumentowania.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>12</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>13</sup> 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 28.07.2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

WICEPREZES  
Najwyższej Izby Kontroli

.....Marian Cichosz.....  
Podpis

