

# SOME REMARKS ON THE PROTECTION OF INFORMATION SECURITY IN POLAND

## KILKA UWAG O OCHRONIE BEZPIECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO RP

dr hab. Stanisław Hoc

Uniwersytet Opolski

shoc@op.pl

### ABSTRACT

The article covers key legal solutions that may be used to protect classified information. It presents the legal background of these solutions, with particular attention given to the mechanisms provided for in the Act on the Protection of Classified Information of 5 August 2010. These include a new definition of classified information and restriction on the possibility to use the a 'top secret' clause. The key priorities of the authorities responsible for the protection of classified information were also discussed, with special focus on the Internal Security Agency (ABW). The legal regulations presented are consistent with those binding in the NATO states and EU member states, and as the validity period of the act is longer than one year, the regulations in question do not require any future amendments.

**KEYWORDS:** *classified information, top secret, secret, confidential, restricted, national security services.*

### WPROWADZENIE

Pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego obejmuje ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych, danych osobowych, zasady dostępu do informacji publicznej. Zakres przedmiotowy tego bezpieczeństwa odnosi się do ochrony interesów państwa oraz interesów obywateli. Niekiedy trudno je będzie rozgraniczyć<sup>1</sup>.

I. Warto odnieść się do ochrony informacji niejawnych. W dniu

<sup>1</sup> Hoc (2010), *Bezpieczeństwo informacyjne. Wybrane problemy* [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom II. Bezpieczeństwo*, Red. Naukowy W. Sokolewicz, Warszawa 2010, s. 269.

22 stycznia 1999 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie informacji niejawnych, która weszła w życie z dniem 11 marca 1999 r., czyli w przeddzień przyjęcia RP do NATO. Ustawa była aktem bardzo kazuistycznym, uwzględniała podstawowe standardy NATO i UE w zakresie ochrony informacji niejawnych, w wielu kwestiach znacznie wykraczała poza standardy i rozwiązania przyjęte w państwach natowskich, wprowadzając nowe instytucje, które mogły spowodować szereg problemów i kontrowersji, zawierała niejasności terminologiczne oraz posługiwała się niejednokrotnie wyrażeniami nieostrymi. To wyraz wymuszonego pośpiechu legislacyjnego w związku ze zbliżającym się przystąpieniem RP do NATO.

Problematyce rozwiązań prawnych tej ustawy poświęcono wiele interesujących opracowań<sup>2</sup>.

Ustawa z 1999 r. była aktem prawnym wyjątkowo niespójnym i niekonsekwentnym. Nowelizacja, która weszła w życie 16 czerwca 2005 r., liczne wady tej ustawy jeszcze pogłębiła oraz przyniosła nowe wątpliwości prawne. Z tego powodu, w celu odczytania normy postępowania dotyczącego informacji niejawnych przepisy ustawy należy poddać odpowiednim czynnościom interpretacyjnym – tak, aby z jednej strony podtrzymać jej konkretność i wewnętrzną logikę, a z drugiej strony uniknąć wnioskowań prowadzących do absurdu (*reductio ad absurdum*) lub rezultatów trudnych do zaakceptowania w polskim porządku konstytucyjnym. Kwestia prawidłowej ochrony informacji niejawnych jest trudna, a problemy mnożą się przede wszystkim w praktyce stosowania ustawy. Obywatele, domagając się przestrzegania swych praw i posiłkując się poglądami doktryny, weryfikowali wadliwe przepisy i za pomocą struktur państwowych nadawali im formę, która wypośrodkowywała interesy państwa i obywatela (jak to się stało np. przy nowelizacji dotyczącej postępowania skargowego i odwoławczego). Ustawa posługiwała się bardzo niejasną i często nieostrą terminologią (np. tajemnica służbowa, rękojmia zachowania tajemnicy, okoliczność powodująca ryzyko podatności na szantaż lub wywieranie presji, zasada bezstronności i obiektywizmu lub najwyższa staranność w postępowaniu sprawdzającym). Zgłoszono więc postulat podjęcia kompleksowych prac legislacyjnych w tym zakresie, które powinny być prowadzone przy udziale przedstawicieli praktyki i doktryny, z uwzględnieniem stanowiska Rady Legislacyjnej, ale prace te nie mogą być poddawane wpływow partykularnych interesów administracji rządowej i wymuszane terminami

---

<sup>2</sup> Białoskórski (2008), Hoc (2006), Polok (2006), Szewc (2007a), Szewc (2007b), Witkowski, Jęda (2007).

już nieaktualnymi<sup>3</sup>.

II. W 2009 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów uznano, że system ochrony informacji niejawnych wymaga reform daleko idących, dlatego też konieczne jest podjęcie prac nad nową ustawą o ochronie informacji niejawnych. Prezes Rady Ministrów zobowiązał Sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (J. Cichońskiego) do przygotowania założeń do projektu nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych. W toku roboczych konsultacji z przedstawicielami służb ochrony państwa (ABW i SKW) zostały opracowane tezy dotyczące zmian w systemie ochrony informacji niejawnych. Tezy zostały udostępnione podmiotom rządowym i Sejmowi, następnie – po akceptacji Prezesa Rady Ministrów odstąpienia od wymogu opracowania i uzgodnienia założeń – stały się podstawą prac nad nową ustawą.

W dniu 17 lipca 2009 r. projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych przesłano do zaopiniowania i konsultacji społecznych. Projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 2791) wpłynął do Sejmu 16 lutego 2010 r., do I czytania na posiedzeniu Sejmu skierowano go 18 lutego 2010 r. I czytanie projektu odbyło się na 62. posiedzeniu Sejmu 4 marca 2010 r. W imieniu Prezesa Rady Ministrów rządowy projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw przedstawił J. Cichoński – sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (uznawany powszechnie jako autor projektu – stąd pojawiło się określenie Lex Cichoński), który szczegółowo odniósł się do potrzeby tej regulacji ustawowej oraz przedstawił podstawowe zmiany, akcentując, że bardzo ważny jest horyzont polskiej prezydencji, a ambicją rządu jest to, aby system ochrony informacji niejawnych mógł funkcjonować już przed prezydencją. Klub Parlamentarny PO (M. Biernacki) poparł rządowe przedłożenie, podkreślając, że „Celem nowej ustawy jest zatem wprowadzenie racjonalnych, spójnych, konsekwentnych i zarazem elastycznych rozwiązań donoszących się do bezpieczeństwa informacji niejawnych, co powinno z jednej strony podnieść efektywność całego systemu, z drugiej zaś załatwić sprawne i skuteczne wykonywanie zadań związanych z dostępem do informacji niejawnych, w szczególności opatrzonych niższymi klauzulami tajności. Wejście w życie przedłożenia rządowego pozwoli nie tylko znacznie podnieść standardy bezpieczeństwa, ale i uniknąć nieuzasadnionego ograniczenia dostępu obywateli do informacji publicznej oraz, co jest bardzo istotne, ukrywania

---

<sup>3</sup> Hoc (2006), s. 21.

niekompetencji lub błędów administracji publicznej i służb za zasłoną tajemnicy państwowej”. Krytycznie do projektu odniósł się Klub Parlamentarny PiS (J. Zieliński), główne zarzuty sprowadzały się m.in. do regulacji art. 5 (definicje), rozdziału kompetencji między ABW i SKW oraz postępowania sprawdzającego. Zdaniem PiS uznano konieczność nowelizacji ustawy pod kątem prezydencji, ale jednocześnie stwierdzono, że głównym celem projektowanej regulacji jest umocnienie supersłużby, czyli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stąd padło pytanie: „jaki był wkład ABW w pisanie tego projektu?”. Klub Poselski Lewica (J. Matwiejuk) poparł projekt, podobne stanowisko zaprezentował Klub PSL (S. Rakoczy). Zdaniem J. Widackiego (Koło Poselskie SD) projekt jest nowoczesny i profesjonalny, nie podziela on większości wątpliwości zgłoszonych przez PiS. Po krótkiej dyskusji, w której zgłoszono kilka pytań i wątpliwości, wystąpił J. Cichocki, odnosząc się do nich merytorycznie. Sejm skierował projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Komisja do Spraw Służb Specjalnych na posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. uchwaliła opinię nr 95, w której pozytywnie zaopiniowała projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw, wnosząc jednocześnie o rozpatrzenie w dalszych pracach szczegółowych uwag i poprawek.

Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniu 16 marca 2010 r. przystąpiła do rozpatrzenia projektu ustawy, powołując podkomisję nadzwyczajną, której przewodniczącym został M. Biernacki (PO), powołano również trzech ekspertów, jednym z nich był S. Hoc. Podkomisja, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniach w dniach: 16 marca, 8 kwietnia, 5, 19, 20 i 26 maja oraz 9 czerwca 2010 r. przedłożyła sprawozdanie o tym projekcie. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2010 r. przyjęła sprawozdanie i wniosła o jego uchwalenie (druk nr 3154). Sprawozdanie Komisji zostało przedłożone Sejmowi 23 czerwca 2010 r. przez jej przewodniczącego – M. Biernackiego, który szczegółowo zaprezentował przebieg prac w podkomisji, omówił poprawki i wniesione zmiany. Pozostałe kluby poparły projekt, z wyjątkiem Klubu PiS, który wyraził zdecydowaną krytykę. Sejm ponownie skierował projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w celu rozpatrzenia poprawek, które odbyło się jeszcze tego samego dnia, poprawki uzyskały pozytywną rekomendację komisji (druk nr 3154-A). Na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2010 r. Sejm przyjął poprawki, za całością projektu ustawy głosowało 405 posłów, 263 było za, przeciw 142,

nikt się nie wstrzymał. Sejm uchwalił ustawę o ochronie informacji niejawnych, którą następnie skierował do Senatu (28 czerwca 2010 r.). Marszałek Senatu w dniu 30 czerwca 2010 r. skierował ustawę do Komisji Obrony Narodowej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. W dniu 22 lipca 2010 r. Senat przyjął poprawki do ustawy. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu na posiedzeniu w dniu 3 sierpnia 2010 r. zajęła stanowisko wobec uchwały Senatu, które zostało przedstawione Sejmovi, proponując odrzucenie 10 poprawek i przyjęcie pozostałych. W dniu 5 sierpnia 2010 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie informacji niejawnych, którą w dniu 30 sierpnia 2010 r. podpisał Prezydent RP, weszła ona w życie 2 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

III. Warto zwrócić uwagę na najistotniejsze zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>4</sup>. W rozdziale I („Przepisy ogólne”) określono zakres obowiązywania ustawy i podmioty, do których ma ona zastosowanie. Zdefiniowano podstawowe pojęcia, wymieniono przepisy kodeksu postępowania karnego mające zastosowanie do postępowań określonych w ustawie oraz wskazano na najważniejsze zasady regulujące udostępnianie informacji niejawnych. Ważne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 5, która zawiera nowe definicje informacji niejawnych, obowiązujących w miejscu dotychczasowych, bardzo ogólnych definicji tajemnicy państwowej i służbowej, nieprecyzyjnych definicji poszczególnych klauzul oraz wykazów informacji niejawnych w załącznikach do ustawy. Możliwość stosowania klauzuli „ściśle tajne” została ograniczona do bardzo nielicznych informacji, których ujawnienie spowodowałoby wyjątkowo poważne szkody dla RP, a które dotyczą polityki międzynarodowej i obronności państwa, czynności operacyjno-rozpoznawczych służb wywiadu i kontrwywiadu, bądź też mają bezpośrednie znaczenie dla niepodległości i porządku konstytucyjnego RP. Definicja klauzuli „tajne” dotyczy informacji, których ujawnienie spowodowałoby poważne szkody dla państwa w obszarze polityki międzynarodowej, obronności, ochrony suwerenności i porządku konstytucyjnego, interesów gospodarczych państwa, a także działań operacyjno-rozpoznawczych służb do tego uprawnionych. Największa zmiana dotyczy dotychczasowej „tajemnicy służbowej”; gdy zrezygnowano z oznaczania klauzulami „poufne” lub „zastrzeżone” informacji chronionych na podstawie innych ustaw, a definicje tych klauzul odniesiono jedynie do ewentualnych szkód, które

---

<sup>4</sup> Hoc (2010a), Stankowska (2011).

przez ujawnienie informacji mogłoby przynieść dla bezpieczeństwa i interesów RP. Można więc zauważyć, że dotychczasowe informacje stanowiące tajemnicę państwową lub służbową zostały ograniczone do informacji niejawnych zawierających w pewnym sensie „tajemnicę państwową o 4 klauzulach”, przy czym znaczna część informacji do tej pory „ściśle tajnych” powinna być klauzulowana jako „tajne” lub „poufne”, „tajnych” jako „poufne” lub „zastrzeżone”, a większość informacji stanowiących tajemnicę służbową, z wyjątkiem odnoszących się do interesu państwa, powinna przestać być chroniona na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych.

IV. Wprowadzono obowiązek przeglądu wszystkich wytworzonych dokumentów niejawnych raz na pięć lat (analogicznie do rozwiązań przyjętych w strukturach UE) w celu określenia, czy informacje te spełniają nadal ustawowe przesłanki określone w art. 5, które były podstawą nadania im klauzuli tajności. Na większą elastyczność obowiązującego systemu będzie też miała wpływ możliwość określenia *a priori* (niezależnie od klauzuli) daty lub wydarzenia, po którym nastąpi zniesienie lub zmiana klauzuli tajności, a także możliwość odrębnego klauzulowania poszczególnych części dokumentu.

W art. 7 określono natomiast rodzaj informacji podlegających ochronie bez względu na upływ czasu, w stosunku do których zniesienie klauzuli tajności w trybie określonym w art. 6 nie będzie możliwe.

Przepis art. 9 wprowadza możliwość odwołania się od decyzji wytwórcy dotyczącej nadania klauzuli tajności do ABW lub SKW, a w przypadku sporu z jedną z tych służb – do Prezesa Rady Ministrów. Ta możliwość powinna wpłynąć na ograniczenie liczby przypadków bezpodstawnego zawyżania lub zaniżania klauzul tajności.

V. W rozdziale 3 szczegółowo określono zadania ABW, SKW, kierowników jednostek organizacyjnych oraz pełnomocników i pionów ochrony w organizacji ochrony informacji niejawnych. W art. 11 wprowadzono instytucję jednej krajowej władzy bezpieczeństwa odpowiedzialnej za ochronę informacji niejawnych wymienianych z NATO i UE. Jest to model funkcjonujący w zdecydowanej większości krajów NATO i EU. Nowy model powinien zlikwidować wady dotychczasowych rozwiązań polegających na równoległym pełnieniu funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa przez szefów ABW i SKW. Funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa pełni Szef ABW, natomiast jej zadania wobec podmiotów sfery wojskowej są wykonywane za pośrednictwem Szefa SKW.

Nowym rozwiązaniem jest rozszerzenie kontroli prawidłowości postępowań sprawdzających.

VI. W rozdziale 4 uregulowano problematykę szkoleń w zakresie ochrony informacji niejawnych. Ważne są regulacje zawarte w rozdziale 5 („Bezpieczeństwo osobowe”), w którym określono zasady prowadzenia postępowań sprawdzających wobec osób mających uzyskać dostęp do informacji niejawnych.

Art. 21 znosi obowiązek prowadzenia postępowań sprawdzających wobec osób, które mają uzyskać dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. Dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” będzie możliwy na podstawie pisemnego upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej po odbyciu przeszkolenia. Wprowadzono dwa rodzaje postępowań sprawdzających w miejsce dotychczasowych trzech (zwykłe postępowanie sprawdzające i poszerzone postępowania sprawdzające). W art. 34 sprecyzowano, że nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego wobec osób legitymujących się ważnym poświadczeniem bezpieczeństwa do danej klauzuli, z wyjątkiem poświadczeń wydanych przez służby upoważnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzące samodzielnie postępowania sprawdzające wobec swoich funkcjonariuszy, ponieważ postępowania sprawdzające w tych służbach zostały wyłączone spod kontroli prawidłowości postępowań sprawdzających, o której mowa w art. 12.

Do katalogu osób mających dostęp do informacji niejawnych bez postępowania sprawdzającego została dopisana osoba wybrana na urząd Prezydenta RP ze względu na szczególną pozycję takiej osoby w systemie władzy państwowej.

VII. Rozdział 6 określa tryb odwoływania się od decyzji o odmowie lub cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa oraz składania skarg do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego, wprowadza także możliwość wznowienia zakończonego ostateczną decyzją postępowania sprawdzającego lub kontrolnego. W rozdziale 7 określono zasady organizacji kancelarii tajnych i środki bezpieczeństwa fizycznego, do wdrożenia których są zobowiązane jednostki organizacyjne przetwarzające informacje niejawne. Wprowadzono obowiązek ustalenia przez kierowników jednostek organizacyjnych poziomu zagrożenia ujawnienia informacji niejawnych i szacowania ryzyka. Zmiany te zmierzają w kierunku złagodzenia wymagań dla podmiotów dysponujących wyłącznie informacjami o niskich klauzulach tajności (tj. „zastrzeżone” lub „poufne”) – pozosta-

wiając wysokie wymagania przy zabezpieczaniu informacji oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”.

VIII. Rozdział 8 określa zasady ochrony informacji niejawnych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych, natomiast rozdział 9 określa zasady ochrony informacji niejawnych, przekazywanych przedsiębiorcom podczas wykonywania umów albo zadań wynikających z przepisów prawa. Rozdział 10 dotyczy ewidencji i udostępniania danych oraz akt postępowania sprawdzających i postępowania bezpieczeństwa przemysłowego. W rozdziale 11 dokonano przeglądu 107 ustaw, eliminując pojęcia „służby ochrony państwa” – zastępując je sformułowaniem „ABW” lub „SKW”, oraz pojęć „tajemnica państwowa” i „tajemnica służbowa” – zastępując je określeniami poszczególnych klauzul albo terminem „informacje niejawne”.

Należy zauważyć, że przepisy wykonawcze, które zostały wydane na podstawie ustawy z 1999 r., zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z 2010 r., nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Załącznikiem do ustawy jest Ankieta Bezpieczeństwa Osobowego, która jest poprzedzona instrukcją, ma ona ułatwić jej wypełnienie. Ankieta została podzielona na siedem części, jej zakres różni się w zależności od rodzaju postępowania sprawdzającego. W porównaniu z dotychczasowymi wzorami ankiet zwiększa się zasób danych, które należy podać w związku z postępowaniem sprawdzającym, została rozbudowana część II ankiety dotycząca danych osób współzamieszkujących z osobą sprawdzaną (partnerów), przez co osoba współzamieszkująca została zrównana z członkami rodziny, oczywiście na użytek postępowania sprawdzającego.

## **PODSUMOWANIE**

Obowiązująca regulacja prawna dotycząca ochrony informacji niejawnych jest generalnie prawidłowa, ponad roczny okres jej obowiązywania nie nasuwa uwag krytycznych, a powstające problemy interpretacyjne rozwiązywane są w drodze wykładni.



## REFERENCES

1. Białoskórski R. (2008), *Kompendium ochrony informacji niejawnych w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa.
2. Hoc S. (2009), *Karnoprawna ochrona informacji*. Opole.
3. Hoc S. (2006), *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole.
4. Hoc S. (2011), *Ochrona informacji niejawnych Unii Europejskiej*. „Przeгляд Prawa Publicznego” nr 10.
5. Hoc S. (2010a), *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa.
6. *Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny*. Wyd. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2011.
7. Polok M. (2006), *Ochrona tajemnicy państwowej i służbowej w polskim systemie prawnym*, Warszawa.
8. Stankowska I. (2011), *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa.
9. Szewc A. (2007a), *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa.
10. Szewc A. (2007b), *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa.
11. Witkowski M., Jęda D. (2007), *Ochrona informacji niejawnych – nowe rozwiązania*,. Warszawa.
12. Zalewski S. (2009), *Dylematy ochrony informacji niejawnych*, Katowice.