

Marcin Rutecki

Tajemnica państwowa na tle przemian ustrojowych w Polsce

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2, 181-201

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Rutecki

Doktorant w Katedrze Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UWM w Olsztynie

Tajemnica państwowa na tle przemian ustrojowych w Polsce

Słowa klucze: tajemnica, tajemnica państwowa, przemiany polityczne, kontekst historyczno-polityczny, informacje niejawne.

Zagadnienie ochrony tajemnicy państwowej bardzo często było związane z sytuacją polityczną i kontekstem historycznym, w jakim znajdowała się Polska na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Tajemnica państwowa jako dobro chronione, związane z bezpieczeństwem państwa, od dawna stanowiła przedmiot zainteresowania polskiego ustawodawcy. Potrzeba zachowania określonych tajemnic była ściśle uzależniona od działalności państwa na polu przede wszystkim militarnym, ale też politycznym, gospodarczym i naukowym. Od dawna istotnym elementem polityki państwowej było, z jednej strony, utrzymywanie w tajemnicy pewnych wiadomości mogących mieć wpływ na obronność czy bezpieczeństwo państwa, z drugiej natomiast, dążenie do pozyskania istotnych informacji o działalności innych krajów¹.

Odkąd mamy do czynienia ze strukturą państwową, niejako równocześnie zaczyna się kształtować forma ochrony informacji stanowiących dobro państwa. Przypadki zdrady tajemnicy państwowej i wojskowej na rzecz obcego państwa miały miejsce w historii nie tylko Polski, ale i innych krajów, a przyczyną takiego stanu rzeczy była często ludzka chciwość, nienawiść do własnego kraju, prywatne interesy czy żądza władzy. Choć zbrodnia zdrady stanu czy obrazy majestatu (*crimen laesae maiestatis*) wykształciła się wprawdzie w prawie zwyczajowym już w okresie Cesarstwa Rzymskiego, to autor niniejszego opracowania skupi się jedynie na kształtowaniu się instytucji tajemnicy państwowej w Polsce, i to na przestrzeni XX i początku XXI w.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości 11 listopada 1918 r. zastało kraj z dorobkiem ustaw państw zaborczych. W zakresie ochrony tajemnicy państwowej

¹ D. Hooper, *Official secrets*, London 1987, s. 17 i n. cyt. za M. Leciak, *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009, s. 19.

posługiwano się przepisami: niemieckiej ustawy z dnia 3 czerwca 1914 r. o zdradzie tajemnic wojskowych², Kodeksu karnego rosyjskiego z 1903 r., austriackiego Kodeksu karnego z 1852 r. oraz ustawach karno-procesowych tych państw zaborczych.

Prawna ochrona tajemnicy państwowej w niepodległej Polsce w XX w. pojawiła się po raz pierwszy w 1934 r. Jednakże już jako pierwszą polską, kompleksową regulację poświęconą ochronie tajemnicy uznać można rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o karach za szpiegostwo i niektóre inne przestępstwa przeciwko Państwu³. Przewidywało ono odpowiedzialność karną za umyślne bądź nieumyślne ujawnienie innej osobie wiadomości, dokumentów i innych przedmiotów, które *ze względu na dobro Państwa Polskiego należy zachować w tajemnicy przed rządem państwa obcego*⁴. Określono tu także cały katalog kar za różne przewinienia dotyczące naruszeń tajemnicy i to zarówno w wymiarze kar łagodniejszych, jak i surowszych (do kary śmierci włącznie)⁵.

Ten akt prawny został zastąpiony, obowiązującym w okresie II wojny światowej, rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego z dnia 24 października 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa⁶. To rozporządzenie zawierało w art. 9 § 1 definicję tajemnicy państwowej oraz informacji wojskowej w art. 9 § 2⁷. Rozszerzało katalog czynów karalnych i zwiększało wymiar odpowiedzialności karnej. Przepisy tego aktu prawnego, podnosząc wymiar kary w przypadku ujawnienia tajemnicy państwowej w czasie wojny, statuowały za taki czyn nawet karę śmierci⁸. Natomiast art. 21 § 1 przewidywał karę także dla osoby, która

² Dz. U. Rzeszy z 1914 r., s. 195.

³ Dz. U. z 1928 r., Nr 18, poz. 160.

⁴ Ibidem, § 1: Kto umyślnie ujawnia innej osobie wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które ze względu na dobro Państwa Polskiego należy zachować w tajemnicy przed rządem państwa obcego, ulega karze do lat pięciu.

⁵ R. i M. Taradejna, *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003, s. 15.

⁶ Dz. U. z 1934 r., Nr 94, poz. 851, rozporządzenie z mocą ustawy, weszło w życie w dniu 28 października 1934 r. a zostało uchylone z dniem 18 grudnia 1945 r.

⁷ Art. 9 § 1: Tajemnicę państwową stanowią wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które z powodu ich treści lub jakości należy ze względu na dobro Państwa Polskiego zachować w tajemnicy przed rządem państwa obcego, choćby nawet zarządzenia, normujące czynności służbowe, nie uznawały ich za tajne, albo choćby zachowanie ich w tajemnicy przed pewnym gronem osób było niemożliwe.

Art. 9 § 2: Informację wojskową stanowią wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które, nie będąc tajemnicą państwową, dotyczą jednak wojskowej obrony Państwa lub jego sił zbrojnych.

⁸ Art. 10 § 1: Kto ujawnia innej osobie tajemnicę państwową podlega karze więzienia do lat 5.

Art. 10 § 3: Jeżeli sprawca ujawnia tajemnicę państwową rządowi obcego państwa, albo działa w celu narażenia na niebezpieczeństwo wojskowej obrony Państwa lub jego sił zbrojnych, podlega karze więzienia na czas nie krótszy od lat 5.

Art. 10 § 4: Jeżeli czyn określony w § 3 spowodował wielką szkodę dla bezpieczeństwa Państwa, albo popełniony został w czasie wojny, sprawca podlega karze więzienia dożywotniego lub karze śmierci.

otrzymała wiarygodną wiadomość o zamierzonym przestępstwie zdrady i *zaniechała zawiadomienia o tem władzy, powołanej do ścigania przestępstw*⁹.

Ochrona tajemnicy wojskowej zawarta została także w *Szczegółowej instrukcji o ochronie tajemnicy wojskowej*, wydanej w 1928 r. przez Szefa Sztabu Głównego, a następnie w *Instrukcji o ochronie tajemnicy wojskowej*, wprowadzonej w życie w 1932 r. przez Ministra Spraw Wojskowych, gen. bryg. Sławoja Składkowskiego. Instrukcja ta zawierała m.in. definicję tajemnicy wojskowej, a także wskazania dotyczące zakazu oraz utrudniania szpiegostwa na rzecz obcego wywiadu¹⁰.

Także regulacje dotyczące działalności spółek, określone w Kodeksie handlowym z 1934 r., przewidywały odpowiedzialność karną za naruszenie tajemnicy handlowej¹¹.

Do zagadnienia tajemnicy ustawodawca powrócił po wojnie. Ochronę tajemnicy regulował dekret z 26 października 1949 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej¹². Zawierał on preambułę, definicję tajemnicy państwowej i służbowej oraz rozbudowane przepisy karne. Preambuła odwoływała się do *dobra Polski Ludowej*¹³. Przepis art. 1 dekretu zawierał swoiste *novum*, bowiem statuował delegację fakultatywną dla Rady Ministrów do szczegółowego określenia zakresu wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i upoważnienie dla państwowych władz naczelnych do wydania zarządzeń wykonawczych, zapewniających ochronę tajemnicy państwowej oraz bardzo rozbudowane przepisy karne¹⁴.

⁹ Art. 21 § 1: Kto, utrzymawszy w chwili, gdy można szkodzić zapobiec, wiarygodną wiadomość o zamierzonym przestępstwie określone w art. 10, 12, 13, 14, 16, 17, 19 lub 20 zaniecha zawiadomienia o tem władzy, powołanej do ścigania przestępstw, podlega karze więzienia do lat 3.

¹⁰ „W celu uniknięcia zaskoczenia wszystkie państwa dążą do posiadania najszczegółowszych danych o możliwościach przyszłego przeciwnika i to we wszystkich przejawach życia państwowego... Zaskoczenie nieprzyjaciela nieznanymi mu ulepszeniami lub wprowadzeniem nowych, nieużywanych dotąd środków walki, może mieć rozstrzygający wpływ na wynik wojny. Już w czasie pokoju wywiad nie cofa się przed żadnymi kosztami i środkami, chociażby środki te mogły uchodzić w opinii publicznej zaczepionego państwa za zbrodnie. Wszystkie, nawet najdrobniejsze, wiadomości i dokumenty są dla niego cenne” por. R. i M. Taradejna, op. cit., s. 16–17.

¹¹ Tamże, s. 17.

¹² Dz. U. z 1949 r., Nr 55, poz. 437, dekret wszedł w życie 13 listopada 1949 r., został uchylony z dniem 1 stycznia 1970 r.

¹³ W celu zapobieżenia:

- rozpowszechnianiu wiadomości, które ze względu na dobro Polski Ludowej należy zachować w tajemnicy;
- przenikaniu tych wiadomości do ośrodków wrogich Polsce Ludowej;
- wykorzystywaniu tych wiadomości na szkodę Polski Ludowej (...).

¹⁴ Art. 1 ust. 1: Tajemnicę państwową stanowią wszelkie wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które ze względu na obronę, bezpieczeństwo lub ważne interesy gospodarcze bądź polityczne Państwa Polskiego albo państw zaprzyjaźnionych mogą być udostępniane wyłącznie osobom do tego uprawnionym.

Art. 1 ust. 2: Rada Ministrów może w drodze uchwały szczegółowo określić zakres wiadomości, dokumentów lub innych przedmiotów jako stanowiących tajemnicę państwową.

Wraz z wejściem w życie Kodeksu karnego¹⁵, z dniem 1 stycznia 1970 r. dekret ten stracił moc. Odtąd Kodeks karny zawierał zwięzłe definicje tajemnicy państwowej i służbowej¹⁶ oraz przepisy o odpowiedzialności karnej (art. 260–264)¹⁷. Wyłącznie materialne i pozbawione wykazu informacji mogących stanowić tajemnicę państwową, ukształtowanie definicji tajemnicy państwowej musiało prowadzić do nadinterpretacji. Niejednokrotnie w ustroju socjalistycznym stosowano wykładnię rozszerzającą pojęcie tajemnicy państwowej. Jak wskazywano w tym okresie, *Organy ścigania karnego mają niekiedy poważne trudności w ustaleniu, czy dane wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty stanowią tajemnicę państwową lub służbową. Istnieją też nieraz trudności w ustaleniu organu kompetentnego do wydania opinii o charakterze tajemnicy. Można się również niejednokrotnie spotkać z różną oceną opiniowanych dokumentów*¹⁸.

Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na istnienie w tym czasie także przepisów penalizujących zbieranie lub ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę państwową przez żołnierzy Wojska Polskiego, zawartych w kodeksie karnym Wojska Polskiego z 1957 r.¹⁹

Art. 2: Tajemnicę służbową stanowią wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które ze względu na dobro służby mogą być udostępnione wyłącznie osobom do tego uprawnionym.

¹⁵ Kodeks karny ustawa z dn. 19.04.1969 r. (Dz. U. Nr 13 poz. 94 ze zm.).

¹⁶ Art. 120 § 15 i 16 następnie skreślone.

Za tajemnicę państwową ustawodawca uznał: „wiadomości, których ujawnienie osobom nieuprawnionym może narazić na szkodę bezpieczeństwo lub inny ważny interes polityczny lub gospodarczy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Zawarta więc w art. 120 § 15 kk dawnego kk, niemalże powieliła regulację przyjętą przez dekret z 1949 r.

¹⁷ Art. 260 dawnego kk (z 1969 r.): § 1 Kto ujawnia wiadomość stanowiącą tajemnicę państwową, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. § 2. Jeżeli wiadomość stanowi tajemnicę ze względu na obronność lub bezpieczeństwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 3. Kto nieumyślnie ujawnia wiadomość określoną w § 1 lub 2, z którą zapoznał się w związku ze swą funkcją w instytucji państwowej lub społecznej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 261 kk: Kto osobie działającej w imieniu lub na rzecz zagranicznej instytucji lub zagranicznego przedsiębiorstwa ujawnia wiadomość stanowiącą tajemnicę państwową, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Art. 262 kk: § 1 Kto nieumyślnie dopuszcza do utraty lub zagubienia powierzonego mu dokumentu lub innego przedmiotu zawierającego tajemnicę państwową, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Jeżeli dokument lub przedmiot stanowi tajemnicę ze względu na obronność lub bezpieczeństwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 263 kk: Kto narusza zarządzenie wydane dla ochrony tajemnicy państwowej, sprządzając niebezpieczeństwo jej ujawnienia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 264: § 1. Funkcjonariusz publiczny lub inny pracownik instytucji państwowej lub społecznej, który ujawnia wiadomość stanowiącą tajemnicę służbową, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Jeżeli sprawca przekazuje wiadomość określoną w § 1 poza granice kraju, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5.

¹⁸ Cz. Kowalski, *O wzmoczenie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej*, „Problemy Kryminalistyki”, 1970, nr 84, s. 158, cyt. za M. Leciak, *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009, s. 36.

¹⁹ Dz. U. Nr 22 poz. 107 ze zm.

Kodyfikacja z 1969 r. objęła zmianami nie tylko uregulowania prawa karnego materialnego, lecz także zaoferowała znacznie szersze spektrum przepisów normatywnych, mających stanowić gwarancję ochrony tajemnicy państwowej w procedurze karnej. Przepis art. 162 kodeksu postępowania karnego z dnia 19 kwietnia 1969 r.²⁰ wskazywał, że *osoby obowiązane do zachowania tajemnicy państwowej mogą być przesłuchane co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, tylko po zwolnieniu tych osób od obowiązku zachowania tajemnicy przez uprawniony organ przełożony*. Zaczęto zatem łączyć potrzebę ochrony tajemnicy państwowej, z przedmiotem zeznań świadka, a nie jak dotychczas, w kpk z 1928 r., z tym, czy dana osoba jest urzędnikiem, czy nie. Należało jedynie rozstrzygnąć, czy dana wiadomość stanowi tajemnicę państwową.

Zwolnienia z tajemnicy państwowej wolno było odmówić, gdyby złożenie zeznania mogło wyrządzić poważną szkodę państwu (por. art. 162 § 2 kpc z 1969 r.). Przepis § 3 nakładał na sąd lub prokuratora obowiązek zwrócenia się do właściwego naczelnego organu administracji państwowej o zwolnienie świadka od obowiązku zachowania tajemnicy.

Nie rezygnowano również z określenia zasad wyłączenia jawności rozprawy ze względu na ważny interes państwa (art. 308 § 1 kpk z 1969 r.), wprowadzono szczególne mechanizmy ochronne dotyczące sposobów postępowania z dokumentami zawierającymi tajemnicę państwową, znalezionymi w toku przeszukania (art. 196 § 1 kpk z 1969 r.) oraz wydawania odpisu orzeczenia w sprawie, w której jawność była wyłączona ze względu na ważny interes państwa (art. 143 § 2 kpk z 1969 r.)²¹.

Kolejną zmianę wniosła ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej²², która weszła w życie w dniu 1 lipca 1983 r. Ten akt prawny zastąpił materialną definicję tajemnicy państwowej zawartą w omówionym wyżej Kodeksie karnym. Ustawa ta przejęła w znacznej mierze kodeksową definicję tajemnicy państwowej, doprecyzowując ją i wprowadzając przykładowe wyliczenie informacji, które mogły stanowić ten rodzaj tajemnicy. Tym samym, uchylone zostały przepisy kk z 1969 r. definiujące tajemnicę państwową i służbową (czyli art. 120 § 15 i 16 kk), natomiast bez zmian pozostawiono przestępstwa stypizowane w art. 260–264 kk z 1969 r.

Według art. 2 ustawy o tajemnicy państwowej i służbowej, tajemnicę państwową stanowiła *wiadomość, której ujawnienie osobom nie upoważnionym może narazić na szkodę obronność, bezpieczeństwo lub ważny interes Państwa*²³.

²⁰ Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 96 ze zm.

²¹ M. Leciak, *Tajemnica państwowa w zeznaniach świadka w polskim ustawodawstwie*, Toruń 2007, s. 17–18.

²² Dz. U. z 1982 r. Nr 40, poz. 271 ze zm.

²³ Art. 2 ust. 1. Tajemnicą państwową jest wiadomość, której ujawnienie osobom nie upoważnionym może narazić na szkodę obronność, bezpieczeństwo lub inny ważny interes Państwa, dotycząca w szczególności:

1) przygotowań obronnych w gospodarce narodowej i administracji państwowej; rodzaju i ilości uzbrojenia, wyposażenia obronnego, stanu liczebnego, organizacji, struktur, roz-

Posługując się materialną definicją tajemnicy, ustawodawca w katalogu otwartym, szeroko wyliczył wiadomości mogące stanowić tajemnicę państwową.

Co ważne, art. 6²⁴ tejże ustawy upoważniał również naczelne i centralne organy państwowe oraz terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego do ustalania wykazów rodzajów wiadomości stanowiących

mieszczenia, gotowości bojowej oraz planów mobilizacyjnych i operacyjnych Sił Zbrojnych; potencjału i zdolności produkcyjnych oraz wielkości i rodzaju produkcji przemysłu obronnego; danych z dziedziny geodezji, kartografii, topografii, grawimetrii i magnetyzmu ziemi, zdjęć lotniczych i fotogrametrycznych, opisów topograficznych obiektów, urządzeń i terenów wojskowych – mających ważne znaczenie dla obronności kraju oraz współpracy z zagranicą w zakresie układów obronnych,

2) organizacji organów ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, ich wyposażenia oraz form i metod pracy, a także danych identyfikujących funkcjonariuszy tych organów i osoby współdziałające z organami ochrony bezpieczeństwa publicznego, wykonujących zadania z zakresu wywiadu i kontrwywiadu; wyposażenia obiektów, urządzeń i terenów mających ważne znaczenie dla bezpieczeństwa Państwa; organizacji i systemu ochrony granicy państwowej oraz łączności szyfrowej i kodowej Sił Zbrojnych, organów ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego i innych służb państwowych,

3) prac naukowo-badawczych, projektowych, technologicznych i konstrukcyjnych, inwestycji, wynalazków i wzorów użytkowych mających związek z obronnością lub bezpieczeństwem Państwa,

4) produkcji o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, stanu i rozmieszczenia rzeczowych rezerw państwowych ważnych dla gospodarki narodowej, obronności i bezpieczeństwa Państwa,

5) działalności banków związanej z projektowaniem emisji znaków pieniężnych oraz bankowych papierów wartościowych, przechowywania i transportu wartości pieniężnych, sytuacji kredytowej banków dewizowych, obsługi bankowej jednostek wydzielonych oraz innych spraw w zakresie bankowości o szczególnie ważnym znaczeniu ze względu na interes Państwa,

6) przygotowań i negocjacji w sprawie zawarcia umów międzynarodowych, w tym międzynarodowych umów handlowych.

Ust. 2. Tajemnicą państwową jest również treść umowy międzynarodowej lub wiadomość występująca w stosunkach międzynarodowych, jeżeli tajność tej umowy lub wiadomości została zastrzeżona co najmniej przez jedną ze stron.

Art. 3 ust. 1. Tajemnicą służbową jest wiadomość nie stanowiąca tajemnicy państwowej, z którą pracownik zapoznał się w związku z pełnieniem swoich obowiązków w państwowej, spółdzielczej lub społecznej jednostce organizacyjnej, a której ujawnienie może narazić na szkodę interes społeczny, uzasadniony interes tej jednostki organizacyjnej lub obywatela.

2. Kierownicy państwowych, spółdzielczych lub społecznych jednostek organizacyjnych ustalają wykazy rodzajów wiadomości stanowiących tajemnicę służbową, występujących w zakresie działania tych jednostek.

²⁴ Art. 6 ust. 1. Naczelne i centralne organy państwowe oraz terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego ustalają wykazy rodzajów wiadomości stanowiących tajemnicę państwową oraz wykazy rodzajów wiadomości stanowiących tajemnicę państwową o szczególnie ważnym znaczeniu dla obronności Państwa, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa, występujących w zakresie działania tych organów oraz w działalności jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nie nadzorowanych. Wykazy te zawierają szczegółowe określenie wiadomości objętych art. 2 ust. 1.

2. Kompetencje, o których mowa w ust. 1, w stosunku do banków przysługują Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.

3. Wykazy, o których mowa w ust. 1 i 2, wymagają uzgodnienia z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Wykazy zawierające wiadomości z zakresu obronności Państwa wymagają

tajemnicę o szczególnie ważnym znaczeniu dla obronności, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa państwa, występujących w zakresie działania tych organów oraz w działalności jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nie nadzorowanych. Wykazy takie wymagały uzgodnienia z ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Zagranicznych. Takie regulacje stwarzały niestety pole do nadużyć w zakresie ograniczenia praw jednostki w sferze dostępu do informacji²⁵.

Bardzo duże znaczenie w historii Polski miały zmiany polityczno-ustrojowe mające miejsce w 1989 r. Już wtedy pojawiały się głosy o pilnej konieczności uchwalenia nowej ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Wspomnianej wyżej i ówczesnie obowiązującej ustawie postawiono wiele zarzutów, określając ją jako komunistyczną, przestarzałą, niehumanitarną, a w szczególności, że niosła piętno stanu wojennego²⁶.

Jednak zmieniające się często rządy różnych koalicji rządzących i powstałe w tamtym czasie spory polityczne aż do 1999 r. nie pozwoliły na zmianę tej ustawy. Z tej przyczyny, taki stan prawny odziedziczony po PRL trwał jeszcze kilka lat.

Prace nad nową ustawą o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej podjął już rząd Tadeusza Mazowieckiego. Opracowanie projektu ustawy w sejmie zakończyło w 1991 r. przygotowanie tekstu przez właściwe komisje sejmowe. Projekt miał być przegłosowany na ostatnim posiedzeniu Sejmu tuż przed upływem jego kadencji, jednak nie doszło do tego z braku *quorum*. Kolejny projekt ustawy był nawet przedmiotem obrad komisji sejmowych, które jednak wiosną 1992 r. odmówiły nad nim dalszych prac. Formalnym powodem był fakt, że ówczesny minister Spraw Wewnętrznych, Antoni Macierewicz, przedstawił komisjom daleko idące poprawki, do których jednak nie miał upoważnienia rządu. Po odwołaniu w dniu 5 czerwca 1992 r. rządu Jana Olszewskiego, kolejny rząd – Hanny Suchockiej – wycofał ustawę z sejmu²⁷.

uzgodnienia także z Ministrem Obrony Narodowej, a wykazy zawierające wiadomości dotyczące stosunków z zagranicą – także z Ministrem Spraw Zagranicznych.

4. Wykazy, o których mowa w ust. 1 i 2, podlegają ogłoszeniu w dziennikach urzędowych lub innych wydawnictwach organów ustalających te wykazy, z tym że wykazy wiadomości dotyczących obronności, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa nie podlegają ogłoszeniu.

5. Wykazy podlegają bieżącej aktualizacji.

²⁵ M. Leciak, op. cit., s. 38–39.

²⁶ Zob. S. Pikulski, *Ochrona tajemnicy państwowej i służbowej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1997, Nr 2, s. 101; P. Burzyński, *Tajemnica państwowa jako przedmiot ochrony regulacji prawnokarnej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2002, z. 1, s. 17–18.

²⁷ R. i M. Taradejna, *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003, s. 18 i n.

Autorzy omawiając procesy legislacyjne przedmiotowej ustawy powołują się ponadto na: M. Ziomecki, *Informacje ściśle tajne*, „Życie Warszawy” z 19–20.02.1994 r.; T. de Virion, *Tajemnice dziennikarzom niedostępne*, „Prawo i Życie”, nr 40 z 1.10.1994 r.; P. Zaremba, *Tajemnica odrzucona*, *Życie Warszawy* z 8.11.1994 r., s. 1–2.

Rząd H. Suchockiej przekazał projekt ustawy Sejmowi latem 1993 r. Sejm jednakże zwrócił ustawę nowemu rządowi – tym razem Waldemara Pawlaka – z prośbą o zajęcie stanowiska. Po roku debat, sejm uchwalił tekst ustawy w dniu 15 września 1994 r. Pomimo tego, nowy akt prawny spotkał się dużą krytyką prasy oraz partii opozycyjnej – Unii Wolności, jako zbyt rygorystyczny. Przebieg prac w Senacie nad przekazaną przez sejm ustawą, zdaniem Ryszarda i Małgorzaty Taradejny, był nadzwyczaj dramatyczny, pomimo to komisje senackie postanowiły w dniu 6 października 1994 r. rekomendować Senatowi zgłoszenie poprawek, wypracowanych przy udziale przedstawicieli rządu. Przedstawiciele partii opozycyjnych – Solidarności i Unii Wolności – zgłosili szereg wniosków mniejszości o charakterze liberalizującym ustawę, a nawet wniosek o jej odrzucenie. Do dyskusji włączył się także prezydent RP Lech Wałęsa, który publicznie zapowiedział, że ustawy nie podpisze.

W dniu 7 października 1994 r., pomimo apelu ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzeja Milczanowskiego, komisje senackie ostatecznie rekomendowały odrzucenie ustawy. Sytuacja w sejmie stała się „patowa”, bowiem zdawano sobie sprawę, iż należy uchwalić nową ustawę chroniącą tajemnicę. Odrzucenie *vet* Senatu pozbawiłoby ustawę liberalizujących poprawek wypracowanych przez komisje senackie, natomiast przyjęcie go oznaczałoby konieczność rozpoczęcia prac od początku. Posłowie zapelowali do rządu, by przedstawił nowy projekt ustawy, przed ostateczną decyzją sejmu w sprawie *vet* Senatu. Rząd odmówił, argumentując, że nadal trwają parlamentarne prace nad uchwaloną już ustawą. Wyjście z tej sytuacji zaproponowali posłowie Klubu Unii Pracy i PSL, bowiem w lutym 1995 r. zgłosili dwa odrębne projekty ustawy, które prawie w całości wykorzystywały tekst ustawy już uchwalonej (w 1994 r.) oraz większość poprawek komisji senackich. Rząd ostatecznie poparł oba projekty, przedstawiając kilka własnych, dodatkowych propozycji. Wiosną 1995 r. Sejm przyjął *vet* Senatu, bowiem liczone na szybkie uchwalenie nowej ustawy na podstawie gotowych już projektów. Jednakże podkomisja powołana do rozpatrzenia obu nowych projektów rozpoczęła prace od nowa i w ciągu dwóch lat zdążyła rozpatrzyć zaledwie kilka pierwszych artykułów.

Wydarzenia mające miejsce w drugiej połowie lat 90. (m.in. wybory prezydenckie w 1995 r., oczekiwanie na wybory do Sejmu w 1997 r. i związane z nimi kampanie wyborcze) spowodowały, że ówczesnym partiom rządzącym zabrakło woli politycznej do kontynuowania prac. Niemniej jednak, w dniu 27 sierpnia 1997 r. Sejm, z inicjatywy rządu, uchwalił ograniczoną nowelizację ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej z 1982 r. Zmiana obowiązujących przepisów została podyktowana planowanym wejściem Polski do struktur NATO²⁸. Z upływem kadencji Sejmu, jesienią 1997 r., zaszła konieczność rozpoczęcia wszystkich prac legislacyjnych od nowa. Dalszy wpływ na tę sytuację wywarła także potrzeba uchwalenia nowej Konstytucji RP (2 kwietnia 1997 r.), a także konieczność zmian w nowym Kodeksie

²⁸ Polska weszła do NATO w dniu 12 marca 1999 r.

karnym (który wszedł w życie 1 września 1998 r.). Nie bez znaczenia był też fakt, że w wyniku wyborów nastąpiła istotna zmiana personalna w składzie Sejmu²⁹.

W dniu 22 stycznia 1999 r. Sejm uchwalił do niedawna obowiązującą ustawę o ochronie informacji niejawnych³⁰.

Tym razem proces legislacyjny trwał bardzo krótko, a pośpiech i sposób zredagowania ustawy, jak wskazali Małgorzata i Ryszard Taradejna, był uzasadniany potrzebą dostosowania przepisów chroniących tajemnicę do wymogów NATO przed przyjęciem Polski do tej organizacji. Poza tym nacisk opinii publicznej i prasy był zdecydowanie mniejszy. Istotny wpływ na realizację przepisów tej ustawy wywarło zniesienie Urzędu Ochrony Państwa dokonane ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³¹, która także dokonała zmian w ustawie o ochronie informacji niejawnych (m. in. zniesiono Komitet Ochrony Informacji Niejawnych)³².

Natomiast zdaniem Michała Leciaka byłoby błędem uznanie, że okres w którym nastąpiła akcesja Polski do struktur NATO stał się jedynym stymulatorem przemian w zakresie bezpieczeństwa informacji. W ocenie M. Leciaka, wraz z kształtowaniem się społeczeństwa demokratycznego zauważalna stała się potrzeba nie tylko ochrony pewnych wiadomości, lecz także zapewnienia obywatelom szerokiego prawa dostępu do informacji. Początkową asymetrię, widoczną po uchwaleniu ustawy, między interesem państwa a prawami obywatela usunęła kolejna ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³³, statuująca prawa obywatela do dostępu do informacji w zakresie *right to know*³⁴.

Akt ten przyznaje *każdemu* prawo dostępu do informacji publicznej i nie jest tu wymagane od obywatela nawet wykazanie interesu prawnego lub faktycznego³⁵. Ograniczeniem jest jedynie art. 5 omawianej ustawy. Znajdziemy w nim bezpośrednie odwołanie do przepisów chroniących informacje niejawne i inne tajemnice ustawowo chronione. Przepis ten chroni również prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorcy³⁶. Zatem zakres

²⁹ R. i M. Taradejna, op. cit., s. 21.

³⁰ Dz. U. Nr 196, poz. 1631 ze zm., jednocześnie straciła moc ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Ustawa ta obowiązywała do dnia 1 stycznia 2011 r.

³¹ Dz. U. Nr 74, poz. 676.

³² R. i M. Taradejna, op. cit., s. 22–23.

³³ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

³⁴ M. Leciak, op. cit., s. 41.

³⁵ Art. 2 ust. 1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”. Ust. 2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

³⁶ Art. 5 ust. 1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. 2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie

uprawnienia obywatela do informacji publicznej, wskazany w art. 6, ogranicza dobro interesu państwa.

Ograniczenie w dostępie do informacji publicznej zawiera także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁷ oraz art. 61 Konstytucji³⁸. W gruncie rzeczy, zakres ochrony wskazany w powyższych przepisach ustawy zasadniczej jest zbieżny z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Spośród ograniczeń w dostępie do informacji publicznej należy uznać: tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę informacji niejawnnej, które mieszczą się odpowiednio w kategoriach ochrony praw i wolności innych osób, w tym prywatności osób fizycznych oraz ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego³⁹.

Podsumowując, art. 5 ust. 1 omawianego aktu prawnego, jako podstawowe źródło ograniczające stosowanie jej przepisów, wskazuje właśnie ustawę o ochronie informacji niejawnnych, stanowiąc jednocześnie, że ograniczenia te mogą wynikać również z przepisów o „ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”.

Jak zauważył Tomasz A. Aleksandrowicz⁴⁰, katalog tych norm jest bardzo obszerny, co dowodzi, iż reguła stanowiąca o jawności informacji publicz-

to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. 3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji. 4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw.

³⁷ Art. 31 ust. 3 Konstytucji: Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

³⁸ Art. 61 ust. 1 Konstytucji: Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

³⁹ M. Kłaczyński, *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, System Informacji Elektronicznej LEX 2003. Zob. też M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwzględnej udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

⁴⁰ T. A. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2004, s. 140.

nej i jej utajnieniu jako wyjątku od reguły ma jedynie charakter formalny, gdyż w większości przypadków informację można uznać za niejawną i tym samym w znacznym stopniu ograniczyć do niej dostęp⁴¹. Tezę tę jednoznacznie poparł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, podnosząc, iż odmowa udostępnienia informacji może nastąpić jedynie wówczas, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi⁴².

Jak już wcześniej wyraźnie podkreślano, bardzo istotna dla prawidłowej działalności organów państwa jest tajemnica państwowa i służbowa. Dawniej obowiązek ochrony tajemnicy państwowej i służbowej miał charakter dyrektywy konstytucyjnej. W nowej Konstytucji nie określono tajemnicy państwowej jako odrębnej wartości. Warunkiem wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania przez obywateli z wolności i praw konstytucyjnych jest ich merytoryczna zasadność⁴³. Ograniczenia takie stosowała do niedawna obowiązująca ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁴⁴, określająca i definiująca zakres tajemnicy państwowej i służbowej.

W rozumieniu art. 2 ww. ustawy: tajemnicą państwową była informacja określona w wykazie rodzajów informacji, stanowiącym załącznik nr 1, której nieuprawnione ujawnienie mogło spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących porządku publicznego, obronności, bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych lub gospodarczych państwa.

Natomiast tajemnicę służbową stanowiła informacja niejawną niebędąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej⁴⁵.

Zakres tajemnicy państwowej określał załącznik nr 1 do ustawy, który wyróżniał dwie grupy tajności: „ściśle tajne” oraz „tajne”.

Przykładowe rodzaje tajemnic z pierwszej grupy stanowiły (objęte klauzulą ściśle tajne): *informacje dotyczące zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa o charakterze militarnym, plany i prognozowanie obronne oraz wynikające z nich decyzje i zadania, szczegółowa struktura, organizacja i funkcjonowanie systemu kierowania państwem oraz dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie zagrożenia państwa lub wojny, lokalizacja, wyposażenie, właściwości ochronne i organizacja obrony stanowisk kierowania państwem i stanowisk dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie zagrożenia państwa lub wojny*⁴⁶. Tajemnice określone jako „ściśle tajne” obejmowały 29 pozycji.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2004 r. sygn. akt II SA/Wa 221/04.

⁴³ B. Fisher, *Tajemnica państwowa i służbowa*, „Prawo i Życie” 1999, nr 9, s. 19.

⁴⁴ Dz. U. Nr 196, poz. 1631 ze zm.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem. Załącznik nr 1 do ustawy o ochronie informacji niejawnych. „Wykaz rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową”. Pkt I. Informacje niejawnie oznaczone klauzulą „ściśle tajne”.

Druga grupa natomiast dotyczyła informacji, które mogły być oznaczane klauzulą „tajne”. Było to np. *planowanie, rozmieszczenie i stan rezerw państwowych, resortowe i wojewódzkie programy mobilizacji gospodarki, plany obrony cywilnej państwa oraz plany obrony cywilnej województw, szczegółowe założenia systemu finansowego państwa w czasie podwyższonej gotowości obronnej lub wojny. Technologia produkcji i system zabezpieczeń znaków akcyzy w przedsiębiorstwach wytwarzających te znaki. Informacje dotyczące zabezpieczeń przed podrabianiem i przerabianiem znaków pieniężnych, papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski oraz znaków akcyzy, na etapie ich projektowania i przygotowania do produkcji, z wyłączeniem monet przeznaczonych na cele kolekcjonerskie. Informacje dotyczące technologii produkcji znaków pieniężnych, znaków akcyzy i papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski. Informacje dotyczące technologii produkcji oraz szczegółowych sposobów zabezpieczeń dokumentów tożsamości, a także innych zabezpieczonych dokumentów wydawanych przez organy władzy publicznej. Decyzje o skokowych zmianach kursu złotego w stosunku do walut obcych (dewaluacja, rewaluacja) dokonywane przez Narodowy Bank Polski do czasu podania ich do publicznej wiadomości. Ponadto wysokość stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego – do czasu ich podania do publicznej wiadomości*⁴⁷.

Grupa ta zawierała 59 pozycji; wyżej wymieniono jedynie kilka przykładowych.

Innymi słowy, tajemnicę państwową stanowiła informacja, której ujawnienie niesło ze sobą określony poziom zagrożenia (który zresztą musi być istotny) dla dóbr chronionych przez ustawodawcę⁴⁸. Natomiast tajemnicę służbową statuowała informacja niejawna, inna niż tajemnica państwowa, której nieuprawnione ujawnienie również mogłoby narazić określone dobra; przy czym zamiast wyróżnienia jej *ratione materiae*, pojawiło się kryterium drogi lub okoliczności jej uzyskania – w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych. W grę wchodziły zatem zarówno informacje znajdujące się w załączniku nr 1, o czym była mowa wyżej, których nieuprawnione ujawnienie nie powoduje zagrożeń stanowiących warunek uznania ich za tajemnicę państwową, jak i informacje, których tam nie zamieszczono⁴⁹.

W definicji tajemnicy państwowej, zawartej w art. 2 pkt 1 poprzedniej ustawy o ochronie informacji niejawnych, wyliczenie podstawowych interesów Rzeczypospolitej miało charakter wyłącznie przykładowy. W pozostałym zakresie należało sięgnąć do treści art. 61 ust. 3 Konstytucji RP⁵⁰. Z jednej strony, konstytucyjnie usprawiedliwione mogło być wprowadzenie klauzuli

⁴⁷ Ibidem. Załącznik nr 1 do cytowanej ustawy. Pkt II. Informacje niejawne oznaczone klauzulą „tajne” ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa oraz porządek publiczny.

⁴⁸ T. Szewc, *Informacje niejawne*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2007, nr 1–2, s. 40.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Por. przypis 38.

tajności ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego oraz ważnego interesu gospodarczego państwa; z drugiej strony zaś, przyjęcie tajemnicy państwowej zgodnie z ustawą uzasadnione mogło być jedynie zagrożeniem dla podstawowych interesów RP. Zważyć należy, iż nie wszystkie interesy państwa związane z ochroną porządku publicznego czy też sferą gospodarczą mają charakter podstawowy. Taką cechą można przypisać wyłącznie najistotniejszym spośród nich, odnoszącym się do podstawowych funkcji, jakie spełniać musi organizacja państwa. Wykaz rodzajów informacji ujęty wcześniej w załączniku nr 1 należało rozumieć jako enumeratywne wyliczenie tych rodzajów informacji, które potencjalnie mogły stanowić tajemnicę państwową, o ile spełnione były pozostałe kryteria wynikające z art. 2. Nadanie klauzuli tajności rodziło określone konsekwencje normatywne, nie przesądzało jednakże o tym, czy istotnie treść owych dokumentów lub materiałów zawierała tajemnicę państwową w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy⁵¹.

Zakres organów upoważnionych do ochrony tajemnicy państwowej i służbowej określał art. 1 ust. 2⁵², a były to ściśle określone podmioty. Jednakże bezpośrednio do ochrony omawianych tajemnic obowiązani byli także kierownicy jednostek organizacyjnych⁵³. Dotyczyło to w szczególności wszystkich organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Ustawa nie definiowała pojęcia „kierownik jednostki organizacyjnej”. Dlatego zastosowanie miały przepisy określające byt prawny poszczególnych jednostek, np. urzędów państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego, przedsiębiorstw państwowych, stowarzyszeń⁵⁴.

⁵¹ W. Wróbel, *Prawnokarna ochrona tajemnicy państwowej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2000, nr 1, s. 121.

⁵² Art. 1 ust. 2. Przepisy ustawy mają zastosowanie do:

1) organów władzy publicznej, w szczególności: a) Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, b) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, c) organów administracji rządowej, d) organów jednostek samorządu terytorialnego, e) sądów i trybunałów, f) organów kontroli państwowej i ochrony prawa; 2) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i ich jednostek organizacyjnych, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”, a także innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych; 3) Narodowego Banku Polskiego i banków państwowych; 4) państwowych osób prawnych i innych niż wymienione w pkt 1–3 państwowych jednostek organizacyjnych; 5) przedsiębiorców, jednostek naukowych lub badawczo-rozwojowych, zamierzających ubiegać się, ubiegających się o zawarcie lub wykonujących umowy związane z dostępem do informacji niejawnych albo wykonujących na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych.

⁵³ Art. 18 ust. 1. Za ochronę informacji niejawnych odpowiada kierownik jednostki organizacyjnej, w której takie informacje są wytwarzane, przetwarzane, przekazywane lub przechowywane. 2. Kierownikowi jednostki organizacyjnej podlega bezpośrednio pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych, zwany dalej „pełnomocnikiem ochrony”, który odpowiada za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych. 2a. Kierownik jednostki organizacyjnej może powołać zastępcę pełnomocnika ochrony.

⁵⁴ M. i R. Taradejna, op. cit., s. 209. Zob. też: R. Kuciński, *Informacje niejawne w bankowości*, szczególnie rozdział 4 pt.: *Informacje chronione tajemnicą państwową i służbową*, Warszawa 2000, s. 99 i n. D. Jęda, *Ochrona informacji niejawnych. Nowe rozwiązania*, Warszawa 2005.

Ustawodawca w art. 4 wprowadził wyjątek od zasady ochrony tajemnicy państwowej i służbowej⁵⁵.

Ratio legis tego przepisu to przede wszystkim dobro postępowania sądowego. Tajemnica państwowa i służbowa zasadniczo nie miała charakteru bezwzględnego, a sądy mogły z niej zwalniać. Art. 4 ust. 1 obowiązującej do niedawna ustawy o ochronie informacji niejawnych, stanowił jednocześnie odstępstwo od ogólnej zasady wyrażonej w art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e tejże ustawy, w tym znaczeniu, że przepisy ustawy nie mają zastosowania do sądów i trybunałów w zakresie zasad zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej, które obejmują nie tylko kwestie dotyczące tego, kiedy i kogo można zwolnić od obowiązku zachowania tajemnicy, ale także i to, kto tego może dokonywać, nie różnicując w tym zakresie sądów i sędziów. Wcześniejsza ustawa o ochronie informacji niejawnych miała zastosowanie do sądów i trybunałów, nie jako do organów wymierzających sprawiedliwość, lecz jako jednostek organizacyjnych, czyli poza zakresem orzekania.

Przez pojęcie *zasad zwalniania* od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej należy rozumieć nie tylko to, jakiego typu informacji zwolnienie może dotyczyć, a więc to, z czego można zwolnić, ale także i podmiotu (organu), który tego zwolnienia może dokonać, czyli tego, kto to może uczynić. Zwolnienie to obejmuje np. uprawnienie sądu do zarządzenia przedstawienia dokumentu zawierającego informację niejawną; zwolnienia dokonuje sąd (sędzia), a przy tym przepisy odrębne w tym zakresie nie przewidywały dodatkowych warunków (w szczególności nie wprowadzały kryterium rękojmi zachowania tajemnicy), co oznaczało, że informacje niejawne mogły być udostępniane tylko osobom mającym poświadczenie bezpieczeństwa⁵⁶.

Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych była niejednokrotnie nowelizowana. W okresie swego obowiązywania doczekała się 23 nowelizacji. Charakter tych zmian był rozmaity: od zmian porządkujących, wynikających z nowelizacji bądź uchwalania nowych ustaw – po zasadnicze zmiany merytoryczne samej ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Na przełomie stycznia i lutego 2010 r. Rada Ministrów sporządziła projekt nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych.

W uzasadnieniu nowelizacji do tejże ustawy Kancelaria Rady Ministrów wskazała m.in. iż „obowiązująca od 10 lat ustawa o ochronie informacji niejawnych pozwoliła stworzyć współczesny system ochrony informacji nie-

⁵⁵ Art. 4 ust. 1. Zasady zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej oraz sposób postępowania z aktami spraw zawierających tajemnicę państwową i służbową w postępowaniu przed sądami i innymi organami określają przepisy odrębnych ustaw. 2. Jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawniają organy, służby lub instytucje państwowe albo ich upoważnionych pracowników do dokonywania kontroli, a w szczególności swobodnego dostępu do pomieszczeń i materiałów, jeżeli jej zakres dotyczy informacji niejawnych, uprawnienia te są realizowane z zachowaniem przepisów niniejszej ustawy.

⁵⁶ S. Hoc, *Glosa do uchwały SN z dnia 28 września 2000 r., III ZP 21/00*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 10, s. 121. Zob. też: tenże, *Problem stosowania wobec sędziów ustawy o ochronie informacji niejawnych*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 67–74.

jawnych oraz odegrała istotną rolę w okresie akcesji Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Obecnie jednak wiele jej przepisów jest już przestarzałych i niefunkcjonalnych. W ciągu mijających 10 lat dokonał się ogromny postęp technologiczny, zwłaszcza w zakresie środków łączności oraz systemów teleinformatycznych. Zawarte w ustawie i aktach wykonawczych rozwiązania dotyczące zwłaszcza bezpieczeństwa teleinformatycznego i fizycznego odstają od aktualnego poziomu technologicznego i nie są dostosowane do warunków i możliwości współczesnej techniki”. (...) „Objęcie przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. stawia przed polską administracją państwową szereg wyzwań wymagających podjęcia pilnych kroków. Jednym z nich jest, postulowane od dawna przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dostosowanie polskiego systemu ochrony informacji niejawnych do reguł i praktyki obowiązującej w instytucjach Unii Europejskiej i w innych krajach członkowskich. Można z dużym prawdopodobieństwem przewidywać, że brak zmiany przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych istotnie utrudniłby, a w wielu przypadkach wręcz uniemożliwił realizację zadań związanych z prezydencją. Dotyczy to szczególnie możliwości znacznie bardziej elastycznego traktowania zasad ochrony informacji o niskich klauzulach tajności, co w strukturach unijnych umożliwia szybkie, bieżące wykorzystywanie tych informacji w pracy grup roboczych oraz ich sprawne przekazywanie i przetwarzanie w systemach teleinformatycznych. System ochrony informacji niejawnych w Polsce wymaga zatem reform bardzo daleko idących, co uzasadnia konieczność podjęcia pracy nad nową ustawą, a nie nad kolejną nowelizacją. Należy też wziąć pod uwagę zakres dokonanych w ustawie do tej pory zmian – jedna tylko z kilkunastu nowelizacji wprowadzona w 2005 r. objęła blisko jedną trzecią artykułów. Biorąc pod uwagę zarówno ilość, jak i zakres zmian poczynionych dotychczas w ustawie o ochronie informacji niejawnych – zasadnie można domniemywać, że kolejna nowela tej ustawy przyczyniłaby się do powstania aktu prawnego o charakterze kompilacyjnym. Mogłaby ona pogłębić niejasności i niespójności systemowe pojawiające się już obecnie w jej treści i nie poprawiłaby jakości prawa normującego ochronę informacji niejawnych w Rzeczypospolitej Polskiej”⁵⁷.

Pomysłodawca projektu, Kancelaria Rady Ministrów, oceniając skutki wejścia w życie nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych wskazała, co następuje: „Celem regulacji jest wprowadzenie kompleksowych, spójnych i konsekwentnych oraz łatwych do stosowania w praktyce regulacji dotyczących ochrony informacji niejawnych. Wydanie przepisów zmieniających dotychczasowy stan prawny wynika z konieczności:

1) wprowadzenia mechanizmów efektywnościowych do systemu ochrony informacji niejawnych, w tym zarządzania ryzykiem,

⁵⁷ Dane za stroną internetową Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: <http://bip.kprm.gov.pl/g2/2009_07/1014_fileot.pdf>.

2) unowocześnienia i dostosowania systemu ochrony informacji niejawnych do warunków nowoczesnych technologii,

3) dostosowania regulacji do zmieniających się standardów w NATO i Unii Europejskiej, określonych w przepisach regulujących postępowanie z informacjami niejawnymi wymienianymi w ramach współpracy z NATO i UE, a także do analogicznych zasad obowiązujących w wewnętrznych przepisach innych krajów członkowskich (nie istnieją natomiast przepisy UE harmonizujące ochronę informacji niejawnych w poszczególnych krajach, gdyż ta sfera pozostaje w wyłącznej kompetencji suwerennych państw),

4) usunięcia luk, niejasności i niespójności systemowych oraz uproszczenia obowiązującego prawa.

Konieczność opracowania nowego aktu prawnego wynika przede wszystkim z potrzeb praktyki, ponieważ stosowanie obowiązującej ustawy sprawia trudności, w tym rodzi wątpliwości interpretacyjne, oraz z potrzeby poprawy efektywności systemu ochrony informacji niejawnych⁵⁸.

Na gruncie tychże postulatów w dniu 5 sierpnia 2010 r. Sejm uchwalił nową ustawę o ochronie informacji niejawnych. Ustawa ta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 1 października 2010 r., a weszła w życie z dniem 2 stycznia 2011 r.⁵⁹

Na posiedzeniu sejmu w dniu 24 czerwca 2010 r. został przegłosowany ostateczny projekt ustawy rządowej, a mianowicie: ogółem głosowało – 405 posłów, za – 263, przeciw – 142, wstrzymało się – 0 nie głosowało – 55. Przeciwko projektowi ustawy głosowali w zdecydowanej większości posłowie Prawa i Sprawiedliwości (przeciw było 137 posłów tej partii)⁶⁰. Senat przyjął projekt ustawy, natomiast po dalszych pracach w komisjach sejmowych, w dniu 30 sierpnia 2010 r. prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę.

Szczegółowy zakres przedmiotowy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. został określony w art. 1⁶¹. Przepis ten statuuje pojęcie „informacje niejawne”,

⁵⁸ Por. „Ocena skutków regulacji”, stanowiąca część uzasadnienia projektu ustawy, cyt. za: System Informacji Elektronicznej LEX 2010.

⁵⁹ Dz. U. Nr 182, poz. 1228. Odroczone *vacatio legis* ma art. 131, który wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. (por. art. 191 nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych).

⁶⁰ Posiedzenie Sejmu nr 69, głosowanie nr 31; dane za stroną internetową Sejmu RP (www.sejm.gov.pl), adres szczegółowy: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&69&31>.

⁶¹ Art. 1 ust. 1. Ustawa określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałyby lub mogłyby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłyby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania, zwanych dalej „informacjami niejawnymi”, to jest zasady:

- 1) klasyfikowania informacji niejawnych;
- 2) organizowania ochrony informacji niejawnych;
- 3) przetwarzania informacji niejawnych;
- 4) postępowania sprawdzającego prowadzonego w celu ustalenia, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy, zwanego dalej odpowiednio „postępowaniem sprawdzającym” lub „kontrolnym postępowaniem sprawdzającym”;

a są to *informacje których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.*

Jak widać, zapis ten jest bardzo szeroki. Z jednej strony definicja ta pozwala na subsumcję wielu stanów faktycznych, natomiast z drugiej strony, trudno jest na jego przykładzie wskazać, jaka konkretnie sytuacja na pewno wyczerpałaby dyspozycję tego przepisu.

Ustawa nie definiuje już pojęcia tajemnicy państwowej i służbowej, ustawodawca pozostawił jedynie klauzule: „ściśle tajne⁶²”, „tajne⁶³”,

5) postępowania prowadzonego w celu ustalenia, czy przedsiębiorca nim objęty zapewnia warunki do ochrony informacji niejawnych, zwanego dalej „postępowaniem bezpieczeństwa przemysłowego”;

6) organizacji kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych;

7) ochrony informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych;

8) stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w odniesieniu do informacji niejawnych.

⁶² Art. 5 ust. 1. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

1) zagrazi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej;

2) zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej;

3) zagrazi sojuszom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej;

4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej;

5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrazi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie;

6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie;

7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.⁵⁾), lub osób dla nich najbliższych.

⁶³ Art. 5 ust. 2. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;

2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;

3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione;

5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;

6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

„poufne⁶⁴” i „zastrzeżone⁶⁵”. Natomiast art. 4 nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych wskazuje, komu można udzielać informacji o charakterze niejawnym⁶⁶.

W myśl zasady, „coś za coś”, znika z ustawy katalog informacji, które mogą stanowić wiedzę tajną i ściśle tajną. Można więc każdą informację zastrzec i zaopatrzyć w klauzulę tajności, bez tłumaczenia dlaczego. Jak wskazał Jan Bryłowski, wiceprezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Menedżerów Bezpieczeństwa, wprowadzono jednak istotne zabezpieczenie przed nadmiernym utajnianiem. „Każdy, kto uważa, że status tajności łamie jego prawo do informacji, będzie mógł zaskarżyć taką klauzulę. Do tej pory takiej możliwości nie było. Intencją ustawodawcy było ograniczenie informacji klauzulowanych i skupienie się na rzeczywistych zagrożeniach dla obronności i bezpieczeństwa państwa”⁶⁷.

Rząd, uzasadniając nowe brzmienie ustawy o ochronie informacji niejawnych, zdecydowanie i świadomie zrezygnował z definiowania pojęć tajemnicy państwowej i służbowej.

Wskazywano m.in., iż istotą projektu nowej ustawy jest takie unormowanie systemu ochrony, aby był on maksymalnie efektywny w sferze krajowej i zagranicznej. Wskazano iż: „dwustopniowy system definiowania informacji

⁶⁴ Art. 5 ust. 3. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „poufne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli;
- 4) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości;
- 6) zagrazi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej.

⁶⁵ Art. 5 ust. 4. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶⁶ Art. 4 ust. 1. Informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych.

2. Zasady zwalniania od obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych oraz sposób postępowania z aktami spraw zawierającymi informacje niejawne w postępowaniu przed sądami i innymi organami określają przepisy odrębnych ustaw.

3. Jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawnniają organy, służby lub instytucje albo ich upoważnionych pracowników do dokonywania kontroli, w szczególności do swobodnego dostępu do pomieszczeń i materiałów, a jej zakres dotyczy informacji niejawnych, uprawnienia te są realizowane z zachowaniem przepisów niniejszej ustawy.

⁶⁷ P. Pytlakowski, *Gęba na kłódkę*, „Polityka”, nr 45 (2781), 6 listopada 2010 r., s. 36.

niejawnych i rozdęte, a w praktyce całkowicie lekceważone wykazy zawarte w załączniku do ustawy, tylko pogłębiają chaos. Wynika stąd m. in. potrzeba rezygnacji z podziału informacji niejawnych na tajemnicę państwową i służbową (nieobowiązującego w takiej postaci w żadnym kraju NATO lub Unii Europejskiej); dziesięcioletnia praktyka funkcjonowania tego podziału wskazuje, że jest on sztuczny i nie ma większego sensu praktycznego. Kolejnym jakościowym założeniem merytorycznym jest odejście od rozbudowanych formalnych wykazów informacji niejawnych na rzecz jednoznacznego zobowiązania wytwórców informacji do kierowania się nowymi definicjami poszczególnych klauzul. Należy zwrócić uwagę, że zawieranie w ustawie wykazu informacji niejawnych nie jest standardowym rozwiązaniem w państwach o długiej tradycji demokratycznej, a w wielu z nich ograniczono się do sformułowania w przepisach krótkich definicji poszczególnych klauzul⁶⁸.

W niniejszym opracowaniu nie sposób omówić dokładnie całej nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych. Ustawa oprócz przepisów ogólnych, zmieniających, przejściowych i końcowych, zawiera także: przepisy regulujące sposób klasyfikowania informacji niejawnych, statuuje organizację ochrony informacji niejawnych, omawia szkolenie w zakresie ochrony tych informacji oraz bezpieczeństwo osobowe. Nadto, ustawa ta reguluje postępowanie odwoławcze i skargowe jak też wznowienie postępowania, zajmuje się działaniem kancelarii tajnych oraz środkami bezpieczeństwa fizycznego. Omawia bezpieczeństwo teleinformatyczne, przemysłowe oraz porusza kwestie ewidencji i udostępniania danych oraz okazywania akt postępowania sprawdzających. Ustawodawca wprowadził jeden załącznik, a mianowicie wzór ankiety bezpieczeństwa osobowego.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych z 5 sierpnia 2010 r. jest aktem nowym, a co za tym idzie nie doczekała się jeszcze obszernego opracowania judykatury i nauki prawa, niemniej jednak w kontekście wcześniejszej ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 1999 r. poczyniono wiele istotnych zmian, które będą musiały znaleźć zastosowanie w praktyce.

Podsumowując rozważania na temat tajemnicy państwowej na tle przemian ustrojowych w Polsce, zauważyć należy, iż na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci przepisy prawne i akty normatywne regulujące to zagadnienie ulegały częstym zmianom i nowelizacjom. Także stosunek najważniejszych organów państwa do problematyki tajemnicy zmieniał się wraz zaistniałymi przemianami ustrojowymi. Niemniej jednak, podkreślić wypada, iż tajemnica państwowa od początku istnienia niepodległej Polski stanowiła i nadal stanowi dobro chronione, bezpośrednio związane z bezpieczeństwem państwa, co rzutuje na jej dużą rangę.

Trudny czas II wojny światowej uwydatnił konieczność stosowania szczególnych i zaostzonych przepisów chroniących tajemnicę państwową. Taka

⁶⁸ Por. uzasadnienia projektu ustawy, cyt. za: System Informacji Elektronicznej LEX 2010, dostępny jest on także na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów <www.bip.kprm.gov.pl>.

sytuacja była zrozumiała w momencie ataku wojsk państw ościennych na Rzeczpospolitą. Wszelkie ewentualne naruszenia tajemnicy państwowej (związane choćby ze szpiegostwem na rzecz wroga), osłabiało obronność walczącej ojczyzny. Okres powojenny natomiast przyniósł ewidentny brak zaufania państwa do obywatela, wzmożoną kontrolę i ingerencję w wolności obywatelskie oraz rygorystyczne podejście do informacji chronionych.

Okres po odzyskaniu pełnej wolności, zapoczątkowany już 4 czerwca 1989 r. wyborami do Sejmu i Senatu, przyniósł w konsekwencji konieczność zmian ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Zmiany te uzasadnione były wolą wstąpienia Polski do struktur NATO i, w dalszej mierze, rozpoczęciem starań o akcesję do Unii Europejskiej.

W tym miejscu autor starał się wykazać, jak bardzo tematyka ochrony tajemnicy państwowej była uzależniona od sytuacji politycznej i nastrojów społecznych. Widać to bardzo wyraźnie w dobie rzeczywistości pokomunistycznej, kiedy lata 90., będące okresem wielu przemian i rodzącej się demokracji, przyniosły także czas sporów i walki międzypartyjnej. Ta sytuacja spowodowała, że obowiązującą do dnia 1 stycznia 2011 r. ustawę o ochronie informacji niejawnych uchwalono z inicjatywy rządu Jerzego Buzka dopiero w dniu 22 stycznia 1999 r.

W kontekście polskiej prezydencji w Unii Europejskiej w 2011 r. oraz postulatu dostosowania polskiego systemu ochrony informacji niejawnych do reguł i praktyki obowiązującej w instytucjach Wspólnoty i w krajach członkowskich w 2010 r., przyjęto i uchwalono rządowy projekt nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych, który wszedł w życie w dniu 2 stycznia 2011 r. Autor pokrótce omówił przyczyny wprowadzonych zmian, jak i najważniejsze regulacje prawne.

W ocenie autora niniejszego opracowania, podkreślenia wymaga konieczność ciągłego podejmowania przez państwo dalszych kroków w celu zwiększenia transparentności władz publicznych. W ramach obecności Polski w Unii Europejskiej, NATO, jak też ratyfikowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, każdy obywatel powinien mieć szerszą i ogólnodostępną możliwość otrzymywania informacji dotyczącej sfery życia publicznego państwa. Organy administracji publicznej winny uczynić wszystko, aby „jawność państwa” i transparentność działań jego najważniejszych organów nie były tylko truizmem.

STATE SECRET IN RELATION TO SYSTEMIC CHANGES IN POLAND

Key words: secret, state secret, political transformations, political and historical context, classified Information.

Summary

The necessity of state secret's protection was directly connected with state activity, not only on military area, but also on political, economic and educational ones.

For a long time, an extremely important element of national policy was, on the one hand, maintaining the secrecy of certain messages, that may have an impact on defense or national security; on the other, striving to obtain important information about the activities of other, sometimes hostile countries. That is why, the state secret is a protected interest, directly related to the security of the country and it has repeatedly been the subject of interest of the Polish legislator.

In the thesis 'State secret in relation to systemic changes in Poland', the author had focused on the characteristics of the protection of state secrets' legislation in Poland during the twentieth century. This period was extremely important for the Republic of Poland, and very rich in a number of important historical events. Historical and the political context was often the cause of changes in regulations related to the protection of state secrets. Politics, social attitudes, history and events (often beyond the control of the nation) developed various concepts of this kind of secret, as well as the legislator's attitude to the issue.

In the mentioned above thesis, author quoted and briefly discussed the legislative acts which regulate the state secret in relation to political and historical changes in Poland.