

**INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

**dr hab. Dobrosława Szumiło-Kulczycka**

***Dostęp w procesie karnym do materiałów objętych klauzulą  
tajne lub ściśle tajne***

**Warszawa 2014**

## Spis treści

I. Wstęp .....	2
II. Jawność postępowań karnych i prawo do informacji, a ochrona informacji niejawnych – zagadnienia konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe .....	8
III. Pojęcie informacji niejawnej i podstawowe uregulowania zawarte w ustawie o ochronie informacji niejawnych .....	17
1. Geneza i cel ustawy .....	17
2. „Informacje niejawne” w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych .....	19
3. Zakres przedmiotowy .....	22
5. Zakres temporalny .....	26
6. Tryb i skutki nadania klauzuli tajności .....	27
IV. Zasady postępowania z materiałami opatrzonymi klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” .....	33
1. Krąg osób uprawnionych .....	33
2. Środki bezpieczeństwa fizycznego .....	35
3. Kancelarie tajne .....	36
4. Strefy ochronne .....	38
5. Zasady postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych .....	39
6. Kancelarie tajne i przetwarzanie danych objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” w świetle danych empirycznych .....	41
V. Dostęp w procesie karnym do materiałów objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” .....	45
1. Dostęp w postępowaniu przygotowawczym .....	45
2. Dostęp stron do materiałów objętych klauzulą „ściśle tajne” oraz „tajne” w postępowaniu sądowym .....	49

## I. Wstęp

Problematyka dostępu w procesie karnym do materiałów objętych klauzulą ściśle tajne lub tajne w ostatnich latach istotnie zyskuje na znaczeniu. Jest to konsekwencja dwóch czynników. Po pierwsze, uregulowania w sposób wyraźny na początku 2000 r. możliwości wykorzystywania w procesie karnym, jako dowodów materiałów uzyskanych z niektórych czynności operacyjno-rozpoznawczych. W praktyce chodzi tu głównie o materiały pozyskiwane podczas stosowania kontroli operacyjnej, transakcji pozorowanej lub przesyłki niejawnie kontrolowanej, lub inne materiały uzyskiwane przez funkcjonariuszy służb prowadzących tzw. operacje specjalne czy operacje pod przykryciem. Nadanie takim materiałom, na podstawie art. 19, 19a, 19b ustawy o Policji<sup>1</sup> (i odpowiednio na podstawie właściwych przepisów regulujących funkcjonowanie Straży Granicznej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerii Wojskowej, wywiadu skarbowego), znaczenia dowodów w postępowaniu przed sądem otworzyło problem ich wprowadzania do procesu, w tym problem zapewnienia możliwości ich wykorzystania przez sąd przy równoczesnym zachowaniu niejawności form i metod ich pozyskiwania. Bezpośrednio związany z tym jest drugi czynnik istotnie zwiększający w ostatnim czasie znaczenie problematyki dostępu do materiałów niejawnych w procesie karnym. Jest to czynnik związany z postępującą w Europie i na świecie zmianą nastawienia do problemu uzyskiwania informacji. Informacja staje się wartością nie tylko o ekonomicznym rynkowym walorze, lecz także wartością o walorze aksjologicznym. W ciągu ostatnich 20 lat dało się zaobserwować ogólniejszą tendencję do postrzegania prawa do informacji, jako jednego z praw podstawowych<sup>2</sup>. Tendencja ta znalazła swój wyraz także w Polsce, co zaskutkowało zarówno obfitym orzecnictwem odnoszącym się do tej problematyki, jak i wieloma zmianami ustawodawczymi z ostatnich lat.

Przeprowadzenie analizy empirycznej dostępu do materiałów objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” napotyka istotne trudności. W szczególności nie ma możliwości wykonania badań aktowych obrazujących tę kwestię. Materiały objęte

---

<sup>1</sup> Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355).

<sup>2</sup> Zob. bliżej M. Leciak, *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009, s. 48.

klauzulami „ściśle tajne” lub „tajne” przechowywane są w kancelariach tajnych. Fakt zapoznawania się z takimi materiałami odnotowywany jest w kartach zaznajomienia prowadzonych dla każdego z dokumentów. Karty te jednak również mają charakter niejawni. Abstrahując od trudności prawnych w uzyskaniu dostępu do takich danych (ustawa o ochronie informacji niejawnych<sup>3</sup> bowiem nie przewiduje możliwości udostępniania danych z kart zaznajomienia dla celów naukowych czy statystycznych), dalszą trudnością w świetle obowiązujących dziś, nie dość jasnych w tym zakresie przepisów, byłaby kwestia ich upublicznienia. Brak możliwości przeprowadzenia badań aktowych nie neguje jednak badań w ogóle. Problem dostępu do akt sprawy karnej obejmujących informacje niejawne był przedmiotem licznych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Był też przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Orzecznictwo to daje podstawy do wyinterpretowania kanonu standardów, jakie powinny obowiązywać w tej materii, oraz pozwala na poddanie analizie i ocenie przez pryzmat tych standardów istniejących regulacji prawnych.

Poniższa analiza obejmuje więc w pierwszej kolejności analizę aktualnego stanu normatywnego. Jako punkt wyjścia zostały przedstawione aksjologiczne podstawy prawa do informacji o treści zebranych w postępowaniu karnym materiałów i dowodów oraz problem kolizji tego prawa z koniecznością i obowiązkiem zachowania niekiedy oznaczonych informacji w tajemnicy. Następnie przedstawiono analizę zakresu obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz analizę sposobu postępowania z materiałami zawierającymi takie informacje w świetle aktów wykonawczych, a także przeanalizowano właściwe regulacje kodeksu postępowania karnego oraz aktów wykonawczych w zakresie postępowania w toku procesu karnego z dowodami obejmującymi informacje chronione klauzulami „ściśle tajne” i „tajne”.

Analizy normatywne uzupełniane zostały informacjami pochodzącymi z odpowiedzi udzielonych w następstwie wystąpień kierowanych zarówno do prezesów sądów, jak i do sędziów i prokuratorów. Przygotowując niniejsze sprawozdanie, w celu oceny faktycznej dostępności do akt zawierających informacje niejawne o wysokich

---

<sup>3</sup> Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.), dalej: „u.o.i.n.”.

stopniach klauzul tajności, zwrócono się do prezesów 44 sądów okręgowych o podanie następujących informacji: czy na terenie kierowanego przez nich sądu okręgowego mieści się kancelaria tajna, czy kancelarie tajne lub ich oddziały mieszczą się na terenie sądów rejonowych w obszarze właściwości sądu okręgowego, czy na terenie sądu okręgowego znajduje się pomieszczenie przeznaczone do prowadzenia rozpraw z wykorzystaniem materiałów objętych klauzulami „ściśle tajne” lub „tajne” oraz czy pomieszczenia takie znajdują się na terenie sądów rejonowych z obszaru właściwości danego sądu okręgowego. W celu natomiast ustalenia częstotliwości pojawiania się w postępowaniach karnych materiałów niejawnych, które przechowywane są w kancelariach tajnych, zwrócono się do prezesów sądów okręgowych z prośbą o podanie informacji na temat ogólnej liczby aktów oskarżenia kierowanych do danego sądu okręgowego odpowiednio w latach 2012 i 2013 oraz informacji, jaki był wpływ aktów oskarżenia odpowiednio w latach 2012 i 2013, do których dołączone były lub w których powoływano się na dokumenty znajdujące się w kancelarii tajnej.

Ponadto do przygotowania niniejszego sprawozdania wykorzystane zostały informacje pochodzące z ankiety, jaką przedstawiono sędziom sądów okręgowych oraz prokuratorom prokuratur okręgowych. W ramach prowadzonego badania zwrócono się do prezesów wszystkich sądów okręgowych w Polsce oraz do wszystkich prokuratorów okręgowych w Polsce z prośbą o przekazanie do wypełnienia drogą elektroniczną odpowiednio sędziom orzekającym w sądach okręgowych oraz prokuratorom prokuratur okręgowych ankiety. W ankiecie proszono o udzielenie przez respondentów odpowiedzi na podstawie ich doświadczeń z lat 2012 i 2013 m.in. na następujące pytania<sup>4</sup>:

- czy dowody pochodzące z czynności operacyjnych, takich jak kontrola operacyjna, transakcja pozorna, przesyłka niejawnie nadzorowana, z którymi stykali się w swojej praktyce, były jawne, czy niejawnie;
- jeżeli dowody takie miały charakter niejawny, to jaki nadawano im najczęściej stopień klauzuli tajności;

---

<sup>4</sup> Badania ankietowe wśród sędziów sądów okręgowych i prokuratorów prokuratur okręgowych prowadzone były w szerszym zakresie i dotyczyły kwestii *Korzystania w postępowaniu karnym przez sądy pierwszej instancji z informacji zebranych operacyjnie*.

- jak często w postępowaniu przygotowawczym materiały objęte klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” były udostępniane podejrzanemu lub jego obrońcy wcześniej niż podczas końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania;
- jak często dochodziło do odtajnienia materiałów niejawnych w toku postępowania karnego;
- jakie są zdaniem respondentów główne czynniki utrzymywania na materiałach niejawnych przekazywanych przez prokuratora do sądu jako dowody w sprawie klauzul tajności.

Ankieta była przygotowana i rozesłana do poszczególnych sądów okręgowych i prokuratur okręgowych w formie elektronicznej<sup>5</sup>. Z każdego stanowiska (komputera) możliwe było tylko jednorazowe wypełnienie ankiety, co miało wyeliminować ryzyko ewentualnej wielokrotności jej wypełnienia przez jednego badanego. Ostatecznie ankietę wypełniło 73 respondentów, w tym 27 osób pełniących funkcję sędzi (sędziego) oraz 46 pełniących funkcję prokuratora. Wśród respondentów 23 osoby to kobiety (w tym 8 zajmujących stanowisko sędziego sądu okręgowego, 15 prokuratora prokuratury okręgowej), a 50 to mężczyźni (w tym 19 zajmujących stanowisko sędziego sądu okręgowego, a 31 prokuratora prokuratury okręgowej). Wśród respondentów przeważały osoby o stażu 5–10 lat w wykonywanym zawodzie (33% wskazań), w dalszej kolejności były to osoby w przedziale 15–20 lat w wykonywanym zawodzie (23% wskazań), 11–15 lat (22% wskazań), powyżej 20 lat (20,5% wskazań). Tylko jedna osoba biorąca udział w badaniu (sędzia) wskazała, że jej staż w zawodzie mieści się w przedziale 1–5 lat. Generalnie zatem udział w badaniu wzięły osoby wykazujące się istotnym już doświadczeniem zawodowym. Prawie wszyscy respondenci zadeklarowali, że mieli kontakt w latach 2012–2013 w procesie karnym z materiałami zawierającymi informacje niejawne. Ze względu na fakt, że badanie ankietowe dotyczyło problemu korzystania z dowodów pochodzących z czynności operacyjno-rozpoznawczych, respondenci byli pytani, o to czy: „uzyskane podczas stosowania kontroli operacyjnej, transakcji pozornej, niejawnego nadzorowania przesyłki lub działania tajnego agenta dowody, z którymi zetknęła się Pani/zetknął się Pan w procesie w latach 2012–2013 były: a) jawne; b) czasami

---

<sup>5</sup> Przygotowanie techniczne ankiety i obsługę wykonała firma TNS Polska S.A.

jawne, czasami objęte klauzulą tajności, c) zawsze objęte klauzulą tajności, d) nie pamiętam”.

Lp.	Czy uzyskane podczas stosowania kontroli operacyjnej, transakcji pozornej, niejawnego nadzorowania przesyłki, lub działania tajnego agenta dowody, z którymi zetknęła się Pani/zetknął się Pan w procesie w latach 2012-2013 były:	Liczba wskazań	%
1.	Jawne	4	5,5
2.	Czasem jawne, czasem objęte klauzulą tajności	26	35,6
3.	Objęte klauzulą tajności	34	46,6
4.	Nie pamiętam	9	12,3
5.	Ogółem	73	100

Lp.	Jeżeli materiały te objęte były klauzulą tajności, to proszę wskazać, jaki był to rodzaj klauzuli:	Liczba wskazań	% odpowiedzi	% przypadków
1.	Ścisłe tajne	13	12,7	18,8
2.	Tajne	23	22,5	33,3
3.	Poufne	39	38,2	56,5
4.	Zastrzeżone	10	9,8	14,5
5.	Nie pamiętam	17	16,8	24,6
6.	Ogółem	102	100,00	147,7

Jak wskazują przedstawione wyniki, tzw. dowody operacyjne z reguły stanowią informacje niejawne, objęte jedną z klauzul tajności, przy czym najczęstszymi klauzulami, którymi opatrywane są takie materiały, są klauzule „poufne” lub „tajne”.

W celu ustalenia skali zjawiska, tj. częstotliwości, z jaką materiały niejawne, przechowywane w kancelariach tajnych, pojawiają się w procesie karnym, pytano także prezesów sądów okręgowych. Zwrócono się z prośbą o podanie: 1) liczby aktów oskarżenia, które wpłynęły do rozpoznania w pierwszej instancji do wydziału karnego danego sądu okręgowego odpowiednio w roku 2012 oraz w roku 2013; 2) liczby aktów oskarżenia, które wpłynęły do rozpoznania w pierwszej instancji do wydziału karnego danego sądu okręgowego odpowiednio w roku 2012 i 2013, a do których dołączone były lub w których powoływano się w akcie oskarżenia na materiały znajdujące się w kancelarii tajnej. Stosowne informacje zostały przekazane przez prezesów wszystkich sądów okręgowych. W jednym tylko przypadku (Sąd Okręgowy w Gdańsku) podana została łączna liczba aktów oskarżenia, w których

powoływano się na materiały znajdujące się w kancelarii tajnej bez rozbicia na lata 2012 i 2013. Dla uproszenia przyjęto w dalszych wyliczeniach, że w 2012 r. wpłynęło 17 takich aktów i w 2013 r. również 17. Ewentualne różnice tych wielkości wobec rzeczywistego stanu nie mają znaczącego wpływu na zbiorcze wyniki.

Ogólne zestawienie uzyskanych w ten sposób danych pokazuje, że:

– w roku 2012 do rozpoznania w pierwszej instancji przez sądy okręgowe wpłynęło 5116 aktów oskarżenia. W 274 przypadkach prokurator powoływał się na materiały znajdujące się w kancelarii tajnej. Materiały niejawne, przechowywane w kancelarii tajnej pojawiły się zatem w 5,3% spraw skierowanych z prokuratur do sądów okręgowych do rozpoznania w pierwszej instancji;

– w roku 2013 do rozpoznania w pierwszej instancji przez sądy okręgowe wpłynęło 4959 aktów oskarżenia. Na materiały znajdujące się w kancelarii tajnej powoływano się w 280 aktach, co oznacza, że w tym roku 5,6% spraw, które wpłynęły do rozpoznania w pierwszej instancji przez sądy okręgowe, to sprawy, w których wnioskowane były materiały niejawne przechowywane w kancelarii tajnej.



## II. Jawność postępowań karnych i prawo do informacji, a ochrona informacji niejawnych – zagadnienia konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe

Jednym z fundamentów współczesnego procesu karnego jest jawność rozprawy sądowej. Zasadę jawności (publiczności) wyrażają art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>6</sup> [„(...)Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd (...)], art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>7</sup> [„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd (...) Postępowanie przed sądem jest jawne (...)”], a także art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>8</sup> („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”). Jawność postępowania karnego pozwala społeczeństwu uzyskać informacje o podejmowanych działaniach procesowych, przeprowadzanych dowodowych, a przez to zaspakajać potrzeby informacyjne, pogłębiać świadomość prawną społeczeństwa, ale też stwarza warunki społecznej kontroli nad wymierzaniem sprawiedliwości<sup>9</sup>. Jawność postrzegana jest więc jako jedna z gwarancji rzetelnego procesu sądowego. Jawność nie jest jednak i nie może być postrzegana jako wartość absolutna. Nieograniczony dostęp do informacji mógłby nierzadko prowadzić do konsekwencji odwrotnych do zamierzonych, czynić szkody w interesie publicznym, lub mieć nieproporcjonalnie ujemny wpływ na sferę interesów prywatnych. Jawność może więc podlegać ograniczeniom, może być też relatywizowana w stosunku do czasu, etapu postępowania, czy też do kręgu osób, wobec których ma być realizowana.

Odróżnia się jawność wewnętrzną i jawność zewnętrzną. Jawność zewnętrzna to w istocie publiczność, dostępność informacji o procesie dla nieograniczonej liczby osób postronnych. Jawność wewnętrzna natomiast to jawność wobec uczestników procesu, a zatem osób bezpośrednio zainteresowanych jego wynikiem ze względu

<sup>6</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej: „MPPOiP”.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: „EKPCz”.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>9</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 309.

na zakres swoich praw i obowiązków, a przez to zainteresowanych jego przebiegiem, rodzajem podejmowanych w jego toku czynności i ich treści. Szczególną postacią jawności wewnętrznej jest jawność informacji o podejmowanych czynnościach, zebranych materiałach wobec podejrzanego (oskarżonego).

Jawność zewnętrzna ma zdecydowanie węższy charakter. Jako zasada odnosi się wyłącznie do etapu postępowania sądowego, a ściślej nawet do rozprawy sądowej, a i tu może podlegać licznym ograniczeniom. Jak stanowi art. 14 ust. 1 MPPOiP: „(...) Prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, albo w stopniu w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości”. Zapis prawie identycznej treści znalazł się też w art. 6 EKPCz. Z kolei w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP stwierdzono, że: „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”.

Zupełnie inaczej przedstawia się kwestia jawności wewnętrznej, szczególnie w tym jej aspekcie, który odnosi się do podejrzanego (oskarżonego). Prawo do informacji o zebranych dowodach oraz o ich treści to jedna z podstawowych gwarancji szerzej rozumianego prawa do rzetelnego procesu karnego. Nie jest możliwe prowadzenie obrony bez posiadania wiedzy na temat przyczyn wytoczonych zarzutów oraz na temat treści materiałów uzasadniających te zarzuty. Prawo podejrzanego do informacji o zebranych w sprawie dowodach i o ich treści to zatem element prawa do obrony oraz konsekwencja zasady równości broni<sup>10</sup>. Zasada równości broni wymaga, aby oskarżony i jego obrońca mieli zapewnioną możliwość korzystania z takiego samego zakresu wiedzy i z tych samych materiałów, jakie posiada oskarżyciel, natomiast rzetelność procesu wymaga, aby oskarżony i jego obrońca mieli zapewniony dostęp do wszystkich materiałów, które mają stanowić podstawę

---

<sup>10</sup> Orzeczenie ETPCz z 16.12.1992 r., w sprawie *Edwards przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga 13071/87, pkt 33–36; wyrok ETPCz z 14.02.2006 r., w sprawie *Turek przeciwko Słowacji*, skarga nr 57986/00; pkt 115; wyrok ETPCz z 24.04.2004 r., w sprawie *Matyjek przeciwko Polsce*, skarga nr 38184/03, pkt 55; wyroki ETPCz są dostępne na stronie [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

rozstrzygnięcia sprawy przez sąd<sup>11</sup>. Ani EKPCz, ani MPPOiP, ani Konstytucja RP nie przewidują wyłączenia jawności wewnętrznej. Taką możliwość akty te formułują wyłącznie w odniesieniu do jawności zewnętrznej, określając przyczyny, dla których możliwe jest odstąpienie od jawnej publicznej rozprawy. Nie oznacza to jednak, aby w zakresie prawa stron, w tym prawa oskarżonego do informacji o treści zebranych w sprawie dowodów, nie istniała możliwość wprowadzenia ograniczeń. Jak podkreśla się w orzecznictwie, ograniczenia takie będą potrzebne, a nierzadko i konieczne w demokratycznym państwie prawa, właśnie dla realizacji przez proces karny wartości, jaką jest bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Możliwość osiągnięcia celów postępowania przygotowawczego jest warunkowana, m.in., zachowaniem w tajemnicy pewnych informacji, dowodów, itd. Stąd zasada udostępniania akt w postępowaniu sądowym ustępuje fakultatywności w postępowaniu przygotowawczym<sup>12</sup>. Przedwczesne żądanie ujawnienia podejrzanemu lub jego obrońcy wszystkich posiadanych informacji i dowodów mogłoby nierzadko zniweczyć podejmowane czynności śledcze<sup>13</sup>. Co do zasady, przyjmuje się więc konieczność zapewnienia oskarżonemu i jego obrońcy prawa pełnego zapoznania się z materiałami sprawy na etapie postępowania sądowego i dopuszcza ograniczenia w tym zakresie na etapie postępowania przygotowawczego<sup>14</sup>. Zapewnienie możliwości zapoznania się przez oskarżonego i jego obrońcę z pełnym zebraniem materiałem dowodowym aktualizuje się zatem z chwilą przekazania sprawy do sądu, przy czym prawo to powinno być tak zagwarantowane, aby mogło być zrealizowane przed rozprawą<sup>15</sup>. Obowiązek ujawnienia podejrzanemu i jego obrońcy materiału dowodowego dotyczy całości

---

<sup>11</sup> P. Wiliński, *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Warszawa 2006, s. 373; B. Gronkowska, *Wyrok ETPC w Strasburgu z 16.II.2000 r., sygn. 27052/95, w sprawie Jasper przeciwko Wielkiej Brytanii – prawo oskarżonego do obrony w kontekście utajnienia niektórych materiałów dowodowych*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 11, s. 146.

<sup>12</sup> Tak postanowienie TK z 27.01.2004 r., SK 50/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 6.

<sup>13</sup> Wyrok ETPCz z 25.07.2000 r., w sprawie *Mattoccia przeciwko Włochom*, skarga nr 23969/94, § 63 i n.

<sup>14</sup> Wyrok TK z 3.06.2008 r., K 42/07, OTK-A 2005, nr 5, poz. 77; P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11, s. 79; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do ustawy o świadku koronnym*, Kraków 2003, s. 410.

<sup>15</sup> Wyrok ETPCz z 9.04.1984 r., w sprawie *Goddi przeciwko Włochom*, skarga nr 8966/80.

materiału znajdującego się w posiadaniu prokuratora, przemawiającego zarówno przeciwko oskarżonemu, jak też i na jego korzyść<sup>16</sup>.

Obowiązek wcześniejszego ujawnienia podejrzanemu lub jego obrońcy materiałów może wynikać natomiast z faktu podjęcia decyzji o zastosowaniu wobec podejrzanego tymczasowego aresztowania. Pozbawienie osoby tymczasowo aresztowanej lub jej obrońcy dostępu do akt postępowania przygotowawczego, które mogą mieć istotne znaczenie dla skutecznego podważania legalności pozbawienia wolności, stanowi naruszenie zasady równości broni. Potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania przygotowawczego i zapobieżenia ingerencji w ten materiał przez podejrzanego nie może być realizowana przez wykluczenie możliwości prowadzenia efektywnej obrony. Dla zapewnienia prowadzenia takiej obrony nie wystarczy samo uzasadnienie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania. Wymagane jest także umożliwienie zapoznania się z treścią dowodów, na których opiera się tymczasowe aresztowanie<sup>17</sup>.

Na przeciwległym biegunie wobec zasady jawności oraz wobec prawa do informacji o przebiegu postępowania i treści zebranych w jego toku materiałów jest konieczność zachowania przez państwo w tajemnicy pewnej kategorii informacji. Konieczność istnienia mechanizmów pozwalających na utajnienie oznaczonych informacji przed ich ogólnym rozpowszechnieniem jest powszechnie akceptowana<sup>18</sup>. Zwykle uzasadnia się ją potrzebą ochrony takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, integralność terytorialna, bezpieczeństwo publiczne (art. 10 EKPCz, art. 19 ust. 3 MPPOiP). W polskiej Konstytucji podstawa taka została sformułowana w art. 61 ust. 3 stwierdzającym, że ograniczenie prawa do informacji o działalności

---

<sup>16</sup> Wyroki ETPCz z 1.03.2011 r. w sprawie *Welke i Białek przeciwko Polsce*, skarga nr 15924/05, pkt 64; z 19.02.2000 r. w sprawie *Jasper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27052/95, pkt 51, z 19.02.2009 r. w sprawie *A. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 3455/05, pkt 206.

<sup>17</sup> Uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 42/07; wyrok ETPCz z 25.06.2002 r. w sprawie *Migoń przeciwko Polsce*, skarga nr 24244/94, pkt 78; wyrok ETPCz z 15.01.2008 r. w sprawie *Łaszkiewicz przeciwko Polsce*, skarga nr 28481/03, pkt 77; zob. też: M. Wąsek-Wiaderek, *Dostęp do akt sprawy oskarżonego tymczasowo aresztowanego i jego obrońcy w postępowaniu przygotowawczym – standard europejski, a prawo polskie*, „Palestra” 2003, nr 3–4, s. 55; P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt...*, s. 75-83; T. Wróbel, *Dostęp obrońcy podejrzanego do akt sprawy w postępowaniu mającym za przedmiot tymczasowe aresztowanie na etapie przedjurysdykcyjnym procesu karnego – regulacja polska w świetle standardów europejskich*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2008, nr 1, s. 23.

<sup>18</sup> Szerzej M. Leciak, *Tajemnica państwowa...*, s. 48 i n.

organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne 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.

Jak już wyżej wskazano, z mocy samej reguły konstytucyjnej (art. 45 ust. 2 Konstytucji RP) zasada jawności zewnętrznej postępowania sądowego zostaje wyłączona tam, gdzie w grę wchodzi konieczność ochrony informacji, które powinny zostać zachowane w tajemnicy ze względu na inne prawnie chronione wartości<sup>19</sup>. Sytuacja jest zdecydowanie jednak bardziej skomplikowana, gdy chodzi o poszukiwanie abstrakcyjnej odpowiedzi na pytanie o konflikt pomiędzy prawem dostępu do materiałów sprawy stron postępowania, w szczególności oskarżonego, a ochroną informacji, które ze względu na swój charakter powinny zostać zachowane w tajemnicy.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zwraca uwagę, że prawo do domagania się dostępu do informacji o zebranych dowodach nie jest absolutne. Trybunał dostrzegł, że w procesie karnym może dochodzić do kolizji interesów podejrzanego (oskarżonego) z wartościami takimi jak bezpieczeństwo narodowe, potrzeba ochrony świadków, zachowanie w tajemnicy metod wykrywczych stosowanych przez policję. Potrzeba ochrony praw innej jednostki lub potrzeba ochrony ważnego interesu państwowego może zatem niekiedy prowadzić do ograniczenia prawa oskarżonego do dostępu do materiałów dowodowych. Sytuacja taka musi być jednak traktowana jako wyjątek i wymaga zapewnienia istnienia szczególnych mechanizmów gwarantujących prawo do rzetelnego procesu karnego<sup>20</sup>.

W serii orzeczeń wydanych w sprawach przeciwko Polsce dotyczących postępowań lustracyjnych Trybunał wypowiedział się na temat zgodności z EKPCz regulacji, która pozwalała obwinionym i ich obrońcom zapoznawać się z materiałami postępowania, których jawność została wyłączona, w kancelarii tajnej, pozwalała także robić notatki z tych akt, składane jednak w specjalnych przechowywanych, również w kancelarii

---

<sup>19</sup> Zob. też S. Spurek, *Dostęp do akt postępowania przygotowawczego na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2014, nr 7–8, s. 27.

<sup>20</sup> Wyrok ETPCz z 16.02.2000 r. w sprawie *Jasper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27052/95; zob. omówienie tego wyroku w B. Gronowska, *Wyrok ETPC w Strasburgu...*

tajnej, prowadzonych osobno dla każdego zaznajamiającego się zbiorach dokumentów, nie pozwalała jednak na uzyskiwanie kopii z tych akt ani na korzystanie z wskazanych notatek podczas rozprawy. Analizując takie ograniczenia dostępu obwinionego do materiału dowodowego sprawy, Trybunał stwierdził, że „dopuszcza istnienie sytuacji, w której interes państwa wymaga utrzymania niejawności niektórych dokumentów, nawet tych, które wytworzone zostały przez organy bezpieczeństwa poprzedniego reżimu. Niemniej jednak sytuacja taka powinna być wyjątkowa ze względu na czas, jaki upłynął od momentu ich wytworzenia. Na rządzie ciąży obowiązek udowodnienia istnienia takiego interesu w konkretnej sprawie, ponieważ to, co jest dopuszczalne jako wyjątek, nie może stać się regułą. W ocenie Trybunału system, w którym wynik postępowania lustracyjnego zależy od zrekonstruowania działań służb specjalnych poprzedniego reżimu, w sytuacji gdy większość istotnych dokumentów pozostaje tajna, a jednocześnie decyzja o ich odtajnieniu pozostaje w dyspozycji obecnych służb specjalnych, prowadzi do usytuowania lustrowanego w sytuacji oczywiście niekorzystnej dla niego. Mając na względzie powyższe, Trybunał uważa, że w związku z niejawnością dokumentów oraz ograniczeniami lustrowanego w dostępie do nich, przede wszystkim w porównaniu z uprzywilejowaną pozycją Rzecznika Interesu Publicznego, realizacja prawa skarżącej do rzetelnego procesu została istotnie ograniczona, co ostatecznie oznacza naruszenie zasady rzetelnego procesu oraz zasady równości broni”<sup>21</sup>.

Natomiast w sprawie *Welke i Białek przeciwko Polsce* Europejski Trybunał Praw Człowieka rozważał, m.in., kwestię wyłączenia jawności dowodów uzyskanych w drodze operacji specjalnej przeprowadzonej przez Policję (konkretnie z przesyłki niejawnie nadzorowanej), w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa przemytu narkotyków. Uzyskane w ramach prowadzonej operacji specjalnej dowody zostały uznane za materiały stanowiące tajemnicę państwową i były przechowywane w kancelarii tajnej. Skarżący zarzucili, że mieli utrudniony dostęp do tych materiałów, nie mogli sporządzać ich kopii, nie mogli sporządzać kopii ani notatek z pisemnego uzasadnienia wyroku, zmuszeni byli polegać wyłącznie na swojej pamięci, co istotnie utrudniało obronę i naruszało w ich ocenie treść art. 6 ust. 1 i ust. 3 EKPCz.

---

<sup>21</sup> Wyrok ETPCZ z 28.04.2009 r. w sprawie *Rasmussen przeciwko Polsce*, skarga nr 38886/05, pkt 49–50; wyrok ETPCZ w sprawie *Matyjek przeciwko Polsce*, pkt 57 i n.; wyrok ETPCz w sprawie *Turek przeciwko Polsce*, pkt 115; wyrok ETPCz z 10.12.2007 r. w sprawie *Bobek przeciwko Polsce*, skarga nr 68761/01, pkt 58.

Odnosząc się tak sformułowanego w skardze zarzutu, Trybunał stwierdził, że: „ograniczenia w dostępie do akt sprawy związane były z faktem, że znaczna część dowodów miała charakter niejawnny. Trybunał nie uważa, aby decyzja władz o zachowaniu w tajemnicy dowodów uzyskanych przy wykorzystaniu przez policję tajnych metod dochodzeniowych mogła zostać uznana za arbitralną lub w inny sposób nieuzasadnioną w niniejszej sprawie. Tutaj, w przeciwieństwie do polskich postępowań lustracyjnych, które dotyczyły materiałów zaklasyfikowanych jako niejawne pod rządami minionego reżimu (patrz sprawa *Matyjek przeciwko Polsce*, powołana wyżej, § 56), Trybunał dostrzega istnienie rzeczywistego interesu społecznego w zachowaniu niejawności dowodów uzyskanych przez policję przy wykorzystaniu tajnych metod dochodzeniowych związanych ze ściganiem przestępstw narkotykowych”<sup>22</sup>.

Trybunał podkreślił jednak, że żadne dowody w przedmiotowej sprawie nie zostały ukryte przed obroną. obrońcy mogli się zapoznać z treścią każdego z przedstawionych w akcie oskarżenia dowodów i do każdego z nich się odnieść. Co prawda konieczność zapoznawania się z aktami sprawy wyłącznie w kancelarii tajnej rzeczywiście stanowiło ograniczenie wykonywania prawa do obrony, ale było ono – zdaniem Trybunału – w okolicznościach niniejszej sprawy usprawiedliwione. Trybunał zwrócił uwagę, że ograniczenia w dostępie do akt sprawy, w tym brak możliwości sporządzania z nich notatek, dotyczyły obu stron postępowania, a zatem także i oskarżyciela (inaczej niż miało to miejsce w cytowanych wcześniej sprawach lustracyjnych, gdzie Rzecznik Interesu Publicznego miał swobodny dostęp do materiałów niejawnnych). Trybunał zwrócił dalej uwagę, że uniemożliwienie oskarżonemu lub jego obrońcy sporządzania notatek i korzystania z nich w trakcie przedstawiania swojego stanowiska może prowadzić do naruszenia zasady sprawiedliwości<sup>23</sup>. Ocena dopuszczalności takiego ograniczenia musi być jednak dokonywana *in concreto*, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Trybunał wskazał, że optymalne byłoby, aby w sytuacjach, gdy konieczne jest zachowanie niejawności danych materiałów, istniały mechanizmy pozwalające na wykorzystanie czynionych z tych materiałów przez oskarżonego lub obrońcę notatek w kancelarii

---

<sup>22</sup> Uzasadnienie wyroku ETPCz w sprawie *Welke i Białek przeciwko Polsce*, pkt 63.

<sup>23</sup> Trybunał odwołał się tu sprawy *Pullicino przeciwko Malcie*, skarga nr 45441/99.

tajnej podczas rozprawy, nawet gdyby musiałby on je potem zwrócić do kancelarii tajnej<sup>24</sup>.

Wreszcie trzeba przywołać twierdzenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące utajnienia materiałów w sprawach tzw. tajnych więzień CIA w Polsce<sup>25</sup>. Sprawa ta jest o tyle specyficzna, że w jej ramach doszło, z uwagi na ściśle tajny charakter znaczącej części materiałów, do nieudzielenia odpowiednich informacji o dowodach i uniemożliwienia zapoznania się z nimi także członkom ETPCz. Trybunał w uzasadnieniu wyroków wydanych w tych sprawach stwierdził, że kwestie bezpieczeństwa państwowego, w szczególności zaś ochrona przed terroryzmem, może oczywiście uzasadniać utajnienie części materiałów zebranych w sprawie. Nie może jednak prowadzić do całkowitej dowolności i swobody w odmowie ich udostępniania podejrzanemu, lecz także i pokrzywdzonemu, oraz społeczeństwu. Standardem powinno być ujawnianie stronom postępowania możliwie największej liczby informacji dotyczących zarzutów i dowodów na ich poparcie. Jeżeli pełne ujawnienie informacji nie jest możliwe, to należy zapewnić inne mechanizmy dające stronom możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw. W obu przywołanych orzeczeniach Trybunał podkreślił istotę prawa do informacji nie tylko po stronie podejrzanych (oskarżonych), lecz także pokrzywdzonych<sup>26</sup> oraz całego społeczeństwa. Trybunał wskazał, że waga i znaczenie tej sprawy, zarzucenie dopuszczenia się na terenie państwa polskiego bezprawnego przetrzymywania oraz tortur wymagało szczególnie silnej publicznej kontroli prowadzonego postępowania, które miało to wyjaśnić. W tej sytuacji w interesie całego społeczeństwa jest otrzymywanie informacji o przebiegu prowadzonego postępowania przygotowawczego oraz jego wynikach. Obowiązkiem władz krajowych jest

---

<sup>24</sup> Uzasadnienie wyroku ETPCz w sprawie *Welke i Białek przeciwko Polsce*, pkt 63; uprzedzając dalszą część niniejszego opracowania, należy zwrócić uwagę, że w okresie gdy toczyło się postępowanie karne w Polsce przeciwko obu skarżącym, istniała regulacja, która przewidywała, że sporządzanie kopi odpisów, notatek i wyciągów z dokumentów oraz akt oznaczonych klauzulą tajności jest niedopuszczalne, por. § 10 ust. 3 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2003 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (Dz.U. Nr 108, poz. 1023 ze zm.).

<sup>25</sup> Wyroki z 24.07.2014 r. w sprawie *Al Nashiri przeciwko Polsce*, skarga nr 28761/11, pkt 494 i n. oraz w sprawie *Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce*, skarga nr 7511/13, pkt 488 i n.

<sup>26</sup> Wynikało to faktu, że skarżący Al Nashiri i Abu Zubaydah (Husayn) występowali przed organami polskimi jako pokrzywdzeni w związku z podejrzeniami stosowania wobec nich tortur podczas ich pobytu w więzieniu w Starych Kijokutach.



zapewnienie równowagi pomiędzy bezpieczeństwem państwa a prawem do publicznej kontroli nad działaniami władz. W ten sposób Trybunał nawiązał do zasady jawności postępowań i wywiódł konieczność jej rozsądnego respektowania także na etapie śledczym, mimo że Konwencja odnosi wyrażnie obowiązanie tej zasady wyłącznie do etapu postępowania sądowego.

### **III. Pojęcie informacji niejawnej i podstawowe uregulowania zawarte w ustawie o ochronie informacji niejawnych**

#### **1. Geneza i cel ustawy**

W dniu 5.08.2010 r. została uchwalona ustawa o ochronie informacji niejawnych<sup>27</sup>, która zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę z 22.01.1999 r. także o ochronie informacji niejawnych. Jak można przeczytać w uzasadnieniu projektu obecnie obowiązującej ustawy, potrzeba jej uchwalenia wynikała:

- 1) z faktu istotnego przeobrażenia sposobów gromadzenia, przekazywania i przetwarzania informacji, będącego następstwem ogromnego postępu technologicznego, w tym zwłaszcza w zakresie środków łączności oraz systemów teleinformatycznych;
- 2) przyjęcia w 2002 r. dokumentem oznaczonym nr C-M (2002)49 nowej polityki bezpieczeństwa w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, który wymagał aktualizacji zasad postępowania w obszarze obiegu informacji niejawnych;
- 3) wreszcie z konieczności dostosowania polskich zasad ochrony informacji niejawnych do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej oraz w państwach członkowskich UE.

Generalnie ustawa z 2010 r. nakierowana była na aktualizację zasad postępowania z informacjami, które powinny być chronione, i dostosowanie ich do potrzeb techniki, oraz na uproszczenie regulacji obowiązujących na tym obszarze. Krytykując wcześniejszą ustawę, podnoszono, że przyjęte w niej rozwiązania powodowały – z jednej strony – konieczność nadawania klauzul tajności olbrzymiej liczbie informacji, w wielu przypadkach niewymagających ochrony oraz zjawisko notorycznego zawyżania klauzul z tego tylko powodu, że dana informacja w pewnych okolicznościach powinna stanowić informację niejawną, z drugiej jednak strony – prowadziły do sytuacji rezygnowania z nadawania klauzul bardzo ważnym informacjom, po to aby racjonalnie zapewnić możliwości ich szybkiego przetwarzania

---

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.

i przekazywania<sup>28</sup>. Tym wszystkim problemom miała zaradzić aktualnie obowiązująca ustawa.

Jedną z podstawowych zmian, jaką wprowadzono w celu realizacji wskazanych założeń uproszenia i uelastycznienia procedur, była rezygnacja z nieznanego w państwach członkowskich Unii Europejskiej ani też w państwach członkowskich NATO, a stosowanego wcześniej w Polsce, podziału na tajemnicę państwową i służbową oraz rezygnacja z wykazów rodzajów informacji, które mogły stanowić tajemnicę państwową. Wykazy takie stanowiły załącznik do poprzednio obowiązującej ustawy i zawierały listę 29 rodzajów informacji, które mogły stanowić tajemnicę objętą klauzulą „ściśle tajne” (przykładowo były to: 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, szczegółowa organizacja, funkcjonowanie systemów łączności kierowania państwem i dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wyższych stanów gotowości bojowej lub wojny) oraz 59 rodzajów informacji, które mogły stanowić tajemnicę objętą klauzulą „tajne” (np. szczegółowe informacje dotyczące systemu i sposobu ochrony granicy państwowej, w tym działań antyterrorystycznych i antysabotażowych – pkt 33 wykazu, szczegółowe informacje dotyczące planowanych, wykonywanych i zrealizowanych czynności dochodzeniowo-śledczych, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby stanowić przeszkodę dla prawidłowego toku postępowania karnego – pkt 36 wykazu). W miejsce tych szczegółowych wykazów wprowadzono obowiązek wytwórców informacji do każdorazowej oceny jej znaczenia przez pryzmat definicji pojęcia „informacja niejawna” oraz przez pryzmat zasad nadawania poszczególnych klauzul tajności.

Drugą istotną zmianą przyjętą w systemie ochrony informacji niejawnych wraz z ustawą z 2010 r. było przyjęcie, że tylko takie informacje podlegają ochronie jako informacje niejawne, których ujawnienie godziłoby w interesy państwa. Zrezygnowano natomiast z ochrony w tym trybie informacji, których ujawnienie mogłoby godzić w prawnie chronione interesy obywateli lub jednostek

---

<sup>28</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie informacji niejawnych, druku nr 2791 Sejmu VI Kadencji.

organizacyjnych. Uznano, że ochrona takich interesów odbywa się przy zastosowaniu innych instrumentów prawnych, w szczególności za pomocą regulacji odnoszących się do innych rodzajów tajemnic, i nie wymaga angażowania aparatu państwa na drodze przewidzianej w ustawie o ochronie informacji niejawnych<sup>29</sup>.

## 2. „Informacje niejawne” w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych

Próbie zrekonstruowania treści pojęcia „**informacja niejawna**” należy rozpocząć od analizy art. 1 u.o.i.n., zgodnie z którym ustawa określa zasady ochrony takich informacji których „nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania”. Stwierdzenie to jest na tyle szerokie, że trudno w ogóle przyznać mu cechę „definicji” pojęcia „informacje niejawne”, jako narzędzia umożliwiającego rzetelną analizę prawną. Zostało wyrażone za pomocą określeń nieostrych, odwołujących się do ocen, jak w szczególności „mogłoby powodować”, czy „niekorzystne z punktu widzenia interesów”. Wskazane wyrażenia normatywne nie pozwalają na dokonanie żadnego ścisłego rozgraniczenia pomiędzy kręgiem informacji, które powinny pozostać niejawne, a kręgiem innych informacji, które są obojętne z tego punktu widzenia. Nie da się jednoznacznie, *in abstracto* określić rodzajów informacji, których ujawnienie byłoby niekorzystne „z punktu widzenia interesów Rzeczypospolitej Polski”<sup>30</sup>.

Dalsze kryteria, pozwalające w większym stopniu sprecyzować, jakiego rodzaju informacje mogą lub powinny zostać uznane za niejawne, zostały zawarte w art. 5 u.o.i.n. W przepisie tym wymieniono rodzaje klauzul, jakimi mogą zostać obejmowane informacje. W aktualnym porządku prawnym przewiduje się istnienie czterech rodzajów klauzul tajności: „ściśle tajne”, „tajne”, „zastrzeżone” i „poufne”. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu klauzulą „**ściśle tajne**” obejmowane są takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje **wyjątkowo poważną szkodę** dla Rzeczypospolitej, przez to że:

---

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Tak też w uzasadnieniu postanowienia TK z 10.07.2012 r., SK 25/10, s. 11.

- 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, osób, którym udzielono środków ochrony i pomocy przewidzianych w ustawie o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka<sup>31</sup>, albo świadków, o których mowa w art. 184 kodeksu postępowania karnego<sup>32</sup>, lub osób dla nich najbliższych.

Z kolei **klauzule „tajne”** nadaje się informacjom, których 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;

---

<sup>31</sup> Ustawa z 28.11.2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r., poz. 21).

<sup>32</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), dalej: „k.p.k.”.

- 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.

**Klauzule „poufne”** nadaje się informacjom, których 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.

I wreszcie klauzule **„zastrzeżone”** nadaje się informacjom niejawnym, którym nie nadano wyższych stopni tajności, a których 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.

Nie wnikając na razie w szczegółowe przesłanki nadawania gryfów tajności danym informacjom, należy w tym miejscu podkreślić, że podstawowym kryterium różnicującym stopień klauzuli jest kryterium nawiązujące do stopnia prawdopodobieństwa wyrządzenia, przez fakt ujawnienia określonej informacji, szkody interesom Rzeczypospolitej Polskiej. I tak ustawodawca przewidział, że klauzule ściśle tajne nadaje się określonej informacji, jeżeli jej ujawnienie spowoduje „wyjątkowo poważną szkodę”, klauzule tajne, gdy ujawnienie spowoduje „poważną szkodę”, klauzule poufne wówczas, gdy ujawnienie informacji spowoduje już tylko „szkodę” (bez znaczenia, czy poważną czy wyjątkowo poważną) i wreszcie klauzule zastrzeżone nadaje się, gdy ujawnienie danej informacji może mieć choćby tylko szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne ich zadań. Nie ulega wątpliwości, że tak przeprowadzone rozgraniczenie pomiędzy poszczególnymi rodzajami tajności jest niezmiernie elastyczne i niewątpliwie ułatwia organom dobór stopnia tajności, a tym samym – dobór sposobu ochrony danych informacji przed ich nieuprawnionym ujawnieniem w zależności od dokonywanej na bieżąco oceny ryzyka zagrożenie interesów państwa w związku z ich ujawnieniem. Taka regulacja jednak nie tworzy rozwiązań o charakterze pewnym, pozwalających na jednoznaczne klasyfikowanie oznaczonych typów informacji, a w konsekwencji otwiera pole do arbitralnych decyzji w tej dziedzinie.

### **3. Zakres przedmiotowy**

Ochroną regulowaną przez ustawę objęte są „**informacje**”, bez względu na formę, oraz sposób, w jaki dana informacja jest wyrażana (art. 1 ust. 1 u.o.i.n.). Oznacza to, że dla określenia tego, co faktycznie może być objęte klauzulą tajności, jedyne znaczenie ma wiążąca się z tym treść. Sam nośnik tej informacji nie tylko, że nie ma decydującego, ale w zasadzie nie ma w ogóle żadnego znaczenia. Może to być zatem zarówno nośnik tradycyjny, taki jak papier, zdjęcie, film, szkic, taśma, może to być przedmiot, rzecz, może to być substancja, może to być wreszcie nośnik danych elektronicznych, płyta, pendrive, dysk, może to być jednak również zapis

elektromagnetyczny, jeżeli tylko służy do przenoszenia informacji i jeżeli jego przechwycenie doprowadzi do ujawnienia informacji, którą przynosił. Ustawa posługuje się na oznaczenie nośników informacji pojęciem „**materiał**” i uznaje za materiał każdy dokument lub przedmiot albo dowolną ich część, chronione jako informacja niejawna, a zwłaszcza urządzenie, wyposażenie lub broń wyprodukowane albo będące w trakcie produkcji, a także składnik użyty do ich wytwarzania (art. 2 pkt 4 u.o.i.n.). Natomiast za **dokument** uznaje każdą utwaloną informację niejawną (art. 2 pkt 3 u.o.i.n.). Jakkolwiek sformułowania te, zwłaszcza sformułowanie odnoszące się do pojęcia dokumentu, w którym ustawodawca niestety pomieszał kwestię nośnika informacji z samą informacją, są nieprecyzyjne, to jednoznacznie wskazują na wolę objęcia zakresem rzeczywistej ochrony jak najszerszego spektrum materiałów, które mogą być nośnikiem informacji.

Rozróżnienie pomiędzy informacją a jej nośnikiem (materiałem) ma znaczenie nie tylko dla prawidłowego określenia przedmiotu ochrony. Ma też znaczenie dla faktycznego nadawania klauzul tajności, które swoją fizyczną i zewnętrzną formę najczęściej (w przypadku tradycyjnych nośników informacji) przybierają w postaci oznaczenia na tym właśnie materiale. Poszczególne części materiału mogą być oznaczone różnymi klauzulami tajności. Jeżeli poszczególne części danego materiału oznaczone zostały różnymi klauzulami tajności, lub jeżeli niektóre z części oznaczonego materiału są jawne, wyodrębnione części oddziela się oznaczeniem odpowiedniej klauzuli tajności wskazanej w pełnym brzmieniu lub określeniem „jawne”. Części materiału zawierające tekst lub obraz oddziela się przez odpowiednie ich oznaczenie przed rozpoczęciem i po zakończeniu tekstu lub obrazu. Przy czym w sytuacji, gdy poszczególnym częściom materiału zostały nadane różne klauzule tajności, cały materiał oznacza się klauzulą tajności co najmniej równą najwyższej klauzuli tajności, jaką nadano części materiału<sup>33</sup>.

#### **4. Zakres podmiotowy**

Podmiotami, do których kierowana jest ustawa, są: 1) organy władzy publicznej, w tym Sejm i Senat, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne podległe im

---

<sup>33</sup> Por. § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22.12.2011 r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności (Dz.U. Nr 288, poz. 1692).



jednostki organizacyjne lub przez nie nadzorowane, sądy i trybunały, organy kontroli państwowej i organy ochrony prawa; 2) jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane; 3) Narodowy Bank Polski; 4) państwowe osoby prawne i inne niż wymienione wyżej państwowe jednostki organizacyjne; 5) jednostki organizacyjne podległe organom władzy publicznej lub nadzorowane przez te organy, 6) przedsiębiorcy zamierzający ubiegać się albo ubiegający się o zawarcie umów związanych z dostępem do informacji niejawnych lub wykonujący takie umowy albo wykonujący na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych (art. 1 ust. 2 u.o.i.n.). Przy czym przedsiębiorca jest tu rozumiany szeroko jako zarówno taki podmiot, który odpowiada definicji zawartej w art. 4 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>34</sup>, lecz także jako każda inna jednostka organizacyjna niezależnie od formy własności, która w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zamierza realizować lub realizuje związane z dostępem do informacji niejawnych umowy lub zadania wynikające z przepisów prawa (art. 2 pkt 13 u.o.i.n.). Jak wskazuje powyższe wyliczenie, generalnie ustawa skierowana jest do podmiotów państwowych niezależnie od formy ich osobowości prawnej, jak też do tej grupy podmiotów prawa prywatnego (przedsiębiorców, innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą), które ze względu na pełnioną w państwie funkcje lub podjęte zlecenie mogą wchodzić w posiadanie informacji niejawnych. Pozostaje to w korelacji z założeniem, że informacje niejawne mogą stanowić takie informacje, których potrzeba zachowania w tajemnicy wynika z interesu państwa, a nie poszczególnych osób lub poszczególnych podmiotów stosunków prawnych.

Fakt takiego określenia podmiotów, do których działalności ustawa ma zastosowanie, nie oznacza, że nie rzutuje ona na zakres praw i obowiązków innych osób. W szczególności nie oznacza, że obowiązki wynikające z uznania oznaczonej informacji za niejawną miałyby być odnoszone jedynie do wskazanego wyżej kręgu podmiotów.

---

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 584. Zgodnie z art. 4 przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której przyznano zdolność prawną, a która wykonuje we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Zgodnie z treścią art. 265 § 1 kodeksu karnego<sup>35</sup>, kto ujawnia lub wbrew przepisom ustawy wykorzystuje informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Surowsza karalność przewidziana jest w § 2 tego przepisu w sytuacji ujawnienia takiej informacji osobie działającej w imieniu lub na rzecz podmiotu zagranicznego. Przepięstwo ujawnienia tajemnicy chronionej klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” w typie podstawowym i kwalifikowanym ma charakter przestępstwa powszechnego, a zatem może być popełnione przez każdą osobę (uchwała SN z 26.03.2009 r., I KZP 35/08<sup>36</sup>). Nie ma również znaczenia, w jaki sposób dany podmiot wszedł w posiadanie informacji, tj. czy uzyskał ją jako podmiot uprawniony czy też nielegalnie<sup>37</sup>. W ten sposób obowiązki wynikające z ustawy, a związane z koniecznością respektowania tajemnicy objętej klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”, zostały rozciągnięte na wszystkich uczestników obrotu prawnego. Podmiotem tego przestępstwa może być także oskarżony, jeżeli uzyska w procesie karnym dostęp do materiałów obejmujących informacje chronione wskazanymi klauzulami, a następnie ujawni je lub wykorzysta do innych celów niż prowadzona w sprawie karnej obrona. Udostępniając oskarżonemu (ale także jego obrońcy lub pokrzywdzonemu i jego pełnomocnikowi oraz każdej innej uprawnionej osobie) dokumenty, akta lub przedmioty oznaczone klauzulą tajności, poucza się ich o obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji oraz o zasadach sporządzania kopii, odpisów wyciągów i notatek, a także przyjmuje się pisemne oświadczenie o udzieleniu pouczenia oraz o obowiązku zachowania w tajemnicy uzyskanych wiadomości<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej: „k.k.”.

<sup>36</sup> OSNKW 2009, z. 5 poz. 33. Tak też: T. Razowski, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, LEX/el. 2014, komentarz do art. 265 k.k., teza 3; A. Marek, w: *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2012, komentarz do art. 265 k.k.; teza 7; P. Kozłowska-Kalisz, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2013, komentarz do art. 265 k.k., teza 15; S. Hoc, *Glosa do uchwały SN z dnia 26.03.2009 r., I KZP 35/08*, „Prokuratura i Prawo” 2010, z. 3, s. 138; inaczej W. Wróbel, w: *Kodeks karny. Część szczególna, Tom II, Komentarz do art. 117–277*, red. A. Zoll; Warszawa 2006, komentarz do art. 265 k.k. teza 12; M. Leciak, *Glosa do uchwały SN z dnia 26.03.2009 r., I KZP 35/08*, „Prokuratura i Prawo” 2009, z. 9, s. 159; J. Raglewski, *Glosa do uchwały SN z dnia 26.03.2009 r., I KZP 35/08*, LEX/el. 2009.

<sup>37</sup> Tak też T. Razowski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 265 k.k., teza 4; W. Wróbel, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 265 k.k., teza 17.

<sup>38</sup> Por. § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20.02.2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek

Przestępstwo ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” może być także popełnione nieumyślnie. Odpowiedzialności karnej z tego tytułu podlega jednak tylko ten, kto zapoznał się z informacją w związku z pełnieniem funkcji publicznej lub w związku z otrzymanym upoważnieniem (art. 265 § 3 k.k.).

Natomiast w art. 266 § 2 k.k. przewidziano, że: „Funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli <<zastrzeżone>> lub <<poufne>> lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a których ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Także ten typ czynu zabronionego ma charakter indywidualny i jego podmiotem może się stać wyłącznie wskazany w nim funkcjonariusz publiczny. Ani zatem art. 265 § 3 k.k., ani art. 266 § 2 k.k. nie rozciągają podmiotowego zakresu stosowania ustawy o ochronie informacji niejawnych.

W odniesieniu natomiast do wszystkich wskazanych tu typów czynów zabronionych należy zauważyć, że przewidują one karalność zachowania polegającego na ujawnieniu informacji, której nadano już określony gryf. Jak długo dana informacja, choćby ze względu na jej charakter spełniała kryteria materialne „niejawności”, nie zostanie jednak zakluzulowana, tak długo jej ujawnienie nie będzie powodować odpowiedzialności karnej. Oba wskazane przepisy kodeksu karnego wiążą bowiem karalność nie z cechą informacji, lecz z istnieniem odpowiedniego gryfu tajności na danym materiale<sup>39</sup>. Zaniechanie zobowiązanego urzędnika państwowego lub innego zobowiązanego podmiotu w zakresie nadania informacji klauzuli tajności może być postrzegane natomiast przez pryzmat art. 231 § 1 k.k., jako przestępstwo niedopełnienia obowiązków na szkodę interesu publicznego.

## 5. Zakres temporalny

Ustawa nie określa z góry okresu, na który ma następować nadawanie oznaczonej informacji gryfu tajności. Co do zasady, nadawanie klauzuli tajności następuje

---

zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (Dz.U. z 2012 r., poz. 219).

<sup>39</sup> M. Leciak, *Prawnokarne aspekty nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, nr 2, s. 192.

bezterminowo. Podmiot, który decyduje o nadaniu klauzuli, może określić datę lub wydarzenie, po którym nastąpi zniesienie lub zmiana klauzuli na inną. Możliwe jest zatem zarówno terminowe, jak i warunkowe nadanie klauzuli tajności (art. 6 ust. 2 u.o.i.n.). Ponadto możliwa jest zmiana stopnia tajności lub uchylenie klauzuli w każdym czasie. W szczególności powinno to następować wówczas, gdy dochodzi do ustania lub zmiany okoliczności, dla których dana informacja została utajniona. Zmiana stopnia tajności lub uchylenie klauzuli wymaga pisemnej zgody osoby, która nadaje klauzulę lub jej przełożonego. Wreszcie ustawa wprowadza zasadę stałego monitoringu informacji objętych klauzulami tajności. Kierownicy właściwych jednostek organizacyjnych zobowiązani są nie rzadziej niż co 5 lat dokonywać przeglądu materiałów w celu zweryfikowania, czy zawarte w nich informacje nadal spełniają ustawowe warunki ochrony (art. 6 ust. 4 u.o.i.n.). Niezależnie od powyższego istnieją też takie informacje, które podlegają ochronie bez względu na upływ czasu. Są to dane mogące doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb i instytucji, uprawnionych do wykonywania na podstawie ustawy czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dane mogące doprowadzić do identyfikacji osób, które udzieliły pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych służbom i instytucjom uprawnionym do ich wykonywania na podstawie ustawy (art. 7 u.o.i.n.)<sup>40</sup>. Warto zwrócić uwagę, że informacje te podlegają ochronie o stopniu klauzuli „ściśle tajne” (art. 5 ust. 1 pkt 6 u.o.i.n.). Wzmocnieniem tej ochrony, a tym samym gwarancją bezpieczeństwa osób, które podejmują takie czynności zawodowo lub jako osoby pomagające, ma być swoista nieodwołalność klauzuli tajności.

## **6. Tryb i skutki nadania klauzuli tajności**

Klauzulę tajności nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału (art. 6 ust. 1 u.o.i.n.). Klauzulę tajności nadaje zatem sam wytwórca materiału, który jest nośnikiem informacji niejawnej. W przypadku gdy odbiorca materiału stwierdzi zawyżenie lub zaniżenie klauzuli

---

<sup>40</sup> Ograniczenie to nie dotyczy danych podlegających obowiązkowi przekazania do Instytutu Pamięci Narodowej na podstawie przepisów ustawy z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1075) oraz na podstawie ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz o treści tych dokumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1388).

tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, lub do jej przełożonego, z wnioskiem o dokonanie konkretnej zmiany. W przypadku nieudzielenia w terminie 30 dni odpowiedzi na ten wniosek lub w przypadku odmowy dokonania zmiany odbiorca materiału może zwrócić się o rozstrzygnięcie sporu do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW) lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego (dalej SKW), a jeżeli stroną sporu jest ABW lub SKW może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów (art. 9 u.o.i.n.). Ustawa o ochronie informacji niejawnych nie definiuje pojęcia „odbiorca materiału”. Nie do końca zatem wiadomo, czy jako odbiorcę opatrzonych klauzulą tajności materiałów wytworzonych np. podczas czynności operacyjno-rozpoznawczych policji można uznać prokuratora, któremu materiał ten został przedstawiony w trybie art. 19 ust. 15 ustawy o Policji (tj. jako materiał, który zawiera dowody pozwalające na wszczęcia postępowania karnego lub dowody mające znaczenie dla toczącego się postępowania karnego)? Czy „odbiorcą” w rozumieniu art. 9 u.o.i.n. jest sąd, do którego wpłynął wniosek o tymczasowe aresztowanie lub akt oskarżenia, w którym powołano się na takie materiały? Czy wreszcie „odbiorcą” jest też podejrzany (oskarżony), jego obrońca oraz pokrzywdzony i jego pełnomocnik, którzy zaznajamiają się z materiałem opatrzonym klauzulami tajności?

Wydaje się, że jako odbiorcę materiału w rozumieniu art. 9 u.o.i.n., a zatem taki podmiot, który jest uprawniony do stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności i wystąpienia w związku z tym z odpowiednimi działaniami wobec podmiotu, który nadał klauzulę, lub dalej do ABW, SKW, należy traktować i prokuratora i sąd występujących sprawie, w której materiały te są składane. Zarówno prokurator, jak i sąd działają tu jako organy postępowania z racji przypisanych im urzędowych funkcji. Otrzymując materiały objęte klauzulami tajności wytworzone przez policję, są ich odbiorcami. Podobnie sąd jest odbiorcą wytworzonego w danej sprawie karnej materiału niejawnego przez prokuratora (względnie inny organ prowadzący postępowanie przygotowawcze), np. wytworzonego przez prokuratora w toku postępowania przygotowawczego protokołu przesłuchania świadka, czy wytworzonego przez prokuratora uzasadnienia aktu oskarżenia, które zostało opatrzone klauzulą tajności. Zarówno zatem prokurator, jak i sąd są uprawnieni do kwestionowania ustanowionej na danym materiale klauzuli tajności i podejmowania

w związku z tym działań, o których mowa w art. 9 u.o.i.n.<sup>41</sup>. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie nie podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdyż nie mieści się w zakresie spraw wymienionych w art. 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>42</sup>.

Jako odbiorcy materiału nie da się jednak chyba traktować ani oskarżonego i jego obrońcy, ani podejrzanego i jego pełnomocnika. Są oni stronami w sprawie i z tych względów przysługuje im prawo do zapoznania się z treścią materiałów niejawnych, ale nie są odbiorcami tych materiałów. Jedyne co może zrobić oskarżony i jego obrońca, lub pokrzywdzony i jego pełnomocnik, którzy kwestionują potrzebę utrzymywania na danych materiałach klauzuli tajności lub kwestionują rodzaj klauzuli, to wystąpić, w zależności od stadium postępowania, czy to do prokuratora, czy to do sądu, z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do obniżenia klauzuli tajności na danym materiale lub do jej uchylenia. Odmowa podjęcia takich działań przez organ procesowy nie podlega jednak zaskarżeniu. **W sumie więc de lege lata brak środka, który pozwalałby oskarżonemu lub pokrzywdzonemu skutecznie dochodzić obniżenia lub zniesienia z materiałów niejawnych klauzuli tajności.**

O kwestię uchylenia klauzuli tajności w toku postępowania karnego zapytano praktyków.

11. Czy zdarzały się w Pani/Pana praktyce przypadki, że materiały objęte klauzulą tajności były w toku postępowania karnego odtajniane?					
		Częstość	Procent	Procent ważnych	Procent skumulowany
Ważne			%	%	%
	Nigdy, się to nie zdarzyło	17	23,3	23,3	23,3
	Tak, 1–5 razy	43	58,9	58,9	82,2
	Tak, 6–10 razy	3	4,1	4,1	86,3
	Tak, powyżej 10 razy	1	1,4	1,4	87,7
	Nie pamiętam	8	11,0	11,0	98,6
	Nie dotyczy, nigdy nie zetknęłam się/nie zetknąłem się z materiałami objętymi klauzulą	1	1,4	1,4	100,0
	Ogółem	73	100,0	100,0	

<sup>41</sup> Tak też D. Kuspiel, *Materiały niejawne w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2013, z. 7–8, s. 282.

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

23,3% udzielających odpowiedzi sędziów i prokuratorów podało, że nigdy w swojej praktyce nie zetknęli się z sytuacją, aby w toku postępowania karnego zdjęto klauzulę tajności z materiałów niejawnych (odpowiednio było to 7 osób zajmujących stanowisko sędziego i 10 osób zajmujących stanowisko prokuratora). Najliczniejsza grupa respondentów, stanowiąca 58,9% badanych, podała, że zetknęli się w swojej praktyce 1–5 razy z sytuacją odtajnienia w toku postępowania karnego materiałów niejawnych (18 sędziów i 25 prokuratorów). 5,5% badanych stwierdziła natomiast, że przypomina sobie fakt zdjęcia z materiałów niejawnych klauzuli tajności co najmniej 6 razy (w tym 1 prokurator stwierdził, że w jego praktyce taka sytuacja miała miejsce więcej niż 10 razy). Wreszcie 11% badanych nie pamiętało, czy zetknęło się z taką sytuacją czy też nie. Sędziów i prokuratorów zapytano także o znaczenie różnych okoliczności mogących uzasadniać brak działań w kierunku zniesienia klauzul tajności w toku postępowania karnego. Zapytano w szczególności, jaką częstotliwość odgrywa dla faktu utrzymywania na materiałach przekazanych do postępowania karnego klauzuli tajności fakt, że: 1) zachodzi potrzeba ochrony form i metod działania służb; 2) zachodzi potrzebna ochrony współpracowników lub pracowników służb operacyjnych; 3) zachodzi konieczność zachowania w tajemnicy treści materiałów objętych klauzulą tajności, 4) odtajnienie wymaga zbyt dużo formalności. Respondenci udzielali odpowiedzi, mając do wyboru wskazania, że dana okoliczność „w ogóle nie ma znaczenia”, „zwykle nie ma znaczenia”, „czasami ma znaczenie”, „często ma znaczenie”, „zawsze ma znaczenie”. Procentowy rozkład odpowiedzi przedstawiono w tabeli poniżej.

Przyczyny	Nie ma w ogóle znaczenia	Nie ma zwykle znaczenia	Czasami ma znaczenie	Często ma znaczenie	Zawsze ma znaczenie	ogółem
potrzeba ochrony form i metod działania służb	1,4	15,3	22,2	34,7	26,4	100%
potrzebna ochrony współpracowników i pracowników służb	1,4	11,1	18,1	27,7	41,7	100%
konieczność zachowania w tajemnicy treści materiałów	4,2	15,3	31,9	36,1	12,5	100%
zbyt dużo formalności	43,1	8,3	13,9	22,2	12,5	100%

Jak wskazują odpowiedzi biorących udział w badaniu sędziów i prokuratorów, przypadki znoszenia podczas postępowania karnego klauzul tajności zdarzają się

w praktyce. Mają one jednak raczej charakter incydentalny. Mimo deklarowanego przez uczestników badania przeciętnego kilkuletniego stażu pracy<sup>43</sup>, większość z badanych spotykała się z sytuacjami odtajnienia materiałów niejawnych w toku postępowania karnego od 1 do 5 razy, a prawie co czwarty respondent w ogóle nie spotkał się z taką sytuacją. Jako zdecydowanie istotne czynniki dla utrzymywania w postępowaniu karnym klauzul tajności większość respondentów wskazywała czynniki merytoryczne, wynikające z potrzeby ochrony metod, osób lub samych informacji. Największe zresztą znaczenie udzielający odpowiedzi przypisywali potrzebie ochrony współpracowników lub pracowników organów i służb, które brały udział w operacyjnym rozpracowywaniu sprawy. Łączny odsetek twierdzeń, że czynnik ten ma zawsze lub często znaczenie dla podtrzymywania klauzuli niejawności na dokumentach, wyniósł 69,5%. Dla kolejnych 18,1% respondentów czynnik ten czasami ma znaczenie, a tylko 12,5% wskazań obejmowało odpowiedzi, że czynnik ten bądź to nigdy, bądź zwykle nie ma znaczenia. Warto jednak zauważyć, że również czynnik pozamerytoryczny, wyrażający się w przekonaniu o „zbyt dużym zakresie formalności związanych z odtajnieniem materiałów” był wymieniany przez sporą grupę respondentów jako czynnik o istotnym znaczeniu dla decyzji w tym przedmiocie. Jako okoliczność, która ma zawsze lub często znaczenie, wskazywało aż 36,4% biorących udział w ankiecie.

Zgodnie z art. 4 u.o.i.n. informacje niejawne mogą być udostępniane wyłącznie osobom dającym rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku lub do wykonywania zleconych tej osobie czynności. Natomiast zgodnie z art. 8 u.o.i.n., jeżeli informacjom niejawnym nadano określoną klauzulę tajności, to mogą być one udostępniane wyłącznie takiej osobie, która jest uprawniona na podstawie przepisów ustawy dotyczących dostępu do określonej klauzuli tajności. Ustawa rozróżnia zatem zakres ochrony w zależności od tego, czy chodzi o informację niejawną w znaczeniu materialnym, czy o informację niejawną, której nadano klauzulę tajności, a tym samym, która dodatkowo została formalnie zaklasyfikowana jako informacja niejawna. Obowiązek ochrony ustawa wprost formułuje wyłącznie wobec tych informacji, którym nadano klauzulę tajności, a zatem informacji niejawnych

---

<sup>43</sup> 32,9% respondentów wskazało, że wykonuje zawód (odpowiednio sędziego lub prokuratora) 6–10 lat, 21,9 % 11–15 lat, 23,3% 16–20 lat i 20,5 % – dłużej niż 20 lat.



w znaczeniu formalnym (art. 8 pkt 3 u.o.i.n.)<sup>44</sup>. Informacje takie mogą być przetwarzane wyłącznie w warunkach uniemożliwiających ich nieuprawnione ujawnienie, zgodnie z przepisami określającymi wymagania dotyczące kancelarii tajnych, bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, obiegu materiałów i środków bezpieczeństwa fizycznego, odpowiednich dla danego rodzaju klauzuli tajności. Jak długo natomiast danej informacji nie nadano klauzuli tajności, tak długo *de facto* nie znajdują do niej zastosowania wskazane ograniczenia. Nie znajduje do niej także zastosowania ochrona prawno-karna przewidziana w art. 265 i 266 § 2 k.k. Jak jednak już wcześniej wskazano, wyjątkowo w takiej sytuacji zastosowanie może znaleźć art. 231 k.k.

---

<sup>44</sup> Zob. też wyrok SA w Krakowie z 4.03.2014 r., II SA/KR 42/14, LEX nr 1443528: „1. Dla ochrony informacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, wystarczy element materialny, tzn. że stanowią one informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. Informacja niejawna chroniona jest zatem bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą. Jest ona bowiem niejawna z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści, lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie klasyfikacji. 2. Dla szerszej ochrony, wynikającej z art. 8 ustawy z 2010 r. o ochronie informacji niejawnych niezbędne są dwa elementy: materialny i formalny. Element materialny określa art. 1 ust. 1 tej ustawy, wskazujący na możliwość powstania określonej szkody, czy zagrożenia dóbr. Element formalny wyraża się w nadanej klauzuli tajności. Jednocześnie, zgodnie z art. 5 ustawy z 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, klauzulę taką można nadać tylko informacjom niejawnym w znaczeniu materialnym”.

## **IV. Zasady postępowania z materiałami opatrzonymi klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”**

Materiały, w których znajdują się informacje niejawne, mogą być udostępniane wyłącznie uprawnionym osobom, zaś ich przechowywanie, przemieszczanie i przetwarzanie możliwe jest wyłącznie w warunkach wykluczających nieuprawnione ujawnienie. Osobom nieuprawnionym odmawia się udostępnienia lub wydania materiału (art. 43 ust. 6 u.o.i.n.).

### **1. Krąg osób uprawnionych**

Zgodnie z treścią art. 43 ust. 6 u.o.i.n. kancelaria tajna lub komórka organizacyjna, w której przechowywane są materiały o klauzuli „poufne”, odmawia udostępnienia lub wydania materiału osobie nieuprawnionej. Natomiast stosownie do treści art. 21 u.o.i.n. wykonywanie pracy, pełnienie służby lub podejmowanie działań na zlecenie, z którymi wiąże się dostęp do informacji niejawnych o klauzuli co najmniej „poufne” wymaga odbycia szkolenia z zakresu ochrony informacji niejawnych oraz uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa. Uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa wymaga przejścia procedury sprawdzającej, która dla stanowisk związanych z dostępem do informacji o klauzuli „poufne” ma postać zwykłego postępowania sprawdzającego, a przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” poszerzonego postępowania sprawdzającego (art. 22 u.o.i.n.).

Obowiązek przejścia procedury sprawdzającej nie ma zastosowania do osób pełniących funkcje sędzię. Stosownie do treści art. 85 § 4 ustawy z 27.07.2011 r., o ustroju sądów powszechnych<sup>45</sup> wobec osoby pełniącej urząd na stanowisku sędziego postępowania sprawdzającego przewidzianego w ustawie o ochronie informacji niejawnych nie przeprowadza się. Przed przystąpieniem do pełnienia obowiązków sędziego zapoznaje się z przepisami o ochronie informacji niejawnych i składa oświadczenie o znajomości tych przepisów. Informacje niejawne mogą być udostępnione sędziemu tylko w zakresie niezbędnym do pełnienia urzędu na

---

<sup>45</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 133, dalej: „u.s.p.”

stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonej funkcji lub wykonywania powierzonych czynności. Z mocy art. 169 § 3 u.s.p. wskazaną regulację stosuje się odpowiednio do ławników, natomiast na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy z 20.06.1985 r. o Prokuraturze<sup>46</sup> – do prokuratorów. Zatem również ławnicy i prokuratorzy są zwolnieni z konieczności poddawania się postępowaniu sprawdzającemu, ale mają obowiązek zapoznania się z przepisami o ochronie informacji niejawnych i złożenia stosownego oświadczenia. Regulacja ta nie ma natomiast zastosowania zarówno do asesorów prokuratury (art. 100 ust. 1 ustawy o Prokuraturze *a contrario*), jak i innych pracowników sądów lub prokuratur, np. asystentów, referendarzy czy pracowników sekretariatów. Dostęp zatem do akt sprawy objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”, ale także „poufne”, jak również udział w czynnościach, podczas których ma miejsce przetwarzanie materiałów objętych takimi klauzulami, wreszcie udział w czynnościach procesowych, w których może dojść do ujawnienia informacji niejawnych objętych takimi klauzulami przez inną osobę niż prokurator, ławnik, sędzia, jest możliwy tylko pod warunkiem, że ma ona stosowne poświadczenie bezpieczeństwa.

Inaczej kształtuje się natomiast sytuacja procesowa stron, tj. oskarżonego i pokrzywdzonego (oskarżyciela posiłkowego) oraz ich procesowych reprezentantów (obrońców, pełnomocników, przedstawicieli ustawowych). Osoby te nie działają w procesie karnym, w którym przetwarzane są informacje niejawne w ramach stosunku służbowego, o którym mowa w art. 21 u.o.i.n. Nie pełnią one bowiem służby ani nie są zatrudnione na stanowiskach związanych z dostępem do informacji niejawnych. Podejmowane przez pełnomocnika pokrzywdzonego lub obrońcę oskarżonego

w procesie karnym czynności, choć wynikają ze stosunku zlecenia, to niewątpliwie innego niż ten, o którym mowa we wspomnianym przepisie. Już z tego względu ani do stron procesowych, ani do ich reprezentantów nie może być odnoszone wymaganie posiadania poświadczenia bezpieczeństwa.

Uprawnienia tych osób do zapoznawania się informacjami niejawnymi, w tym z informacjami objętymi klauzulami „ściśle tajne” oraz „tajne”, które są przetwarzane w procesie karnym, wynikają natomiast z reguł obowiązujących w procesie karnym

---

<sup>46</sup> Tekst jedn.. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.

i podlegają ocenie przez pryzmat tych reguł. Z zasady prawa do obrony oraz zasady rzetelnego postępowania wynika konieczność zagwarantowania stronom możliwości zapoznania się z wszystkimi dowodami ujawnionym w toku rozprawy<sup>47</sup>. Tryb, sposób i ograniczenia w realizowaniu tych praw zostały omówione w dalszych rozdziałach niniejszego opracowania<sup>48</sup>.

## **2. Środki bezpieczeństwa fizycznego**

Materiały opatrzone klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” mogą być przetwarzane wyłącznie przy zachowaniu właściwego systemu środków bezpieczeństwa fizycznego. Rodzaje takich środków, zasady szacowania ryzyka zagrożeń dla danego rodzaju informacji oraz związane z tym zasady doboru środków lub doboru kombinacji środków zostały określone w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 23.01.2014 r. w sprawie doboru i zakresu stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczenia informacji niejawnych<sup>49</sup>. Zgodnie z § 3 tego zarządzenia na system środków bezpieczeństwa fizycznego składają się: 1) personel bezpieczeństwa, tj. przeszkolone osoby, wykonujące czynności związane z fizyczną ochroną informacji niejawnych, w tym kontrolę dostępu do pomieszczeń lub obszarów, w których są przetwarzane informacje niejawne, 2) bariery fizyczne, tj. środki chroniące granice miejsca, w którym są przetwarzane informacje niejawne, w szczególności ogrodzenia, ściany, bramy, drzwi i okna; 3) szafy i zamki stosowane do przechowywania materiałów zawierających informacje niejawne lub zabezpieczające te informacje przed nieuprawnionym dostępem; 4) system kontroli dostępu – stosowany w celu zagwarantowania uzyskiwania dostępu do pomieszczenia lub obszaru, w którym są przetwarzane informacje niejawne, wyłącznie przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia; 5) system sygnalizacji włamania i napadu; 6) system dozoru wizyjnego.

---

<sup>47</sup> Zob. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów SN z 28.09.2000 r., III ZP 21/00, OSNP 2001, z. 2 poz. 30; por. też orzecznictwo cyt. w rozdziale II.

<sup>48</sup> Zob. bliżej rozdział V.1 i V.2.

<sup>49</sup> Dz.Urz. MS z 2014 r., poz. 32.

### 3. Kancelarie tajne

Materiały zawierające informacje niejawne opatrzone klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” przechowywane są w kancelariach tajnych. Ustawa o ochronie informacji niejawnych wskazuje, że obowiązek utworzenia kancelarii tajnej ciąży na kierowniku jednostki organizacyjnej, w której są przetwarzane informacje niejawne o wskazanych klauzulach. Uszczegółowienie tych obowiązków w odniesieniu do prezesów sądów powszechnych zostało zawarte w aktach wykonawczych. I tak stosownie do § 537 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12.12.2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej<sup>50</sup> obowiązek tworzenia wyodrębnionej komórki do spraw ochrony informacji niejawnych ciąży na prezesach sądów okręgowych i apelacyjnych. Ponadto istnieje możliwość utworzenia odpowiedniej komórki w sądach rejonowych, w których przetwarzana jest „wyjątkowo duża” liczba takich informacji. Zgodnie z § 5 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29.12.2011 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych<sup>51</sup> w sądach rejonowych, w których przetwarzane są informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, tworzy się samodzielne sekcje do spraw ochrony informacji niejawnych. Przy czym do dnia utworzenia samodzielnych sekcji do spraw ochrony informacji niejawnych w sądach rejonowych mogą funkcjonować oddziały kancelarii tajnych sądów okręgowych utworzone na mocy wcześniej obowiązujących przepisów (§ 32 zarządzenia MS z 29.12.2011 r.).

Kancelarie tajne są wyodrębnionymi komórkami organizacyjnymi podległymi pełnomocnikom ochrony i obsługiwany przez pracowników pionu ochrony. Szczegółowy sposób organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych w sądach i innych jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości został uregulowany w powołanym wcześniej zarządzeniu MS z 29.12.2011 r. Organizacja pracy kancelarii oraz sekcji ma zapewniać obok ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, także możliwość każdorazowego ustalenia, gdzie

---

<sup>50</sup> Dz.Urz. MS z 2003 r. Nr 5, poz. 22.

<sup>51</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29.12.2011 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz niektórych komórek organizacyjnych innych niż kancelaria tajna, a także sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych (Dz.Urz. MS z 2012 r., poz. 13), dalej: „zarządzenie MS z 29.12.2011 r.”.

znajduje się materiał o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, jak również kto, kiedy się z nim zapoznawał (art. 43 u.o.i.n.).

Realizacji pierwszego z tych celów ma służyć zasada, że materiały o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” kancelaria przechowuje i udostępnia wyłącznie osobom uprawnionym i wyłącznie w pomieszczeniach kancelarii oraz wydaje tylko do tych pomieszczeń. Materiały takie mogą być wyjątkowo udostępnione poza pomieszczeniami kancelarii oraz wydane poza te pomieszczenia jedynie kierownikowi jednostki organizacyjnej, w ramach której zorganizowana jest kancelaria tajna, innym uprawnionym osobom na zasadach określonych w odrębnych przepisach lub w innych wypadkach, po uzyskaniu pisemnej zgody kierownika jednostki organizacyjnej (§ 22 ust. 3 zarządzenia MS z 29.12.2011 r.).

Natomiast zapewnieniu wymagania kontroli obiegu informacji objętych klauzulami „ściśle tajne” i „tajne” oraz kontroli osób, które się z nimi zapoznawały, służą regulacje dotyczące tzw. urządzeń ewidencyjnych oraz karta zapoznania. Podstawowe urządzenia ewidencyjne to:

- 1) dziennik ewidencyjny – w którym rejestrowane są dokumenty otrzymane i wysłane w obiegu korespondencyjnym oraz dokumenty wytworzone w danej jednostce organizacyjnej, w której utworzono kancelarię tajną;
- 2) rejestr wydanych przedmiotów, w którym rejestruje się wszystkie nośniki informacji, na których utrwalono w danej jednostce organizacyjnej informacje niejawne oraz inne przedmioty wytworzone w tej jednostce, a podlegające ochronie jako informacje niejawne;
- 3) książka doręczeń przesyłek miejscowych prowadzona dla rejestracji materiałów wysyłanych z kancelarii tajnej bez pośrednictwa przewoźnika na terenie tej samej miejscowości;
- 4) wykaz przesyłek nadanych, w którym rejestruje się materiały wysłane za pośrednictwem przewoźnika.

„Karta zapoznania” tworzona jest dla każdego dokumentu, nośnika informacji lub przedmiotu objętego klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” przed jego udostępnieniem lub wydaniem, przy czym dla zbioru dokumentów (np. części akt) możliwe jest

stosowanie wspólnej, jednej karty zapoznania. W karcie rejestruje się każdorazowo fakt zapoznania się z dokumentem lub ze zbiorem dokumentów oraz dane osoby, która się zapoznawała (§ 23 zarządzenia MS z 29.12.2011 r.).

#### **4. Strefy ochronne**

W celu uniemożliwienia osobom nieuprawnionym uzyskania informacji niejawnej o klauzuli poufnej lub wyższej, na kierowniku jednostki organizacyjnej, w której przetwarzane są informacje niejawne, ciąży obowiązek zorganizowania strefy ochronnej, wprowadzenia systemu kontroli wejść i wyjść ze strefy, określenia uprawnień do przebywania w strefie (art. 46 u.o.i.n.). Informacje niejawne chronione klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” przetwarzane w strefie ochronnej I lub II (§ 4 i 5 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23.01.2014 r. w sprawie doboru i zakresu stosowania środków...). Warunki, jakim mają odpowiadać poszczególne strefy ochronne, zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 29.05.2012 r. w sprawie środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczenia informacji niejawnych<sup>52</sup>. Zgodnie z tym § 5 tego rozporządzenia strefa ochronna I obejmuje pomieszczenia lub obszary, w których przetwarzane są informacje niejawne, a które spełniają następujące wymagania:

- 1) wstęp do tego pomieszczenia lub obszaru umożliwi bezpośredni dostęp do informacji, które mają być przetwarzane;
- 2) w planie ochrony nadana jest najwyższa klauzula tajności przetwarzanych informacji niejawnych;
- 3) istnieją wyraźnie określone i zabezpieczone granice strefy;
- 4) wprowadzony jest system kontroli dostępu osób, tak aby dostęp ten miały wyłącznie osoby, które posiadają stosowane uprawnienia w zakresie dostępu do informacji niejawnych, w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby albo wykonywania czynności zleconych;

---

<sup>52</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 683.

5) w przypadku konieczności wstępu do strefy ochronnej I innych osób zapewnia się nadzór osoby uprawnionej lub równoważny mechanizm kontrolny,

6) wstęp do strefy ochronnej I może nastąpić tylko z innej strefy ochronnej.

Natomiast strefa ochronna II to strefa obejmująca pomieszczenia lub obszar, w którym informacje niejawne są przetwarzane w taki sposób, że wstęp do strefy nie umożliwia uzyskania bezpośredniego dostępu do tych informacji, a pomieszczenia te lub obszar spełniają następujące wymagania:

1) posiadają wyraźnie określone i zabezpieczone granice;

2) istnieje system kontroli dostępu osób, które posiadają odpowiednie uprawnienia dostępu do informacji niejawnych;

3) w przypadku konieczności wstępu innych osób zapewnia się nadzór osoby uprawnionej lub równoważne mechanizmy kontrolne;

4) wstęp możliwy jest wyłącznie ze strefy ochronnej.

## **5. Zasady postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych**

Zasady sporządzania, przechowywania, a także udostępniania protokołów przesłuchań oskarżonych, świadków, biegłych, kuratorów, jak również zasady przechowywania i udostępniania innych dokumentów i przedmiotów, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy oraz zasady powoływania się na takie przesłuchania, dokumenty lub przedmioty w pismach procesowych i w orzeczeniach uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20.02.2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 219.



Z przesłuchań oskarżonych, świadków, biegłych, kuratorów, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy, jak również z zatrzymania dokumentów lub przedmiotów, na które rozciąga się taki obowiązek, sporządza się odrębny protokół. W przypadku gdy zawarte w protokołach wyjaśnienia, zeznania, dokumenty lub przedmioty obejmują informacje niejawne, nadaje im się odpowiednie dla danej informacji klauzule tajności oraz wyłącza się je z akt sprawy, czyniąc o tym zmianę w odpowiednim miejscu akt. Wzmianka powinna zawierać informację określającą numer, pod jakim dany dokument został zarejestrowany we właściwym dla danego stopnia tajemnicy urzędzeniu ewidencyjnym prowadzonym zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych. Istnieje także możliwość nadania odpowiedniej klauzuli tajności, od „zastrzeżone” po „ściśle tajne”, całym aktom sprawy karnej lub poszczególnym ich tomom, jeżeli obejmują one okoliczności, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy. W postępowaniu przygotowawczym uprawnienie do nadania klauzuli tajności całym aktom lub poszczególnych im tomom ma prokurator, a w postępowaniu sądowym prezes sądu, w którym sprawa się toczy (§ 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20.02.2012 r.).

Udostępnienie osobom uprawnionym materiałów oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” następuje w kancelarii tajnej w obecności wyznaczonego pracownika tej kancelarii. Udostępnienie materiałów objętych niższymi klauzulami tajności może nastąpić także w sekretariacie sądu lub innym odpowiednim pomieszczeniu w obecności upoważnionego pracownika. Każde udostępnienie materiałów objętych klauzulami tajności odnotowuje się w karcie zapoznania.

Powoływanie się w pismach procesowych, a także w jawnych orzeczeniach na protokoły przesłuchań, dokumenty, przedmioty, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych, może następować tylko w taki sposób, że w miejsce danych dotyczących tych dowodów wpisuje się numer, pod którym dany dowód został zarejestrowany w urzędzeniu ewidencyjnym.

## **6. Kancelarie tajne i przetwarzanie danych objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” w świetle danych empirycznych**

Jak wynika z informacji udzielonych przez prezesów sądów okręgowych, obecnie kancelarie tajne zlokalizowane są we wszystkich 45 sądach okręgowych w Polsce. Bardziej zróżnicowana jest sytuacja, jeżeli chodzi o sądy rejonowe. W znacznej części sądów rejonowych istnieją bądź oddziały kancelarii tajnych sądów okręgowych, utworzone jeszcze na mocy wcześniej obowiązujących przepisów, bądź tworzone już na podstawie art. 44 u.o.i.n. oraz zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12.12.2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej<sup>54</sup>.

Istnieją jednak i takie sądy rejonowe, na terenie których nie ma wyodrębnionej kancelarii tajnej ani oddziału takiej kancelarii, ani samodzielnej sekcji. W takich sytuacjach sądy rejonowe korzystają ze stosownych instytucji innego sądu rejonowego, bądź – co ma miejsce częściej – z pomieszczeń kancelarii tajnej zlokalizowanej we właściwym sądzie okręgowym. Przykładem takiego rozwiązania jest sytuacja w obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Krakowie, gdzie na podstawie porozumienia Prezesa Sądu Okręgowego z Prezesami Sądów Rejonowych okręgu krakowskiego oraz porozumienia Dyrektora Sądu Okręgowego z Dyrektorami Sądów Rejonowych okręgu krakowskiego kancelaria tajna, która przetwarza informacje niejawne 10 sądów rejonowych okręgu krakowskiego, znajduje się w budynku Sądu Okręgowego w Krakowie. Warto przy tym zauważyć, że cztery sądy rejonowe tego okręgu, tj. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie, Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie oraz Sąd Rejonowy dla Krakowa Nowej Huty w Krakowie, zlokalizowane są w tym samym budynku co Sąd Okręgowy Krakowie.

Natomiast na terenie właściwości sądu okręgowego w Gliwicach utworzono dwie kancelarie tajne w rozumieniu art. 47 ust. 1 u.o.i.n. Jedną w Sądzie Okręgowym w Gliwicach, drugą – w Sądzie Okręgowym w Gliwicach Ośrodku Zamiejscowym w Rybniku. Z mocy porozumień zawartych pomiędzy Prezesem Sądu Okręgowego w Gliwicach a Prezesami sądów rejonowych w Gliwicach, Zabrze, Tarnowskich

---

<sup>54</sup> Dz.Urz. MS z 2003 r. Nr 5, poz. 22 ze zm.

Górach oraz Rudzie Śląskiej, materiały niejawne tych sądów przetwarzane są w kancelarii tajnej utworzonej w Sądzie Okręgowym w Gliwicach. Materiały niejawne sądów rejonowych w Rybniku, Raciborzu, Wodzisławiu Śląskim, Jastrzębiu Zdroju, Żorach przetwarzane są w kancelarii tajnej Sądu Okręgowego w Gliwicach Ośrodka Zamiejscowym w Rybniku.

Podobne porozumienia funkcjonują w okręgu Sądu Okręgowego w Bielsku Białej, którego kancelaria tajna obsługuje także sądy rejonowe w Bielsku-Białej, Cieszynie i Żywcu, oraz na terenie właściwości Sądu Okręgowego w Tarnowie, którego kancelaria tajna obsługuje także Sąd Rejonowy w Brzesku oraz Sąd Rejonowy w Bochni.

Jak wynika z przedstawionych powyżej, a przekazanych przez prezesów poszczególnych sądów okręgowych informacji, w sądach dość dobrze jest zorganizowana sieć kancelarii tajnych. Oznacza to względnie dobrą dostępność zarówno dla sądu, jak i dla stron procesowych do dokumentów znajdujących się w takiej kancelarii. Oddalenie geograficzne zdarza się wyłącznie w przypadku niektórych sądów rejonowych.

Dane te zgadzają się z danymi pochodzącymi z ankiety przeprowadzonej wśród sędziów i prokuratorów. Ogółem 93% respondentów odpowiedziało, że w jednostce, w której pracuje, istnieje wydzielone pomieszczenie przeznaczone do zaznajamiania się z materiałami objętymi klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”, 7% zadeklarowało brak istnienia takiego pomieszczenia. W rzeczywistości jednak brak takiego pomieszczenia deklarowali jedynie prokuratorzy (5 na 46 prokuratorów, którzy odpowiedzieli na tak postawione pytanie, zadeklarowało brak pomieszczenia w jednostce, w której pracują, umożliwiającego zapoznanie się z materiałami opatrzonymi klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”). Wszyscy natomiast sędziowie (w ankiecie brali udział wyłącznie sędziowie sądów okręgowych) odpowiedzieli, że w jednostce, w której pracują, istnieje stosowne pomieszczenie.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się, gdy chodzi o dostępność w poszczególnych sądach okręgowych oraz zlokalizowanych w obrębie ich właściwości sądach rejonowych pomieszczeń przeznaczonych do prowadzenia rozpraw z wykorzystaniem informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne”.

Przetwarzanie takich materiałów, także przez ich prezentowanie w toku rozprawy sądowej, wymaga odpowiednich warunków bezpieczeństwa, w postaci zapewnienia, że będzie to odbywało się co najmniej w warunkach strefy ochronnej I lub II, a ponadto, że sala taka zostanie zaopatrzona w certyfikowane przez ABW urządzenia zabezpieczające przed podsłuchem i w certyfikowane przez ABW urządzenia służące do nagrywania, odtwarzania informacji niejawnych z nośników zewnętrznych oraz w certyfikowane urządzenia służące do utrwalania prowadzonych czynności.

Istnienie sal umożliwiających prowadzenie rozpraw sądowych, podczas których będą przetwarzane informacje objęte klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”, zadeklarowali jedynie Prezesi Sądów Okręgowych w: Bielsku-Białej (sala na ok. 15 osób), Krakowie, Piotrkowie Trybunalskim, Przemyślu, Świdnicy, Toruniu oraz Warszawie. Ponadto w IV kwartale 2014 r. miały się rozpocząć odpowiednie prace adaptacyjne w celu przygotowania takiego pomieszczenia w Sądzie Okręgowym w Gdańsku.

W niektórych przypadkach w odpowiedzi na pytanie o istnienie specjalnych sal rozpraw umożliwiających przetwarzanie wysokozakluzulowanych informacji niejawnych wskazywano, że w razie potrzeby, *ad hoc*, zostały tworzone odpowiednie tymczasowe strefy ochronne wokół istniejącej sali rozpraw (taka informacja została przekazana m.in. w odniesieniu do Sądu Okręgowego w Białymstoku, Tarnowie, Włocławku oraz jednego z sądów rejonowych z okręgu rzeszowskiego). Na inne jeszcze rozwiązanie wskazywano w Sądzie Okręgowym w Płocku oraz w Sądzie Okręgowym w Warszawie-Pradze. W obu tych przypadkach wskazano, że w razie potrzeby przeprowadzenie rozprawy, w czasie której mają być przetwarzane informacje niejawne o klauzuli ściśle tajne lub tajne, korzysta się ze specjalnej sali umiejscowionej w Sądzie Najwyższym.

Zdecydowana jednak większość pytanych prezesów sądów okręgowych zadeklarowała brak istnienia zarówno w sądzie okręgowym, jak i w sądach rejonowych z obszaru właściwości danego sądu okręgowego pomieszczeń pozwalających na przeprowadzenie rozprawy, podczas której mają być przetwarzane informacje objęte klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”, nie wskazując jednak, jak w takich sytuacjach rozwiązuje się tę kwestię.

Z kolei udzielający odpowiedzi w badaniu ankietowym sędziowie i prokuratorzy na pytanie o istnienie specjalnego pomieszczenia do prowadzenia rozpraw z możliwością przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „tajne” i „ściśle tajne”, odpowiadali tak – 57% (42 wskazania), nie – 10% (7 wskazań), nie wiem – 33% (24 wskazania), przy czym rozkład był tutaj dość równy, jeżeli chodzi o porównanie pomiędzy grupą sędziów (tak odpowiedziało 59% biorących udział w ankiecie, nie – 15%, nie wiem – 26%) a prokuratorów (tak – 56,5%, nie – 6,5%, nie wiem – 37%).

**Zaprezentowane dane pozwalają na ogólniejszą refleksję istnienia pewnego deficytu w tej mierze. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby zapewnienie przynajmniej jednej odpowiednio zabezpieczonej i wyposażonej sali, w której możliwe byłoby odbywanie posiedzeń lub przeprowadzanie rozpraw, podczas których mogłoby następować przetwarzanie informacji niejawnych o klauzulach „ściśle tajne” i „tajne” w obszarze właściwości każdego sądu okręgowego.**

## **V. Dostęp w procesie karnym do materiałów objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”**

Kodeks postępowania karnego poświęca problematyce dostępu do akt zawierających informacje opatrzone klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” tylko jeden przepis. Jest to art. 156 § 4 k.p.k., stanowiący że: „Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli tajności <<tajne>> lub <<ściśle tajne>>, przeglądanie akt, sporządzanie odpisów i kserokopii (kopii) odbywa się z zachowaniem rygorów określonych przez prezesa sądu lub sąd. Uwierzytelnionych odpisów i kserokopii (kopii) nie wydaje się, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

### **1. Dostęp w postępowaniu przygotowawczym**

Jak wynika z treści art. 156 § 4 k.p.k. reguluje on wyłącznie problematykę dostępu stron do akt w postępowaniu przed sądem. Nie odnosi się natomiast do postępowania przygotowawczego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że prawo do obrony istnieje już w toku postępowania przygotowawczego, a możliwość zaznajamiania się przez podejrzanego z treścią zebranego materiału w sprawie jest jedną z jego zasadniczych gwarancji. W dniu 2.06.2014 r. weszła w życie nowelizacja art. 156 § 5 k.p.k., której celem było podkreślenie istotności tej gwarancji i zwiększenie dostępności dla stron akt postępowania przygotowawczego. Nowelizacja ta, w miejsce wcześniej obowiązującej reguły, że udostępnienie akt postępowania przygotowawczego następuje jedynie za zgodą prowadzącego (co miało podkreślać wyjątkowy charakter takiej sytuacji), wprowadziła regułę zgodnie z którą akta „udostępnia się”. Nadal jednak wymagane jest zarządzenie prowadzącego postępowanie przygotowawcze, co odróżnia „znaczenie” tego prawa od prawa stron do zaznajamiania się z treścią akt sprawy sądowej, którego realizacja nie wymaga formalnego zarządzenia (por. art. 156 § 1 k.p.k.). Przyczynami odmowy udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym mogą być: potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania bądź potrzeba ochrony ważnego interesu państwa. Jak można się spodziewać, właśnie te względy często mogą stać na przeszkodzie udostępnieniu podejrzanemu i jego obrońcy lub pokrzywdzonemu

i jego pełnomocnikowi akt postępowania przygotowawczego zawierających informacje niejawne<sup>55</sup>. Odmowa udostępnienia akt nie może być jednak utrzymywana dłużej niż do momentu, gdy istnieją podstawy do zamknięcia śledztwa, a podejrzany lub jego obrońca złożyli wcześniej wniosek o końcowe zaznajomienie z materiałami postępowania. Wyznaczając termin końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania, należy umożliwić podejrzanemu i jego obrońcy uprzednie przejście akt (art. 321 k.p.k.).

W przeprowadzonym badaniu ankietowym postawiono prokuratorom pytanie: Czy w latach 2012–2013 w przypadku, gdy materiały były objęte klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”, udzielała Pani/udzielał Pan zgody na zaznajomienie się z ich treścią przez oskarżonego lub jego obrońcę wcześniej niż w trybie końcowego zaznajomienia z materiałami. Największa grupa respondentów udzielających odpowiedzi na to pytanie stanowiąca 58,1% (25 odpowiedzi) odpowiedziała, że „nie”. Odpowiedź „tak” wskazało 4 prokuratorów (9,3%), „czasami” – 5 prokuratorów (11,6%), a nie pamiętam – 9 (20,9% udzielających odpowiedzi). Wyniki te wskazują, że jakkolwiek częstszą sytuacją jest nieudostępnianie podejrzanemu i jego obrońcy w postępowaniu przygotowawczym, przed czynnościami jego zakończenia, materiałów zawierających informacje niejawne wysokozakaluzulowane, to zdarzają się jednak sytuacje, w których ma to miejsce. Dziwi w tej sytuacji fakt braku ustawowej regulacji odnoszącej się do tej kwestii.

Potrzeba przeniesienia odpowiedniej kompetencji dla prokuratora co do wyrażania zgody na udostępnianie akt zawierających informacje niejawne do ustawy wydaje się szczególnie istotna w związku z uchwaloną 27.09.2013 r. nowelizacją kodeksu postępowania karnego i zmianami, jakie niesie ona w obszarze stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz w obszarze wspomnianej wyżej instytucji końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Podobnie: S. Steinborn, w: *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*, (red.) L. K. Paprzycki, LEX/el. 2014, komentarz do art. 156 k.p.k., teza 10.

<sup>56</sup> Na podstawie art. 1 ustawy z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247).

Zgodnie z obowiązującym już (od 2.06.2014 r.) § 5a art. 156 k.p.k. w razie złożenia w toku postępowania przygotowawczego wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się niezwłocznie akta sprawy w części zawierającej treść dowodów wskazanych we wniosku. Zgodnie zaś z art. 249a k.p.k., który zacznie obowiązywać 1.07.2015 r., podstawę orzeczenia o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania mogą stanowić jedynie ustalenia poczynione na podstawie dowodów jawnych dla oskarżonego i jego obrońcy. Z urzędu sąd będzie uwzględniał jedynie takie okoliczności, które będą korzystne dla oskarżonego. Niewątpliwie zdarzają się sytuacje, w których materiał uzasadniający stosowanie tymczasowego aresztowania zawiera informacje niejawne wysokozakluzulowane.

W literaturze postuluje się stosowanie odpowiednio także do postępowania przygotowawczego § 4 art. 156 k.p.k., i w konsekwencji przyjmuje, że organem władnym do określania rygorów przeglądania akt, sporządzania z nich odpisów i kopii jest prokurator<sup>57</sup>. Wsparcia dla tej argumentacji można poszukiwać w treści § 6 rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20.02.2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji<sup>58</sup>, który stwierdza, że w postępowaniu przygotowawczym dokumenty, akta lub przedmioty oznaczone klauzulą tajności są udostępniane stronom, ich obrońcom, pełnomocnikom oraz przedstawicielom ustawowym na zarządzenie prokuratora. Jest to jednak norma aktu wykonawczego. **Potrzebna byłaby natomiast także odpowiednia norma ustawowa przyznająca odpowiednie kompetencje prokuratorowi.**

Jeszcze większe problemy może nasuwać po 1.07.2015 r. nowe uregulowanie końcowego zaznajomienia z aktami postępowania przygotowawczego. Zgodnie z § 1 art. 321 k.p.k., jeżeli będą istniały podstawy do zamknięcia śledztwa, na wniosek podejrzanego, pokrzywdzonego, obrońcy lub pełnomocnika o umożliwienie końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania, prowadzący postępowanie

---

<sup>57</sup> Za odpowiednim stosowaniem art. 156 § 4 k.p.k. także do postępowania przygotowawczego i oddania odpowiedniej decyzji do rąk prokuratora M. Leciak, *Tajemnica państwowa...*, s. 338.

<sup>58</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 219; zob. też M. Leciak, *Tajemnica państwowa...*, s. 338.



będzie powiadamiał wnioskującego o możliwości przejrzenia akt i wyznaczał mu termin do zapoznania się z nimi, zapewniając udostępnienie akt sprawy wraz z informacją, jakie materiały z tych akt będą przekazywane sądowi wraz z aktem oskarżenia. Strony, obrońcy lub pełnomocnicy będą natomiast mogli w terminie 3 dni zawnioskować o uzupełnienie materiału dowodowego, który ma być przekazany do sądu wraz z aktem oskarżenia. Najistotniejszą zmianą z punktu widzenia omawianej problematyki będzie przyznanie pokrzywdzonemu (i jego pełnomocnikowi lub przedstawicielowi ustawowemu) prawa do informacji o wykonanych w postępowaniu przygotowawczym czynnościach, o zebranych materiałach i dowodach oraz ich treści. *De lege lata* prokurator nie ma obowiązku zaznajamiania z materiałami postępowania przygotowawczego pokrzywdzonego. Istnienie w tych materiałach informacji niejawnych, w tym informacji o klauzulach ściśle tajne lub tajne, jest irrelewantne z tego punktu widzenia.

Zmiana normatywna treści art. 321 k.p.k. pociągnie za sobą jednak kwestię uprawnienia do zaznajamiania z takimi materiałami już nie tylko podejrzanego, ale także pokrzywdzonego, i to zarówno z tymi materiałami, które jako podstawa aktu oskarżenia będą przekazywane do sądu, jak i tymi, które zostały w postępowaniu przygotowawczym wytworzone, ale ostatecznie z różnych powodów, być może również z powodu potrzeby ochrony samej informacji niejawnej, prokurator nie będzie chciał ich przekazywać do etapu postępowania sądowego. Dodatkowe komplikacje powstaną wówczas, gdy pokrzywdzony będzie nie jeden, ale gdy okaże się, że istnieje większa grupa pokrzywdzonych, która może liczyć dziesiątki, a nawet setki osób. Co prawda, taką okoliczność przewiduje § 2 znowelizowanego art. 321 k.p.k., stanowiący, że prokurator będzie mógł ograniczyć liczbę pokrzywdzonych, którym umożliwi końcowe zaznajomienie z materiałami postępowania, jeżeli będzie to konieczne dla jego prawidłowego toku. Zgodnie jednak z obowiązującym od 1.07.2015 r. brzmieniem § 2 tego przepisu w takiej sytuacji również i pozostali pokrzywdzeni mają prawo do przejrzenia akt, a prowadzący postępowanie zobowiązany jest udostępnić im akta sprawy wraz z informacją, jakie materiały z tych akt będą przekazane sądowi wraz z aktem oskarżenia<sup>59</sup>. Łatwo przewidzieć, że realizacja takich uprawnień, zwłaszcza w procesach o konfiguracjach

---

<sup>59</sup> Por. art. 12 pkt 1 lit. q rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2393.

wielopodmiotowych, z dziesiątkami pokrzywdzonych, stawia problem ochrony informacji niejawnych, w tym najwyżej zakluzulowanych, w położeniu co najmniej wątpliwym, o ile nie iluzorycznym. Inną zupełnie kwestią jest zagadnienie dotyczące zapewnienia faktycznych możliwości zaznajamiania się przez dziesiątki czy setki osób z materiałami znajdującymi się w kancelarii tajnej.

Reasumując ten wątek, istnieje pilna potrzeba ingerencji ustawodawczej w celu uregulowania problematyki dostępu do informacji niejawnych na etapie postępowania przygotowawczego. **Ingerencja ta musi uwzględniać zarówno specyfikę tego etapu postępowania, jak i w szczególności równe interesy, a tym samym możliwość różnicowania uprawnień stron tego postępowania, tj. podejrzanego i pokrzywdzonych.**

## **2. Dostęp stron do materiałów objętych klauzulą „ściśle tajne” oraz „tajne” w postępowaniu sądowym**

Problem dostępu stron do materiałów objętych klauzulą ściśle tajne lub tajne w postępowaniu sądowym powinien być rozważany na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, na płaszczyźnie dostępu do akt sprawy, względnie załączonych do nich przedmiotów, w szczególności nośników informacji lub dowodów rzeczowych zawierających informacje niejawne. Po drugie, na płaszczyźnie dostępu do czynności, w toku których mogą być ujawniane informacje niejawne.

Zgodnie z treścią cytowanego wcześniej art. 156 § 4 k.p.k. przeglądanie w toku postępowania sądowego akt obejmujących informacje niejawne chronione klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” odbywa się z zachowaniem rygorów określonych przez prezesa sądu lub sąd. Pierwszy problem, jaki się z tym wiąże, to problem ograniczenia prawa dostępu do akt. Przyjmuje się, że uprawnienie prezesa sądu, a także i samego sądu do określenia rygorów, w jakich ma następować przeglądanie takich materiałów, nie oznacza prawa do pozbawienia strony możliwości ich przeglądania. W trybie tym nie można zatem odmówić stronom ani innym uprawnionym osobom samego dostępu do akt. Nie można im też odmówić prawa wykonania odpisów lub kopii. Można jedynie wprowadzić warunki, w jakich ma to

następować<sup>60</sup>. Wyjątkiem jest uregulowanie instytucji świadka anonimowego zawarte w art. 184 k.p.k. Status świadka anonimowego nadawany jest z uwagi na uzasadnioną obawę niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia, wolności albo mienia świadka lub osoby dla niego najbliższej, a celem tej instytucji jest zachowanie w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka. Postępowanie w przedmiocie nadania statusu świadka anonimowego objęte jest tajemnicą jako informacja niejawna o klauzuli tajności „ściśle tajne” lub „tajne”. Również postępowanie zażaleniowe w przedmiocie nadania lub odmowy nadania świadkowi takiego status objęte jest tajemnicą jako informacja niejawna o klauzuli tajności „ściśle tajne” lub „tajne”. Protokół przesłuchania świadka anonimowego udostępniany jest oskarżonemu i jego obrońcy tylko w sposób uniemożliwiający ujawnienie okoliczności, które mogłyby prowadzić do deanonimizacji tożsamości świadka. Sytuacja ta jest zatem wyjątkiem od reguły określonej w art. 156 § 4 k.p.k.

Szczegółowy sposób udostępniania materiałów obejmujących informacje niejawne o klauzulach „ściśle tajne” lub „tajne” uregulowany został we wspomnianym już rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20.02.2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Paragraf 6 tego rozporządzenia przewiduje, że dokumenty, akta lub przedmioty oznaczone klauzulą tajności, z wyjątkiem jednak tych, o których mowa w art. 184 § 1 i art. 156 § 5a k.p.k., są udostępniane stronom, obrońcom i pełnomocnikom oraz przedstawicielom ustawowym na zarządzenie prezesa sądu, a przed uprawomocnieniem się orzeczenia na zarządzenie przewodniczącego składu orzekającego. Uregulowanie to odbiega nieco od przyjętego w art. 156 § 4 k.p.k. W szczególności w rozporządzeniu jest mowa o udostępnieniu materiałów na podstawie zarządzenia przewodniczącego składu orzekającego, podczas gdy kodeks powierza to uprawnienie „sądowi”. Oczywiście rozstrzygające znaczenie ma regulacja kodeksowa. W zarządzeniu powinno się znaleźć:

---

<sup>60</sup> P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt...*, s. 75; S. Steinborn, w: *Komentarz aktualizowany...*, komentarz do art. 156 teza 10.

- 1) wskazanie osoby, która ma się zapoznawać z dokumentami, aktami lub przedmiotami objętymi klauzulą tajności;
- 2) wskazanie zakresu, w jakim zapoznanie się może nastąpić; wskazanie to nie może prowadzić do ograniczenia zakresu merytorycznego, w jakim oskarżony lub jego obrońca może się zapoznawać z materiałami, które zostały zawnioskowane lub dopuszczone jako dowody w sprawie. Ograniczenie takie możliwe jest tylko w jednym przypadku, tj. w przypadku danych umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka anonimowego;
- 3) wskazanie sposobu udostępnienia materiałów, w szczególności, czy udostępnienie będzie polegało na fizycznym przekazaniu osobie uprawnionej odpowiedniego nośnika, na którym jest zawarta informacja niejawna, czy też np. będzie polegało na udostępnieniu pisemnego przekładu nagrania, tłumaczenia dokumentu itd.;
- 4) miejsca, w jakim następuje udostępnienie materiałów lub przedmiotów. Zwykle będzie to wskazanie właściwej kancelarii tajnej.

Osoba uprawniona może robić notatki oraz sporządzać odpisy z przedstawionych jej materiałów obejmujących informacje niejawne zakluzulowane jako „ściśle tajne” lub „tajne”. Takie odpisy lub notatki także jednak stają się nośnikami informacji niejawnych. Nie mogą zatem być swobodnie wynoszone poza obręb kancelarii tajnej. W takiej sytuacji na żądanie osoby uprawnionej należy założyć trwale oprawiony zbiór dokumentów do sporządzania notatek. Utworzonemu w ten sposób zbiorowi dokumentów nadaje się klauzulę tajności odpowiadającą najwyższej klauzuli tajności udostępnianych dokumentów, akt lub przedmiotów (§ 6 ust. 3 rozporządzenia z 20.02.2012 r.). Zbiór dokumentów tworzy się osobno dla każdej uprawnionej osobny i może być udostępniany wyłącznie tej osobie, dla której został utworzony. Jeżeli obejmuje informacje niejawne zakluzulowane jako „ściśle tajne” lub „tajne”, to jest przechowywany w kancelarii tajnej, stosownie do zasad obowiązujących dla tego rodzaju informacji niejawnej. Udostępnienie osobie uprawnionej tak wytworzonego przez nią zbioru dokumentów poza kancelarię tajną będzie możliwe tylko na podstawie decyzji sądu i tylko na czas rozprawy lub posiedzenia w sali lub

pomieszczeniu, w którym rozprawa lub posiedzenie się odbywa (§ 6 ust. 6 cytowanego rozporządzenia).

Na tym tle pojawia się jeszcze inna kwestia, a mianowicie dopuszczalność sporządzania przez oskarżonego i jego obrońcę, względnie przez pokrzywdzonego i jego pełnomocnika, notatek z rozprawy lub z posiedzenia prowadzonych z wyłączeniem jawności ze względu na obawę ujawnienia informacji objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”. Notatki, w których zawarte byłyby takie informacje, stają się ich nośnikiem, a tym samym materiałem, w którym są zawarte informacje niejawne. Notatkom tym nie można jednak nadać klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” z tej prostej przyczyny, że klauzulę taką nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału, równocześnie piastująca stanowisko lub pełniąca funkcję w jednym z podmiotów, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych, wymienionych w art. 1 ust. 2 tej ustawy. Ani obrońca oskarżonego, ani oskarżony nie są podmiotami objętymi hipotezą tego przepisu. Natomiast organ procesowy, przed którym odbywa się czynność, podczas której przetwarzane są informacje niejawne, nie jest uprawniony do zapoznawania się z dokumentacją wytwarzaną podczas tej czynności przez obrońcę. Naruszałoby to tajemnicę obrończą.

Problem możliwości wykonywania przez oskarżonego lub jego obrońcę notatek z rozprawy (posiedzenia), podczas którego przetwarzane są informacje niejawne, był sygnalizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W jednej ze skarg indywidualnych do tego organu, której przedmiotem był art. 156 § 4 k.p.k. oraz § 10 ust. 3 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2003 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji<sup>61</sup>, zarzucano m.in. fakt odmowy uwzględnienia przez sąd okręgowy wniosku obrońcy o wyrażenie zgody na sporządzanie notatek w trakcie rozprawy odbywającej się z wyłączeniem jawności, podczas której przetwarzane były informacje niejawne (stanowiące w ówczesnym czasie tajemnicę państwową). W uzasadnieniu skargi wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego podano, że sąd orzekający w sprawie

---

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 1087, poz. 1023.

odmówił uwzględnienia wniosku obrońców o wyrażenie zgody na wykonywanie przez nich notatek podczas rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności z uwagi na fakt przetwarzania w jej toku informacji zawierających tajemnicę państwową, gdyż jak stwierdził „przepisy szczególne dotyczące ochrony tajemnicy państwowej nie przewidują możliwości czynienia jakichkolwiek notatek z przebiegu rozprawy”. Warto zauważyć, że ani w dacie wydania wskazanego postanowienia (17.05.2010 r. – *vide* uzasadnienie postanowienia TK w sprawie SK 25/10), ani obecnie nie ma przepisów, które regulowałyby tę kwestię. W dacie wydawania wskazanego postanowienia przez sąd orzekający *in meriti* obowiązywało jednak rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2003 r. w sprawie sposobu postępowania (...). Paragraf 10 ust. 3 tego rozporządzenia przewidywał natomiast „że „sporządzanie kopii, odpisów, wyciągów i notatek z dokumentów oraz z akt oznaczonych klauzulą tajności jest niedopuszczalne”. Regulacja ta mogła dawać, choć wątpliwe, podstawy do interpretacji, w myśl której niedopuszczalne stawało się także czynienie notatek z przebiegu rozprawy, podczas której przetwarzane miały być materiały, które bądź już znajdowały się, bądź miały trafić do akt oznaczonych klauzulą tajności<sup>62</sup>. Wskazane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2003 r. zostało uchylone przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20.02.2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. W obowiązującym rozporządzeniu nie ma już odpowiednika dawnego § 10 ust. 3. Jest natomiast mowa (w § 6 ust. 2) o konieczności założenia na żądanie osoby uprawnionej trwale oprawionego zbioru dokumentów do sporządzenia notatek, który opatrywany jest klauzulą tajności odpowiadającą najwyższej klauzuli udostępnianych dokumentów, i który może być wydawany poza kancelarię tajną tylko na czas posiedzenia sądu lub rozprawy i tylko do sali, gdzie ma się odbywać to posiedzenie lub rozprawa. *Ratio legis* tego rozwiązania wskazuje, że celem jego przyjęcia było umożliwienie uczestnikom procesu, w tym oskarżonemu i jego obrońcy, ale też pokrzywdzonemu i jego

---

<sup>62</sup> Zob. uzasadnienie postanowienie TK z 10.07.2012 r., SK 25/10, s. 5; zob. też: M. Wąsek-Wiaderek, *Ograniczenia w dostępie do akt sprawy zawierających informacje niejawne a prawo do obrony*, w: *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011, s. 434.

pełnomocnikowi, wykonywania notatek zarówno podczas przygotowywania do rozprawy (w kancelarii tajnej), jak i podczas rozprawy. Tyle tylko, że notatki stanowiące materiały obejmujące informacje niejawne nie mogą być wykorzystywane gdzie indziej niż w kancelarii tajnej lub podczas rozprawy.

Podsumowując przedstawione regulacje prawne, w tym z punktu widzenia ich zasadności i celowości, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Niewątpliwie fakt, że akta sprawy karnej zawierają materiały objęte klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” stanowi utrudnienie dla stron. Samo jednak występowanie takiej klauzuli na materiałach procesowych nie oznacza uniemożliwienia zapoznawania się przez stronę z jego treścią i nie powinno w praktyce do tego prowadzić. Wyłączenie możliwości zapoznawania się przez stronę z danego rodzaju materiałem procesowym może nastąpić jedynie wówczas, gdy istnieje ku temu wyraźna ustawowa podstawa. *De lege lata* dotyczy to tylko okoliczności, które mogłyby prowadzić do ujawnienia tożsamości świadka anonimowego. Od strony normatywnej zatem istnienie na części, a nawet i na całości materiałów postępowania karnego klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” nie ogranicza prawa strony do informacji o treści tych materiałów. Ograniczenia wiążą się natomiast z miejscem, w którym może następować zaznajamianie się z treścią tych materiałów, oraz z możliwością i sposobem przetwarzania zawartych w nich informacji niejawnych. Miejscem udostępnienia takich materiałów może być bowiem – zgodnie z treścią zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29.12.2011 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz niektórych komórek organizacyjnych innych niż kancelaria tajna, a także sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych – kancelaria tajna. Wykonywane – czy osobiście przez stronę, czy przez jej reprezentanta prawnego – notatki i odpisy z takich materiałów, podobnie jak ich kopie, wyciągi lub wydruki mogą być przetwarzane także tylko na terenie kancelarii tajnej lub podczas rozprawy bądź posiedzenia sądu w pomieszczeniu, w którym się one odbywają.

Niewątpliwie sytuacja taka stanowi pewne utrudnienie w wykonywaniu oznaczonych czynności z wykorzystaniem informacji niejawnych. Może być to w szczególności uciążliwe dla strony lub jej reprezentanta przy sporządzaniu środka zaskarżenia. Jak jednak wcześniej wskazano, tego rodzaju ograniczenia wykonywania prawa do

obrony, polegające na konieczności zapoznawania się przez obronę z aktami sprawy wyłącznie w specjalnie przeznaczonych do tego, chronionych pomieszczeniach, nie stanowi jeszcze naruszenia ani norm konstytucyjnych, ani reguł wynikających z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka<sup>63</sup>. Jako naruszenie kwalifikowane będzie natomiast uniemożliwienie oskarżonemu lub jego adwokatowi sporządzania notatek lub uniemożliwienie skorzystania z nich w trakcie posiedzenia, na którym ma nastąpić przedstawienie stanowiska strony<sup>64</sup>. Istotne znaczenie dalej ma kwestia, czy dane ograniczenie dotyczy wszystkich podmiotów biorących udział w procesie. W szczególności, czy ograniczenia te w jednakowym stopniu odnoszą się do oskarżyciela<sup>65</sup>. W Polsce zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy z mocy prawa (odpowiednio art. 85 ust. 4 u.s.p., art. 100 ust. 1 ustawy o Prokuraturze) zwolnieni są z obowiązku poddawania się procedurze sprawdzającej i uzyskiwania poświadczenia bezpieczeństwa. Prawo dostępu w procesie karnym do materiałów zawierających informacje niejawne zaklasyfikowane jako „ściśle tajne” i „tajne” posiadają oni z racji pełnionego urzędu. Jednakże ani sędzia, ani prokurator nie mają nieograniczonego dostępu do materiałów obejmujących takie informacje. Obowiązują ich te same ograniczenia w zakresie korzystania z takich materiałów, jak przewidziane dla pozostałych uprawnionych podmiotów. Problemem natomiast, który pojawia się w świetle omówionej regulacji, jest jej umiejscowienie w hierarchii źródeł prawa. Ograniczenia w korzystaniu przez oskarżonego lub jego obrońcę z materiałów postępowania karnego zawierających informacje niejawne są ograniczeniami w wykonywaniu prawa do obrony. „Ze względu na chronione wartości, jakimi są prawo oskarżonego do obrony i ochrona informacji niejawnych, a które mogą pozostawać w konflikcie, pożądane byłoby stworzenie, na poziomie ustawy, spójnego i precyzyjnego mechanizmu udostępniania tego typu informacji w procesie karnym”<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Wyrok ETPCz w sprawie *Welke i Białek przeciwko Polsce*, pkt 65.

<sup>64</sup> Decyzja ETPCz 15.06.2000 r. sprawie *Pullicino przeciwko Malcie*, skarga nr 45441/99.

<sup>65</sup> Decyzja ETPCz 15.06.2000 r. sprawie *Pullicino przeciwko Malcie*, por. także stanowisko Ministra Sprawiedliwości wyrażone w postępowaniu przed TK w sprawie SK 25/10 i stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie *Welke i Białek przeciwko Polsce*, pkt 53; *Matyjek przeciwko Polsce*, pkt 60.

<sup>66</sup> Uzasadnienie postanowienia TK w sprawie SK 25/10.