



IWONA STANKOWSKA

Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz
Wydawnictwo LexisNexis, seria Komentarze praktyczne,
Warszawa 2011, s. 248

W wejście w życie 2 stycznia 2011 r. ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹ bez wątpienia uczyniło aktualnym problem opracowania komentarza do tego aktu prawnego, który ułatwiłby przede wszystkim praktyczną interpretację nowo powołanych konstrukcji normatywnych. Wyzwanie to – przyznać trzeba – dość szybko podjęła I. Stankowska w recenzowanej pracy. Widoczny pośpiech w opracowywaniu uwag do nowej ustawy nie pozostał wprawdzie bez uszczerbku dla ich warstwy merytorycznej, niemniej Autorce mimo wszystko należy się swoisty laur pierwszeństwa z uwagi na stworzenie pierwszego komentarza w tym zakresie. Z drugiej znowu strony nie sposób przyznać opracowaniu charakteru w pełni pionierskiego, wszak wiele rozwiązań normatywnych zawartych w nowej ustawie jest zbliżonych swym charakterem czy wręcz tożsamyh z poprzednimi regulacjami prawnymi. Te natomiast zostały już szeroko omówione w literaturze, zarówno w licznych rozprawach monograficznych, jak i komentarzu do wcześniej obowiązującej ustawy z 1999 r.²

Struktura pracy jest przejrzysta i nie budzi zastrzeżeń. Składa się ona z kilku zasadniczych części: „Wykaz skrótów”; „Przedmowa”; „Komentarz do ustawy”; „Literatura”; „Akty prawne”; „Orzecznictwo”.

We wskazanej „Przedmowie” Autorka przedstawia krótko racje, które skłoniły ustawodawcę do przemodelowania krajowego systemu ochrony informacji niejawnych oraz poszczególne etapy procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia nowej ustawy. I. Stankowska już w tym miejscu, powielając, niestety,

¹ Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

² Zob. T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2007; M. Leciak, Recenzja książki T. Szewca, *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz* (Warszawa 2007), „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1.

niewiele argumenty ustawodawcy zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy³, wylicza wszelkie – jej zdaniem – walory nowych rozwiązań normatywnych.

Jeżeli chodzi o ocenę samego komentarza do ustawy, to Autorka w sposób dość jasny i zrozumiały prezentuje konkretne instrumenty prawne ustanowione celem ochrony informacji niejawnych, związane m.in. z ich klasyfikowaniem, organizacją tej ochrony, szkoleniem w zakresie ochrony informacji niejawnych, bezpieczeństwem osobowym, postępowaniem odwoławczym i skargowym, funkcjonowaniem kancelarii tajnych i środkami bezpieczeństwa fizycznego, bezpieczeństwem teleinformatycznym oraz przemysłowym, a także ewidencją i udostępnianiem danych oraz akt postępowania sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających i postępowań bezpieczeństwa przemysłowego.

Z drugiej jednak strony czytelnikowi należy się wyjaśnienie, iż dokonana analiza ma charakter dość zgeneralizowany. Wnikliwość dociekań Autorki należy wielokrotnie uznać za niezadowalającą, wszak stroni ona od innej niż pobieżna tylko oceny nowych rozwiązań prawnych, zaś wielu problemów normatywnych istniejących już na gruncie ustawy z 1999 r. nawet nie sygnalizuje. Dla przykładu tylko można powołać się na powierzchowną interpretację art. 1 ust. 2 ustawy (wskazującego na katalog adresatów ustawy), pojęć zawartych w tzw. słowniczku ustawowym w art. 2 ustawy czy też w zasadzie zupełny brak analizy definicji informacji niejawnych o określonych klauzulach tajności z art. 5 ust. 1–4 ustawy, jako bez wątpienia kluczowych w zakresie przeprowadzonych zmian normatywnych. W odniesieniu do tego ostatniego problemu, Autorka rezygnując z bliższej – koniecznej jak się wydaje w tym przypadku – interpretacji elementów normatywnych współtworzących wspomniane definicje prawne, ponownie powieliła w sposób nieprzemyślany i bezkrytyczny argumenty przedstawione w uzasadnieniu do projektu ustawy. Czyni to z wyraźnym uszczerbkiem dla swej pracy, wszak w istocie zarówno w tym przypadku, jak i w odniesieniu do wielu innych kwestii nie sposób dociec, jakie faktycznie stanowisko I. Stankowska zajmuje. Przykładowo wystarczy tylko podać, iż Autorka z jednej strony trafnie dostrzega nieostre sformułowanie klauzul normatywnych z art. 5 ust. 1–4 ustawy, z drugiej natomiast niezrozumiale w związku z tym twierdzi, iż rozwiązania te przyczynią się do zmniejszenia liczby informacji, którym nadaje się klauzulę tajności i do uporządkowania oraz uproszczenia systemu klasyfikowania informacji⁴.

Trzeba też nadmienić, iż jakkolwiek ustawa o ochronie informacji niejawnych jest aktem prawa administracyjnego, to jednak wiele związanych z nią problemów ma wyraźnie zauważalne tło konstytucyjne, prawnoprocesowe czy karnoprawne. Autorka tego typu relacji, niestety, nie tylko nie poddaje analizie, ale wręcz w ogóle nie dostrzega, co również można uznać za niedostatek komen-

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 16 lutego 2010 r., Druk Nr 2791.

⁴ Zob. I. Stankowska, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 16–17 i 36–37.

tarza. Dla przykładu mowa o ocenie obowiązujących rozwiązań normatywnych w zakresie definicji informacji niejawnych w kontekście konstytucyjnych klauzul imitacyjnych (np. art. 31 ust. 3 Konstytucji) czy problemie odpowiedzialności, w tym karnoprawnej, urzędnika za możliwe nadużycia w zakresie klasyfikowania informacji niejawnych⁵. Być może Autorka miałaby szanse odnieść się choćby częściowo do tego rodzaju relacji normatywnych, gdyby poddała krótkiej nawet analizie zmiany dokonane z mocy ustawy w ponad 100 innych aktach normatywnych (art. 74-180 ustawy). Zmian tych nie przywołano nawet w tekście ustawy, a sposób ich przeprowadzenia budzić powinien istotne wątpliwości. Okazuje się on wszak zupełnie niejednolity i nie zawsze koresponduje z przyjętą w nowej ustawie koncepcją ochrony informacji niejawnych, prowadząc do niekonsekwencji terminologicznej w krajowym porządku prawnym. W niektórych poddanych nowelizacji aktach prawnych ochronie tej podlegają bowiem teraz tylko te informacje niejawne, które zaopatrzone w gryf tajności (np. art. 179 § 1 i art. 181 § 1 k.p.k., art. 265 § 1 i art. 266 § 2 k.k.), w innych ochrona ta jest niezależna od nadanej klauzuli (np. art. 30 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶; art. 226 k.p.k.; art. 248 § 1 k.p.c.). Inna jeszcze przyjęta przez ustawodawcę koncepcja nowelizacyjna zakłada z kolei ochronę „tajemnicy prawnie chronionej” (zob. art. 57 ust. 1 ustawy dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej⁷).

Zrezygnowano też, niestety, z analizy przepisów przejściowych i końcowych zawartych w art. 180-191 ustawy. Mając na uwadze implikacje praktyczne wskazanych regulacji normatywnych, interpretacja tego typu wydaje się niezwykle potrzebna.

W pracy nie zamieszczono przepisów wykonawczych do ustawy, co Autorka uzasadnia trwającymi pracami legislacyjnym w tej mierze w chwili oddawania komentarza do druku.

Co do walorów bibliograficznych opracowania, to czytelnik może także w tym względzie poczuć się nieco zawiedziony. Wykaz literatury, z której skorzystała Autorka, jest wszak niezwykle ubogi i liczy zaledwie 14 opracowań. Obejmują one przede wszystkim prace z zakresu prawa administracyjnego. Można rzecz jasna – częściowo zasadnie – argumentować, że przecież opracowanie dotyczy nowego aktu normatywnego, jak dotąd niekomentowanego w literaturze. Niemniej jednak

⁵ Zauważyć wszak trzeba, że wprowadzenie formalnej ochrony informacji niejawnych skutkuje tym, iż w przypadkach, np. umyślnego nienadania gryfu tajności, urzędnik nie będzie ponosił odpowiedzialności karnej, bowiem po nowelizacji do realizacji znamion przestępstw z art. 265 § 1-3 k.k. i art. 266 § 2 k.k. dojść może tylko wtedy, gdy ujawniona informacja posiadała klauzulę tajności. Odpowiedzialność na podstawie innych regulacji prawno Karnych również wydaje się istotnie ograniczona. Ewentualnie rozważać można wypełnienie znamion art. 231 k.k. przy założeniu, iż urzędnik posiada zarazem przymiot funkcjonariusza publicznego (zob. M. Leciak, *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009, s. 89).

⁶ Dz.U. Nr 133, poz. 882 i 883 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1117 ze zm.

wiele problemów normatywnych związanych z przedmiotową ustawą pozostawało aktualnymi już na gruncie ustawy z 1999 r., co do której można przecież odnaleźć niezwykle szeroki katalog przydatnych opracowań naukowych⁸.

Jeżeli chodzi o wykaz orzecznictwa zamieszczonego w pracy, to również w tej mierze można odczuć spory niedosyt. Wybór ten razi wszak przypadkowością. Autorka skorzystała szeroko z poglądów NSA i WSA, co z uwagi na charakter ustawy należy uznać, oczywiście, za w pełni zasadne. Jednakże nie dotyczy to zaprezentowanego orzecznictwa TK⁹ oraz SN¹⁰. Aspekt przypadkowości odnosi się zresztą także do zamieszczonego w pracy wykazu aktów prawnych.

Dokonując podsumowania powyższych uwag i oceny warstwy merytorycznej pracy, wypada przypomnieć, iż została ona wydana w ramach serii wydawniczej „Komentarze praktyczne”. Zresztą sama Autorka sugeruje wyraźnie, że krąg jej adresatów obejmuje przede wszystkim te osoby, które w codziennej pracy stykają się z przedmiotową problematyką. Bez wątpienia zatem to właśnie praktyka zweryfikuje przydatność recenzowanego komentarza. Wydaje się jednak, że Autorce nie udało się w pełni odnaleźć należytej proporcji pomiędzy w pewnym czasie stopniu – z uwagi na charakter opracowania – koniecznym minimalizmem treściowym a merytoryczną wartością czynionych wywodów i ich praktyczną przydatnością. Wprawdzie recenzowane opracowanie uzupełnia istniejącą lukę w zakresie braku dzieła komentatorskiego do nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych. Niemniej jednak zarówno sam komentarz, jak i elementy dodatkowe monografii sprawiają wrażenie opracowanych w pośpiechu, co skutkuje tym, że dokonana przez I. Stankowską analiza jest nazbyt pobieżna, a sama Autorka – z zauważalnym dystansem do zagadnień interpretacyjnie trudnych – nie stara się nawet zwrócić uwagi czytelnika na konkretne problemy związane z tytułową problematyką, nie mówiąc już o przedstawieniu w tej mierze własnego stanowiska.

Michał Leciak

⁸ Zob. m.in. M. i R. Taradejna, *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli*, Warszawa 1999; L. Aponowicz, *Ochrona informacji w przepisach prawnych oraz zasady fizycznej ochrony informacji niejawnych*, Tarnobrzeg 2000; B. Fischer, *Przestępstwa komputerowe i ochrona informacji. Aspekty prawnokryminalistyczne*, Kraków 2000; A. Żebrowski, W. Kwiatkowski, *Bezpieczeństwo informacji III Rzeczypospolitej*, Kraków 2000; A.M. Dereń, *Prawna ochrona informacji w krajowym ustawodawstwie. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2001; D. Jęda, *Ochrona informacji niejawnych. Nowe rozwiązania*, Warszawa 2005; S. Hoc, *Karnoprawna ochrona informacji*, Opole 2009; M. Leciak, *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnych i procesie karnym*, Toruń 2009; T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007; M. Polok, *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2006.

⁹ Zob. m.in. uchwała TK z dnia 13 czerwca 1994 r., W 3/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 26; wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK 2009, Nr 9, poz. 135; postanowienie TK z dnia 26 listopada 2010 r., K 33/09, OTK 2010, Nr 9, poz. 116.

¹⁰ Zob. m.in. wyrok SN z dnia 8 marca 2007 r., I KZP 30/06, OSNKW 2007, Nr 4, poz. 32; uchwała SN z dnia 26 marca 2009 r., I KZP 35/08, OSNKW 2009, Nr 5, poz. 33.