

## Metodologia badań bezpieczeństwa informacji niejawnych w aspekcie osobowym

**Streszczenie:** Zapewnienie bezpieczeństwa informacjom niejawnym można i należy rozpatrywać w dwóch głównych aspektach, tj. osobowym, czyli intelektualnym, oraz w aspekcie stosowanych zabezpieczeń fizycznych, w tym informatycznych, kryptograficznych i elektromagnetycznych. W niniejszym rozdziale zaprezentowano metodologię oraz wyniki badania empirycznego 353 kierowników jednostek organizacyjnych oraz pełnomocników ochrony, a zatem osób ustawowo uprawnionych i zobowiązanych do kreowania systemu ochrony informacji niejawnych przetwarzanych w danej instytucji. Wstępna część obejmuje uzasadnienie wyboru rodzaju populacji oraz określenie minimalnej wielkości próby reprezentatywnej, umożliwiające uogólnienie otrzymanych wyników na całą populację. Jako narzędzia badawczego użyto anonimowej ankiety, której transparentna konstrukcja przyczyniła się do uzyskania wysokiego poziomu kompletności odpowiedzi. W celu potwierdzenia posiadania przez danego respondenta cech niezbędnych do partycypacji w badaniu zastosowano tzw. pytania kontrolne. Badaniami objęto Policję i Straż Graniczną, a także Wojsko Polskie, w tym żołnierzy Żandarmerii Wojskowej. Analiza rezultatów badania 353 osób pozwoliła na sformułowanie aposteriorycznych wniosków, między innymi w zakresie percepcji i poziomu świadomości zagrożeń dla chronionych tajemnic, przyczyn ujawniania lub bezprawnego wykorzystywania powierzonych informacji niejawnych, współdziałania z kontrwywiadem cywilnym i wojskowym, a także znajomości i rozumienia kluczowych przepisów prawa. Wzbogacenie badań empirycznych o niezbędne badania dogmatycznoprawne pozwoliło na sformułowanie kilku konstatacji w zakresie sposobu zatrudniania osób na stanowiska kierownicze w administracji rządowej, zasad etyki urzędnika i prowadzenia szkoleń z zakresu bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony tajemnic publicznoprawnych.

**Słowa kluczowe:** badania ankietowe, informacje niejawne, bezpieczeństwo narodowe, ujawnienie

### Methodology of research on the classified information security in the personal aspect

**Summary:** Security of classified information should be considered in two general cases: one of them being personal case, and the second being usage of physical protection, for instance, IT, cryptography and electromagnetic protection. This chapter presents research methodology and results of empirical research on 353 persons statutorily authorized and obliged to create a system for the protection of classified information processed in a given institution: managers of organisational entities and security officers. The introduction covers the explanation for population

choice and the determination of the minimum size of the representative sample possible to generalize the results on the whole population. The research instrument used in this study was anonymous poll, and that transparent construction led to receiving highly complete answers. Control questions were used to confirm each respondent's holding of necessary attributes to participate in this research. The study included Police, border guard, and Polish army, including soldiers of Military Police. Analysis of research results of 353 people allowed formulation of aposterior conclusions in terms of perception and awareness level of threats to protected secrets, reasons for disclosure of entrusted classified information or unlawful usage of them, cooperation with civil and military counterintelligence, as well as knowledge and understanding of key legal provisions. Supplementing empirical research with necessary dogmatic and legal study allowed formulating findings on the matter of employing people for managerial positions in government administration, the rules of ethics of an official, and conducting training in the field of state security, including the protection of public-law secrets.

**Keywords:** *survey research, classified information, national security, disclosure*

## Wstęp

Należy zauważyć, że prawodawca w kolejnych ustawach – z 1982 r.<sup>1</sup>, 1999 r.<sup>2</sup> i 2010 r.<sup>3</sup> – regulujących ochronę tajemnicy państwowej, a następnie – informacji niejawnych, dostosował sposób ich ochrony do struktury organizacyjnej administracji publicznej, która w związku z imperatywem sprawnego działania jest złożona z jednostek organizacyjnych o różnym zakresie kompetencji. Wyjątkiem od tej zasady są niepubliczne podmioty gospodarcze wykonujące usługi lub dostawy na rzecz państwa, których realizacja jest związana z udostępnieniem informacji niejawnych<sup>4</sup>. Zasadniczym modelem jest więc wytwarzanie, modyfikowanie oraz archiwizowanie albo niszczenie informacji niejawnych w jednostce organizacyjnej administracji publicznej, która je przetwarza. Taką jednostką może być np. komenda powiatowa policji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów albo określona ambasada RP lub urząd gminy. Przedmiotowe ujęcie struktury administracji publicznej jest zbieżne z klasycznym modelem administracji

---

<sup>1</sup> Nieobowiązująca ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. z 1982 r. Nr 40 poz. 271 ze zm.).

<sup>2</sup> Nieobowiązująca ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 1999 r. Nr 11 poz. 95 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm.).

<sup>4</sup> Przedsiębiorstwa niebędące jednostkami administracji publicznej w celu uzyskania zdolności do ochrony informacji niejawnych o klauzuli „poufne” i wyższej, zobowiązane są do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego wydawanego przez ABW lub SKW po przeprowadzeniu postępowania bezpieczeństwa przemysłowego według procedury określonej w rozdziale 9 ustawy o.i.n.

przedstawionym na początku XX wieku przez M. Webera<sup>5</sup>. Należy nadmienić, że prawodawca w art. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych z 2010 r. (dalej: ustawa o.i.n.) wskazał organy władzy publicznej szczególnie zobowiązane do jej stosowania. Jednostka organizacyjna jako uporządkowany zbiór komórek realizujących zadania merytoryczne jest zatem środowiskiem, które w zależności od przyjętego systemu ochrony będzie zapewniać bezpieczeństwo informacji niejawnych, może jednak również sprzyjać ich nieuprawnionemu ujawnieniu bądź zniszczeniu.

### **Uzasadnienie wyboru populacji do badań w kontekście siły jej oddziaływania na system ochrony informacji niejawnych**

Na podstawie adekwatnych przepisów prawa należy przyjąć, że kluczowymi osobami programującymi i nadzorującymi funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych w danej jednostce organizacyjnej są jej kierownik oraz jego pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych (dalej: pełnomocnik ochrony). Normodawca w szczególny sposób zobowiązał i jednocześnie upoważnił wymienione osoby – w art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o.i.n. *expressis verbis* uczynił bowiem odpowiedzialnym za ochronę informacji niejawnych w jednostce organizacyjnej jej kierownika, a za nadzór nad przestrzeganiem adekwatnych w tej materii przepisów – pełnomocnika ochrony. Ponadto, w celu wykonania wspomnianego we wstępie imperatywu, zobligował kierownika przede wszystkim do zorganizowania i zapewnienia funkcjonowania systemu ochrony. Należy nadmienić, że ustawodawca, używając w redakcji przepisu zwrotu „w szczególności”, wymienia przywołane powinności jako konieczne, nie wyłączając

---

<sup>5</sup> W teorii M. Webera nowoczesna administracja to administracja legalna – oparta na ustanowionych prawem zasadach formalnych – w przeciwieństwie do arbitralnych rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie łaski albo nielaski „pana” w systemie administracji tradycyjnej. Autor wskazuje, że kierownik instytucji realizuje legalnie posiadane kompetencje za pośrednictwem „biurokratycznego sztabu administracyjnego”, który został zdefiniowany jako grupa pojedynczych urzędników charakteryzujących się następującymi przymiotami: udziałem w naborze uwzględniającym fachowe kwalifikacje, wolą zajmowania stanowiska na podstawie kontraktu (nie poddaństwa), pełnieniem urzędu zawodowo – jako jedyne źródło dochodu, posiadaniem własnych kompetencji i miejsca w hierarchii z możliwością awansu, realizacją wyłącznie uprawnionych poleceń kierownika, poddaniem się urzędowej kontroli i dyscyplinie, brakiem możliwości zawłaszczenia piastowanego urzędu, prawem rozwiązywania kontraktu i odejścia z urzędu. Zob. szerzej M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, PWN, Warszawa 2002, s. 164 i n.

jednak możliwości podejmowania innych czynności albo środków dla zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanych informacji niejawnych<sup>6</sup>.

Przyjęta regulacja wydaje się jak najbardziej racjonalna, ponieważ to kierownik danej instytucji dysponuje budżetem umożliwiającym sfinansowanie środków ochrony fizycznej i teleinformatycznej lub kosztów zaangażowania wyspecjalizowanych uzbrojonych formacji do ochrony obiektów albo zakupu innych elementów, np. urządzeń antypodśluchowych. Przede wszystkim jednak kierownik jednostki albo osoba uprawniona do obsady stanowiska lub zlecenia prac decyduje o doborze pracowników na stanowiska związane z dostępem do informacji niejawnych o określonej klauzuli. Umiejętnie prowadzona polityka personalna może efektywnie przyczyniać się do zwiększenia bezpieczeństwa przetwarzanych tajemnic<sup>7</sup>. Nabywanie przez pracowników kwalifikacji do zajmowania stanowisk związanych z dostępem do najważniejszych informacji niejawnych, a więc o klauzuli „tajne” i „ściśle tajne”, jest związane z wystąpieniem przez uprawnionego wnioskodawcę do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) o przeprowadzenie poszerzonego postępowania sprawdzającego w celu wydania poświadczenia bezpieczeństwa (ewentualnie zlecenie realizacji postępowania pełnomocnikowi ochrony, o ile posiada taką kompetencję na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy o.i.n). Dodatkowo kierownik, na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy, może wystąpić do właściwego ministra o udzielenie zgody na udostępnienie tajnych albo ściśle tajnych informacji pracownikowi nieposiadającemu odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa, a w razie braku podległości pod organy naczelne skierować podanie w tej sprawie odpowiednio wg właściwości rzeczowej do szefa ABW albo SKW.

---

<sup>6</sup> Ustawodawca w art. 2 pkt 5 ustawy o.i.n. wprowadza pojęcie „przetwarzania informacji niejawnych”, definiując, że są to wszelkie operacje wykonywane w odniesieniu do informacji niejawnych i na tych informacjach, w szczególności ich wytwarzanie, modyfikowanie, kopiowanie, klasyfikowanie, gromadzenie, przechowywanie, przekazywanie lub udostępnianie.

<sup>7</sup> Na marginesie należy dodać, że w ujęciu ogólnym kierownik instytucji winien posiadać predyspozycje do kierowania innymi osobami. Według A. Potoczka i J. Stępnia najważniejsze cechy osobowości dobrego kierownika to umiejętność pozyskiwania rzeczywistego autorytetu oraz postrzegania zadań organizacji w sposób syntetyczny w dalekiej perspektywie czasowej. Kolejnymi są: zdolność do podejmowania decyzji i przewidywania ich skutków oraz brania za nie odpowiedzialności, umiejętność współpracy, pewność siebie, aktywność, przedsiębiorczość, obiektywizm, konsekwencja, opanowanie, inteligencja, zdrowie, a przede wszystkim – umiejętność kierowania zespołem pracowników. Zob. szerzej A. Potoczek, J. Stępień, *Kadry i zarządzanie w administracji*, Wyd. Prodruk, Poznań–Toruń 2005, s. 147 i n.

Realizacja ustawowego zadania kierownika w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu ochrony polega między innymi na finansowaniu bieżących potrzeb, wynikających z konieczności dostosowywania posiadanych środków do zmieniającego się stanu prawnego, i wprowadzaniu innowacyjnych metod ochrony, będących odpowiedzią na ujawniane zagrożenia. Innym aspektem dbałości o właściwe działanie systemu ochrony jest permanentny nadzór nad aktualizacją uprawnień pracowników, które wydawane są na określony czas przez właściwe rzeczowo służby (ABW albo SKW). Dodatkowo – kierowanie personelu, np. administratorów niejawnych systemów teleinformatycznych i kierowników kancelarii tajnych, na niezbędne szkolenia, a także koordynowanie i reagowanie na absencję pracowników pionu ochrony (uwzględnianie w rocznym planie urlopów i szkoleń wymogu osobowego zabezpieczenia nieprzerwanego funkcjonowania tego działu). Nadto kierownik w razie potrzeby może skorzystać z ustawowych uprawnień, właściwych wyłącznie jemu, w zakresie upoważniania podległych pracowników do dostępu do informacji o klauzuli „zastrzeżone”<sup>8</sup>. Nie mniej istotnym uprawnieniem pracodawcy jest możliwość czasowego upoważniania podwładnych do przetwarzania informacji o klauzuli „poufne” z zachowaniem zastrzeżeń wskazanych w ustawie. Należy zważyć, że z przedmiotowego uprawnienia kierownik może skorzystać tylko wówczas, gdy wobec danej osoby wszczęto zwykle postępowanie sprawdzające. Dodatkowo decyzja kierownika umożliwiająca dostęp do tajemnic, wydana w trybie art. 34 ust. 9 ustawy o.i.n., obowiązuje jedynie do czasu zakończenia rozpoczętego zwykłego postępowania sprawdzającego. Innym istotnym obowiązkiem kierownika, wynikającym z realizowanych zadań, jest bieżące reagowanie na niewłaściwe postępowanie podległych pracowników z informacjami niejawnymi powierzonymi ich pieczy. Nieprawidłowości w tym zakresie mogą wynikać z braku dostatecznej praktyki lub wiedzy, jak również z celowego działania albo nadużywania alkoholu, uzależnień narkotycznych itp. Pożądaną reakcją na tego typu incydenty byłoby zapewne odwołanie sprawcy z zajmowanego stanowi-

---

<sup>8</sup> Art. 21 ust. 4 ustawy o.i.n. uprawnia kierownika jednostki organizacyjnej do wydania podwładnemu upoważnienia do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, udostępnienie może nastąpić po otrzymaniu upoważnienia oraz odbyciu szkolenia z zakresu przepisów o ochronie informacji niejawnych, które prowadzone jest przez pełnomocnika ochrony w danej jednostce organizacyjnej na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 3 i art. 19 ust. 1 ustawy o.i.n.

ską, ale dodatkową konsekwencją powinno być podjęcie kroków zmierzających do cofnięcia mu posiadanych uprawnień w zakresie dostępu do informacji niejawnych przez zainicjowanie kontrolnego postępowania sprawdzającego. W skrajnych przypadkach, jeżeli w wyniku przeprowadzonych przez pełnomocnika ochrony czynności wyjaśniających zostanie dostatecznie potwierdzone podejrzenie ujawnienia tajemnicy, kierownik jest zobowiązany zawiadomić właściwe organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przeciwko informacjom niejawnym, o czym stanowi *Kodeks postępowania karnego* w art. 304 § 2<sup>9</sup>.

Podobnie doniosłą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa tajemnic przetwarzanych w jednostce organizacyjnej pełni pełnomocnik ochrony. Wspomniana ustawa w art. 14 ust. 2 stanowi, że pełnomocnik jest odpowiedzialny za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych przez wszystkich pracowników danej jednostki. Szczegółowy zakres realizowanych przez niego zadań ustawodawca precyzuje w art. 15. Najistotniejszym i najogólniejszym zadaniem jest **zapewnienie ochrony informacji niejawnych**, czego wykonanie ustawodawca zabezpiecza realizowaniem przez pełnomocnika zadań szczegółowych, którymi są:

- 1) stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego i ochrony systemów teleinformatycznych przetwarzających informacje niejawne,
- 2) wykonywanie okresowych kontroli dysponentów informacji niejawnych i przestrzegania przepisów w tym zakresie,
- 3) prowadzenie zwykłych i kontrolnych postępowań sprawdzających oraz szkoleń pracowników jednostki z zakresu ochrony informacji niejawnych,
- 4) prowadzenie różnego rodzaju wykazów i ewidencji oraz opracowanie planów dotyczących przyjętego w jednostce systemu ochrony tajemnicy,
- 5) szacowanie ryzyka wystąpienia zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji niejawnych i zarządzanie nim.

W przypadku naruszenia bezpieczeństwa chronionych informacji istotnym obowiązkiem a zarazem uprawnieniem pełnomocnika jest przeprowadzenie działań zmierzających do wyjaśnienia okoliczności naruszenia przepisów o ich ochronie oraz podjęcie czynności zmierzających do

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 534).

ograniczenia negatywnych skutków zaistniałego incydentu (art. 17 ust. 1 ustawy o.i.n.).

Wyżej omówione relewantne obowiązki i uprawnienia kierownika jednostki organizacyjnej oraz pełnomocnika ochrony egzemplifikują doniosłą funkcję wymienionych osób w sferze organizowania i zabezpieczenia funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych w ramach jednostki organizacyjnej. Jakość realizowanych przez te osoby zadań bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo tajemnic i jest determinowana wieloma czynnikami. Pomijając wymogi formalne do zajmowania danego stanowiska, które są weryfikowane przez właściwe podmioty odpowiedzialne za obsadę etatu, ważnymi okolicznościami determinującymi realizację zadań ukierunkowanych na neutralizację zagrożeń dla bezpieczeństwa tajemnic jest percepcja ich źródeł i intensywności występowania. Podjęcie efektywnej i zgodnej z przepisami prawa (legalnej) interakcji jest możliwe wyłącznie przez kierowników i pełnomocników posiadających wysokie kompetencje zawodowe i walory etyczne, a przede wszystkim znających adekwatne przepisy o ochronie informacji niejawnych i ich właściwą interpretację w procesie stosowania.

Ważnym elementem procesu zarządzania informacjami niejawnymi jest umiejętność oceny negatywnych skutków nieuprawnionego ujawnienia lub zniszczenia informacji niejawnych dla interesu państwa, ponieważ jedynie trafne rozpoznanie ich rozległości pozwala na podjęcie adekwatnych działań w celu przywrócenia pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Najistotniejszym elementem warunkującym możliwość podjęcia przez kierownika lub pełnomocnika ochrony skutecznych, racjonalnych i zgodnych z prawem działań jest wieloaspektowa wiedza o istniejących albo prawdopodobnych zagrożeniach dla funkcjonowania urzędu lub przedsiębiorstwa, które mogą wynikać z sytuacji ekonomicznej, politycznej oraz stanu prawnego, a także mogą być inicjowane przez obsadę kadrową danej instytucji. Parafrazując słowa M. Webera, należy stwierdzić, że właściwe sprawowanie urzędu przez kierownika jest determinowane posiadaną przez niego wiedzą<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> „Biurokratyczne administrowanie oznacza: panowanie dzięki wiedzy – to właśnie stanowi jego swoiście racjonalne podstawowe znamię. Owa wiedza fachowa jest źródłem potężnej władzy, którą biurokracja (lub pan, który się nią posługuje) stara się zwykle jeszcze powiększyć za sprawą wiedzy służbowej: wiedzy o faktach zyskanej w toku urzędowania lub dzięki znajomości akt. Pojęcie tajemnicy służbowej, niewyłącznie, ale jednak swoiście biurokratyczne (...) wywodzi się z tego dążenia do władzy”. M. Weber, op. cit., s. 167.

Szczególna pozycja kierowników jednostek organizacyjnych administracji publicznej oraz podmiotów realizujących kontrakty handlowe związane z bezpieczeństwem państwa determinuje objęcie wskazanej grupy urzędników i przedsiębiorców szkoleniem obronnym. Pierwszym aktem kompleksowo obejmującym edukację obronną kadry kierowniczej administracji publicznej była uchwała Rady Ministrów nr 72 z dnia 4 października 1994 r., która stanowiła o powołaniu Wyższych Kursów Obronnych (WKO) w Akademii Obrony Narodowej<sup>11</sup>. Aktualną podstawą prowadzenia wymienionych kursów oraz szkolenia obronnego jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego<sup>12</sup>. Przywołany akt w § 6 obliuguje do uczestnictwa w Wyższych Kursach Obronnych bardzo szeroką grupę urzędników administracji publicznej, począwszy od ministrów i wojewodów, a skończywszy na kierownikach jednostek i komórek organizacyjnych im podległych albo podległych Prezesowi Rady Ministrów. W szkoleniu obronnym mogą brać udział kierownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach wykonujących zadania obronne oraz kierownicy organów i jednostek samorządowych. Rozporządzenie szczegółowo określa zakres merytoryczny kursów, w tym § 9 ust. 1 pkt 15 stanowi o szkoleniu dotyczącym ochrony informacji niejawnych. W okresie od 1995 r. do końca 2017 r. Wyższe Kursy Obronne ukończyło 4 622 absolwentów w 321 grupach<sup>13</sup>. Jak słusznie zauważa A. Pieczywok kwestia uczestnictwa w tego typu przedsięwzięciach winna stanowić nie tylko obowiązek wynikający z zajmowanego stanowiska, ale także zaangażowanie uczestników w szkolenie powinno podlegać okresowej ocenie oraz stanowić niezbędny czynnik w karierze zawodowej urzędnika<sup>14</sup>. Przeprowadzone badania ankietowe uczestników WKO wskazują, że na pytanie „Czy warto zdobywać

<sup>11</sup> Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 4 października 1994 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej, (M.P. 1994, nr 56, poz. 482).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, (Dz.U. z 2015 r. poz. 1829).

<sup>13</sup> Ministrowie, sekretarze stanu i podsekretarze stanu – 254 osoby; wojewodowie i wicewojewodowie – 233 osoby; dyrektorzy generalni urzędów centralnych – 103 osób; dyrektorzy generalni urzędów wojewódzkich – 45 osoby; dyrektorzy departamentów ministerstw i urzędów centralnych – 1348 osoby; dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich – 1569 osoby; parlamentarzyści – 150 osób; marszałkowie województw – 85 osoby; starostowie oraz prezydenci miast – 835 osób. Zob. serwis Akademii Sztuki Wojennej, <http://www.akademia.mil.pl/wko/detail,nID,1704> (dostęp: 08.04.2021).

<sup>14</sup> A. Pieczywok, *Współczesne problemy edukacji obronnej administracji publicznej*, [w:] W. Kitler, S. Olearczyk, Z. Piątek (red.), *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej w ramach Wyższych Kursów Obronnych – doświadczenia i wyzwania*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2014, s. 77.

wiedzę z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa?” twierdząco odpowiedziało 64,8% respondentów. Opinię przeciwną uzasadniano brakiem możliwości zastosowania zdobytej wiedzy na zajmowanym stanowisku. Zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa i obronności państwa było dominującą przesłanką podjęcia szkolenia przez urzędników (65%). Badania zostały podsumowane konkluzją, że pracownicy administracji publicznej prezentują się jako grupa wyrażająca troskę o bezpieczeństwo kraju<sup>15</sup>. Na marginesie można dodać, że do II wieku po Chrystusie w Cesarstwie Rzymskim o stanowisko i godność urzędnika mogli się ubiegać wyłącznie mężczyźni, którzy odbyli służbę wojskową i posiadali stopień oficerski<sup>16</sup>.

Specjalistyczne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa informacji niejawnych dla pełnomocników ochrony na podstawie art. 19 ustawy o.i.n. prowadzi ABW oraz odpowiednio SKW. Kierownicy jednostek organizacyjnych są natomiast – po objęciu stanowiska – szkoleni przez podległego im pełnomocnika ochrony oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Zakres przedmiotowy wspomnianych szkoleń zostanie omówiony na tle wyników badań w dalszej części rozdziału.

Imperatyw dbałości o powierzone tajemnice oraz wykazanie inicjatywy w ich ochronie nie wynika jedynie z realizacji konkretnych czynności nakazanych przepisami prawa. Wypływa również z ogólnych zasad etyki urzędników państwowych. Ustawodawca w ustawach pragmatycznych służb państwowych, które są centralnymi organami administracji rządowej, upoważnił szefów tych służb do opracowania i wprowadzenia zasad etyki<sup>17</sup>. Jednak najszerszym aktem normującym przedmiotową kwestię w odniesieniu do urzędników państwowych jest zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 70 z 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu

---

<sup>15</sup> Zob. szerzej ibidem, s. 69-81.

<sup>16</sup> Zob. szerzej J. Boć, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 261 i n.

<sup>17</sup> *Zasady etyki zawodowej policjanta* (zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 805 z 31 grudnia 2003 r.), *zasady etyki zawodowej funkcjonariusza Straży Granicznej* (zarządzenie Komendanta Głównego SG nr 11 z dnia 20 marca 2003 r.), *zasad etyki zawodowej funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (zarządzenie szefa ABW nr 90 z 21 listopada 2018 r.) i inne.

służby cywilnej<sup>18</sup>. Pracownicy podmiotów samorządowych korzystają z kodeksów etyki, które są wprowadzane zarządzeniami w danej jednostce samorządu na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych<sup>19</sup> oraz ustaw samorządowych<sup>20</sup>. Różnorodność zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej determinuje to, że ich obowiązki sformułowane są ogólnie i powinny być konkretyzowane – w zakresie pożądanego sposobu zachowania się urzędnika – w zasadach etyki danej służby<sup>21</sup>. Ustanowione etyki zawodowe obejmują między innymi zasadę profesjonalizmu i dochowania tajemnicy ustawowo chronionej przez urzędnika lub pracownika. Przywołane zarządzenie nr 70 zobowiązuje również członków korpusu służby cywilnej do podnoszenia kwalifikacji i rozwijania wiedzy zawodowej oraz efektywnego i racjonalnego zarządzania podległymi zasobami kadrowymi. W kontekście ochrony informacji wskazuje natomiast, że objęcie danej informacji ochroną nie służy ograniczeniu jawności i przejrzystości działania urzędu, ale zabezpieczeniu wyraźnie określonych interesów państwa, obywateli albo innych podmiotów. Przywołane akty odnoszą się w różnej mierze także do aktywności społecznych i życia osobistego urzędników i pracowników urzędów administracji publicznej, określając pożądaną paradygmat postępowania.

Zasady etyki zawodowej urzędników wynikają z uniwersalnych wartości, lecz pomimo aksjologicznego zakotwiczenia podlegają zmianom. M. Weber zauważał, że prawdziwy urzędnik to osoba posiadająca adekwatne do zajmowanego urzędu wykształcenie, politycznie neutralna, obiektywna i kierująca się szeroko pojętym dobrem publicznym – *sine ira et studio*. Ponadto sumiennie, dokładnie i w zgodzie z prawem wykonująca zadania zlecone przez przełożonego, nawet wówczas, gdy wewnętrznie nie jest przekonana o ich słuszności (a więc przestrzegająca zasady lojalności)<sup>22</sup>. Ewolucja klasycznych zasad etyki oraz powstawanie nowych były

---

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011, nr 93, poz. 953 ze zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).

<sup>21</sup> M. Kilmaszewski, *Pragmatyki urzędnicze – ujęcie aksjologiczno-normatywne*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 65.

<sup>22</sup> M. Weber, op. cit., s. 1036 i n.

jednym z przedmiotów badań międzynarodowego zespołu przy udziale dyrektorów generalnych służb publicznych krajów Unii Europejskiej w 2011 r. Zauważono, że paradygmat administrowania wynikał na przestrzeni wieków z różnych wartości. W starożytności były to cnota i męstwo, w średniowieczu – wiara, łaska i Bóg, natomiast w epoce oświecenia – rozum, natura i prawo. Aktualnie są to złożone koncepcje w rodzaju wydajności, merytokracji, odpowiedzialności, elastyczności i dobrych rządów. W trafnej opinii autorów indywidualne zorientowanie urzędnika na wydajność, ustawiczne kształcenie oraz gotowość do ciągłego dostosowywania swoich umiejętności i kompetencji do nowych wyzwań zyskały status nowych, pozytywnych wartości<sup>23</sup>. Zbieżny z powyższym stanowiskiem jest pogląd D. Tykwińskiej-Rutkowskiej, która ocenia, że aspekt personalny prawa do dobrej administracji jest wyrażany w przepisach regulujących m.in. kryteria doboru osób na określone stanowiska w administracji, warunki zatrudniania osób o wysokich kwalifikacjach oraz drogi awansu i podnoszenia kwalifikacji zawodowych<sup>24</sup>. Zatem w modelu formalnoprawnym główne kryteria naboru pracowników administracji publicznej wynikają z zasady merytokracji, która eksponuje wykształcenie i doświadczenie jako elementy rozstrzygające o zatrudnieniu danej osoby. Jednocześnie odrzuca się inne wyznaczniki, np. związane z przynależnością do partii politycznej, rasą, płcią czy wyznaniem (praktyka w przedmiotowym zakresie niestety dalece odbiega od formalnych procedur).

Polski prawodawca ustanowił w art. 153 Konstytucji RP<sup>25</sup> wartości, jakimi powinna kierować się administracja rządowa, realizując zadania państwa. Są nimi: zawodowość, rzetelność, bezstronność i polityczna neutralność. Aktem uszczegóławiającym przywołane imperatywy konstytucyjne jest ustawa o służbie cywilnej<sup>26</sup>. Pomimo braku konstytucyjnego

---

<sup>23</sup> Zob. szerzej Ch. Demmke, T. Moilanen, *Skuteczność etyki i dobrego rządzenia w administracji centralnej 27 krajów UE: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, tłum. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Europejski Instytut Administracji Publicznej 2011, s. 31, 48.

<sup>24</sup> Zob. szerzej D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 167-170.

<sup>25</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

<sup>26</sup> Pierwszym aktem była ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, którą uchyliła ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, aktualnie obowiązująca jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559).

określenia zasad naboru do służby cywilnej ustawodawca, chcąc zapewnić egalitarny dostęp do służby publicznej – zgodnie z dyspozycją art. 60 Konstytucji, wprowadził wspomnianą ustawą zasadę otwartego konkursu jako sposób selekcji kandydatów. Konstytucyjność i trafność przyjętej regulacji potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2002 r., wskazując, że odstępienie w toku naboru od przeprowadzenia konkursu uniemożliwia sprawdzenie kwalifikacji kandydatów, a zatem osoba powołana z pominięciem trybu konkursowego nie musi być najlepszym kandydatem na dane stanowisko. Implikuje to możliwość dokonywania arbitralnych ocen, podczas gdy tylko otwartość i konkurencyjność umożliwiają dokonanie obiektywnej i przejrzystej oceny oraz sprawdzenia kwalifikacji merytorycznych kandydatów na określone stanowisko<sup>27</sup>. Osoby posiadające adekwatne do danego stanowiska wykształcenie oraz doświadczenie powinny zatem podlegać selekcji w drodze konkursu. Jak słusznie zauważa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2003 r. – art. 153 Konstytucji RP nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym. Neutralność polityczna korpusu służby cywilnej stanowić ma gwarancję, nieodzowną dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów. Trybunał konkluduje, że jedną z wartości wyłaniających się z powołania korpusu służby cywilnej jest perspektywa zapewnienia profesjonalnej, stabilnej i odpowiedzialnej obsługi aparatu państwowego oraz interesantów administracji<sup>28</sup>.

Pomimo – jak się wydaje – kategorycznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie kierowania się zasadą konkurencyjności i apolityczności podczas prowadzenia naboru do służby cywilnej, w 2016 r. zrezygnowano z organizowania konkursów na wyższe stanowiska w tej

---

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02, OTK ZU 7A/2002, poz. 94. Na marginesie warto nadmienić, iż Trybunał trafnie wnioskował, że „Nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych. (...) Należy ponadto zaznaczyć, iż niedopuszczalność tworzenia obiektywnie nieuzasadnionych wyjątków od zasad zawartych w ustawie o służbie cywilnej wynika również z faktu, iż mogą one w konsekwencji prowadzić do podejmowania w przyszłości prób dalszego rozszerzania zakresu ingerencji ustawodawcy w tym zakresie zależnie od zmian dotyczących faktycznej sytuacji kadrowej, co może w perspektywie powodować przekreślenie realizacji celów i założeń zawartych w art. 153 ust. 1 Konstytucji”.

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2003 r., sygn. akt K 51/02, OTK ZU 8A/2003, poz. 86.

służbie. Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 30 grudnia 2015 r.<sup>29</sup> uprawnia określonych urzędników – w zależności od stanowiska – do powoływania kandydatów na wyższe stanowiska z pominięciem konkursu (art. 53a). Przyjęta regulacja, ze względu na to, że wyższe stanowiska są w większości stanowiskami kierowniczymi, może mieć wpływ na obniżenie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych, ponieważ w jej rezultacie kierowane są one przez osoby o obiektywnie niezwyfikowanych kompetencjach. Jednak ocena rzeczywistego oddziaływania nowelizacji na bezpieczeństwo publicznoprawnych tajemnic może być przeprowadzona dopiero z uwzględnieniem pewnego okresu jej obowiązywania oraz badania osób, które objęły w tym trybie stanowiska (co może stanowić przeszkodę trudną do pokonania).

Ograniczenia o etyczno-moralnym charakterze, które związane są z zajmowaniem stanowiska w administracji publicznej, zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 6 marca 1991 r.<sup>30</sup> Sąd konkludował, że „...istnieją zawody, z którymi wiąże się szczególny stopień społecznego zaufania i dla pełnienia których niezbędne jest przestrzeganie szczególnych reguł godnego zachowania się, a zachowanie to może odnosić się również do sfery życia prywatnego (...) [takim zawodem jest] np. stanowisko wysokiego urzędnika państwowego. Od osób zajmujących tego rodzaju stanowiska wymaga się czegoś więcej, niż tylko formalnego realizowania obowiązków służbowych. Muszą one świecić przykładem także w sferze stosunków prywatnych i rodzinnych, a dyskwalifikujące zachowanie się także w tym zakresie może spowodować zmniejszenie czy nawet utratę kwalifikacji osobistych niezbędnych do zajmowania odpowiednich stanowisk”. Powyższe koresponduje z kryteriami, jakie powinny charakteryzować kierownika jednostki oraz innych urzędników posiadających lub ubiegających się o prawo dostępu do tajemnic publicznoprawnych.

Czynnikiem co najmniej równoważnym z przygotowaniem teoretycznym i etyką zawodową, który wpływa na efektywność czynności podejmowanych przez kierownika jednostki i jego pełnomocnika ochrony, jest poczucie zagrożenia karą za potencjalnie niewłaściwe realizowanie obowiązków w ramach piastowanego stanowiska. Zagrożenie to może wynikać z osobistych (bezpośrednich) zachowań albo może być wynikiem

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34).

<sup>30</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 6 marca 1991 r., I PR 469/90, OSP 1992, nr 5, poz. 117.

przestępczego ujawnienia lub bezprawnego wykorzystania tajemnicy w kontekście niedopełnienia ustawowych obowiązków związanych z nadzorem nad podległymi pracownikami. Należy za R. Koprem stwierdzić, że odpowiedzialność karna to forma zagwarantowania prawidłowego wykonywania zadań przez pracowników administracji publicznej, w tym ich sprawności i rzetelności<sup>31</sup>.

Przedstawienie jedynie najistotniejszych zagadnień związanych z piastowaniem stanowiska kierownika jednostki organizacyjnej i pełnomocnika ochrony – ze względu na zakres podejmowanych przez nich aktywności w sferze ochrony informacji niejawnych – dostatecznie uzasadnia wybór tych osób jako podmiotu badań nad bezpieczeństwem tajemnic w aspekcie osobowym.

### **Określenie próby reprezentatywnej, problematyka partycypacji respondentów**

Badania ankietowe są dogodnym sposobem uzyskania informacji – będących zbiorem ocen, refleksji czy eksplikacji – od członków określonej społeczności. Podejmując próbę ustalenia aktualnego stanu wiedzy, opinii i obaw, a także oczekiwań kluczowych osób odpowiedzialnych ustawowo (w zakresie wybranych zagadnień) za ochronę informacji niejawnych, zastosowano wymienioną metodę w formie anonimowej. Zapewniło to badanym poczucie braku skrępowania podczas udzielania odpowiedzi. Głównym celem badań było ustalenie poziomu świadomości na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji tajnych i ściśle tajnych oraz percepcji tych zagrożeń, a także określenie funkcjonalności wybranych regulacji prawnych w kontekście ich rozumienia lub praktycznego stosowania przez kierowników i pełnomocników ochrony.

Argumenty przemawiające za wyborem na respondentów wymienionych osób wykazano na wstępie rozdziału. W związku z koniecznością spełnienia warunku anonimowości, gwarantującego uzyskanie szczerych odpowiedzi, pojawiły się problemy organizacyjne. Anonimowość badania zazwyczaj zapewnia dużą liczbę respondentów jednocześnie w nim partycypujących. Stanowiska kierownika jednostki i pełnomocnika ochrony

---

<sup>31</sup> R. Koper, *Odpowiedzialność karna za wykonywanie kompetencji w sferze administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja, prawo administracyjne część ogólna*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, s. 330 i n.

oraz ich zastępców są w obrębie jednostki jednoosobowe, zatem przeprowadzenie badań na gruncie jednej jednostki powodowałoby utratę tej relewantnej cechy. Dogodnym – i jak się wydaje jedynym w takiej sytuacji – sposobem była organizacja badania podczas różnego rodzaju przedsięwzięć wymuszających grupowe uczestnictwo kierowników i pełnomocników ochrony – np. szkoleń, kursów lub odpraw służbowych. Jednak na tym tle wystąpiły utrudnienia spowodowane organizowaniem tego rodzaju spotkań za pośrednictwem wideokonferencji. Natomiast szkolenia prowadzone przez ABW i SKW, z uwagi na indywidualizację zagrożeń dla poszczególnych jednostek organizacyjnych, są dla nich prowadzone odrębnie.

Kolejnym zagadnieniem, wyłaniającym się w związku z badaniami, było trafne wyselekcjonowanie podmiotów administracji publicznej, które w podległych jednostkach w najszerszym zakresie wytwarzają lub otrzymują już opracowane informacje niejawne o klauzuli „tajne” i „ściśle tajne”. Zauważyć należy, że aby dokonać takiego doboru, należy przeprowadzić selekcję dwuetapową. Po pierwsze, należy określić, według jakich kryteriów można zidentyfikować – pośród wielu struktur administracyjnych państwa – tylko takie organy, które są uprawnione (jednocześnie zobowiązane) do przetwarzania informacji niejawnych. Jako kryterium weryfikacyjne w tej materii przyjęto katalog podmiotów władzy publicznej, które w szczególności zobowiązane są stosować przepisy ustawy o.i.n. (ustanowiony w art. 1 ust. 2 tejże). Po drugie, w kolejnej fazie (z tak wyodrębnionego zbioru) pozostaje wyłonić jednostki organizacyjne, które instytucjonalnie w najszerszym zakresie przetwarzają najważniejsze informacje niejawne, a zatem tajne i ściśle tajne. Jak się wydaje, tego rodzaju selekcję można wykonać, kierując się kryteriami wymienionymi w definicjach określających, jakiego typu informacje stanowią tajemnicę „tajną” bądź „ściśle tajną”. Ustawodawca w przywołanych definicjach legalnych zawartych w art. 5 ustawy o.i.n. wskazał przesłanki determinujące możliwość uznania danej informacji za tajną lub ściśle tajną. Analiza przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że są to informacje związane głównie z obronnością kraju, bezpieczeństwem wewnętrznym oraz wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, które mogą być prowadzone w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (militarnego) państwa.

Powyższe pozwala przyjąć, że organami najszerzej przetwarzającymi informacje tajne i ściśle tajne są:

- 1) Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP),

- 2) najważniejsze służby o charakterze policyjnym, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne, tj. Policja, Straż Graniczna i Żandarmeria Wojskowa,
- 3) cywilne i wojskowe służby specjalne,
- 4) jednostki organizacyjne ministerstwa sprawiedliwości – sądy i prokuratury.

O ile prowadzenie badań z udziałem kierowników i pełnomocników ochrony realizujących zadania w ramach podmiotów wymienionych w pkt. 1 i 2 nie budzi wątpliwości, o tyle partycypacja przedstawicieli pozostałych instytucji może je obiektywnie implikować. Personalna struktura organizacyjna służb specjalnych powołana do nadzorowania dystrybucji wewnętrznych tajemnic tych służb jest niejawną. Wskazówką może być jednak regulacja zawarta w art. 23 ustawy o.i.n., z której wynika, że w: ABW, AW, SKW, SWW i CBA powoływani są pełnomocnicy do spraw ochrony informacji niejawnych. Dodatkowymi aktami jawnymi – należy uwzględnić tajny charakter wymienionych służb – są ich statuty, które ogólnie opisują ich strukturę organizacyjną. Wskazują one, że w każdym organie występuje jednostka organizacyjna albo komórka nadzorująca całą strukturę w zakresie bezpieczeństwa tajemnic. Jest to departament lub biuro ochrony albo bezpieczeństwa wewnętrznego, np. w AW<sup>32</sup>. Zatem kierownik struktury właściwej w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego danej służby jest jednocześnie pełnomocnikiem ochrony w tej służbie. Mając zatem na uwadze omawiany już wymóg anonimowości badań, a przede wszystkim niejawną charakter służb specjalnych, przeprowadzenie jawnych dociekań naukowych wśród funkcjonariuszy tych służb, napotyka trudne do pokonania przeszkody.

Nie mniej ważnymi dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa instytucjami są wydziały karne sądów i prokuratury. Rozpatrując ich funkcjonowanie w kontekście przetwarzania informacji tajnych i ściśle tajnych, można zauważyć dwie zasadnicze cechy tych podmiotów. Po pierwsze, z uwagi na ich procesowy charakter, nie realizują one bezpośrednio czynności operacyjno-rozpoznawczych. Posiadane materiały niejawne otrzymują niemalże w całości wraz z aktami postępowań karnych, które mogą

---

<sup>32</sup> Zob. szerzej zarządzenie nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. 2018 r., poz. 660).

niekiedy zawierać dowody przestępstwa w postaci dokumentów lub materiałów (nośników elektronicznych z zapisem audio oraz wideo) pozyskanych w trakcie prowadzonych kontroli operacyjnych lub operacji specjalnych. Można z tego powodu z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że jednostki wymiaru sprawiedliwości nie są wytwórcami tego rodzaju informacji, a wyłącznie otrzymują je od policyjnych organów ścigania albo służb specjalnych. Niewłaściwym byłoby oczywiście całkowite wykluczenie możliwości wytwarzania przez wymienione podmioty tajemnic. Prokurator albo sędzia może na przykład sporządzić lub zlecić analizę materiałów niejawnych lub wykonać uzasadnienie orzeczenia zawierającego informacje klauzulowane, a więc zostaną wytworzone jakościowo nowe dokumenty stanowiące tajemnicę. Warto nadmienić, że istnieje również ugruntowana praktyka polegająca na występowaniu do służb z wnioskiem, aby przed zaznajomieniem oskarżonego lub udostępnieniem mu (lub jego obrońcy) materiałów postępowania karnego organ nakładający klauzulę zniósł ją z uwagi na zakończenie postępowania dowodowego, a zatem przeminięcie powodów ochrony danej informacji przed przedwczesnym ujawnieniem. Powyższe uprawnia do przyjęcia założenia, że sędziowie i prokuratorzy jako uprawnieni do nadawania klauzul tajności materiałom, posiadają w tej mierze znacznie mniejszą praktykę niż organy policyjne. Drugą charakterystyczną cechą jednostek wymiaru sprawiedliwości jest posiadanie dostępu do informacji niejawnych, w tym tajnych i ściśle tajnych, przez prokuratorów i sędziów *ipso iure* (z mocy prawa)<sup>33</sup>. Wymienione osoby mogą w aktualnym stanie prawnym piastować tzw. stanowiska funkcyjne i zajmować posady kierowników jednostek organizacyjnych prokuratur i sądów, posiadając jednocześnie dostęp do informacji niejawnych bez przeprowadzonego wobec nich postępowania sprawdzającego.

Ustawowe wyłączenie możliwości prowadzenia wobec sędziów i prokuratorów postępowań sprawdzających ogranicza możliwość poddania ich badaniu ankietowemu, szczególnie w odniesieniu do przebiegu i poprawności tych postępowań. Dodatkowym aspektem, mogącym zakłócić wyniki prowadzonych badań, jest bardzo wysoka świadomość prawna prezesów sądów i prokuratorów w porównaniu z innymi kierownikami –

---

<sup>33</sup> Wyłączenia podmiotowe w zakresie obowiązku poddania się postępowaniu sprawdzającemu przed uzyskaniem dostępu do informacji niejawnych zawiera art. 34 ustawy o.i.n.

nieposiadającymi wykształcenia prawniczego i wieloletniej praktyki w stosowaniu przepisów prawa.

Biorąc pod rozwagę omówione już kryteria, uwzględniane przy nadawaniu informacjom klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, tj. obronność państwa i bezpieczeństwo wewnętrzne bądź zagadnienia będące pochodnymi tych dwóch naczelných przesłanek utajniania informacji publicznonprawnych, wybór Sił Zbrojnych RP oraz organów ścigania na środowisko badań wydaje się najtrafniejszy. Nadmienić również należy, że są to najliczniejsze podmioty administracji publicznej o zwartej strukturze, liczące ponad sto tysięcy żołnierzy/funkcjonariuszy i pracowników każdy.

W celu przeprowadzenia badań ankietowych należy określić podmioty, z których zostaną wybrane osoby reprezentatywne dla grupy zawodowej kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony oraz ich zastępców. Z przyczyn przedstawionych powyżej, będą to respondenci służyący w Wojsku Polskim (WP) oraz najliczniejszych organach ścigania, tj. Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej, którą w związku z podległością Ministrowi Obrony Narodowej zaliczono w poczet Sił Zbrojnych RP. Ponadto ważnym elementem badań, który warunkuje prawidłowe uogólnienie otrzymanych wyników, jest określenie wielkości populacji osób piastujących ww. stanowiska. Zauważyć należy, iż ze statystycznego punktu widzenia jest to populacja skończona. Najdogodniejszym sposobem jej oznaczenia, jak się wydaje, jest określenie ilości jednostek organizacyjnych danej służby.

Przy próbie ustalenia liczby jednostek wojskowych należy jednak uwzględnić fluktuację struktur organizacyjnych SZ RP związaną z ich permanentną transformacją, a także założyć istnienie niewielkiej struktury niejawną WP (szczegółowa struktura organizacyjna SZ RP ze względów bezpieczeństwa nie podlega publikacji). Ogólnie dostępne źródła podają, że Siły Zbrojne RP zorganizowane są w około 600 jednostkach wojskowych<sup>34</sup>. Ustalenie struktur organizacyjnych Policji jest znacznie prostsze. Jak wynika z danych Komendy Głównej Policji jednostki terenowe to 16 komend wojewódzkich, które dzielą się na 328 komend powiatowych i miejskich. Dodatkowymi jednostkami jest pięć ośrodków szkolenia i Centralne Laboratorium Kryminalistyczne, a także komenda stołeczna i główna oraz

---

<sup>34</sup> Jednostki-Wojskowe.pl – serwis o współczesnych i historycznych jednostkach wojskowych Wojska Polskiego, <http://www.jednostki-wojskowe.pl/> (dostęp: 03.01.2021).

Centralne Biuro Śledcze. Łącznie 353 jednostki organizacyjne posiadające kierownika oraz pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych<sup>35</sup>. Nadmienić należy, że komisariaty i inne komórki organizacyjne nie posiadają w swej strukturze stanowiska pełnomocnika ochrony. W odniesieniu do Straży Granicznej odnotować warto, że łączna liczba jednostek posiadających kierownika i pełnomocnika ochrony to 13, są to: 3 ośrodki szkolenia, 9 oddziałów SG i komenda główna<sup>36</sup>. Podsumowując jednostki organizacyjne wymienionych służb, otrzymujemy liczbę 966. Zaznaczyć wypada, że otrzymany wynik należy pomnożyć przez 4 w związku z założeniem, że każdy kierownik i pełnomocnik ochrony może posiadać zastępcę (zastępcy pełnomocników są zazwyczaj powoływani w jednostkach o bardzo dużych stanach etatowych). Można zatem stwierdzić, że populacja, z której należy wybrać grupę reprezentatywną, wynosi nie więcej jak 3 864 osoby.

W związku z planowanymi badaniami w środowisku dowódców, szefów i komendantów jednostek wojskowych, a także ich pełnomocników ochrony, wystąpiono na podstawie właściwych przepisów do Ministra Obrony Narodowej o wyrażenie zgody na ich realizację<sup>37</sup>. Z powodu konieczności zachowania anonimowości respondentów wnioskowano o możliwość przeprowadzenia badań ankietowych podczas szkoleń (kursów) organizowanych dla wskazanych osób. Badania zrealizowano na podstawie dwóch odrębnych upoważnień otrzymanych od Ministra Obrony Narodowej. Pełnomocników ochrony poddano badaniu podczas kursów organizowanych przez Departament Ochrony Informacji Niejawnych Ministerstwa Obrony Narodowej. Objęcie badaniami kierowników jednostek było możliwe dzięki życzliwości rektora – komendanta Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie. Badanie przeprowadzono w trakcie kursów specjalistycznych

---

<sup>35</sup> Portal polskiej Policji, <http://www.policja.pl/> (dostęp: 03.01.2021).

<sup>36</sup> Serwis Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl/> (dostęp: 03.01.2021).

<sup>37</sup> Badania naukowe w resorcie obrony narodowej mogą być prowadzone po uzyskaniu uprzedniego upoważnienia Ministra Obrony Narodowej wydanego wg procedury określonej w Decyzji nr 68/MON nowelizowanej Decyzją 121/MON z dnia 17 września 2018 r. w sprawie prowadzenia badań społecznych w resorcie obrony narodowej (DZ. Urz. Min. Obr. Nar., z 2018 r. poz. 148). Istotnymi przesłankami uzyskania zgody jest przedstawienie we wniosku celu, tematu i techniki badań, a ponadto sposobu ich wykorzystania oraz ewentualnego zakresu ich rozpowszechnienia, a także zobowiązanie do zachowania anonimowości respondentów. Dodatkowo należy przedłożyć zaświadczenie potwierdzające zatrudnienie lub pobieranie nauki w związku z realizowaną pracą naukową oraz zgodę dowódcy jednostki wojskowej na przeprowadzenie w niej przedmiotowych badań.

na wskazanej uczelni. Łącznie w badaniu partycypowało 123 respondentów z Sił Zbrojnych RP.

Równolegle zrealizowano badania przedstawicieli Policji oraz Straży Granicznej. Na wnioski skierowane do 16 komendantów wojewódzkich Policji o wyrażenie zgody na przeprowadzenie badań podległych funkcjonariuszy oraz prośby o koordynację w zakresie udziału komendantów miejskich i powiatowych oraz ich pełnomocników ochrony w badaniu, pozytywnie odpowiedzieli komendanci w: Bydgoszczy, Gdańsku, Radomiu, Łodzi, Opolu, Lublinie, Gorzowie Wielkopolskim i Olsztynie<sup>38</sup>. Dodatkowo, w związku z udzieloną zgodą, wymienieni oficerowie zlecieli naczelnikom wydziałów do spraw komunikacji społecznej lub wydziałów ds. ochrony informacji niejawnych komend wojewódzkich policji (KWP) koordynację prowadzonych badań. Łącznie w badaniach uczestniczyło 226 kierowników i pełnomocników ochrony jednostek Policji. W związku z niewielką ilością jednostek Straży Granicznej posiadających odrębny pion ochrony, pozytywne stanowisko i chęć udziału w badaniach zadeklarowało dwóch kierowników i dwóch pełnomocników ochrony.

Na szczególną uwagę zasługują argumenty podnoszone przez kierowników jednostek, którzy odmawiali wyrażenia zgody na przeprowadzenie badań w podległych im strukturach. Doskonałą egzemplifikacją obaw większości osób negatywnie ustosunkowanych do badań socjologicznych z zakresu bezpieczeństwa informacji niejawnych jest stanowisko zaprezentowane przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie:

Przepisy dotyczące funkcjonowania kancelarii tajnych, bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych i obiegu dokumentów jednoznacznie obligują do przetwarzania informacji niejawnych w warunkach uniemożliwiających ich nieuprawnione ujawnienie oraz regulują kwestie operacji wykonywanych w odniesieniu do informacji niejawnych. W związku z powyższym w celu zapewnienia bezpieczeństwa informacji niejawnych, niezbędnym jest ograniczenie udostępniania informacji podmiotom zewnętrznym na temat ich zakresu, rangi czy przygotowania personelu do ich przetwarzania.

---

<sup>38</sup> Podstawy prawne prowadzenia badań naukowych w Policji stanowią wytyczne Komendanta Głównego Policji z 2014 r. pt. *Procedury postępowania z wnioskami o wyrażenie zgody na realizację badań opinii przez podmioty zewnętrzne wśród funkcjonariuszy/pracowników Policji*. Wniosek powinien zawierać między innymi: cel badania (ogólny i szczegółowe), sposób doboru próby i jej wielkość, opis przebiegu badania itd. Do wniosku należy dołączyć opinię opiekuna naukowego o zasadności projektu badawczego i uzasadnienie o użyteczności badań dla Policji. Badania o podobnej tematyce można prowadzić co 2 lata (nie częściej).

W podobnym tonie udzielały odpowiedzi inne podmioty negatywnie odnosząc się do prowadzonych badań.

Reasumując, należy stwierdzić, że w wyniku podjętego wysiłku, niezadko stosowania bezpośrednich perswazji i udzielania zapewnień o wyłącznie naukowej motywacji badaczy, w prowadzonych badaniach ankietowych partycypowało 353 żołnierzy i funkcjonariuszy piastujących stanowiska kierownika jednostki organizacyjnej lub pełnomocnika ochrony albo zastępcy wskazanych osób. W związku z liczebnością wyłonionej populacji wynoszącą 3 864 osoby – grupa 353 respondentów zapewnia reprezentatywność przy założeniu maksymalnego błędu (błędu oszacowania) o wartości 5%. Oznacza to, że otrzymane wyniki badań można uogólnić z błędem równym 5%.

Powyższe wynika z obliczeń dokonanych na podstawie wzoru<sup>39</sup> i danych z rzeczywistych badań oraz wartości współczynników statystycznych, gdzie:

n – minimalna wielkość próby reprezentatywnej

N – wielkość populacji (3864 osoby)

P – procentowy udział badanego zjawiska (cechy) w badanej populacji, gdy nie jest znana przyjmuje się, że może występować 50% - tak i 50% - nie, a zatem

P = 50%, ponieważ albo tak - albo nie

Z – wartość Z wynika z przyjętego poziomu ufności = 95% (rozkład normalny – Gaussa), a więc odchylenie standardowe w rozkładzie normalnym Z = 1,96

e – błąd oszacowania – 5%

$$n = \frac{P(100 - P)}{\frac{e^2}{Z^2} + \frac{P(100 - P)}{N}}$$

<sup>39</sup> Wzór na obliczenie minimalnej wielkości próby w populacji skończonej – zob. Wielkość próby, <https://www.cem.pl/pl/analizy/wielkosc-proby> (dostęp: 10.01.2021); wzór zmodyfikowano rezygnując z zapisu pewności = 1, w celu zachowania jednostki procentowej prawdopodobieństwa użyto 100 zamiast 1, powoduje to co prawda zwiększenie wartości obliczeniowych, ale pozwala na uniknięcie obliczeń z zastosowaniem liczb z wieloma miejscami po przecinku, tj. zaokrągleń; inny w zapisie, lecz co do zasady zbieżny wzór jest dostępny w Internecie – zob. Wzór na minimalną liczebność próby, [https://www.naukowiec.org/wzory/metodologia/minimalna-liczebosc-proby\\_902.html](https://www.naukowiec.org/wzory/metodologia/minimalna-liczebosc-proby_902.html) (dostęp: 03.04.2021).

Po podstawieniu rzeczywistych danych otrzymujemy wynik, który określa najmniejszą liczbę osób (n) tworzących grupę reprezentatywną dla błędu uogólnienia – 5%.

$$n = \frac{2500}{\frac{25}{3,84} + \frac{2500}{3864}} = \frac{2500}{7,16} = 349$$

Przedmiotowe obliczenia można przeprowadzić korzystając z dostępnych bezpłatnie internetowych kalkulatorów statystycznych<sup>40</sup>.

Posługując się wynikami badań uzyskanymi przy próbie 353 osób, można – poprzez zmianę błędu oszacowania z 5% na wartość 5,14% – przyjąć, że będą one umożliwiały estymowanie wyników dla populacji 14 000 osób (celowo przeszacowano ilość), a więc zapewne dla całej populacji kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony zatrudnionych w podmiotach przetwarzających informacje tajne i ściśle tajne w Polsce.

### **Zakres badań, prezentacja i omówienie wyników**

Do badań zastosowano kwestionariusz anonimowej ankiety (wzór w załączeniu) składający się z 14 pytań poprzedzonych informacją o celu badań oraz sposobie wykorzystania ich wyników. Trzy pytania kwestionariusza zredagowano jako zamknięte, natomiast pozostałe to pytania półotwarte, które stwarzają respondentowi możliwość artykułowania własnych opinii, spostrzeżeń i ocen.

Pierwsze i drugie pytanie ankiety ma charakter weryfikacyjny, uzyskane odpowiedzi pozwalają bowiem na odrzucenie kwestionariuszy wypełnionych przez osoby, które nie należą do przedstawicieli badanej populacji, a ponadto nie przetwarzają (nadzorują) informacji tajnych i ściśle tajnych. Powyższe pozwoliło na eliminację danych obciążonych błędem wynikającym z braku niezbędnej praktyki w kreowaniu systemu, który zapewnia bezpieczeństwo tajemnic publicznoprawnych. Przeprowadzona selekcja z pewnością przyczyniła się do uzyskania danych najbardziej zbliżonych do rzeczywistych parametrów występujących w badanej grupie zawodowej.

---

<sup>40</sup> Kalkulator doboru próby, <http://www.naukowiec.org/dobor.html> (dostęp: 10.01.2021).

Prawdopodobnie najdonioślejszych odpowiedzi, z punktu widzenia odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstw przeciwko informacjom tajnym i ściśle tajnym, udzielili respondenci na pytanie trzecie, czwarte i piąte. Uzyskane rezultaty pozwalają bowiem na formułowanie wniosków na temat rozumienia i stosowania przez respondentów przepisów określających przesłanki klasyfikowania dokumentów. Klauzula informacji jest główną przesłanką dokonania subsumpcji czynu zabronionego jako przestępstwa z art. 265 Kodeksu karnego (kk). A zatem niewłaściwe nadawanie klauzul, przy braku sądowej kontroli materialnej poprawności tego procesu, może powodować odpowiedzialność karną za niepopołnione przestępstwo. Może to nastąpić w przypadku ujawnienia lub bezprawnego wykorzystania wadliwie zakwalifikowanych (oznaczonych) jako tajne lub ściśle tajne informacji, które w rzeczywistości są poufne, zastrzeżone albo jawne. Na podstawie wyników badań należy stwierdzić, że klauzulowanie informacji niemalże ogółowi badanych (bo aż 92%) nie sprawia trudności. Powyższe może stanowić przesłankę wniosku, iż badani znają i rozumieją kryteria nadawania klauzul, wyrażone w art. 5 ustawy o.i.n.

W kontekście powyższej konkluzji zaskakuje jednak liczba respondentów, którzy deklarowali znajomość wymienionego przepisu – była to grupa obejmująca 75% respondentów. **Oznacza to, że 25% respondentów – co czwarty kierownik oraz pełnomocnik ochrony – nadaje klauzule, a także nadzoruje poprawność realizacji tego procesu przez podwładnych intuicyjnie.** Istotnym przejawem funkcji nadzorczych sprawowanych przez wymienione osoby jest podejmowanie działań korygujących w przypadku błędnego nadania klauzuli przez pracownika. Jak wynika z badań, w ocenie kierowników i pełnomocników ochrony podwładni w 82% dokonują właściwej klasyfikacji informacji. Warto jednak zauważyć, że 34 respondentów potwierdziło, iż dokonało obniżenia nadanej klauzuli. Wskazuje to na zarysowującą się tendencję do jej zawyżania przez pracowników, co może dotyczyć 10% informacji klauzulowanych jako tajne i ściśle tajne. Przedstawione wyniki pozwalają na sformułowanie wniosku, że krytyczne podejście sądu karnego do poprawności nadania klauzuli jest uzasadnione, implikuje to konieczność jej każdorazowej weryfikacji w toku postępowania dowodowego.

Następne trzy pytania, tj. 6, 7 i 8, w kontekście udzielonych odpowiedzi stanowią podstawę do oceny poprawnego rozumienia konstrukcji niezwykle istotnych dla bezpieczeństwa informacji niejawnych przepisów.

Zważyć bowiem należy, że zasadniczą kwestią braną każdorazowo pod uwagę podczas nadawania informacjom klauzuli „ściśle tajne” jest potencjalne zagrożenie, że ich ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważne szkody dla RP – art. 5 ust. 1 ustawy o.i.n. Warto zauważyć, że ustawodawca pomija w przywołanym przepisie kryterium bezprawnego wykorzystania, o którym stanowi art. 265 § 1 kk. **Oznacza to, że według ustawy o ochronie informacji niejawnych szkoda dla RP determinująca utajnienie określonych informacji może być wywołana wyłącznie ich ujawnieniem.** Ustawodawca zakłada, że niemożliwe jest wywołanie takiej szkody poprzez sprzeczne z prawem wykorzystanie tego rodzaju informacji. Należy jednak nadmienić, że nie jest wykluczone wykorzystanie tajemnicy wbrew przepisom ustawy bez jej ujawnienia, np. dokonanie prywatnych transakcji giełdowych przez służbowego dysponenta tajnych informacji z dziedziny ekonomii (bankowości) czy przemysłu militarnego. Powyższy dysonans (pominięcie ustawowe) między ustawą, a Kodeksem karnym powinien być usunięty przez dodanie do art. 5 § 1–3 ustawy o ochronie informacji niejawnych dodatkowej samoistnej przesłanki powodującej wystąpienie szkody dla RP, która następuje w wyniku wykorzystania informacji wbrew przepisom ustawy, a nie tylko w związku z jej ujawnieniem. Takie rozumienie zagrożenia najwyższych tajemnic wynika z odpowiedzi udzielonej przez 78% badanych na siódme pytanie.

Wyjątkowo niepokojące jest przekonanie 19% respondentów, że warunkiem nadania informacjom klauzuli „ściśle tajne” jest wystąpienie skutku w postaci szkody, a nie zagrożenia szkodą. Taka interpretacja dowodzi, że odpowiadający błędnie zrozumieli istotę ochrony informacji przez ich klauzulowanie, bowiem ochrona informacji niejawnych ma sens jedynie wówczas, gdy skutek w postaci szkody dla RP nie nastąpił. Ochrona klauzulą staje się zazwyczaj bezprzedmiotowa z chwilą upublicznienia, a czasami również bezprawnego wykorzystania tajemnic.

Ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo tajnych i ściśle tajnych informacji jest przekonanie respondentów, którzy odpowiadają za ich ochronę, o istotnym wpływie informacji niejawnych na obronność i stabilizację wewnętrzną państwa. Niepokój w tym zakresie powoduje stanowisko 14% badanych, którzy oceniają, że tajemnice o najwyższych klauzulach nie są wartościowe dla innych państw. Dodatkowo dalsze 3% ankietowanych warunkuje potencjalną atrakcyjność polskich tajemnic dla

obcych państw od rodzaju tych informacji. Takie stanowisko budzi zastrzeżenia, ponieważ uchyla domniemanie, że jedynie ważne tajemnice są klasyfikowane. Klauzula „tajne” lub „ściśle tajne” wskazuje zagrożenie, że objęte nią informacje w przypadku ich ujawnienia spowodują poważną szkodę dla RP. Ignorowanie tego domniemania przez respondentów (łącznie 17%) może prowadzić do wniosku, że *a priori* przyjmują oni, iż część informacji posiada zawyżone klauzule, co z pewnością warunkowane jest ich osobistym doświadczeniem. Takie przekonanie zapewne osłabia krytyczne podejście do stworzonego i nadzorowanego w jednostce organizacyjnej systemu ochrony tajemnic i w efekcie przenosi się na podległych pracowników, co może doprowadzić do braku aktywnej ochrony powierzonych tajemnic.

Oceniając powyższą tendencję z innego punktu widzenia, można przyjąć, że kierownicy i pełnomocnicy ochrony nie posiadają wiedzy, jakiego rodzaju informacje ważne dla Polski są również wartościowe dla innych krajów. Jest tak z uwagi na to, iż nie znają oni mechanizmów ich wykorzystywania przeciwko RP. Przedmiotowa sytuacja jest związana z brakiem lub powierzchownością szkolenia kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony, do którego zobowiązane są ABW i SKW na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o.i.n. Zagadnienie to starano się zdiagnozować na podstawie odpowiedzi na pytanie dziewiąte, które dotyczyło źródeł informacji respondentów na temat działalności obcych wywiadów w naszym kraju. Uzyskane dane mogą zaskakiwać, ponieważ odbiegają od stereotypowego wyobrażenia, które było i jest kształtowane w taki sposób, że najszerszą wiedzę o obcych wywiadach posiadają polski kontrwywiad cywilny i wojskowy. A więc to one powinny być podmiotami informującymi o zagrożeniach ze strony obcych służb specjalnych osoby szczególnie odpowiedzialne za ochronę tajemnic. Jak jednak wykazały badania, dominującym źródłem informacji dla kierowników i pełnomocników ochrony o działalności obcych wywiadów w Polsce są środki masowego przekazu – 44%.

Znacznie mniej wartościowym rezerwuarem informacji okazały się dwie służby specjalne, ustawowo zobowiązane do zwalczania obcych wywiadów w ramach prowadzonego kontrwywiadu, tj. ABW i SKW, które w ocenie respondentów były ich źródłem informacji w 25% przypadków. Kolejnymi źródłami wiadomości byli właściwi przełożeni – 17% oraz nieo-

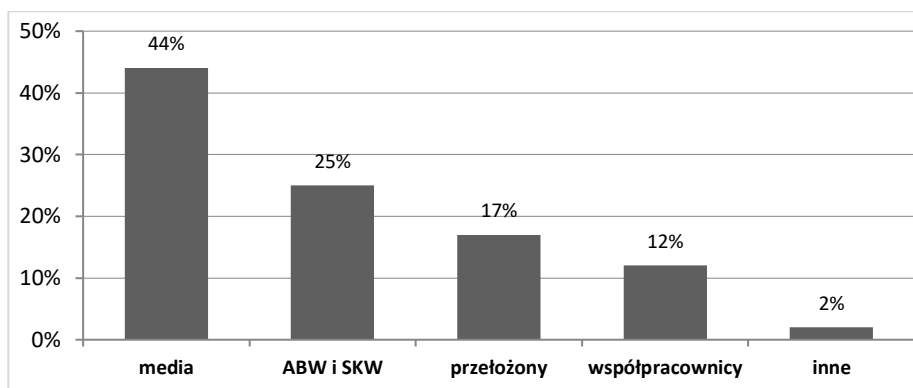
ficjalne rozmowy środowiskowe – 12%. Dodatkowo respondenci wskazywali na źródła literackie i własną obserwację – 2%. Ujawniony w toku badań zadziwiająco niski poziom współpracy między wymienionymi służbami specjalnymi a kierownikami instytucji i pełnomocnikami ochrony nakazuje określić – chociażby hipotetycznie – negatywne skutki tego stanu. Tym bardziej, że jak już wspomniano, ustawodawca w art. 19 zobligował ABW i SKW do prowadzenia szkoleń dla kierowników jednostek organizacyjnych oraz pełnomocników ochrony. W przypadku pełnomocników ma to szczególne znaczenie, ponieważ to oni są ustawowo zobowiązani do organizowania i prowadzenia podobnych szkoleń dla wszystkich osób mających dostęp do informacji niejawnych w jednostce, w tym wspólnie z ABW albo SKW. Brak posiadania przez nich wiedzy, którą powinni uzyskać od wymienionych służb, przekłada się na ograniczoną świadomość zagrożeń licznej grupy urzędników administracji publicznej mających dostęp do tajemnic, co zapewne negatywnie wpływa na poziom ich ochrony. Podobną do służb kontrwywiadowczych rolę, lecz wtórną w procesie informowania, sprawują, z racji zajmowanych stanowisk, przełożeni w stosunku do podwładnych. Z uwagi na hierarchię instytucjonalną wykonywany przez nich nadzór służbowy w przedmiotowym obszarze może być wzmocniony przez kontrolę wykonania wydanych poleceń oraz przestrzegania aktów normujących zabezpieczanie informacji niejawnych<sup>41</sup>. Ankietowani ocenili udział przełożonych w procesie pozyskiwania informacji o obcych służbach wywiadowczych na 17%.

Etiologiczne uwarunkowania wykazanego niewłaściwego współdziałania służb kontrwywiadowczych z respondentami nie zostały objęte eksploracją naukową ze względu na to, że ten mankament ujawnił się dopiero w trakcie ich prowadzenia. Można jednak na ich podstawie dokonać próby porównania intensywności współdziałania SKW z właściwymi rzeczowo podmiotami resortu obrony narodowej i odpowiednio ABW z Policją i SG z wynikami badań przeprowadzonych w odstępie np. 5 lat.

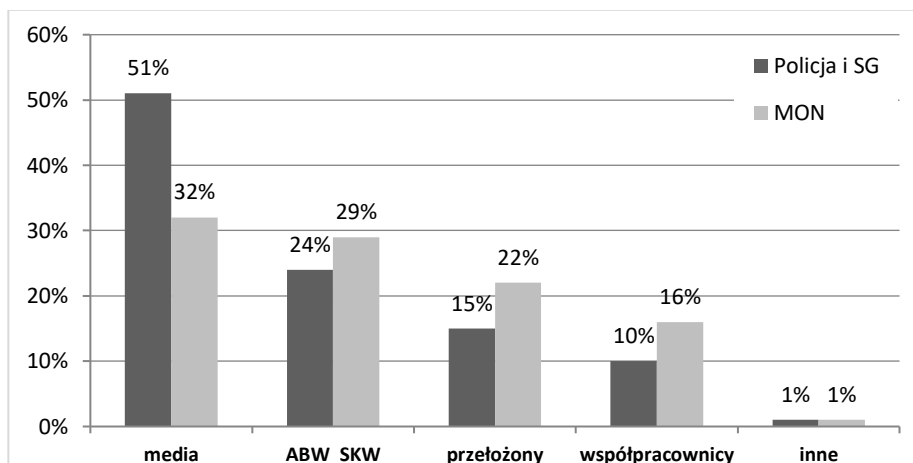
Syntetyczne przedstawienie omawianych zagadnień z uwzględnieniem wartości procentowych przedstawiają wykresy 1 i 2.

---

<sup>41</sup> Przykładem aktu resortowego, który uprawnia służbowych przełożonych do prowadzenia kontroli w jednostkach organizacyjnych Sił Zbrojnych jest Decyzja nr 345/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad ochroną informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz komórkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 252 oraz z 2019 r. poz. 196 ze zm.).



**Wykres 1.** Źródła informacji o działalności obcych wywiadów deklarowane przez kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony  
Źródło: opracowanie własne.



**Wykres 2.** Porównanie źródeł informacji o działalności obcych wywiadów deklarowanych przez przedstawicieli organów policyjnych i resortu obrony narodowej  
Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych wyżej wartości wynika, że przedstawiciele sfery cywilnej, tj. Policji i Straży Granicznej, jako główne źródło informacji o działalności obcych wywiadów wskazywali środki masowego przekazu. Ocenili, że **media dostarczyły 51%** informacji na ten temat. Wysoka partycypacja mediów w percepcji zagrożeń może oznaczać, że ABW jako służba kontrwywiadowcza właściwa dla podmiotów cywilnych nie zaspokaja na odpowiednim poziomie zapotrzebowania informacyjnego respondentów.

Powyższa hipoteza znajduje potwierdzenie w niskim – tylko 24% – wskazaniu respondentów na służby specjalne jako źródło informacji w sferze cywilnej.

Wypada zaznaczyć, że zgodnie z art. 1 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>42</sup> oraz art. 10 ust. 2 ustawy o.i.n. SKW realizuje zadania w sferze wojskowej, a więc co do zasady nie prowadzi bezpośrednich czynności służbowych wobec podmiotów cywilnych. Aktywność tej służby, w świetle prowadzonych badań, należy ocenić jako większą od aktywności ABW, lecz również niesatysfakcjonującą. Respondenci z jednostek obrony narodowej również wskazali **media jako dominujące źródło informacji (32%)**, jednocześnie wymieniając służby specjalne na drugim miejscu (z udziałem **29%**). Powyższa prawidłowość w kontekście braku obiektywności przekazów medialnych jest niepokojąca. Za pośrednictwem medium o najszerszym zasięgu, tzn. Internetu, zidentyfikowane albo niezidentyfikowane grupy wpływu mogą kształtować w świadomości odbiorców fałszywy obraz tego, jak intensywną działalność prowadzą obce wywiady w Polsce oraz jaki mają potencjał i zainteresowania. Z tego względu tym bardziej uzasadniony wydaje się postulat większego zaangażowania służb specjalnych w proces szkolenia kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony. Osoby odpowiedzialne ustawowo za organizowanie i zabezpieczanie funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych winny być, zgodnie z intencją ustawodawcy, informowane o zagadnieniach wymienionych w art. 19 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o.i.n., a ponadto chociażby o klasycznych sposobach działania i ogólnych sferach zainteresowania obcych wywiadów w państwie operacyjnego zainteresowania. Do kwestii tych należy między innymi zaliczyć:

1) zagadnienia militarne dotyczące:

- porozumień politycznych i realności otrzymania przez Polskę wsparcia militarnego innych krajów; systemu kierowania państwem w stanach nadzwyczajnych, w tym planów i regulacji prawnych dotyczących prowadzenia wojny;
- możliwości obronnych, inwazyjnych i ekspedycyjnych (polskie kontyngenty wojskowe) Wojska Polskiego oraz struktury, liczebności

---

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 ze zm.).

i zdolności operacyjnych SZ RP; poziomu interoperacyjności z armiami sojusznymi, innowacyjnych metod prowadzenia walki i nowych wzorów uzbrojenia;

- personalnej obsady kluczowych stanowisk dowódczych i kierowniczych w kontekście portretów psychologicznych kandydatów, ich różnych dysfunkcji, ambicji, profesjonalizmu, a także wyznawanej religii;

2) uwarunkowania ekonomiczne dotyczące:

- zasobów naturalnych i potencjału technologicznie zaawansowanych środków produkcji;
- rezerw państwowych umożliwiających zabezpieczenie potrzeb egzystencjalnych narodu w warunkach izolacji, możliwości mobilizacyjnych gospodarki i zagranicznych aktywów finansowych;
- zarządzania, charakteru i rozmieszczenia infrastruktury krytycznej w świetle możliwości jej zniszczenia lub przejęcia nad nią kontroli i wykorzystania do wsparcia własnych działań;

3) zjawiska społeczno-polityczne:

- istniejące partie polityczne i propagowane przez nie programy, szczególnie w zakresie obronności i stosunków międzynarodowych, wymiaru poparcia społecznego i potencjalnych możliwości osiągnięcia sukcesu wyborczego – samodzielnego lub koalicyjnego kierowania państwem, potrzeb finansowych partii i źródeł ich finansowania; sposobności wpływu na bądź inspirowania liderów politycznych i urzędników państwowych (manipulowania nimi przez obce wywiady);
- społeczne poparcie dla partii rządzącej albo skala niezadowolenia – gotowość do szerokich protestów implikujących zagrożenie bezpieczeństwa, w tym dla tajemnic publicznoprawnych, zapotrzebowanie społeczne na nowe ugrupowania – partie polityczne; uwarunkowania prawne i faktyczne szanse ich powołania;
- liczebność mniejszości narodowych i ich potencjał do wspierania i podsycania: działań służb wywiadowczych z innych krajów; aktywności przedstawicieli nurtów separatystycznych; konfliktów na tle religijnym – w świetle możliwości dezintegracji społeczeństwa;
- istnienie i intensywność patologii społecznych, które mogą lub w przyszłości uzyskają zdolność do destabilizacji gospodarczej lub politycznej państwa.

Ponadto zasadnym wydaje się wskazanie szkolonym funkcjonariuszom podstawowych form działania i środków stosowanych przez obce wywiady w celu zdobycia wyżej określonych informacji. Wiedza o metodach, formach działania i środkach stosowanych przez inne państwa umożliwia bowiem podjęcie działań neutralizacyjnych, a niekiedy dezinformacyjnych. Do klasycznych metod zaliczyć należy:

- rozpoznanie agenturalne (etatowi pracownicy wywiadu występujący oficjalnie w różnych formach zatrudnienia pod tzw. przykryciem lub osoby pozyskane do współpracy z uwagi na zajmowane stanowiska lub sprawowane funkcje społeczne, np. opiniotwórcze),
- wywiad radioelektroniczny (pozwalający na detekcję i skanowanie sygnałów radiowych, również kryptograficznych z pozycji zagranicy lub siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, a także środków mobilnych),
- rozpoznanie elektromagnetyczne (detekcja promieniowania elektromagnetycznego, które generują urządzenia elektroniczne, np. komputery lub telefony),
- symulowanie pracy stacji przekaźnikowych telefonii komórkowej TBS<sup>43</sup> w celu detekcji i przechwytywania oraz utrwalania wszystkich rozmów w danym rejonie,
- rozpoznanie teleinformatyczne (przejmowanie kontroli nad urządzeniami pracującymi permanentnie lub czasowo w sieci internetowej),
- zwiad obrazowy (wykorzystanie nagrań wykonywanych przez satelity krążące na orbicie, które działają bez naruszania granic państwowych, lub statków powietrznych, tj. samolotów i tzw. BSP – bezzałogowych statków powietrznych szerzej znanych jako drony, wyposażonych w sprzęt optoelektroniczny),
- obserwacja bezpośrednia osób, miejsc i zdarzeń lub pośrednia z użyciem środków monitorujących,
- rozpoznanie specjalne, między innymi, powietrza jako nośnika substancji chemicznych, biologicznych i cząstek stałych (sejsmograficzne i akustyczne), poruszających się środków bojowych,
- ukryte współfinansowanie lub udział w procesach naukowo-badawczych (wynałazczości),

---

<sup>43</sup> Ang. *Base Transceiver Station*.

- analiza zagadnieniowa powszechnie dostępnych źródeł informacji – agregacja i selekcja informacji<sup>44</sup>.

Dzięki wiedzy uzyskanej na szkoleniu kierownicy i pełnomocnicy ochrony mogą podjąć działania defensywne, które zawsze powodują osłabienie efektywności obcych służb wywiadowczych<sup>45</sup>. Ponadto przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa publicznego, w tym bezpieczeństwa tajemnic, a także pozwalają na osiąganie zamierzonych celów kontrwywiadowczych.

Nieoficjalne kontakty kierowników i pełnomocników ochrony utrzymywane zwyczajowo w środowisku pracy generują 12% informacji o wywiadach. Może to świadczyć o dużej konsolidacji współpracowników danej jednostki organizacyjnej. Jak się wydaje, przedmiotowa więź jest na tyle silna, że powoduje nie zawsze zgodne z zasadami omawianie relewantnych czynników wpływających na bezpieczeństwo chronionych prawem informacji. Zjawisko zdobywania wiadomości w taki sposób nasuwa wniosek, że osoby uczestniczące w tym procesie odczuwają potrzebę uzupełniania wiedzy o zagrożeniach wywiadowczych. Należy zauważyć, że na tym tle może dochodzić do naruszania tzw. zasady wiedzy niezbędnej, polegającej na ścisłym i urzędowym dystrybuowaniu informacji niejawnych tylko między tymi osobami, które wykorzystają je do realizacji zadań służbowych<sup>46</sup>. Przy sprawnym działaniu informacyjnym służb specjalnych i przełożonych, nie powinien następować nieoficjalny przepływ informacji. Należy jednak nadmienić, że nie wszystkie dane dotyczące działalności obcych wywiadów są niejawne, a wymiana środowiskowa niektórych tego typu danych może być zjawiskiem korzystnym, wpisującym się w tzw. profilaktykę kontrwywiadowczą.

Ponieważ istotnym czynnikiem determinującym neutralizację zagrożeń dla bezpieczeństwa tajemnic jest znajomość mechanizmów ich powstawania, procesem badawczym objęto również i tę materię. Jak już wspomniano, wiedza o działaniach zagrażających tajemnicom umożliwia podję-

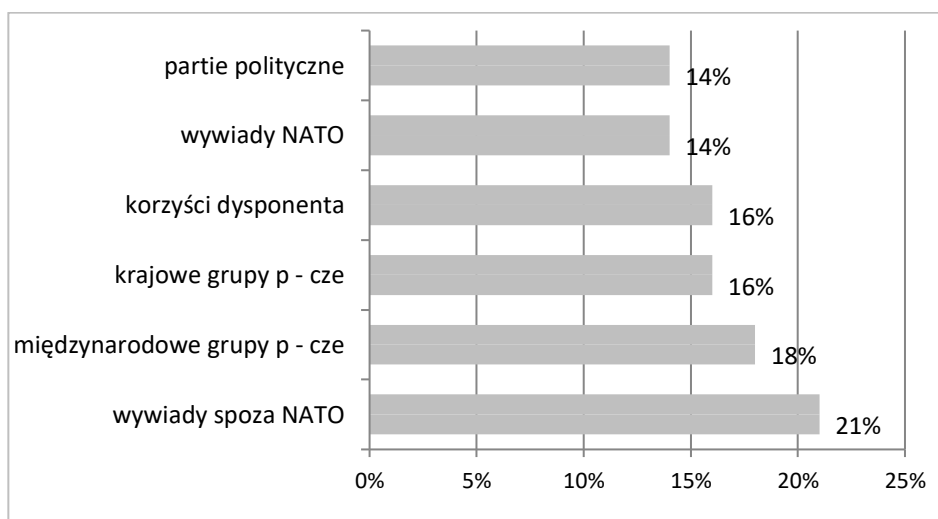
---

<sup>44</sup> Zob. szerzej M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym. Gry Wywiadów*, Bel-lona, Warszawa 2014.

<sup>45</sup> Na podstawie pkt. 2.12 *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 2020 r. „Kontynuować wzmocnienie kontrwywiadowczego zabezpieczenia organów państwowych i infrastruktury krytycznej, adekwatnie do nasilającej się aktywności obcych służb wywiadowczych – zarówno w sferze wojskowej, jak i cywilnej”.

<sup>46</sup> Zasada wyrażona w art. 4 ustawy o.i.n.

cie skutecznych środków zmierzających w pierwszym etapie do zminimalizowania ich niekorzystnych skutków, a w kolejnych – do ich aktywnego zwalczania. Respondentom odpowiadającym na dziesiąte pytanie przedstawiono sześć skonkretyzowanych zagrożeń, które należało uporządkować w zależności od poziomu ich destrukcyjnego oddziaływania na system bezpieczeństwa tajnych i ściśle tajnych informacji. Ponadto umożliwiono ankietowanym swobodną wypowiedź, jeżeli dostrzegali dodatkowe zagrożenia, których nie wymieniono w ankiecie. Najistotniejszym zagrożeniem według badanych są służby wywiadowcze państw nie należących do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)<sup>47</sup>. Możliwości operacyjne tego rodzaju podmiotów w zakresie zdobywania tajnych i ściśle tajnych informacji, na tle możliwości innych podmiotów, oceniono na 21%. Intensywność negatywnego oddziaływania partii, wywiadów, grup przestępczych i pojedynczych osób na bezpieczeństwo tajemnic RP przedstawiono graficznie na wykresie 3.



**Wykres 3.** Ocena intensywności zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznoprawnych informacji niejawnych o klauzuli „tajne” i „ściśle tajne”

Źródło: opracowanie własne.

Analiza powyższego wykresu pozwala stwierdzić, że drugim w kolejności czynnikiem pod względem generowania zagrożeń dla integralno-

<sup>47</sup> Ang. *North Atlantic Treaty Organization*.

ści systemu bezpieczeństwa informacji są międzynarodowe grupy przestępcze, również o charakterze terrorystycznym – 18%. Taka ocena implikuje pytanie o powody, jakimi kierowali się respondenci, zrównując niemalże intensywność wrogiego oddziaływania obcych wywiadów państwowych z grupami przestępczymi, które nie są strukturami korzystającymi z wielkiego i różnorodnego potencjału kraju delegującego. Dodatkowo, dla pełnego omówienia wyników, należy wskazać, że grupy przestępcze stanowią łącznie 34%, a służby wywiadowcze – 35% wszystkich potencjalnych zagrożeń dla chronionych tajemnic. Jeżeli przyjęlibyśmy powyższe wyniki bezrefleksyjnie, uprawniałyby one wniosek, iż siła generowania przez obie wymienione struktury wrogich działań wobec bezpieczeństwa informacji niejawnych jest ekwiwalentna.

Warto jednak powtórnie zwrócić uwagę na wyniki już omówionych badań, szczególnie na dominujący wpływ mediów na procesy poznawcze respondentów. Dostępność i siła przekazów medialnych o dokonywanych przez zorganizowaną przestępczość zbrodniach, w porównaniu ze skrótowymi i rzadkimi informacjami o ponoszeniu przez RP konkretnych szkód w wyniku działalności obcych wywiadów, może mieć wpływ na wyniki prezentowanych badań. Enigmatyczność wiadomości o zidentyfikowanych aktywnościach obcych wywiadów nie wynika z niechęci podmiotów kształtujących rynek medialny do tego typu informacji. Prawdopodobnie jest powodowana brakiem możliwości uzyskania szczegółowych danych o tych zjawiskach od służb kontrwywiadowczych, które są zobowiązane do zachowania w tajemnicy prowadzonych działań. Sporadycznie ukazujące się informacje medialne w zdecydowanej większości są wynikiem ogłaszania orzeczeń sądowych, w tym wyroków skazujących za popełnione zbrodnie szpiegostwa lub ujawnienia informacji niejawnych<sup>48</sup>. Uzyskiwanie i prezentowanie w mediach informacji dotyczących zidentyfikowanej działalności grup przestępczych nie napotyka wymienionych powyżej trudności. Dlatego intensywność przekazu kształtuje w świadomości odbiorcy obraz onnipotencji zorganizowanej przestępczości.

---

<sup>48</sup> Jak wynika z danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 1998-2016 prawomocnie wyrokowano w 268 sprawach z art. 265 kk oraz dziesięciokrotnie o przestępstwo szpiegostwa z art. 130 kk, co w odniesieniu do innych przestępstw kryminalnych jest zaledwie ich promilem, np. wyłącznie w okresie jednego roku, tj. 2000 r., popełniono 5 984 przestępstwa rozboju z art. 280 kk (dane MS, prawomocne skazania osób dorosłych w latach 1946-2014, zob. Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/> (dostęp 04.03.2021)).

Nieekwiwalentność potencjałów wymienionych struktur, oceniana z uwzględnieniem środowiska w jakim działają, tj. polskiego społeczeństwa, wynika chociażby z faktu aktywności na terytorium RP kilkudziesięciu służb wywiadowczych posiadających zdecydowanie trwalsze zaplecze i wieloletnią praktykę w odróżnieniu od organizacji przestępczych, które zazwyczaj działają w krótkich okresach czasu<sup>49</sup>. Można również postrzegać stanowisko zaprezentowane przez ankietowanych jako prognozytyczne. Zorganizowana przestępczość, w tym ta o charakterze terrorystycznym, może być częściowo finansowana i inspirowana do określonych działań przez państwa dążące do destabilizacji innych podmiotów prawa międzynarodowego. Jedną ze znanych metod wywiadowczych jest celowe wywoływanie sytuacji konfliktowych lub kryzysowych w innym kraju, np. przez ataki cybernetyczne na infrastrukturę teleinformatyczną danego państwa, spekulacje giełdowe i krótkotrwałe konflikty graniczne, podejmowane w celu bieżącego diagnozowania skuteczności zwalczania danego zagrożenia przez zaatakowanego.

Należy też podnieść, że w opinii badanych źródłem zagrożenia dla tajemnic RP są nie tylko służby wywiadowcze państw niebędących członkami NATO (21%), ale są nimi również kraje należące do tego paktu (14%). Powyższe znajduje swe uzasadnienie w związku ze stwierdzonymi przypadkami szpiegostwa uprawianego na szkodę RP przez agentów naszych traktatowych sojuszników<sup>50</sup>. Specyfika działania obcych wywiadów niekiedy uniemożliwia sprawcy przestępstwa ujawnienie tajemnicy – identyfikację odbiorcy informacji niejawnej, tj. ustalenie jego przynależności do

---

<sup>49</sup> O wielkości zainteresowania Polską może świadczyć stałe utrzymywanie w RP ponad osiemdziesięciu przedstawicielstw – misji dyplomatycznych przez różne kraje świata. Zob. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/protokoldyplomatyczny/misjedyplomatyczneiurzedykonsularnewpolsce/przedstawicielstwadyplomatyczne> (dostęp: 10.02.2021).

<sup>50</sup> Publicznie znanymi przypadkami szpiegostwa na rzecz sojuszników z NATO była między innymi współpraca polskiego oficera WP płk. Zbigniewa Sz. z agentem CIA, szeroko opisywana na łamach dziennika „Życie” przez redaktora J. Jakimczyka i B. Kittla (cykl publikacji zapoczątkowany artykułem pt. *Amerykański szpieg i polska racja stanu*, numer wydawniczy z dn. 22.05.1999 r.). Jak wynika z akt postępowania karnego o sygn. akt So. 84/03 doniesienia prasowe oparte były na faktach, Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 9 marca 2004 r. skazał oskarżonego o działanie na rzecz wywiadu USA i udzielanie jego funkcjonariuszom niejawnych informacji dotyczących obronności, których przekazywanie mogło wyrządzić szkodę RP, na karę 5 lat pozbawienia wolności z orzeczeniem degradacji ze stopnia pułkownika. Należy odnotować, że Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 23 maja 2007 r. (sygn. akt. WK 9/07) uniewinnił skazanego, dzieląc argumentację obrońcy o braku dowodowej możliwości wykazania szkody dla państwa.

służby wywiadowczej. Często stosowanym przez wroga wywiady jest legalizowanie agentów w różnych rolach społecznych, np. zagranicznych lub miejscowych korespondentów (dziennikarzy), biznesmenów itp. Można założyć, że część przestępstw z art. 265 kk była inspirowana przez służby wywiadowcze. Wtórne ujawnienie (upublicznienie) ukierunkowane jest niekiedy na kompromitację określonych osób lub środowisk, co ma w efekcie prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu, np. wyeliminowania danej osoby ze sceny politycznej lub pozbawienia jej stanowiska albo spowodowania rozchwiania nastrojów społecznych.

Znaczący składnik sumy zagrożeń dla chronionych prawem tajemnic stanowią osoby, które kierując się chęcią osiągnięcia satysfakcji osobistej lub korzyści majątkowych wykorzystują bezprawnie lub ujawniają powierzone im sekrety (16%). Przedmiotowe zagadnienie zapewne jest dobrze znane wszystkim osobom, które posiadają dostęp do informacji niejawnych o najwyższych klauzulach, ponieważ jest to uprawnienie o sygnalagmatycznym charakterze. Niewątpliwie legitymuje do zapoznania się z relevantnymi informacjami, jednak jednocześnie zobowiązuje do zachowania nabytej wiedzy w tajemnicy przed osobami nieuprawnionymi. Pokusa złamania ciężącego zobowiązania, nawet z uwzględnieniem poniesienia dotkliwej kary, determinowana jest różnymi czynnikami, których intensywność w określonych okolicznościach może przesądzać o popełnieniu czynu zabronionego. Badani, udzielając swobodnych odpowiedzi, starali się określić przyczyny (sprzyjające okoliczności) ujawniania tajemnic, wskazując między innymi na:

- 1) rozczarowanie byłych pracowników resortu zwolnionych wbrew ich woli,
- 2) zwiększone wyjazdy prywatne i służbowe za granicę,
- 3) ujawnianie tajemnic przez wysokich oficerów WP w mediach społecznościowych,
- 4) niezdiagnozowane choroby psychiczne osób mających dostęp do tajemnic,
- 5) bezkarność dziennikarzy (sprzedawanie informacji dziennikarzom),
- 6) zagrożenia wynikające z niedoborów technicznych.

Wskazane powody pozwalają stwierdzić, że zasadniczymi determinantami powodującymi zachowania niezgodne z prawem są silne emocje lub chęć uzyskania korzyści majątkowych. W odniesieniu do emocji należy

zauważyć, że są one efektem wielu czynników. Mogą wynikać z poczucia krzywdy, której towarzyszy rozgoryczenie, a jednocześnie dążenie do odwetu na instytucjonalnym pracodawcy. Z uwagi na publicznoprawny charakter tajemnic w zdecydowanej większości są to struktury organów szeroko rozumianej władzy, a więc działanie przeciwko pracodawcy wiąże się z działaniem na szkodę państwa. Drugą grupę stanowią emocje związane z poczuciem „wolności” wynikającej ze zmiany zwykłych zachowań osoby pełniącej służbę lub świadczącej pracę. W związku z wyjazdem przełożeni lub pełnomocnik ochrony nie sprawują nad uprawnionym nadzoru, nie występuje również presja środowiska zawodowego. Prywatny pobyt lub podróż w ramach delegacji służbowej poza granice RP rozluźnia więzi zawodowe, co w opinii respondentów powoduje brak samokontroli i w efekcie ujawnienie tajemnicy. Nadmienić należy, że z uwagi na piastowanie przez ankietowanych stanowisk kierowniczych ich opinie mają szczególną wartość, ponieważ wynikają z rzeczywistego nadzoru nad pracownikami.

Niepożądane zachowania emocjonalne mogą również wynikać z chęci zaimponowania posiadaną wiedzą, która nie jest dostępna rozmówcom osoby mającej legalny dostęp do tajemnic. Duże zaangażowanie danej osoby w prowadzoną dyskusję sprzyja użyciu takich argumentów, które w świadomości innych jej uczestników spowodują przekonanie, że rozmówca jest autorytetem w poruszanych zagadnieniach. Przedstawiciele tego samego środowiska zawodowego (w tym przypadku żołnierzy) obserwujący przebieg dyskusji lub następnie zapoznający się z jej treścią za pośrednictwem przekazów medialnych potrafią trafnie zidentyfikować informacje niejawne w niej przedstawione, ponieważ oni również są ich dysponentami.

Przedstawione przyczyny ujawniania tajemnic można określić jako psychologiczne. Osoby będące w tego rodzaju rozchwianiu emocjonalnym mogą być cennym źródłem informacji niejawnych nie tylko dla obcych wywiadów, ale również dla przedstawicieli świata przestępczego dążących do poznania zagrożeń wynikających z pracy organów ścigania. Ma to szczególne znaczenie podczas prowadzenia procedur operacyjnego rozpracowania zorganizowanej przestępczości. Członkowie grupy przestępczej, obawiając się wprowadzenia do struktury funkcjonariuszy działających pod tzw. przykryciem lub pozyskania do współpracy jej członków, przeprowadzają różnego rodzaju sprawdziany mające potwierdzić ich

wewnętrzna solidarność<sup>51</sup>. Jedną ze stosowanych przez przestępców metodą pozyskiwania informacji jest nawiązanie kontaktów towarzyskich z emerytowanymi lub pełniącymi służbę osobami. W trakcie wspólnych relacji uzyskują oni tzw. informacje sygnałne o prowadzonych działaniach operacyjnych oraz poznają dane personalne i funkcje innych funkcjonariuszy. Nierzadko po utrwaleniu relacji stosują różne formy przekupstwa, motywując funkcjonariuszy do zdobywania interesujących informacji i korupcyjnej współpracy.

Według badanych choroba psychiczna występująca u osoby przetwarzającej informacje niejawne jest odrębnym rodzajem zagrożenia, które istotnie osłabia bezpieczeństwo tajemnic. Należy nadmienić, że w zależności od zakresu nadanych uprawnień poszerzone postępowanie sprawdzające jest prowadzone wobec danej osoby co 5 albo 7 lat, a zatem ewentualna weryfikacja zdrowia psychicznego prowadzona jest w dużych odstępach czasu. Nie można jednakże wykluczyć zachorowania osoby już posiadającej dostęp do tajemnic. W razie powzięcia podejrzeń lub informacji w związku ze złożonym przez pracownika zwolnieniem od obowiązku wykonywania pracy, którego wystawcą był lekarz psychiatra, kierownik jednostki organizacyjnej lub pełnomocnik ochrony winien poinformować ABW lub SKW o powziętych wątpliwościach w celu przeprowadzenia przez te służby kontrolnego postępowania sprawdzającego<sup>52</sup>. Jeżeli pełnomocnik jest uprawniony do prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających, wówczas wszczęcie kontrolnego postępowania w związku z chorobą psychiczną osoby uprawnionej powinno nastąpić z urzędu. Na podstawie przedstawionego problemu można sformułować postulat usta-

---

<sup>51</sup> R. Wądołowski, *Przestępczość zorganizowana ujawniona na terenie miasta Łodzi*, praca magisterska, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Łódź 2003, s. 69.

<sup>52</sup> W resorcie Obrony Narodowej aktem stanowiącym podstawę do przekazania Służbie Kontrwywiadu Wojskowego przez pełnomocnika ochrony informacji mogących mieć wpływ na rękojmię zachowania tajemnicy jest rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie szczegółowych zadań pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1720 ze zm.). Ustawodawca nie upoważnił żadnego organu do wydania analogicznego aktu w sferze cywilnej, współpraca między ABW i pełnomocnikami ochrony jest prowadzona na podstawie przepisów ustawy o.i.n. oraz aktów wykonawczych, szczególnie z uwzględnieniem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 7 grudnia 2017 r. w sprawie przekazywania informacji, udostępniania dokumentów oraz udzielania pomocy służbom i instytucjom uprawnionym do prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2334).

wowego zobowiązania pracodawców do objęcia osób posiadających dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” i „ściśle tajne” konsultacjami psychiatrycznymi w ramach okresowych badań z zakresu medycyny pracy.

Karygodnym, ponieważ wynikającym z celowego działania, jest przestępstwo ujawniania (upubliczniania) informacji prawnie chronionych z inspiracji przedstawicieli mass mediów w celu uzyskania przysporzenia majątkowego. Rozpatrując przedmiotowy *modus operandi* przestępstwa, zauważyć można, że jest ono popełniane zarówno przez pierwotnego dysponenta tajemnicy, jak również dziennikarza. Podżeganie do popełnienia przestępstwa przeciwko informacjom niejawnym, a tym bardziej następcze upublicznienie tych informacji przez pracownika mediów, który jest świadomy ich niejawnego charakteru, zgodnie z orzecznictwem sądowym jest czynem zabronionym<sup>53</sup>.

Konkludując, w kontekście wyrażonych opinii respondentów, należy stwierdzić, że zjawisko uzyskiwania osobistych lub majątkowych korzyści w związku z dostępem do tajemnic albo ich ujawnianie z przyczyn zaburzeń emocjonalnych powinno być przedmiotem wnikliwych czynności służbowych w toku poszerzonych postępowań sprawdzających. Aktywne działania należałoby ukierunkować na wyeliminowanie z sytemu dystrybucji informacji niejawnych osób o powyższych predylekcjach behawioralnych.

Następną przyczyną zagrażającą publicznoprawnym tajemnicom jest w opinii badanych działalność polityczna (14%). Zarysowująca się tendencja powoływania przez partie polityczne, które formują rząd, polityków albo osób identyfikujących się z danym ugrupowaniem politycznym na stanowiska kierownicze w administracji publicznej zapewne sprzyja nieoficjalnemu wykorzystywaniu zasobów informacyjnych tych organów. Opinia publiczna wielokrotnie w ostatnich latach była biernym świadkiem prób kompromitowania działaczy politycznych za sprawą ujawnianych informacji, których charakter jednoznacznie wskazywał, że pochodzą z materiałów operacyjnych. Znanym powszechnie materiałem prasowym jest publikacja kilku fotografii funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które zostały wykonane w trakcie działań operacyjnych. Dodatkowo w materiale ujawniono inne tajne informacje z operacji specjalnej znanej publicznie jako prowokacja wymierzona w byłego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Wspomniany funkcjonariusz był następnie posłem na Sejm RP.

---

<sup>53</sup> Zob. szerzej Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2009 r., sygn. I KZP 35/08.

Upublicznienie informacji miało na celu przedstawienie byłego pracownika służby specjalnej w niekorzystnym świetle, jako członka jednej z głównych partii politycznych (T. Kaczmarek)<sup>54</sup>. Kolejną sprawą szeroko opisywaną w mediach było odwołanie wiceministra obrony narodowej w związku ze sformułowaniem zarzutów korupcyjnych, które oparto na materiale byłych Wojskowych Służb Informacyjnych. Jednak zarzuty przeciwko R. Szerebietiewowi po procesowej weryfikacji nie zostały potwierdzone<sup>55</sup>. Operacją specjalną doniosłą medialnie była sprawa przekroczenia uprawnień służbowych przez kierownictwo Centralnego Biura Antykorupcyjnego w związku z prowadzeniem procedury operacyjnej znanej jako „afera gruntowa”. Upublicznienie jej przebiegu doprowadziło do odwołania z funkcji wicepremiera śp. A. Leppera, natomiast za nadużycie władzy funkcjonariusze CBA zostali nieprawomocnie skazani w 2015 r.<sup>56</sup>

Należy skonstatować, że kierownicy jednostek i pełnomocnicy ochrony są świadomi nieetycznych metod stosowanych w walce politycznej i dostrzegają zagrożenia powodowane instrumentalnym wykorzystywaniem informacji niejawnych w tego rodzaju starciach.

Jedenaste pytanie ankiety było kontrolnym w stosunku do następnego, a udzielenie pozytywnej odpowiedzi obligowało respondenta do ustosunkowania się do pytania dwunastego, które dotyczyło poprawności przeprowadzenia wobec badanego poszerzonego postępowania sprawdzającego. Niemalże wszyscy respondenci (94%) wysoko ocenili sposób realizacji tego postępowania. Uznali, że charakteryzowało się ono wnikliwą oceną predyspozycji osobistych i uwarunkowań majątkowych. Czternaście osób (4%) zdecydowało się udzielić odpowiedzi przeciwnej, wskazując, że w ich odbiorze czynności w ramach postępowania prowadzono pobieżnie. Za zupełną rezygnacją ze sprawdzania pracowników i wydawania poświadczeń bezpieczeństwa opowiedziały się dwie osoby (1%). Pisemne opinie na temat jakości postępowań sprawdzających wyraziło

---

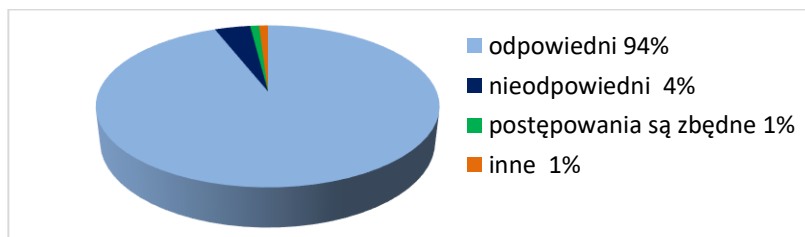
<sup>54</sup> Materiały prasowe, [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Byli-oficerowie-CBA-skazaniu-jawnieni-mediom-tajemnic-Biura-Dali-dziennikarzom-zdjecie-agenta-Tomka-nad-walizka-pieniedzy,wid,18717441,wiadomosc.html?ticaid=118d66&\\_tictsn=5](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Byli-oficerowie-CBA-skazaniu-jawnieni-mediom-tajemnic-Biura-Dali-dziennikarzom-zdjecie-agenta-Tomka-nad-walizka-pieniedzy,wid,18717441,wiadomosc.html?ticaid=118d66&_tictsn=5) (dostęp: 12.02.2021).

<sup>55</sup> Materiały prasowe, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szeremietiew-uniewinniony-po-9latach,151693.html> (dostęp: 12.04.2021).

<sup>56</sup> Materiały prasowe, <https://www.tvp.info/19460075/sad-skazal-mariusza-kaminskiego-na-3-lata-wiezienia-za-afere-gruntowa> (dostęp: 12.04.2021).

czterech respondentów, warto przytoczyć dwie: „[postępowanie sprawdzające było] zbyt wnikliwe w zakresie zdrowia i majątku” oraz oznaczało „zbyt głębokie wnikanie służb w życie osobiste” (wykres 4).

Przywołane wartości procentowe oraz opinie potwierdzają wykazywanie najwyższej staranności przez podmioty prowadzące poszerzone postępowania sprawdzające.



**Wykres 4.** Ocena sposobu prowadzenia i celowości poszerzonych postępowań sprawdzających

Źródło: opracowanie własne.

Następnym zagadnieniem poddanym ocenie badanych w ramach pytania trzynastego były regulacje ustawy o ochronie informacji niejawnych, określające system ochrony tajnych i ściśle tajnych informacji. 93% ankieterowanych zaprezentowało stanowisko, że ustawa w tym zakresie jest właściwie skonstruowana, a jej przepisy zapewniają dostateczne podstawy prawne do ochrony wyżej wymienionych tajemnic.

Krytyczną ocenę wyraziło 7% respondentów, wskazując jednocześnie wady istniejących regulacji albo proponując nowelizację ustawy przez dodanie nowych przepisów. Najliczniejsze postulaty dotyczyły zmiany zasad klasyfikacji informacji jako tajnych i ściśle tajnych poprzez uszczegółowienie kryteriów pozwalających rozróżnić, którym informacjom należy nadawać klauzulę „tajne”, a którym „ściśle tajne”. Dodatkowo proponowano powrót do zastosowanych w ustawie z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych wykazów prezentujących rodzaje informacji, które mogą zostać oznaczone jako tajne albo ściśle tajne ze wskazaniem okresów ochrony tych tajemnic (aktualna ustawa nie zawiera wykazów i nie wprowadza obligatoryjnych terminów ochrony). Powyższe koresponduje z wątpliwościami respondentów dotyczącymi prawidłowego rozumienia zasad klasyfikowania informacji, ujawnionymi w ramach odpowiedzi na trzecie pytanie ankiety. Przedmiotowa kwestia wzmacnia sformułowany

postulat, że sądowa weryfikacja poprawności klauzulowania informacji w trakcie postępowań karnych o przestępstwo z art. 265 kk jest konieczna. Kolejnym, jak się wydaje istotnym spostrzeżeniem badanych, jest refleksja, że prawo chroni dokument a nie informacje. Taki wniosek wynika z braku przepisów ustawowych, które precyzowałyby sposób oznaczania (zastrzegania tajności przez wypowiedzenie odpowiedniej formuły) informacji niemających postaci materialnej, których nośnikiem jest człowiek, a ich przekazanie następuje werbalnie. Przedmiotowe zagadnienie nie doznało się regulacji prawnej, należy zatem postulować, by w przyszłości stało się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Paralełą zagadnienia dotyczącego kupowania informacji niejawnych przez dziennikarzy (odpowiedzi na pytanie nr 10) jest wskazanie przez badanych na konieczność zmiany przepisów w taki sposób, aby zabraniały politykom i dziennikarzom – w związku z pełnioną funkcją – wykorzystania tajemnic wbrew ich przeznaczeniu. Zaznaczyć należy, że postulat respondentów dotyczył przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, ponieważ aktualnie obowiązujące przepisy karne obejmują przedmiotowe zachowanie. Pozostałe propozycje odnosiły się między innymi do ekonomicznej strony stosowania przepisów w celu ochrony informacji (zbyt dużych kosztów) oraz wprowadzenia regulacji obniżających normy techniczne stosowane podczas akredytacji niejawnych systemów teleinformatycznych eksploatowanych podczas misji zagranicznych Wojska Polskiego.

Ostatnią kwestią poddaną pod ocenę kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony był wymiar kary pozbawienia wolności za przestępstwo opisane w art. 265 § 1 kk. Aktualnie określona tym przepisem sankcja karna to pozbawienie wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Wymiar kary został uznany za adekwatny do czynu przez 89% badanych. Potrzebę jej zaostrzenia dostrzegło 9% respondentów, a najczęściej proponowany przez nich okres bezwzględnej izolacji wynosił do 10 lat albo do 15 lat. Marginalne opinie (1%) podważały zasadę prewencyjnej funkcji kary oraz wskazywały na brak egalitaryzmu wyroków sądowych.

## **Wnioski**

Badania ankietowe reprezentatywnej próby populacji kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ds. ochrony informacji niejawnych były pierwszymi badaniami naukowymi zrealizowanymi w tej grupie

zawodowej. W związku z zastosowaną metodologią przyjęto, że uzyskane wyniki można uogólnić, ponieważ błąd odzwierciedlenia w odniesieniu do całej populacji wynosi 5,14%. Badania miały dostarczyć materiał do analizy naukowej wpływu czynników zewnętrznych na percepcję zagrożeń dla najważniejszych tajemnic. Ponadto, ze względu na bezpośrednie stosowanie przez badanych niektórych instytucji ustawy o ochronie informacji niejawnych, ocenie respondentów poddano wybrane przepisy tego aktu. Dodatkowo uzyskano ewaluację adekwatności wymiaru kary za popełnienie przestępstwa z art. 265 § 1 kk. Ustalono zakres wsparcia ankietowanych przez służby kontrwywiadowcze RP w procesie ochrony powierzonych tajemnic. Analiza wyników badań pozwoliła na sformułowanie ogólnych wniosków oraz ich interpretację w trzech zasadniczych obszarach, tj. w obszarze świadomości zagrożeń, stosowania przepisów oraz współpracy z ABW i SKW.

Wiedza kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony o zagrożeniach dla bezpieczeństwa tajemnic jest kształtowana w głównej mierze przez informacje medialne. Ujawniony deficyt informacji przekazywanych przez ABW i SKW wpływa na kreację nierzeczywistej hierarchii zagrożeń, w której wywiady państw spoza NATO stanowią zaledwie piątą część ich sumy. Uznając za obowiązujące przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz zadania służb kontrwywiadowczych sprecyzowane w ich ustawach pragmatycznych, postulat zintensyfikowania i poszerzenia szkoleń wymienionych grup zawodowych w zakresie występujących zagrożeń bezpieczeństwa i sposobów ochrony informacji niejawnych przez ABW i SKW jest w pełni uzasadniony.

Częściowo wadliwe klauzulowanie tajemnic jest spowodowane niejednorodną interpretacją przepisów ustawy regulujących klasyfikację informacji niejawnych jako materiałów tajnych albo ściśle tajnych. Jedna czwarta osób ustawowo uprawnionych do zmiany nadanej przez podwładnych klauzuli nie potrafi trafnie wskazać jednostki redakcyjnej normującej ich klasyfikację. Powyższe kwestie determinują opinię znacznej części badanej populacji (14%), iż tajne oraz ściśle tajne informacje RP nie są wartościowe dla innych państw. Przedmiotowe dysfunkcje w kontekście deficytu informacji kontrwywiadowczych implikują postulat uzupełnienia art. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych o zakaz nieuprawnionego wykorzystania informacji, jako jednej z przesłanek objęcia ich ochroną (w aktualnym stanie prawnym ustawodawca stanowi jedynie o ujawnieniu).

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego z należytą starannością prowadzą poszerzone postępowania sprawdzające wobec kierowników jednostek organizacyjnych i pełnomocników ochrony. Instytucje prawne ustawy o ochronie informacji niejawnych, z wyjątkiem braku precyzyjności art. 1 w związku z art. 5, stanowią właściwe podstawy do konstruowania systemu ochrony tajnych i ściśle tajnych informacji. Jednocześnie zarysowała się wyraźna tendencja do zaostrzenia odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa przeciwko informacjom niejawnym typu podstawowego (art. 265 § 1 kk).

W związku z tym, że przedmiotowe badania przeprowadzono w latach 2016-2018, autor żywi nadzieję, że efektywność współpracy służb kontrwywiadowczych z kierownikami jednostek organizacyjnych i pełnomocnikami ochrony znacząco wzrosła i obecnie kształtuje się na właściwym poziomie, co może i powinno zostać zweryfikowane podczas kolejnych badań. Głębszy namysł skłania do stwierdzenia, że wskazana problematyka jest na tyle szeroka, a ponadto obejmuje zależności zachodzące między wieloma zmiennymi, iż zasadne jest uznanie, że niektóre wątki zasługiwały na bardziej szczegółowe zbadanie. Bez wątpienia zainicjowana eksploracja może stanowić w przyszłości podstawę do dalszych, pogłębionych badań.

## **Bibliografia**

### **Akty normatywne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).
- Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 4 października 1994 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej, (M.P. 1994, nr 56, poz. 482).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. z 1982 r. Nr 40 poz. 271 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, (Dz.U. z 1999 r. Nr 11 poz. 95 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.).

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 534).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 ze zm.).
- Decyzja nr 121/MON z dnia 17 września 2018 r. w sprawie prowadzenia badań społecznych w resorcie obrony narodowej (DZ. Urz. Min. Obr. Nar., z 2018 r. poz. 148).
- Decyzja nr 345/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad ochroną informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz komórkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 252 oraz z 2019 r. poz. 196 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie szczegółowych zadań pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1720 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 7 grudnia 2017 r. w sprawie przekazywania informacji, udostępniania dokumentów oraz udzielania pomocy służbom i instytucjom uprawnionym do prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2334).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, (Dz.U. z 2015 r. poz. 1829).
- Wytyczne Komendanta Głównego Policji z 2014 r., Procedury postępowania z wnioskami o wyrażenie zgody na realizację badań opinii przez podmioty zewnętrzne wśród funkcjonariuszy/pracowników Policji.
- Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 805 z 31 grudnia 2003 r., Zasady etyki zawodowej policjanta.
- Zarządzenie Komendanta Głównego SG nr 11 z dnia 20 marca 2003 r., Zasady etyki zawodowej funkcjonariusza Straży Granicznej.
- Zarządzenie nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. z 2018 r. poz. 660).
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz

w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 93 poz. 953 ze zm.).

Zarządzenie szefa ABW nr 90 z 21 listopada 2018 r. Zasady etyki zawodowej funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

### Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt I KZP 35/08.

Wyrok Sądu Najwyższego z 6 marca 1991 r., I PR 469/90.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2003 r., sygn. akt K 51/02.

### Literatura

Boć J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.

Demmke Ch., Moilanen T., *Skuteczność etyki i dobrego rządzenia w administracji centralnej 27 krajów UE: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, tłum. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Europejski Instytut Administracji Publicznej 2011.

Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości,

<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/>.

Jednostki-Wojskowe.pl – serwis o współczesnych i historycznych jednostkach wojskowych Wojska Polskiego, <http://www.jednostki-wojskowe.pl/>.

Kalkulator doboru próby, <http://www.naukowiec.org/dobor.html>.

Kilmaszewski M., *Pragmatyki urzędnicze – ujęcie aksjologiczno-normatywne*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Koper R., *Odpowiedzialność karna za wykonywanie kompetencji w sferze administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja, prawo administracyjne część ogólna*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.

Materiały prasowe, [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Byli-oficerowie-CBA-skazaniujawnieni-mediom-tajemnic-Biura-Dali-dziennikarzom-zdjecie-agentaTomka-nad-walizka-pieniedzy,wid,18717441,wiadomoshtml?ti-caid=118d66&\\_tictsn=5](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Byli-oficerowie-CBA-skazaniujawnieni-mediom-tajemnic-Biura-Dali-dziennikarzom-zdjecie-agentaTomka-nad-walizka-pieniedzy,wid,18717441,wiadomoshtml?ti-caid=118d66&_tictsn=5) <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szere-mietiew-uniewinniony-po-9latach,151693.html>.

Materiały prasowe, <https://www.tvp.info/19460075/sad-skazal-mariusza-kaminskiego-na-3-lata-wiezienia-za-afere-gruntowa>.

Minkina M., *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym. Gry Wywiadów*, Bellona, Warszawa 2014.

Pieczywok A., *Współczesne problemy edukacji obronnej administracji publicznej*, [w:] W. Kitler, S. Olearczyk, Z. Piątek (red.), *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej w ramach Wyższych Kursów Obronnych – doświadczenia i wyzwania*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2014.

Portal polskiej Policji, <http://www.policja.pl/>.

- Potoczek A., Stępień J., *Kadry i zarządzanie w administracji*, Wyd. Prodruk, Poznań–Toruń 2005.
- Serwis Akademii Szkoły Wojennej, <http://www.akademia.mil.pl/wko/detail,nID,1704>.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/protokol-dyplomatyczny/misjedyplomatyczneiurzedykonsularnewpolsce/przedstawicielstwadyplomatyczne>.
- Serwis Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl/>.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Wądołowski R., *Przestępczość zorganizowana ujawniona na terenie miasta Łodzi*, praca magisterska, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Łódź 2003.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2002.
- Wielkość próby, <https://www.cem.pl/pl/analizy/wielkosc-proby>.
- Wzór na minimalną liczebność próby, [https://www.naukowiec.org/wzory/metodologia/minimalna-liczebność-proby\\_902.html](https://www.naukowiec.org/wzory/metodologia/minimalna-liczebność-proby_902.html).

---

## ANKIETA

*Szanowny Respondencie,*

poniższa ankieta jest anonimowa, jej głównym celem jest próba ustalenia poziomu świadomości zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji tajnych i ściśle tajnych, a także określenia funkcjonalności wybranych regulacji prawnych w zakresie ich rozumienia lub praktycznego stosowania przez kierowników jednostek organizacyjnych i ich pełnomocników ds. ochrony informacji niejawnych.

Wyniki ankiety będą stanowiły element oceny dostosowania przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych z 2010 r. oraz *Kodeksu karnego* do potrzeb i oczekiwań osób ustawowo zobowiązanych do ochrony informacji niejawnych oraz zapewnienia przestrzegania przepisów normujących tę ochronę w jednostkach organizacyjnych przetwarzających informacje tajne i ściśle tajne.

1. Proszę przyporządkować zajmowane przez Panią/Pana stanowisko:
  - ☐ kierownik jednostki organizacyjnej
  - ☐ zastępca kierownika jednostki organizacyjnej
  - ☐ pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych
  - ☐ zastępca pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych
2. Czy w Pani/Pana jednostce przetwarzane są informacje tajne lub ściśle tajne?
  - ☐ Tak   ☐ Nie   ☐ Nie wiem
  - ☐ Inne .....

3. Czy klasyfikowanie (klauzulowanie) wytwarzanych lub podpisywanych dokumentów albo innych nośników informacji jako tajnych lub ściśle tajnych sprawia Pani/Panu trudność?  
☐ Tak   ☐ Nie  
☐ Inne .....
4. Czy zdarza się Pani/Panu zmieniać klauzulę zaproponowaną przez podwładnego w obrębie informacji tajnych lub ściśle tajnych?  
☐ Tak, na niższą   ☐ Tak, na wyższą   ☐ Nie  
☐ Inne .....
5. Czy na podstawie posiadanej wiedzy (bez dodatkowego sprawdzania) mogłaby Pani/mógłby Pan wskazać, który z niżej podanych przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych z 2010 r. zawiera kryteria klasyfikowania informacji jako tajne lub ściśle tajne?  
☐ Art. 3   ☐ Art. 5   ☐ Art. 9   ☐ Nie wiem
6. Jak Pani/Pan rozumie poniższy imperatyw ustawowy:  
„Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę «ściśle tajne», jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że (...)”:  
☐ Skutek w postaci szkody dla RP musi wystąpić  
☐ Wystarczy samo zaistnienie zagrożenia wystąpienia skutku w postaci szkody dla RP  
☐ Nie wiem  
☐ Inne (proszę dodać komentarz) .....  
.....
7. Czy w Pani/Pana ocenie sprzeczne z prawem wykorzystanie legalnie posiadanej informacji tajnej lub ściśle tajnej, bez jej ujawniania, mogłoby spowodować wyjątkowo poważną lub poważną szkodę dla RP?  
☐ Tak   ☐ Nie  
☐ Inne (proszę dodać komentarz) .....  
.....
8. Czy w Pani/Pana ocenie przetwarzane w Polsce informacje tajne lub ściśle tajne są wartościowe (atrakcyjne) dla innych państw niemających do nich dostępu?  
☐ Tak   ☐ Nie  
☐ Inne (proszę dodać komentarz) .....  
.....
9. Jakie są źródła Pani/Pana wiedzy dotyczącej działalności obcych wywiadów na terytorium RP – proszę dokonać określenia w % mając do dyspozycji łącznie 100%:  
– środki masowego przekazu – ..... %,  
– bezpośrednio informacje przekazane przez przedstawicieli ABW lub SKW – ..... %,

- oficjalne szkolenia (odprawy) organizowane przez przełożonego –.....%,
  - nieoficjalne rozmowy środowiskowe –..... %,
  - inne (proszę określić) – .....%.
10. Czy w Pani/Pana ocenie niżej wymienione zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji tajnych i ściśle tajnych rzeczywiście występują w Polsce? Jeżeli tak, proszę je uporządkować poprzez nadanie im cyfr od 1 do 6 (gdzie 1 oznacza największe zagrożenie, 6 – najmniejsze):
- wywiady obcych państw (spoza NATO) –.....
  - wywiady państw członków NATO –.....
  - międzynarodowe grupy przestępcze (terrorystyczne) –.....
  - krajowe grupy przestępcze –.....
  - partie polityczne w walce z przeciwnikami politycznymi –.....
  - wykorzystanie lub ujawnienie w celu osiągnięcia korzyści osobistych lub majątkowych (stanowiska, pieniędzy itp.) – .....
- Jeżeli są Pani/Panu znane inne istotne zagrożenia niż wyżej niewymienione, proszę je opisać i nadać im skalę ważności:
- .....
  - .....
11. Czy posiada Pani/Pan ważne poświadczenie bezpieczeństwa do dostępu do informacji tajnych lub ściśle tajnych?
- ☐ Tak    ☐ Nie
- ☐ Inne .....
12. Jeżeli była Pani/był Pan podmiotem poszerzonego postępowania sprawdzającego, proszę na podstawie własnego doświadczenia ocenić, czy określony przepisami ustawy sposób sprawdzenia przed wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa był:
- ☐ odpowiedni (wnikliwa ocena predyspozycji osobistych i uwarunkowań majątkowych)
  - ☐ nieodpowiedni (pobieżna ocena predyspozycji osobistych i sytuacji majątkowej)
  - ☐ należy zrezygnować z postępowania sprawdzającego i poświadczeń bezpieczeństwa
  - ☐ inne (proszę dodać komentarz) .....
13. Czy w Pani/Pana ocenie aktualne przepisy ustawowe określające system ochrony informacji tajnych i ściśle tajnych w Polsce są:
- ☐ właściwe (zapewniają dostateczne podstawy prawne do ochrony ww. informacji)
  - ☐ niewłaściwe i należałoby je zmienić w zakresie – .....

14. Czy w Pani/Pana ocenie zagrożenie karą pozbawienia wolności w wymiarze od 3 miesięcy do 5 lat za ujawnienie lub bezprawne wykorzystanie informacji tajnych lub ściśle tajnych (zgodnie z art. 265 § 1 *Kodeksu karnego*) jest:
- ☐ odpowiednie (właściwe do wagi popełnionego przestępstwa)
  - ☐ nieodpowiednie i powinno być:
    - zaostrzone do – .....
    - złagodzone do – .....
  - ☐ inne (proszę opisać proponowaną karę lub uzasadnić depenalizację – czyn nie stanowi przestępstwa karnego)

.....

.....