

Jacek Lasota

ORCID: 0000-0002-1136-9829

j.lasota@akademia.mil.pl

Akademia Sztuki Wojennej
Wydział Wojskowy

Bezpieczeństwo w aspekcie tajemnicy państwowej

Stanisław Topolewski, Rafał Wądołowski, *Ewolucja systemu ochrony tajemnic państwowych w Rzeczypospolitej Polskiej od roku 1918. Aspekt prawnokarny oraz doboru personalnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2022, ss. 264

DOI: 10.34739/doc.2022.19.19

Monografia pt. *Ewolucja systemu ochrony tajemnic państwowych w Rzeczypospolitej Polskiej od roku 1918. Aspekt prawnokarny oraz doboru personalnego*, której autorami są S. Topolewski i R. Wądołowski porusza niezmiernie ważny i niezwykle aktualny problem związany z ochroną tajemnicy¹. Autorzy monografii są ekspertami w dziedzinie ochrony informacji niejawnych. Dr hab. Stanisław Topolewski, którego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół problematyki bezpieczeństwa i obronności państwa oraz informacji niejawnych, jest autorem kilkudziesięciu artykułów naukowych, publikowanych m.in. w „Myśli Wojskowej”, „Kwartalniku Bellona”, „Edukacji Humanistycznej w Wojsku” czy też w pi-

¹ Cf. R. Taradejna, M. Taradejna, *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli. Zbiór przepisów z komentarzem*, „Mini Press”, Warszawa 1998; M. Polok, *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2006; M. Leciak, *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009; S. Setty, *National security secrecy. Comparative effects on democracy and the rule of law*, Western New England University School of Law, Cambridge 2017.

śmie żołnierzy zawodowych Wojska Polskiego „Wojsko i Wychowanie” oraz w monografiach poświęconych zagadnieniom szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jest współautorem prac analityczno-badawczych prowadzonych w Ministerstwie Obrony Narodowej dotyczących ochrony informacji niejawnych oraz podręcznika „Obronność, Teoria i praktyka”², a ponadto autorem około 80 publikacji naukowych. W działalności naukowo-badawczej i dydaktycznej wykorzystuje doświadczenia praktyczne nabyte w czasie pracy w MON, w tym w ramach współpracy z Przedstawicielstwem RP przy NATO i UZE³.

Z kolei drugi autor dr Rafał Wądołowski jest doktorem nauk prawnych, prowadzącym kancelarię radcy prawnego, w której prowadzi sprawy m.in. ze specyficznych dziedzin prawa, jakimi są: ochrona informacji niejawnych, uzyskanie poświadczeń bezpieczeństwa osobowego lub świadectw bezpieczeństwa przemysłowego oraz spory wynikłe z cofnięcia już posiadanych uprawnień⁴. Jak można zauważyć, autorzy, oprócz bogatej wiedzy teoretycznej, posiadają także olbrzymie doświadczenie praktyczne, które zaowocowało bardzo ciekawą i potrzebną pozycją na rynku księgarskim.

Już we *Wstępie* stwierdzono, że „to człowiek jest najsilniejszym elementem systemu ochrony, ale równie dobrze może być najsłabszym jego ogniwem”⁵. Dlatego też bezpieczeństwo najbardziej istotnych i najważniejszych dla państwa informacji zależy od ludzi, którym się je powierza. Z tego właśnie względu przedmiotem badań uczyniono „determinanty doboru personalnego w systemie ochrony informacji niejawnych i ich wpływ na bezpieczeństwo najważniejszych tajemnic RP”⁶.

Celem zaś publikacji, który założyli sobie autorzy jest „analiza dostępnych źródeł historycznych i rekonstrukcja procesu doboru depozytariuszy tajemnicy w kontekście etiologii i kierunku ewoluowania zasad prowadzonej selekcji”⁷. Mając na uwadze popraw-

² *Obronność, Teoria i praktyka*, red. J. Wołęjszo, R. Jakubczak, Warszawa 2013.

³ Stanisław Topolewski, <https://inob.uph.edu.pl/images/Bibliogramy/Topolewski.pdf> (data dostępu: 12.07.2022).

⁴ Rafał Wądołowski, <https://prawnikwadolowski.pl/> (data dostępu: 12.07.2022).

⁵ S. Topolewski, R. Wądołowski, *Ewolucja systemu ochrony tajemnic państwowych w Rzeczypospolitej Polskiej od roku 1918. Aspekt prawnokarny oraz doboru personalnego*, Siedlce 2022, s. 7.

⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁷ *Ibidem*.

ność sformułowania celu, można byłoby się pokusić o jego modyfikację, gdyż „analiza” należy do metod badawczych, dlatego też sama w sobie raczej nie powinna występować w celu, jaki przyświeca autorom publikacji. Sam cel pracy powinien wpływać w sposób bezpośredni z tematu pracy, skutkując z kolei na formułę problemu badawczego, hipotezy (hipotez) i zakresu pracy. Dlatego też drugi człon celu pracy „rekonstrukcja procesu”, w moim odczuciu, bardziej oddaje zakres badań autorów.

Natomiast główny problem badawczy sprowadza się do pytania: „jak ewoluował paradygmat doboru personalnego depozytariuszy tajemnic oraz jak rozwijały się podstawy karnej ochrony tajemnicy w Polsce od 1918 roku?”⁸. Aby go rozwiązać, wygenerowano również szczegółowe problemy badawcze, które w znacznym stopniu wpłynęły na układ procesu badawczego i układ monografii. Autorzy wskazali także metody badawcze, dzięki którym realizowali cele monografii i pomogły one rozwiązać główny problem badawczy przytoczony już powyżej. Przyjęta metodyka prowadzenia badań własnych oraz sposób realizacji zdeterminowały układ książki, która obejmuje: wstęp, cztery rozdziały merytoryczne, zakończenie, wnioski końcowe, bibliografię i załączniki. W sumie powstała książka licząca 264 strony wzbogacone tabelami, wykresami i dokumentami archiwalnymi.

Rozdział pierwszy *Odpowiedzialność karna za ujawnienie tajemnicy państwowej oraz kryteria weryfikacji osób przed udostępnieniem tajemnicy w okresie międzywojennym (1918-1939)* i drugi *Odpowiedzialność karna za ujawnianie tajemnic publiczno-prawnych oraz dobór personalny przed udostępnieniem tajemnicy państwowej w latach 1945-1998* poświęcone zostały ustaleniu źródeł historycznych obejmujących okres od 1918 do 1999 roku, dotyczących sposobu regulacji dostępu do tajemnic państwowych i reakcji karnej na ich ujawnienie, a następnie na analizie tak wyselekcjonowanego materiału. Punktem wyjścia w rozważaniach Autorów jest odzyskanie przez Polskę niepodległości i natychmiastowa praca władz nowo wskrzeszonej Rzeczypospolitej nad zapewnieniem bezpieczeństwa państwa. Nawarstwiającej się trudności polegającej nie tylko na doświadczeniach z odmiennym prawodaw-

⁸ Ibidem.

stwem obowiązującym na przedrozbiorowych ziemiach Polski, ale także, co dziś może wydawać się zaskakujące ze... znajomości języka polskiego przez urzędników państwowych⁹.

Już tylko to wskazuje, na jakie problemy napotykała Rzeczpospolita w kluczowej materii zapewnienia utrzymania tajemnicy przez urzędujące osoby. Tym bardziej nie powinno dziwić, że autorzy przytaczają podstawy prawne państw zaborczych, które przejęły polskie władze, np. w sądownictwie wojskowym. W opinii Autorów dużą troską ówczesny prawodawca otaczał sprawy mobilizacyjne, do których miały być szczególnie zweryfikowane osoby pod względem kontrwywiadowczym, ale także narodowościowym i finansowym. Co zatem wykluczało takie osoby zgodnie np. z wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych z 27 maja 1936 r.? Zakreślone kryteria doboru polegały zatem na wyłączeniu z dostępu do tajemnic osób, które posiadały opinię „lekkomyślnych, nieumiejących ograniczać swoich wydatków, o słabej sile woli, o skłonności do alkoholi lub narkotyków występujących w postaci mniej lub więcej chorobliwego nałogu, poza tym nie posiadających poczucia dyskrecji i t.p.”¹⁰. Wiodącą rolę w systemie doboru personelu mającego dostęp do tajemnic miał kontrwywiad wojskowy. Weryfikacji nie tylko podlegali wojskowi, ale także osoby cywilne, które miały mieć lub miały już dostęp do tajemnic państwowych czy wojskowych. Ciekawym i pomocnym uzupełnieniem tego rozdziału jest „Uproszczony model opiniowania kandydata przed udostępnieniem wiadomości stanowiących tajemnicę państwową, stan prawny na rok 1939” zamieszczony jako Załącznik 7¹¹. W bardzo czytelny sposób wskazuje na zasady opiniowania pracownika i odpowiedzialność za tę czynność organów wojskowych. Należy się zatem zgodzić z opinią autorów, że „prekursorem stosowania procedury weryfikacji personalnej przy partycypacji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa w kontekście ochrony tajemnicy państwowej w Rzeczypospolitej Polskiej były organy wojskowe”¹².

⁹ Ibidem, s. 11.

¹⁰ Ibidem, s. 45.

¹¹ Ibidem, s. 247.

¹² Ibidem, s. 52.

Natomiast w drugim rozdziale pt. *Odpowiedzialność karna za ujawnienie tajemnic publicznoprawnych oraz dobór personalny przed udostępnieniem tajemnicy państwowej w latach 1945-98* zezemplifikowano przekształcenia przepisów materialnego prawa karnego penalizujących ujawnienie lub wykorzystanie tajemnicy, odrębnie dla sfery wojskowej i cywilnej po zakończeniu II wojny światowej. Tak jak w okresie międzywojennym, ochrona tajemnicy państwowej ukierunkowana była przeważnie w celu utrzymania spójności terytorialnej odzyskanych obszarów oraz niepodległości politycznej odrodzonej po 1918 r. Rzeczypospolitej. To już w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) ochrona informacji państwowych stała się jednym z wielu środków utrwalania systemu i władzy socjalistycznej oraz wpływu na polskie społeczeństwo, a do czujności wszystkich obywateli PRL wobec „wrogów narodu i pilnego strzeżenia tajemnicy państwowej” zobowiązywał zapis w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku¹³.

Rozdział ten zawiera szczegółową analizę przepisów karnych inkryminujących ujawnienie tajemnicy państwowej, podstawy prawne i model ochrony tajemnicy państwowej w poszczególnych resortach PRL, zarówno cywilnych, jak i wojskowych. Jednak najciekawszą częścią rozdziału są opisane ze znanstwem kryteria i procedury sprawdzenia osób mających mieć styczność z tajemnicą państwową. Rozdział wieńczy analiza systemu ochrony publicznoprawnych tajemnic w latach 1983-2010. Reasumując, należy przychylić się do wniosków autorów, że „przyjęty w socjalistycznej Polsce system weryfikacji osób przed powierzeniem im tajemnic państwowych wykazywał bardzo wysoką sprawność”¹⁴. Do tajemnicy państwowej włączono wówczas także informacje z obszarów polityki, gospodarki, relacji międzynarodowych i bezpieczeństwa wewnętrznego, a także interesów państw Układu Warszawskiego, które były w PRL chronione karnoprawnie. Po lekturze tego rozdziału można zauważyć, że pojmowanie tajemnicy związanej z obronnością zewnętrzną państwa niezależnie od ustroju politycznego jest

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952, nr 33, poz. 232.

¹⁴ S. Topolewski, R. Wądołowski, *Ewolucja systemu...*, s. 96.

tożsame, natomiast informacje mogące służyć utrzymaniu politycznej władzy podlegały nieuzasadnionemu utajnieniu¹⁵.

W powyższych rozdziałach szczegółowo omówiono paradygmat doboru personalnego osób do prac związanych z dostępem do tajemnic, który był stosowany przez służby specjalne od 1919 do 1990 roku. Rozdziały pierwszy i drugi zawierają interesujące schematy i analizy statystyczne, pozwalające na kryminologiczną ocenę zjawiska przestępczości przeciwko tajemnicy państwowej, a ponadto przedstawia badane procesy na tle sytuacji politycznej oddziałującej na funkcjonowanie służb specjalnych i wymiaru sprawiedliwości.

W rozdziale trzecim dokonano interpretacji między innymi pojęcia *informacja*. Jedną z ciekawszych propozycji jest zdefiniowanie jej w ujęciu pragmatycznym: „informacją, jest wszystko, co zmniejsza zakres niewiedzy”¹⁶, która pomimo swojej lapidarności jest godna uwagi w rozważaniach mających na celu zdefiniowanie informacji. Następnym krokiem było zaprezentowanie kryteriów pozwalających na selekcję informacji niejawnych. W dalszej części rozdziału trzeciego autorzy pochylili się nad bardzo ważnym aspektem niniejszej publikacji, a odnoszącym się do przedmiotu badań, mianowicie relacją i wzajemnym powiązaniem pomiędzy uczestnikami postępowania sprawdzającego. Zostały tutaj syntetycznie przedstawione prawa i obowiązki stron postępowania tzw. osoby sprawdzanej oraz kompetencje organu prowadzącego postępowanie. Udany zwieńczeniem rozdziału jest zaproponowanie zmian legislacyjnych w celu usunięcia stwierdzonych niedoskonałości przepisów regulujących procedurę poszerzonego postępowania sprawdzającego na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych z 2010 r. Rozdział zawiera, tak jak rozdziały pierwszy i drugi, odwołania do graficznych algorytmów czynności sprawdzających oraz instancyjnego trybu odwoławczego zamieszczonych w załącznikach.

Rozdział czwarty, ostatni, jest analizą art. 265 Kodeksu karnego. Na jej podstawie autorzy sformułowali trafne postulaty zmian legislacyjnych w zakresie użytych w tekście prawnym pojęć oraz

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, s. 99.

podwyższenia dolnego wymiaru kary pozbawienia wolności skutkującej przekwalifikowaniem występku z §1 i §2 na zbrodnie. Przedstawili również zarysującą się linię badania poprawności nadania klauzuli informacjom niejawnym w orzecznictwie sądów karnych i administracyjnych. Na podstawie sformułowanych wniosków wskazali na brak w prawodawstwie RP odrębnego przepisu penalizującego uzyskanie informacji tajnych albo ściśle tajnych w wyniku popełnienia odrębnego czynu zabronionego. Autorzy doszli do uzasadnionego przekonania, że „pomimo uzasadnionego cywilizacyjnie odchodzenia od filozofii utrwalania porządku przez przymus na rzecz stosowania kompensacyjnego wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do przestępstwa przeciwko tajnym i ściśle tajnym informacjom pozostanie przy retrybutywnym modelu kary, wydaje się konieczne”¹⁷.

Zakończenie zawiera zachęcające do dalszej analizy konkluzje i wnioski wynikające z procedury badawczej. Autorzy podzieliли swoje wnioski na: wnioski ogólne i szczegółowe, a te ostatnie na aspekt historyczny, administracyjny oraz karnoprawny. Dzięki temu zabiegowi stały się one jeszcze bardziej czytelne i przystępne. W publikacji oprócz analizy poszczególnych aktów prawnych posłużono się przykładami z wokand sądowych, wyrokami w prowadzonych sprawach karnych i dyscyplinarnych związanych z naruszeniem tajemnicy państwowej. Jest to duży atut książki, gdyż obok rozważań teoretycznych są także praktyczne przykłady zastosowania przepisów prawnych, niekiedy, w bardzo zawiłych prawnie sprawach o naruszenie tajemnicy państwowej. Kolejnym elementem działającym na korzyść monografii jest także przystępny, niehermetyczny język oraz zrozumiały, przejrzysty styl opisywania analizowanych zagadnień. Otwiera to niniejszą pozycję również na czytelników niezwiązanych z naukami prawnymi. Dzięki temu staje się ona bardziej przystępna i komunikatywna dla czytelników i badaczy spoza środowiska prawniczego.

Niewątpliwie również dobór elementów graficznych pozwala lepiej zrozumieć poruszaną w książce problematykę. Wspomniane już wyżej algorytmy czynności zdecydowanie pomagają zrozumieć relacje pomiędzy poszczególnymi etapami postępowania sprawdza-

¹⁷ Ibidem, s. 198.

jącego w opisywanych okresach. Jednocześnie umieszczone w załącznikach dokumenty oraz wzory dokumentów mają duży walor poznawczy i edukacyjny – pozwalający prześledzić ewolucję i w tej materii. Zamieszczona także bogata bibliografia sporządzona została według wagi źródła oraz stosownie do określonych kryteriów. Dlatego też zostały wyróżnione wydawnictwa zwarte, artykuły, akty prawne oraz inne źródła, w tym bogate zasoby archiwalne oraz strony internetowe. Poza literaturą i materiałami, do których pojawiały się bezpośrednie odwołania w publikacji, przedstawione zostały także takie, które stanowić mogą cenne źródło wiedzy o merytorycznych aspektach przedmiotu badań. Książka wystawia również dobre świadectwo wydawnictwu Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego – jest przygotowana starannie, choć są elementy, w których można dostrzec uchybienia natury edytorskiej. Jednym z nich jest nieczytelność grafiki w niektórych załącznikach. Przykładem może być Załącznik 23 ze strony 263, gdzie wybór między innymi białej czcionki nie był zbyt trafiony. Nie jest to zarzut dyskwalifikujący jakiegokolwiek dzieło, ale w przypadku zamieszczania schematów czy algorytmów warto jest się zastanowić nad doбором kolorów bardziej kontrastujących ze sobą.

Podsumowując, książka autorstwa S. Topolewskiego i R. Wądołowskiego jest niezwykle udaną i rzetelną próbą ukazania problematyki ochrony tajemnicy w naszym kraju w perspektywie ponadstuletniej. Problematyka została opracowana w sposób wielowymiarowy i wielopłaszczyznowy, stworzenie takiej sytuacji problemowej wymagało od Autorów dużego wysiłku, aby sprostać temu zadaniu. Tym bardziej jest to trudne, gdyż należało znaleźć odpowiedź na wiele złożonych pytań problemowych. Pozostaje na zakończenie jednak przyznać, że autorzy poradzili sobie z tą sytuacją bardzo dobrze i sprawnie. Stanisław Topolewski i Rafał Wądołowski w bardzo profesjonalny sposób wywiązali się z zadania, jakie sobie postawili. Niewątpliwie osiągnęli cel i dali asumpt do dalszych badań w tym zakresie. Pozycja ta powinna się cieszyć dużym zainteresowaniem grona specjalistów i ekspertów zajmujących się obronnością, bezpieczeństwem i prawem. Należy też mieć pełną świadomość, że ochrona informacji ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa zawsze była i jest priorytetem dla sprawujących

władzę (panujących), a jej znaczenie wraz z szybkim rozwojem cywilizacyjnym nabiera szczególnego znaczenia¹⁸.

Bibliografia / References

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952, nr 33, poz. 232.
- Leciak M., *Tajemnica państwowa i jej ochrona w prawie karnym materialnym i procesie karnym*, Toruń 2009.
- Obronność. Teoria i praktyka*, red. J. Wolejszo, R. Jakubczak, Warszawa 2013.
- Polok M., *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2006.
- Setty S., *National security secrecy. Comparative effects on democracy and the rule of law*, Cambridge 2017.
- Stanisław Topolewski, <https://inob.uph.edu.pl/images/Bibliogramy/Topolewski.pdf> (data dostępu: 12.07.2022).
- Taradejna R., Taradejna M., *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli. Zbiór przepisów z komentarzem*, Warszawa 1998.
- Topolewski S., Wądołowski R., *Ewolucja systemu ochrony tajemnic państwowych w Rzeczypospolitej Polskiej od roku 1918. Aspekt prawno-karny oraz doboru personalnego*, Siedlce 2022.
- Walters W., *State Secrecy and Security. Refiguring the Covert Imaginary*, Routledge 2021.

¹⁸ Cf. W. Walters, *State Secrecy and Security. Refiguring the Covert Imaginary*, Routledge 2021.