

MIROSLAW DELA

**BEZPIECZEŃSTWO OSOBOWE JAKO ELEMENT
OCHRONY INFORMACJI NIEJAWNYCH**

PERSONAL SECURITY AS A COMPONENT OF THE PROTECTION OF CLASSIFIED
INFORMATION

Streszczenie

Minęło 16 lat, odkąd w 1999 roku weszła w życie ustawa o ochronie informacji niejawnych. Zrewolucjonizowała ona spojrzenie na ochronę danych, które z punktu widzenia funkcjonowania państwa mają szczególne znaczenie. Zmiany związane z przystąpieniem Polski do UE, a także rozwój nowych technologii ery informatyzacji, wymusiły konieczność jej wielokrotnej nowelizacji, a ostatecznie, w 2011 r., uchylene jej i wprowadzenie zupełnie nowej ustawy. Jednak mimo stosunkowo dobrych regulacji prawnych, korzystania ze skomplikowanego systemu bezpieczeństwa przemysłowego, nowoczesnych zabezpieczeń fizycznych i teleinformatycznych niezmiennie kluczem do skutecznej ochrony tajemnic pozostaje człowiek. To on stanowi najsłabsze ogniwo tego systemu, będąc potencjalnie podatnym na sugestie wrogich sił, a co gorsza – przekupnym. Dlatego ustawodawca tak wiele miejsca poświęca bezpieczeństwu osobowemu, polegającemu na właściwej selekcji osób, które zostają dopuszczane do poznania skrzętnie chronionych tajemnic. Autor podejmuje tematykę rękopmi zachowania powierzonych w tajemnicy informacji, omawia procedurę przeprowadzania postępowania sprawdzającego oraz zagadnienia związane z wydaniem i odmową wydania poświadczenia bezpieczeństwa, przedłużeniem jego ważności, możliwością cofnięcia wydanego poświadczenia w wyniku postępowania kontrolnego, a także zawieszaniem i umarzaniem postępowań sprawdzających.

1. Słowo wstępu

Pośród wielu prób zdefiniowania informacji jedna wydaje się szczególnie ciekawa. W 1948 r. amerykański matematyk, twórca cybernetyki – Norbert Wiener – stwierdził, że „informacja jest informacją, a nie energią ani materią”. Tym samym przyznał informacji szczególne miejsce wśród podstawowych elementów, z których zbudowany jest wszechświat¹. Jakkolwiek zdanie to może brzmieć zabawnie, to jednak w dobie otaczającego nas ze wszystkich stron szumu informacyjnego jego poważne potraktowanie nie powinno stanowić nadmiernej przesady. Wystarczy wspomnieć, że warunkiem efektywnego funkcjonowania wielu instytucji współczesnego świata jest przetwarzanie na niespotykaną dotąd skalę informacji dotyczących najróżniejszych dziedzin życia. Choćby dla zapewnienia elementarnego bezpieczeństwa instytucje państwowe muszą przetwarzać informacje nie tylko dotyczące sfery militarnej czy politycznej, ale także ekonomicznej². Ta ostatnia zyskuje zresztą coraz istotniejszy wpływ nie tylko na bieżące bezpieczeństwo, ale także – w dłuższej perspektywie – warunkuje suwerenność państwa. Należy przy tym pamiętać, że bezpieczeństwo nie jest wartością daną raz na zawsze, lecz wymaga ciągłego działania, w szczególności przewidywania, rozpoznawania i zwalczania wszelkich przejawów jego naruszenia³.

Informacja stała się determinantem korzystnych i niekorzystnych przemian społecznych⁴. Jako składnik wiedzy coraz częściej zaliczana jest do aktywów przedsiębiorstwa⁵, zajmując miejsce obok tradycyjnych czynników produkcji, takich jak ziemia, kapitał i praca. Już w

¹ Zdanie to (ang. *Information is information, not matter or energy*) pochodzi z książki: N. Wiener, *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Paryż 1948 (wyd. II poprawione z 1961 r.). Zob. także A. Bogusz, *Nowe spojrzenie na ochronę informacji niejawnych*, „Zabezpieczenia” 2012, nr 3, s. 51.

² Szerzej na ten temat S. Zalewski, *Współczesne państwo i jego tajemnice*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość ochrony informacji niejawnych w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego*, Krajowe Stowarzyszenie Ochrony Informacji Niejawnych (KSOIN), Katowice 2014, s. 38 i 41, oraz S. Zalewski, *Ochrona informacji niejawnych jako instrument bezpieczeństwa politycznego państwa*, [w:] M. Ciecierski (red.), *Ochrona informacji niejawnych i biznesowych. Materiały IV Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2008, s. 43 i n. Zob. także M. Badak, *Bezpieczeństwo w aspekcie interesów ekonomicznych państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 3, s. 138 i n.

³ Zachowanie bezpieczeństwa ekonomicznego stało się w ostatnim czasie jednym z głównych celów polityki wewnętrznej i zewnętrznej wielu państw. P. Pruszyński, *Ochrona informacji niejawnych trwałym elementem w budowaniu bezpieczeństwa państwa*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 69 i 70.

⁴ S. Zalewski, *Współczesne...*, s. 43.

⁵ W. Garstka, *Normy i standardy jako wsparcie dla realizacji ustawy o ochronie informacji niejawnych*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 164. Zob. także o aktywach informacyjnych w firmach M. Ryszkowski, *Ochrona aktywów informacyjnych przedsiębiorstwa*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały V Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2009, s. 141 i n.

starożytnych Chinach dostrzegano zalety zdobywania informacji i wykorzystywania jej jako ważnego oręża w prowadzonych wojnach⁶. Posiadanie niektórych rodzajów informacji może być warunkiem istnienia danej instytucji, a ich utrata, zniekształcenie lub pozyskanie przez podmiot nieuprawniony może zakończyć jej byt⁷. Informacja pomaga bogacić się, zdobywać przewagę konkurencyjną, zwyciężać i wpływać na losy świata. Dlatego w erze społeczeństwa informacyjnego tajemnica powinna być szczególnie chroniona⁸.

Pewne dane, ze względu na swoją wagę dla funkcjonowania państwa, uzyskują unikalny status ochrony. Nie są one zbiorem jednorodnym, lecz składają się z różnego rodzaju informacji⁹. Nadaje się im różne klauzule tajności, dostosowując do tego odpowiedni stopień ochrony. W praktyce ochrona ta przybiera zróżnicowany kształt. Niestety nazbyt często wpisywana jest w obowiązki służbowe pracowników działów informatycznych, którzy nie zawsze mają przygotowanie merytoryczne i organizacyjne potrzebne do efektywnego zarządzania bezpieczeństwem informacji¹⁰. Także poziom świadomości znaczenia przetwarzanych informacji nie zawsze jest najwyższy. Zaawansowane zabezpieczenia teleinformatyczne niewiele pomogą, jeżeli pracownika zawiedzie poczucie odpowiedzialności lub, co gorsza, jeśli będzie on mógł bez przeszkód i z premedytacją wynieść informacje poza obręb chronionej struktury. To niezmiennie człowiek, a nie maszyna, jest kluczowym i zarazem najsłabszym ogniwem w łańcuchu odpowiadającym za bezpieczeństwo informacji. To człowiek definiuje, co jest tajemnicą, reguluje zasady dostępu do tajemnicy, tworzy i łamie kody, produkuje oprogramowanie antywirusowe i szpiegowskie. Dlatego tak ważny jest dobór odpowiednich kadr, wyróżniających się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi, odpowiedzialnością, starannością i sumiennością¹¹ oraz wysokim poziomem moralności i odpornością na ewentualne naciski, w tym także te o charakterze ekonomicznym.

Ludzie związani z dostępem do informacji niejawnych także nie stanowią jednorodnej grupy. Są wśród nich ci, którzy tworzą informacje niejawne, ci, którzy mogą mieć do nich

⁶ A. Barcikowski, *Znaczenie ochrony informacji niejawnych w zapewnieniu bezpieczeństwa gospodarczego państwa*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 84.

⁷ W. Garstka, *Normy i standardy...*, s. 164.

⁸ J. Sobczak, *Zagrożenia wynikające z utraty bezpieczeństwa informacji*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 23. Zob. także szerzej M. Wągrowka, *Rozwój społeczeństwa informacyjnego a zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VI Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2010, s. 195 i n. oraz J. Luberadzi, *Wywiad i szpiegostwo gospodarcze w konkurencji rynkowej*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VII Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2011, s. 99 i n.

⁹ J. Mąka, *Praktyczno-dogmatyczne refleksje związane z przepisami o ochronie informacji niejawnych*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 53.

¹⁰ J. Sobczak, *Zagrożenia ...*, s. 16.

¹¹ M. Kazimierska, *Świadczenie usług w celu realizacji przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 159.

dostęp, oraz ci, którzy sprawują kontrolę prawidłowości funkcjonowania systemu ochrony. Na każdej z tych grup bez wyjątku spoczywa obowiązek ochrony informacji podczas każdej fazy ich przetwarzania¹².

Uchwalenie w 1999 r. ustawy o ochronie informacji niejawnych¹³ zrewolucjonizowało zasady ochrony informacji objętych tajemnicą. Członkostwo w Unii Europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim wymusiło jednak szereg kolejno następujących po sobie nowelizacji¹⁴. Mimo wprowadzenia wielu zmian ustawa nie odpowiadała nowoczesnym standardom zachodnim, petryfikując w wielu miejscach rozwiązania anachroniczne, nieprzystające do zagrożeń wirtualnej rzeczywistości¹⁵. Dlatego w dniu 2 stycznia 2011 r. weszła w życie nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych (dalej – „u.o.i.n.”)¹⁶. Tak jak w poprzedniej ustawie, rozdział piąty został poświęcony jednemu z najistotniejszych zagadnień, tj. bezpieczeństwu osobowemu.

2. Regulacje ustawowe

a) Rękojmia zachowania tajemnicy a poświadczenie bezpieczeństwa

Jedną z podstawowych zasad warunkujących skuteczną ochronę informacji niejawnych jest zasada ograniczonego dostępu, zgodnie z którą informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy na zajmowanym stanowisku (tzw. zasada *need-to-know*)¹⁷. W myśl definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 2 u.o.i.n. rękojmią zachowania tajemnicy jest zdolność osoby do spełniania ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony

¹² Tamże, s. 157. Autorka oddzielnie wymienia jeszcze czwartą grupę osób, które mają obowiązek chronić informacje. Można przychylić się do takiego podziału, o ile do grupy tej zaliczymy te osoby, które zawodowo trudnią się ochroną (np. pełnomocników ochrony) i na których spoczywa szczególny (kwalifikowany) obowiązek troski o bezpieczeństwo informacji.

¹³ Uchylona ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95, ze zm.).

¹⁴ Dokonano 23 nowelizacji. M. Anzel, *Wady, niedoskonałości i nadinterpretacje ustawy o ochronie informacji niejawnych i ich wpływ na funkcjonowanie firm i instytucji*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 107.

¹⁵ Zob. S. Smykla, *Najważniejsze zmiany w systemie ochrony informacji niejawnych wprowadzone przez nową ustawę o ochronie informacji niejawnych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 3, s. 105 i n. Zob. szerzej na temat wad ówczesnych przepisów, S. Hoc, *Regulacje prawne ochrony informacji niejawnych – wady i zalety aktualnych rozwiązań legislacyjnych*, [w:] M. Ciecierski (red.), *Ochrona informacji niejawnych i biznesowych. Materiały IV Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2008, s. 57 i n., oraz A. Glonek, *Czy obowiązujący stan prawny ochrony informacji niejawnych odpowiada aktualnym potrzebom?*, tamże, s. 69 i n.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

¹⁷ Źródło: strona internetowa ABW, <<http://www.abw.gov.pl/pl/zadania/ochrona-informacji-nie/zasady-ochrony-informa/41,Zasady-ochrony-informacji-niejawnych.html>> [dostęp: 6 lipca 2014]. Zob. także na ten temat P. Thiem, *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa osobowego*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VI Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2010, s. 173–174.

informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzona w drodze przeprowadzonego postępowania sprawdzającego. Postępowanie to powinno dać odpowiedź na pytanie, czy osoba sprawdzana zasługuje na wydanie jej poświadczenia bezpieczeństwa uprawniającego ją do dostępu do informacji niejawnych o określonej klauzuli. Artykuł 21 ust. 1 pkt 2 u.o.i.n. oprócz wymogu uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa wprowadza także wymóg odbycia szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych¹⁸ dla wszystkich osób pracujących lub pełniących służbę na stanowiskach związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „poufne”, „tajne” lub „ściśle tajne”¹⁹. Taki sam wymóg ustawa stawia także podmiotom, które podejmują się wykonywania prac zleconych, związanych z dostępem do informacji o wyżej wymienionych klauzulach²⁰. Jednakże w przypadku informacji niejawnych o najniższej klauzuli „zastrzeżone” art. 21 ust. 4 u.i.o.n. zachowuje jedynie wymóg odbycia specjalistycznego szkolenia, lecz nie wymaga już, w przeciwieństwie do ustawy w brzmieniu z 1999 r., posiadania poświadczenia bezpieczeństwa, uznając, że wystarczające jest pisemne upoważnienie wydane przez kierownika jednostki organizacyjnej²¹.

Już na tym etapie rozważań rodzi się ważne pytanie: czy w przypadku osób, które otrzymują dostęp do informacji o klauzuli „zastrzeżone” jedynie na podstawie pisemnego

18 Szkolenia takie przeprowadza się zgodnie z wymogami ustawowymi m.in. w celu zapoznania z przepisami dotyczącymi ochrony informacji niejawnych oraz odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i służbowej za ich naruszenie. Uwzględnia się także zasady zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa, jego szacowania, sposoby ochrony informacji niejawnych, zasady postępowania w sytuacji ujawnienia danych lub zagrożenia ujawnieniem. Zob. art. 19 ust. 1 u.o.i.n. oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów zaświadczeń stwierdzających odbycie szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz sposobu rozliczania kosztów przeprowadzenia szkolenia przez ABW lub SKW (Dz.U. Nr 258, poz. 1751).

19 Art. 34 u.o.i.n. wprowadza cały szereg wyjątków.

20 Art. 21 ust. 1 u.o.i.n. został niefortunnie sformułowany pod względem językowym. Wynika z niego wprost, że uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa oraz odbycia szkolenia wymaga już sam fakt zlecenia prac związanych z dostępem do informacji niejawnych. Tymczasem konieczność spełnienia tych wymogów dotyczy przecież podmiotu, który ma wykonywać prace zlecone, a nie podmiotu, który je zleca. Sformułowanie to należałoby *de lege ferenda* zastąpić brzmieniem bardziej precyzyjnym.

21 Wymóg posiadania takiego upoważnienia nie dotyczy rzecz jasna osób, które posiadają poświadczenia bezpieczeństwa umożliwiające dostęp do informacji niejawnych o wyższej klauzuli. Art. 21 ust. 4 pkt 1 u.o.i.n. nie wskazuje wprost, jakie elementy powinno zawierać pisemne upoważnienie wydane przez kierownika jednostki organizacyjnej. Nie wydano także na ten temat żadnego rozporządzenia. Jednak przez analogię do art. 29 ust. 2 u.o.i.n. można wnioskować, że powinno ono zawierać: oznaczenie jednostki organizacyjnej, datę i miejsce wydania, podstawę prawną, imię, nazwisko, PESEL, imię ojca osoby upoważnionej, cel wydania (wskazanie prac do wykonania) bądź okres, na jaki zostało wydane (wskazanie konkretnego terminu lub quasi-warunku rozwiązującego, np. „na czas zatrudnienia w jednostce organizacyjnej” albo „do odwołania”), a także pieczęć i podpis kierownika jednostki organizacyjnej. Stwierdzenie utraty ważności upoważnienia, np. na skutek naruszenia przepisów u.o.i.n., leży w gestii kierownika jednostki organizacyjnej i musi mieć formę pisemną. Od stwierdzenia utraty ważności upoważnienia nie służy odwołanie. Zob. *Jakie elementy powinno zawierać upoważnienie do klauzuli „zastrzeżone”?*, źródło: strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej ABW, <<http://www.bip.abw.gov.pl/bip/informacje-niejawne-1/nadzor-nad-systemem-oc/bezpieczenstwo-osobowe/146,bezpieczenstwo-osobowe.html>> [dostęp: 6 lipca 2014] (w dalszych przypisach jako – <www.bip.abw.gov.pl>).

upoważnienia wydanego przez kierownika jednostki organizacyjnej²², bez uprzedniego przeprowadzenia wobec nich postępowania sprawdzającego, można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że osoby te rzeczywiście dają rękojmię zachowania tajemnicy?²³ Wydaje się, że taki zapis ustawowy może w konsekwencji doprowadzić do radykalnego obniżenia stopnia ochrony informacji o najniższej klauzuli lub nawet, w dłuższej perspektywie, do stopniowego wyłączenia tych informacji spod ochrony. Z uwagi na chronione dobro należy uznać taki zapis za niepożądany. Niewielkim pocieszeniem może być tylko fakt, że zasada ta nie ma zastosowania do pełnomocników ochrony i ich zastępców, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 3 i 4 u.o.i.n. osoby zajmujące te stanowiska, niezależnie od stopnia tajności dokumentów przetwarzanych w jednostkach, w których pełnią swe zadania, muszą posiadać odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa wydane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej – ABW) albo Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (dalej – SKW)²⁴.

Pojawia się także wątpliwość, czy kierownik jednostki organizacyjnej, udzielający swoim podwładnym upoważnienia do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, sam także powinien mieć takie upoważnienie, a jeśli tak, to kto powinien mu je wydać. Absurdem byłaby konieczność wydawania takiego upoważnienia sobie samemu. Dlatego też ABW zajęła słuszne stanowisko, że kierownikowi jednostki przysługuje takie upoważnienie *ex lege*²⁵.

Artykuł 21 ust. 2 u.o.i.n. wprowadza ograniczenia w dostępie do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” dla osób nieposiadających obywatelstwa polskiego²⁶. *A contrario*, w przypadku informacji o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” wymóg posiadania obywatelstwa polskiego nie występuje.

²² Pojęcie kierownika jednostki organizacyjnej należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono także likwidatora, syndyka lub zarządcę ustanowionego w postępowaniu upadłościowym. Podobnie A. Bogusz, *Nowe spojrzenie na ochronę informacji niejawnych (cz. 2)*, „Zabezpieczenia” 2012, nr 4, s. 53.

²³ Taką samą wątpliwość dostrzega M. Anzel, *Wady...*, s. 110 i 111. Zob. także P. Thiem, *Wybrane zagadnienia...*, s. 175.

²⁴ Także przez były Urząd Ochrony Państwa (UOP) lub Wojskowe Służby Informacyjne (WSI). Zarówno ABW, jak i SKW prowadzą wyłącznie poszerzone postępowania sprawdzające (art. 23 ust. 2 u.o.i.n.). A zatem wobec pełnomocników ochrony, ich zastępców oraz kandydatów na te stanowiska przeprowadza się zawsze poszerzone postępowanie sprawdzające (art. 22 ust. 1 pkt 2 lit. b u.o.i.n.). Bez znaczenia jest, że są oni lub będą zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych przetwarzających informacje niejawne tylko o klauzuli „poufne”.

²⁵ Zob. *Kto upoważnia kierownika jednostki organizacyjnej do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014]. Tak samo M. Anzel, *Wady...*, s. 111.

²⁶ Art. 21 ust. 3 u.o.i.n. łagodzi jednak te ograniczenia, wprowadzając zamknięty katalog wyjątków.

b) Rodzaje i cel postępowań sprawdzających

Artykuł 22 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.i.n. wyróżnia dwa rodzaje postępowań sprawdzających – zwykłe i poszerzone. Pierwsze, mające charakter ograniczony, jest przeprowadzane przez pełnomocnika ochrony w odniesieniu do stanowisk i prac związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „poufne”. Drugie, mające szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy, przeprowadzane jest w odniesieniu do stanowisk i prac związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”. Ten typ postępowania sprawdzającego ma także zastosowanie wobec pełnomocników ochrony, ich zastępców i kandydatów na te stanowiska oraz wobec kierowników jednostek organizacyjnych, w których przetwarzane są informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub wyższej²⁷. Postępowanie wobec wyżej wymienionych osób może być jednak przeprowadzone w ograniczonym zakresie, tj. tylko do klauzuli „poufne”, o ile tak wskazano we wniosku lub poleceniu, na podstawie którego wszczyna się postępowanie (art. 22 ust. 2 u.o.i.n.)²⁸.

Domniemanie kompetencji do prowadzenia poszerzonego postępowania sprawdzającego przysługuje na rzecz ABW i SKW, jednak tzw. samodzielne postępowania sprawdzające w stosunku do własnych funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników prowadzi na podstawie art. 23 ust. 5 u.o.i.n. Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Biuro Ochrony Rządu, Policja, Służba Więzienna, Służba Wywiadu Wojskowego, Straż Graniczna oraz Żandarmeria Wojskowa²⁹.

Podstawą wszczęcia zwykłego postępowania sprawdzającego jest pisemne polecenie kierownika jednostki organizacyjnej, a postępowania poszerzonego – wniosek kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby uprawnionej do obsady stanowiska lub zlecenia prac związanych z dostępem do informacji niejawnych³⁰. Chociaż żaden przepis ustawy nie mówi

²⁷ Postępowanie sprawdzające poszerzone obejmuje także krąg osób ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych międzynarodowych lub o dostęp, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską (art. 22 ust. 1 pkt 2 lit. d u.o.i.n.).

²⁸ Możliwość złożenia takiego wniosku o przeprowadzenie postępowania w wersji „ograniczonej” nie dotyczy rzecz jasna stanowisk i prac związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli wyższej niż „poufne”.

²⁹ Dotyczy to także kontrolnego postępowania sprawdzającego. Zob. także na temat kompetencji do wydawania poświadczeń bezpieczeństwa NATO i UE – strona internetowa SKW, <http://www.skw.gov.pl/ZBIN/bezp_osobowe.htm?lev1=2> [dostęp: 6 lipca 2014]. Szerzej o standardach w NATO, K. Broda, *Międzynarodowe standardy ochrony informacji. Współpraca zagraniczna – teoria i praktyka*, [w:] M. Ciecierski (red.), *Ochrona informacji niejawnych i biznesowych. Materiały IV Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2008, s. 35 i n.

³⁰ Art. 23 ust. 1 i 2 pkt 1 u.o.i.n. Zastępcę kierownika jednostki organizacyjnej traktuje się z kolei jak każdego innego podwładnego, dlatego też zwykłe lub poszerzone postępowanie sprawdzające jest prowadzone wobec niego na zasadach obowiązujących innych podwładnych. Zob. *Kto przeprowadza postępowanie sprawdzające wobec zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014]. Jeśli osoba sprawdzana mieszka w granicach administracyjnych m.st. Warszawy, wniosek kieruje się do dyrektora Departamentu Ochrony Informacji Niejawnych ABW; w pozostałych przypadkach do dyrektora

o tym wprost, należy wnioskować, że o przeprowadzenie poszerzonego postępowania sprawdzającego wobec kierownika jednostki organizacyjnej wnioskuje on sam³¹. Osoba, która nie pełni funkcji kierownika jednostki organizacyjnej i która nie jest uprawniona do obsady stanowisk lub zlecenia prac, nie jest umocowana do samodzielnego skierowania wniosku o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego dotyczącego jej osoby. Uprawnienie takie przysługuje za to przedsiębiorcy wykonującemu działalność jednoosobowo i osobiście, który może samodzielnie wnioskować o odpłatne przeprowadzenie wobec niego poszerzonego postępowania sprawdzającego (art. 54 ust. 3 u.o.i.n.)³².

Mimo iż wzór wniosku o wszczęcie poszerzonego postępowania sprawdzającego nie został określony w żadnym akcie prawnym, ABW określiło minimalne wymagania stawiane treści takiego wniosku³³. To samo dotyczy wzoru polecenia wszczęcia zwykłego postępowania sprawdzającego³⁴.

c) Ankieta bezpieczeństwa osobowego

Osoba sprawdzana obowiązana jest wypełnić liczącą dwadzieścia pięć stron ankietę bezpieczeństwa osobowego. Zakres podawanych informacji jest jednak uzależniony od rodzaju postępowania³⁵. Oprócz danych osobowych sprawdzanego i informacji o jego aktualnej działalności zarobkowej znajdują się w niej szczegółowe pytania o małżonka, konkubenta, rodziców, rodzeństwo, dzieci i inne osoby, z którymi sprawdzany

właściwej miejscowo delegatury ABW. Zob. *Do kogo konkretnie kierowany jest wniosek o wszczęcie poszerzonego postępowania sprawdzającego?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 6 lipca 2014].

31 To samo wynika z interpretacji ABW, zob. *Kto wnioskuje o przeprowadzenie poszerzonego postępowania sprawdzającego wobec kierownika jednostki organizacyjnej?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014].

32 Poświadczenie bezpieczeństwa w przypadku przedsiębiorstw jednoosobowych zastępuje świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego (w skrócie – ŚBP). Zob. szerzej na temat ŚBP, A. Bogusz, *Nowe spojrzenie na ochronę informacji niejawnych (cz. 3), „Zabezpieczenia”* 2012, nr 5, s. 53.

33 Zdaniem ABW powinien on zawierać oznaczenie jednostki organizacyjnej wnioskującej o wszczęcie postępowania, datę i miejsce wydania, podstawę prawną, określenie klauzuli tajności, do której osoba sprawdzana ma mieć dostęp, imię (imiona), nazwisko, PESEL i imię ojca osoby sprawdzanej, pieczętkę i podpis kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby upoważnionej do obsady stanowiska lub zlecenia prac. Fakultatywnie jako załącznik do wniosku może być dołączona koperta z wypełnioną przez osobę sprawdzaną ankietą bezpieczeństwa osobowego. Może być ona także przesłana przez osobę sprawdzaną osobno. Zob. *Czy istnieje wzór wniosku o wszczęcie poszerzonego postępowania sprawdzającego?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 6 lipca 2014].

34 Według ABW powinien on zawierać oznaczenie jednostki organizacyjnej, datę i miejsce wydania, podstawę prawną, wskazanie klauzuli „poufne”, do której osoba sprawdzana ma mieć dostęp, imię (imiona), nazwisko, PESEL i imię ojca osoby sprawdzanej, pieczętkę i podpis kierownika jednostki organizacyjnej. Zob. *Czy istnieje wzór polecenia wszczęcia zwykłego postępowania sprawdzającego?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 6 lipca 2014].

35 Osoby objęte zwykłym postępowaniem sprawdzającym nie wypełniają części V, VI i VII ankiety, a osoby objęte poszerzonym postępowaniem sprawdzającym do klauzuli „poufne” nie wypełniają części VII ankiety. Nie ma także konieczności drukowania pominiętych stron tabeli. Zob. *Czy przy dostępie do klauzuli „poufne” wypełnia się całą ankietę bezpieczeństwa osobowego?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014].

współzamieszkuje, w tym o ich status zawodowy. Kolejne rubryki obejmują historię zatrudnienia osoby sprawdzanej, jej wykształcenie, działalność polityczną i społeczną, dawne adresy zamieszkania, dostęp do informacji niejawnych w przeszłości, współpracę z organami bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, przeszłość kryminalną, ewentualne próby indagowania przez obce służby specjalne, władze imigracyjne lub grupy przestępcze, a także informacje o dłuższych pobytach zagranicznych. W ankiecie znajdują się także pytania o stan zdrowia (w szczególności psychicznego), nadużywanie alkoholu i stosowanie środków psychotropowych, dochody i posiadany majątek, rachunki bankowe i zadłużenie, a także dane osobowe trzech tzw. osób polecających. Ankieta kończy się wyrażeniem zgody na przeprowadzenie postępowania sprawdzającego i własnoręcznym podpisem osoby sprawdzanej³⁶. Odmowa wypełnienia ankiety lub brak podpisu uniemożliwia wszczęcie postępowania sprawdzającego. ABW opracowała praktyczne wskazówki dotyczące sposobu wypełniania ankiety³⁷. Wypełniona ankieta stanowi tajemnicę prawnie chronioną i podlega takiej samej ochronie, jaka przewidziana jest dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne”, w zależności od tego, czy prowadzone było postępowanie zwykłe, czy poszerzone³⁸.

Wypełnioną ankietę bezpieczeństwa osobowego należy dostarczać do ABW z zastosowaniem zasad określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie nadawania, przyjmowania, przewożenia, wydawania i ochrony materiałów zawierających informacje niejawne³⁹. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowego wypełnienia ankiety bezpieczeństwa osobowego w poszerzonym postępowaniu sprawdzającym należy wezwać osobę sprawdzaną do uzupełnienia braków formalnych. Nieuzupełnienie braków w tym trybie skutkuje zwrotem ankiety na adres

³⁶ Postępowanie sprawdzające wszczynane jest po uzyskaniu pisemnej zgody osoby, której ma dotyczyć, lecz zbieranie i przetwarzanie informacji o osobach trzecich, określonych w ankiecie, może odbywać się bez wiedzy i zgody tych osób, ale tylko w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy (art. 24 ust. 9 u.o.i.n.).

³⁷ Zob. *Czy są wskazówki dotyczące wypełnienia ankiety bezpieczeństwa osobowego?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014].

³⁸ Ankieta uzyskuje status dokumentu chronionego (choć ciągle jawnego) i traktowana jest tak, jakby zawierała informacje niejawne. Oznacza to 20-letni okres przechowywania i ograniczony dostęp (art. 72 ust. 6 u.o.i.n.). Nie stanowi więc ona automatycznie informacji niejawnej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.i.n. Co do zasady nie nadaje się jej także klauzuli tajności (chyba że wystąpią szczególne okoliczności, np. osobą sprawdzaną będzie oficer wywiadu). Podobnie jak akta postępowania sprawdzającego może być ona udostępniana wyłącznie w przypadkach określonych w art. 72 ust. 1 i ust. 3–4 u.o.i.n. Jej ochrona wynika także z art. 266 § 1 k.k. Zastosowanie mają także przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2011 Nr 123, poz. 698). Zob. *Czy ankiecie bezpieczeństwa osobowego nadaje się klauzulę tajności? oraz Co przesądza o tym, że ankiecie nie trzeba nadawać klauzuli tajności zgodnie z przepisami ustawy?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014].

³⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 271, poz. 1603. Z uwagi na fakt, że ankiety nie stanowią informacji niejawnych, nie ma obowiązku oznaczania ani ankiety, ani koperty klauzulą tajności.

domowy osoby sprawdzanej, podany w ankiecie, albo na adres wnioskodawcy poszerzonego postępowania sprawdzającego.

ABW stoi na stanowisku, że osoba sprawdzana jest obowiązana do podania w ankiecie bezpieczeństwa informacji o zapadłym wobec niej wyroku skazującym, jeżeli miał on związek ze stanem nietrzeźwości lub odurzenia, nawet wtedy, gdy skazanie to uległo zatarciu⁴⁰. Nie ulega wątpliwości, że taka wykładnia teleologiczna jest podyktowana dbałością o prawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych. Trudno jednak o jednoznaczną ocenę, czy jest to wystarczające uzasadnienie dla pogwałcenia zasady wynikającej z przepisów art. 76 § 1 oraz art. 106 i n. kodeksu karnego⁴¹.

d) Przebieg postępowania sprawdzającego

Artykuł 24 ust. 1 u.o.i.n. wskazuje dość ogólnikowo, iż celem postępowań sprawdzających, zarówno zwykłych, jak i poszerzonych, jest ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. Dlatego też sprawdzeniu podlegają fakty dotyczące ewentualnego „uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”, a także przestrzeganie przez tę osobę porządku konstytucyjnego państwa⁴². Ponadto bada się, czy istnieje zagrożenie próbą werbunku lub nawiązania kontaktu z osobą sprawdzaną przez służby obcych państw, a także podatność osoby sprawdzanej na szantaż lub wywieranie presji. Istotne znaczenie z punktu widzenia rękojmi zachowania tajemnicy mają także informacje świadczące o niewłaściwym postępowaniu z informacjami niejawnymi w przeszłości⁴³ oraz kłamstwo lub zatajenie istotnych informacji podczas

⁴⁰ Zob. część V ankiety bezpieczeństwa osobowego: „Dane dotyczące stanu zdrowia”, w punkcie 6 i 6.1. Zob. także *Czy mimo zatarcia skazania należy podawać w ankiecie bezpieczeństwa osobowego, że było się prawomocnie skazanym?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014].

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Nie można uznać, że u.o.i.n. stanowi w tym przypadku *lex specialis* w relacji do przepisów kodeksu karnego, źródłem tego quasi-obowiązku jest bowiem interpretacja dokonana przez ABW, a nie przepis ustawy.

⁴² Chodzi m.in. o przynależność do partii politycznych lub innych organizacji (tzw. „wywrotowych”), o których mowa w art. 13 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), tj. odwołujących się do totalitaryzmów, nienawiści rasowej i narodowościowej oraz siłowego przejęcia władzy, a także o współpracę z nimi.

⁴³ Badaniu podlegają wcześniejsze przejawy niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi, które doprowadziły lub mogły doprowadzić do ujawnienia tych informacji osobom nieuprawnionym. Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 6 u.o.i.n. z niewłaściwym postępowaniem z informacjami niejawnymi mamy do czynienia, gdy doprowadziło to bezpośrednio do ujawnienia informacji niejawnych osobom nieuprawnionym, było wynikiem celowego działania, stwarzało realne zagrożenie ich ujawnienia. Pomija się przy tym przypadki mające charakter incydentalny. Ze szczególną (można rzecz kwalifikowaną) postacią tego czynu mamy do czynienia, gdy dopuściła się tego osoba szczególnie zobowiązana do ochrony informacji niejawnych na podstawie ustawy: pełnomocnik ochrony, jego zastępca lub kierownik kancelarii tajnej.

wypełniania ankiety bezpieczeństwa⁴⁴. Przeprowadzenie poszerzonego postępowania sprawdzającego wymaga ponadto, by w kręgu zainteresowania organu sprawdzającego znalazł się status materialny osoby sprawdzanej, jej kondycja psychiczna i ewentualne uzależnienia.

Ustawa wymaga od organu prowadzącego postępowanie sprawdzające zachowania bezstronności i obiektywizmu, a także najwyższej staranności w kwestii legalności procedury weryfikacyjnej. Ponadto czynności przeprowadzone w toku postępowania sprawdzającego muszą być rzetelnie dokumentowane⁴⁵, a samo postępowanie powinno trwać nie dłużej niż 3 miesiące⁴⁶.

Z porównania treści art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.o.i.n. wynika, że zakres obligatoryjnych czynności wykonywanych w zwykłym i poszerzonym postępowaniu sprawdzającym jest taki sam. Dokonuje się m.in. weryfikacji danych, jakie osoba sprawdzana podała w wypełnionej ankiecie, zestawiając je z danymi z ewidencji, rejestrów i kartotek⁴⁷. Pełnomocnik ochrony wykonujący czynności w postępowaniu zwykłym zwraca się z wnioskiem o dokonanie przez ABW lub SKW sprawdzenia tych danych w kartotekach i ewidencjach niedostępnych powszechnie⁴⁸. W postępowaniu poszerzonym wszystkie czynności wykonuje ABW lub SKW.

⁴⁴ W toku postępowania sprawdzającego weryfikuje się, czy osoba sprawdzana nie pominęła w ankiecie bezpieczeństwa osobowego danych, do podania których była zobowiązana, lub czy świadomie nie podała danych niezgodnych z prawdą.

⁴⁵ Zob. więcej na temat dokumentacji: S. Smykała, *Zmiany w przepisach dotyczących ewidencji i udostępniania danych oraz akt postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających i postępowań bezpieczeństwa przemysłowego*, [w:] *Ochrona Informacji Niejawnych – Poradnik Praktyczny*, Biblioteka Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego ABW, Warszawa 2011, s. 218 i n.

⁴⁶ Jest to termin instrukcyjny. Jego niedotrzymanie przez organ prowadzący postępowanie obliuguje ten organ do poinformowania (na wniosek osoby sprawdzanej) o przewidywanym terminie zakończenia postępowania oraz – jeżeli nie naruszy to zasad ochrony informacji niejawnych – o powodach przedłużania się postępowania. W przypadku zwykłego postępowania sprawdzającego, zgodnie z art. 24 ust. 6 pkt 1 u.o.i.n., termin liczony jest od dnia złożenia do pełnomocnika ochrony wypełnionej ankiety. Oczywiście zgodnie z art. 23 ust. 1 u.o.i.n. musi do niego także wpłynąć pisemne polecenie przeprowadzenia zwykłego postępowania wydane przez kierownika jednostki organizacyjnej. W przypadku poszerzonego postępowania sprawdzającego datą wszczęcia zgodnie z art. 24 ust. 6 pkt 2 u.o.i.n. jest dzień złożenia wniosku o przeprowadzenie tego postępowania wraz z wypełnioną ankietą bezpieczeństwa osobowego. Jeżeli osoba sprawdzana zeżce samodzielnie przekazać ankietę do ABW, to datą wszczęcia postępowania jest dzień otrzymania kompletu dokumentów. W razie wszczynania postępowania wobec osoby zatrudnionej u przedsiębiorcy lub osoby prowadzącej działalność jednoosobowo i osobiście datą wszczęcia jest data wpłynięcia na rachunek bankowy ABW kwoty zwrotu kosztów, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.o.i.n. Zob. więcej na temat daty wszczęcia postępowania: *Jaka data rozpoczyna postępowanie sprawdzające?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014].

⁴⁷ Sprawdzenie powinno odbywać się tylko w niezbędnym zakresie. Obejmuje m.in. sprawdzenie, czy osoba sprawdzana figuruje w Krajowym Rejestrze Karnym.

⁴⁸ Sprawdzenie w kartotekach niejawnych na wniosek pełnomocnika ochrony jest bezpłatne. Zob. *Czy sprawdzenie w kartotekach i ewidencjach niedostępnych powszechnie jest płatne?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 8 lipca 2014]. Pełnomocnik ochrony może także zwrócić się do ABW o udzielenie pomocy w przypadku powstania innych wątpliwości.

Porównanie art. 25 ust. 5 i 6 oraz art. 26 ust. 1 i ust. 4–6 u.o.i.n. wskazuje, że również część czynności fakultatywnych, dokonywanych w obu rodzajach postępowań (zwykłym i poszerzonym), jest tożsama. Dotyczy to rozmowy z osobą sprawdzaną i jej wysłuchania⁴⁹, a także sprawdzenia danych w dostępnych zasobach informacyjnych (np. internet, akta osobowe w jednostce organizacyjnej)⁵⁰. Ponadto w postępowaniu poszerzonym fakultatywnie przeprowadza się rozmowę z przełożonymi osoby sprawdzanej oraz z innymi osobami, które mogą dysponować wiedzą na jej temat. Możliwe jest także przeprowadzenie wywiadu w miejscu zamieszkania osoby sprawdzanej, a także sprawdzenie jej sytuacji majątkowej, ze szczególnym uwzględnieniem wątpliwości dotyczących poziomu życia, jeżeli wyraźnie przewyższa on deklarowane dochody, w tym także zbadanie obrotów na rachunkach bankowych osoby sprawdzanej i jej ewentualnego zadłużenia⁵¹. Weryfikuje się także informacje mogące wskazywać na zaburzenia psychiczne, uzależnienie od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych. Osoba sprawdzana może zostać zobowiązana do poddania się specjalistycznym badaniom oraz udostępnienia wyników tych badań. W przypadku osób ubiegających się o uzyskanie dostępu do informacji o klauzuli „ściśle tajne” poszerzone postępowanie sprawdzające może w razie konieczności obejmować rozmowę z trzema osobami wskazanymi przez osobę sprawdzaną w celu uzyskania innych informacji mogących mieć znaczenie dla oceny dawania rękojmi zachowania tajemnicy.

Postępowanie sprawdzające charakteryzuje się pewnymi odmiennosiami w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego. Nie spełnia ono standardów kodeksu

⁴⁹ W razie wystąpienia wątpliwości niepozwalających na ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, organ prowadzący postępowanie sprawdzające jest zobligowany zapewnić osobie sprawdzanej możliwość osobistego ustosunkowania się do informacji wywołujących te wątpliwości. Osoba ta może stawić się na wysłuchanie ze swoim pełnomocnikiem (nie chodzi tu o pełnomocnika ochrony). Z przebiegu wysłuchania sporządza się protokół, który podpisują osoba prowadząca wysłuchanie, osoba wysłuchana oraz pełnomocnik, jeżeli został on ustanowiony i uczestniczył w tej czynności. Odstępuje się od wysłuchania w razie wystąpienia wątpliwości o charakterze medycznym, ponieważ sprawdzany nie jest osobą potrafiącą obiektywnie ocenić swój stan zdrowia. Zob. *Na czym polega wysłuchanie?* oraz *Czy zawsze przeprowadza się wysłuchanie?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 8 lipca 2014].

⁵⁰ Te ostatnie czynności ABW zalicza do fakultatywnych – zarówno w toku postępowania zwykłego, jak i poszerzonego, choć nie wynikają one wprost ani z przepisu art. 25 ust. 5 i 6, ani z art. 26 ust. 1, 4–6 u.o.i.n. Zob. *Jakie czynności są fakultatywne w toku zwykłego postępowania sprawdzającego?* oraz *Jakie czynności są fakultatywne w toku poszerzonego postępowania sprawdzającego?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 7 lipca 2014].

⁵¹ W ustawie dodano zwrot, że sprawdzenie w szczególności dotyczyć ma zadłużenia wobec Skarbu Państwa, co wydaje się niezasadne, gdyż tego rodzaju zadłużenie o charakterze publicznoprawnym jest łatwe do zidentyfikowania i nie stanowi zagrożenia z punktu widzenia ewentualnego szantażu. O wiele trudniejsze do identyfikacji jest zadłużenie wobec podmiotów prywatnych (w tym grup przestępczych), które mogą fakt zadłużenia wykorzystać do wywierania presji na dłużnika mającego dostęp do informacji niejawnych, a w konsekwencji pozyskać będące w jego posiadaniu informacje stanowiące tajemnicę.

postępowania administracyjnego⁵² dotyczących np. wglądu do akt sprawy czy zgłaszania wniosków dowodowych. Widać wyraźnie pewne ograniczenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu sprawdzającym. Jest to jednak uzasadnione faktem, iż w takim postępowaniu może zostać wykorzystany niejawnny materiał dowodowy. Ponadto specyfiką tego postępowania jest to, że weryfikuje ono szczerłość osoby sprawdzanej wobec organu prowadzącego postępowanie poprzez kontrolę prawdziwości informacji podanych przez nią w ankiecie bezpieczeństwa osobowego⁵³.

Dodać należy, że zgodnie z art. 61 ust. 1 u.o.i.n. poszerzone postępowania sprawdzające wobec kierownika przedsiębiorcy, pełnomocnika ochrony i jego zastępcy, osób zatrudnionych w pionie ochrony u przedsiębiorcy, administratora systemu teleinformatycznego u przedsiębiorcy oraz innych osób wskazanych w kwestionariuszu bezpieczeństwa przemysłowego prowadzone są odpłatnie, o ile wykonywane są w ramach postępowania bezpieczeństwa przemysłowego⁵⁴. Postępowania sprawdzające wobec pracowników instytucji państwowych i samorządowych oraz organizacji międzynarodowych prowadzone są nieodpłatnie⁵⁵. Z oczywistych względów także nieodpłatne jest przeprowadzenie kontrolnego postępowania sprawdzającego⁵⁶.

Zgodnie z art. 28 u.o.i.n. postępowanie sprawdzające kończy się wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa, odmową wydania poświadczenia bezpieczeństwa albo umorzeniem tego postępowania.

52 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267). Szerzej na temat stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego R. Taradejna, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych (wyciąg z przepisów z komentarzem)*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VII Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2011, s. 201 i n., a także S. Zalewski, *Dylematy postępowania sprawdzającego*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały V Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2009, s. 175 i n.

53 Zob. więcej R. Górecki, *Stosowanie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w postępowaniu odwoławczym*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 125 i 126.

54 Maksymalna opłata zgodnie z art. 61 ust. 2 u.o.i.n. nie może przekroczyć 7-krotności kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz.U. Nr 108, poz. 685, ze zm.). Obecnie (wg stanu na dzień 21 lipca 2014 r.) opłata ta zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie wysokości i trybu zwrotu zryczałtowanych kosztów ponoszonych przez ABW albo SKW za przeprowadzenie sprawdzenia przedsiębiorcy oraz postępowań sprawdzających (Dz.U. Nr 67, poz. 356) wynosi 2602,83 zł (czyli 0,65-krotności kwoty 4004,35 zł). Zob. obwieszczenie Prezesa GUS, źródło: <<http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-bez-wypłat-nagrod-z-zysku-w-czwartym-kwartale-2013-r-,59,1.html>> [dostęp: 21 lipca 2014].

55 Zob. *Czy są podmioty zwolnione z ponoszenia opłat za przeprowadzenie postępowania sprawdzającego?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 21 lipca 2014].

56 Art. 61 ust. 1 u.o.i.n. wyłącza odpłatność za przeprowadzanie postępowań kontrolnych, o których mowa w art. 33 ust. 1 u.o.i.n.

e) Zawieszenie postępowania sprawdzającego

Artykuł 27 ust. 1 u.o.i.n. wprowadza możliwość fakultatywnego zawieszenia postępowania w razie choroby lub wyjazdu za granicę osoby sprawdzanej, o ile przeszkody te trwają powyżej 30 dni, a także w przypadku, gdy ocena dawania rękojmi zachowania tajemnicy zależy od prejudycjalnego orzeczenia innego organu⁵⁷. Należy dopuścić także możliwość zawieszenia postępowania na wniosek strony na podstawie art. 98 § 1 k.p.a., wraz z negatywnymi skutkami niepodjęcia postępowania w terminie 3 lat, wynikającymi z art. 98 § 2 k.p.a.

Przesłanką podjęcia zawieszzonego postępowania jest ustanie przyczyny uzasadniającej jego zawieszenie albo wystąpienie okoliczności mogących stanowić podstawę do odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub umorzenia postępowania sprawdzającego. O zawieszeniu postępowania sprawdzającego oraz o jego podjęciu organ prowadzący postępowanie sprawdzające zawiadamia wnioskodawcę, pełnomocnika ochrony i osobę sprawdzaną. Zawieszenie i podjęcie zawieszzonego postępowania wymaga wydania postanowienia spełniającego wymogi określone w art. 124 k.p.a.

f) Wydanie poświadczenia bezpieczeństwa

Pozytywny wynik postępowania sprawdzającego skutkuje wydaniem osobie sprawdzanej poświadczenia bezpieczeństwa. O fakcie tym zawiadamia się wnioskodawcę (kierownika jednostki organizacyjnej lub osobę uprawnioną do obsady stanowiska). Poświadczenie bezpieczeństwa może być przekazane osobie sprawdzanej za pośrednictwem pełnomocnika ochrony. Decyzja o wydaniu poświadczenia bezpieczeństwa, jak każda decyzja pozytywna, nie wymaga uzasadnienia.

Poświadczenie bezpieczeństwa musi czynić zadość wymogom formalnym określonym w art. 29 ust. 2 u.o.i.n.⁵⁸. Artykuł 29 ust. 3 u.o.i.n. określa terminy ważności poświadczenia

⁵⁷ W szczególności w przypadku wszczęcia przeciwko osobie sprawdzanej postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, a także gdy przeprowadzenie skutecznego postępowania sprawdzającego nie jest możliwe z innych przyczyn niezależnych od organu, który je prowadzi.

⁵⁸ Poświadczenie bezpieczeństwa zawiera numer poświadczenia, podstawę prawną, wskazanie wnioskodawcy postępowania sprawdzającego, określenie organu, który przeprowadził postępowanie sprawdzające, datę i miejsce wystawienia, imię, nazwisko i datę urodzenia osoby sprawdzanej, określenie rodzaju przeprowadzonego postępowania sprawdzającego ze wskazaniem klauzuli tajności informacji niejawnych, do których osoba sprawdzana może mieć dostęp, stwierdzenie, że osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, termin ważności, imienną pieczęć i podpis osoby, która przeprowadziła postępowanie sprawdzające. Zob. wymagania dotyczące wzoru poświadczenia, koloru papieru itp. określone w rozporządzeniu

bezpieczeństwa⁵⁹, przy czym art. 29 ust. 4 u.o.i.n. przewiduje tzw. kaskadę ważności poświadczenia bezpieczeństwa, która oznacza, że osoba posiadająca np. poświadczenie bezpieczeństwa uprawniające do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”, ważne przez 5 lat od dnia jego wydania, będzie mogła na jego podstawie uzyskiwać dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” przez 7 lat, a o klauzuli „poufne” przez 10 lat⁶⁰. Choć nie wynika to wprost z ustawy, każde poświadczenie bezpieczeństwa uprawnia do dostępu do informacji o klauzuli „zastrzeżone” przez 10 lat od dnia wydania tego poświadczenia. Taką interpretację uzasadnia treść art. 21 ust. 4 pkt 1 u.o.i.n., w myśl którego dokumentem uprawniającym do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” oprócz pisemnego upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej może być także posiadanie poświadczenia bezpieczeństwa⁶¹, przy czym ustawa nie uzależnia tego dostępu od posiadania poświadczenia o określonej klauzuli.

g) Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa

Kluczowe znaczenie przy wydawaniu decyzji negatywnej ma art. 24 ust. 4 u.o.i.n., który w razie wystąpienia niedających się usunąć wątpliwości przyznaje priorytet interesowi ochrony informacji niejawnych przed innymi prawnie chronionymi interesami (tu – interesem osoby sprawdzanej). Ustawa słusznie nadaje prymat interesowi publicznemu, stawiając go ponad interesem jednostki. W tym kontekście traci zastosowanie znana z procedury karnej zasada *in dubio pro reo*. Wątpliwości muszą być co do zasady interpretowane na niekorzyść osoby sprawdzanej, co może skutkować odmową wydania poświadczenia. Także art. 30 ust. 1

Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów poświadczeń bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 258, poz. 1752).

⁵⁹ Poświadczenie bezpieczeństwa wydaje się na okres 10 lat – w przypadku dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne”, 7 lat – w przypadku klauzuli „tajne”, 5 lat – w przypadku klauzuli „ściśle tajne”. Wyjątkiem są poświadczenia bezpieczeństwa wydane przez organ sprawdzający w stosunku do własnych funkcjonariuszy, które zachowują ważność wyłącznie w okresie zatrudnienia lub pełnienia służby w organie, który przeprowadził postępowanie sprawdzające.

⁶⁰ Poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych o wyższej klauzuli tajności uprawnia do dostępu do informacji niejawnych o niższej klauzuli tajności, odpowiednio przez okresy właściwe dla danej, niższej klauzuli. Zob. *Co oznacza pojęcie kaskady ważności poświadczenia bezpieczeństwa?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 6 lipca 2014].

⁶¹ Tamże. Pojawić się może niejasność co do pojęcia „ważności” poświadczenia bezpieczeństwa upoważniającego do dostępu do informacji o klauzuli „zastrzeżone”. W swojej interpretacji ABW wyjaśnia, iż tylko „[...] ważne poświadczenie bezpieczeństwa będzie uprawniało do dostępu do klauzuli «zastrzeżone» przez 10 lat od dnia jego wydania”. Tymczasem art. 21 ust. 4 pkt 1 u.o.i.n. celowo nie wspomina o wymogu posiadania „ważnego” poświadczenia bezpieczeństwa. Okres ważności poświadczeń bezpieczeństwa wydanych do klauzul wyższych niż „poufne” jest przecież krótszy niż 10 lat. A zatem ich 10-letni okres ważności w odniesieniu do klauzuli „zastrzeżone” wynika wyłącznie z zastosowania zasady „kaskadowości” – i o takiej ważności mówi interpretacja ABW.

u.o.i.n. nakazuje obligatoryjnie odmówić wydania poświadczenia bezpieczeństwa, jeżeli nie zostaną usunięte wątpliwości, o których mowa w art. 24 ust. 2 i 3 u.o.i.n.

Praktyka pokazuje, że powodem odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa bywają przypadki ujawnienia w toku postępowania sprawdzającego faktów sprzecznych z tymi, które osoba sprawdzana zadeklarowała w ankiecie bezpieczeństwa osobowego⁶². Już samo podanie w ankiecie nieprawdziwych informacji może świadczyć (o ile było świadome) o obniżonej wiarygodności osoby sprawdzanej, a to z kolei może być uznane za argument przeciwko wydaniu poświadczenia bezpieczeństwa. Rzetelność postępowania sprawdzającego wymaga jednak zbadania, czy sprzeczność ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony informacji niejawnych. Należy więc unikać automatycznego kwalifikowania takich przypadków jako podstawy do odmowy i poddawać je każdorazowo indywidualnej ocenie w kontekście nie tylko prawnym, ale także aksjologicznym.

Artykuł 30 ust. 2 u.o.i.n. przewiduje obligatoryjność odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa z powodu prawomocnego skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, także popełnione za granicą, lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wprowadzono tu jednak wymóg powiązania czynu, za który nastąpiło skazanie, z przesłankami określonymi w art. 24 ust 2 i 3 u.o.i.n., co wykluczyło możliwość stosowania automatyzmu przewidzianego w poprzedniej ustawie⁶³. A zatem czyn, za który osoba została skazana, może stanowić przyczynę odmowy, o ile ma związek z ochroną informacji niejawnych.

Wątpliwość rodzi się jednak w przypadku, gdy uniewinnienie nastąpiło wyłącznie z powodu braku dostatecznych dowodów. Sąd obowiązany jest w takim wypadku do działania w imię zasady *in dubio pro reo*. Zasada ta – jak już wcześniej wspomniano – nie może być stosowana wprost w postępowaniu sprawdzającym. Zebrany materiał dowodowy, który w ocenie sądu był niewystarczający do wydania wyroku skazującego, może wystarczyć organowi sprawdzającemu do odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa, gdyż może spowodować powstanie niedających się usunąć wątpliwości⁶⁴. Inną wątpliwość budzi sytuacja, gdy wobec osoby sprawdzanej orzeczono jedynie karę grzywny. Ustawa *expressis verbis* łączy negatywne dla osoby sprawdzanej skutki wyłącznie ze skazaniem na karę pozbawienia wolności. Osoba skazana na karę grzywny może więc zasadnie podnosić, że nie została

⁶² Na temat wystąpienia ryzyka szantażu w takich sytuacjach zob. R. Górecki, *Stosowanie...*, s. 121 i 122. *De lege lata* nie jest jednak w pełni jasne, czy dla ewentualnej odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa wystarczyć powinno istnienie hipotetycznego ryzyka szantażu, czy raczej powinno być to ryzyko realne.

⁶³ Zob. R. Górecki, *Stosowanie...*, s. 122. Por. także art. 28 ust. 1 pkt 2 uchylonej ustawy o ochronie informacji niejawnych w brzmieniu z dnia 22 stycznia 1999 r.

⁶⁴ R. Górecki, *Stosowanie ...*, s. 122 i 123.

wyczerpana przesłanka określona w art. 30 ust 2 u.o.i.n. Organ sprawdzający nie będzie w takiej sytuacji mógł powołać się na przesłanki z art. 24 ust. 2 i 3 u.o.i.n.⁶⁵ Nie oznacza to jednak, że informacja o wymierzeniu grzywny nie może w określonych okolicznościach stanowić podstawy do odmowy. Stanowi ona przecież informację, którą organ prowadzący postępowanie sprawdzające jest obowiązany wziąć pod uwagę z urzędu i która może budzić niedające się usunąć wątpliwości, mogące skutkować wydaniem decyzji negatywnej. Wątpliwości nasuwają się także w przypadku zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary⁶⁶.

Artykuł 30 ust. 3 u.o.i.n. wymienia wymogi formalne, jakie spełniać musi decyzja o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa⁶⁷. Decyzję taką doręcza się osobie sprawdzanej, zawiadamiając o tym wnioskodawcę oraz pełnomocnika ochrony. Na jej podstawie osoba uprawniona do obsady stanowiska jest zobowiązana, niezwłocznie po otrzymaniu takiego zawiadomienia, uniemożliwić dostęp do informacji niejawnych osobie, której odmowa dotyczy⁶⁸. Uzasadnienie prawne i faktyczne decyzji jest przekazywane wyłącznie osobie sprawdzanej, a wnioskodawca postępowania (kierownik jednostki organizacyjnej albo osoba uprawniona do obsady stanowiska lub zlecenia prac) uzyskuje jedynie informację o fakcie wydania decyzji negatywnej.

Osoba, której odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa, może skutecznie ponownie ubiegać się o przeprowadzenie wobec niej postępowania sprawdzającego najwcześniej po roku od daty doręczenia decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa (art. 30 ust. 7 u.o.i.n.).

⁶⁵ Tamże, s. 123. Autor słusznie zauważa, że prostsze byłoby traktowanie wyroku skazującego jako informacji o zachowaniu osoby sprawdzanej, która może mieć wpływ na ewentualne wydanie decyzji negatywnej.

⁶⁶ Zob. szerzej na ten temat S. Stefaniak, *Postępowanie sprawdzające a instytucja odstąpienia od wymierzenia kary w postępowaniu karnym*, [w:] *Ochrona Informacji Niejawnych...*, s. 226 i n.

⁶⁷ Decyzja negatywna powinna zawierać podstawę prawną oraz uzasadnienie faktyczne i prawne, wskazywać wnioskodawcę postępowania, określać organ, który przeprowadził postępowanie, datę i miejsce wydania, imię, nazwisko i datę urodzenia osoby sprawdzanej, rodzaj przeprowadzonego postępowania sprawdzającego, ze wskazaniem klauzuli informacji niejawnych, do których osoba sprawdzana miała mieć dostęp, a ponadto wyraźnie stwierdzać, że osoba sprawdzana nie daje rękojmi zachowania tajemnicy. W decyzji powinny znaleźć się także imienna pieczęć i podpis osoby, która przeprowadziła postępowanie sprawdzające, pouczenie o dopuszczalności i terminie wniesienia odwołania oraz o organie odwoławczym. Uzasadnienie faktyczne w części zawierającej informacje niejawne podlega ochronie na zasadach określonych w u.o.i.n. Wzór i szczegółowe warunki, jakim odpowiadać ma decyzja o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, określone zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 258, poz. 1753).

⁶⁸ Nie dotyczy to dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, gdyż nie wymaga ono posiadania poświadczenia bezpieczeństwa (art. 21 ust. 4 pkt 1 u.o.i.n.).

h) Słowo o odwołaniu od decyzji negatywnej

Ustawa z 1982 r. nie regulowała kwestii dotyczących procedur bezpieczeństwa osobowego⁶⁹. Wprowadzenie w 1999 roku nowej ustawy spowodowało, że ówczesny Urząd Ochrony Państwa przeprowadzał postępowania sprawdzające, które w wielu przypadkach kończyły się odmową wydania poświadczenia. Pojawił się problem ograniczonej procedury odwołania od decyzji negatywnych. Ówczesna ustawa przewidywała jedynie możliwość odwołania do szefa Służby, a następnie do Prezesa Rady Ministrów. Nie przewidywała zaś drogi sądowno-administracyjnej, co spotkało się z dezaprobatą Rzecznika Praw Obywatelskich, który zaskarżył ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku czego art. 42 ust. 1 u.o.i.n. został uznany za niezgodny z Konstytucją RP⁷⁰. W drodze nowelizacji ustawy wprowadzono rozdział zatytułowany „Postępowanie odwoławcze i skargowe”⁷¹, dając tym samym możliwość sprawowania kontroli przez niezawisły sąd⁷². Mimo to ustawowe regulacje w przedmiocie postępowania odwoławczego budzą liczne niejasności, które doktryna stara się łagodzić, postulując m.in. wprowadzenie *de lege ferenda* ogólnego odesłania do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem odmienności postępowania odwoławczego, wynikających ze specyfiki ochrony informacji niejawnych, które powinny być kazuistycznie dookreślone w przepisach u.o.i.n.⁷³

Obszerność tematyki dotyczącej postępowania odwoławczego stawia ten wątek poza ramami niniejszego opracowania⁷⁴.

i) Umorzenie postępowania sprawdzającego

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.o.i.n. umorzenie postępowania sprawdzającego następuje w wyniku śmierci osoby sprawdzanej, złożenia przez nią rezygnacji z ubiegania się o stanowisko albo z zajmowania stanowiska lub wykonywania prac związanych z dostępem do informacji niejawnych, odstąpienia przez kierownika jednostki organizacyjnej od zamiaru obsadzenia osoby sprawdzanej na stanowisku związanym z dostępem do informacji niejawnych lub zlecenia jej takich prac, a także gdy postępowanie z innej przyczyny stało się

⁶⁹ Uchylona ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. Nr 40, poz. 271, ze zm.).

⁷⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (Dz.U. Nr 39, poz. 462).

⁷¹ Obecnie rozdział 6 został poszerzony także o możliwość wznowienia postępowania.

⁷² E. Pindel, *Ewolucja systemu ochrony informacji niejawnych w latach 1999-2014*, [w:] J. Sobczak (red.), *Przeszłość...*, s. 98 i 99.

⁷³ Słuszne rozwiązanie proponuje R. Górecki, *Stosowanie...*, s. 126.

⁷⁴ Szerzej na temat odwołania zob. H. Sawicka, *Postępowania odwoławcze od decyzji pełnomocników do spraw ochrony informacji niejawnych – 10 lat doświadczeń szefa ABW jako organu II instancji*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 51 i n.

beprzedmiotowe (np. wycofanie zgody na prowadzenie postępowania przez osobę sprawdzaną)⁷⁵. Według interpretacji ABW uzasadnienie prawne i faktyczne decyzji niemerytorycznej przekazywane jest, podobnie jak przy wydaniu decyzji negatywnej, jedynie osobie sprawdzanej, a wnioskodawca jest jedynie informowany o fakcie wydania decyzji i jej rodzaju⁷⁶.

j) Kolejne postępowanie sprawdzające

Wobec osób posiadających uprawnienia dostępu do informacji niejawnych art. 32 ust. 1 u.o.i.n. wprowadza niejako obowiązek ich „odnawiania”. Jest to spowodowane ustawowo określonymi terminami ważności poświadczeń. W celu odnowienia uprawnień przeprowadza się tzw. kolejne postępowanie sprawdzające, wszczynane na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby uprawnionej do obsady stanowiska, złożony co najmniej na 6 miesięcy przed upływem terminu ważności poświadczenia bezpieczeństwa⁷⁷. Stosuje się przy tym procedurę identyczną jak podczas prowadzenia pierwszego postępowania sprawdzającego. Kolejne postępowanie sprawdzające powinno być zakończone przed upływem terminu ważności poświadczenia bezpieczeństwa⁷⁸.

k) Kontrolne postępowanie sprawdzające

W przypadku ujawnienia nieznanych dotąd informacji mogących wskazywać, że osoba posiadająca poświadczenie bezpieczeństwa utraciła zdolność do zachowania tajemnicy, art. 33 ust. 1 u.o.i.n. wprowadza obowiązek przeprowadzenia tzw. kontrolnego postępowania sprawdzającego. Postępowanie to przeprowadza organ właściwy do przeprowadzenia kolejnego postępowania sprawdzającego⁷⁹ bądź – w przypadkach szczególnej wagi – ABW lub SKW. Osoba sprawdzana nie jest zobowiązana do wypełnienia nowej ankiety bezpieczeństwa osobowego. Ten typ postępowania wszczynany jest z urzędu; nie jest więc

⁷⁵ O umorzeniu postępowania sprawdzającego organ je prowadzący zawiadamia obligatoryjnie wnioskodawcę, pełnomocnika ochrony i osobę sprawdzaną (o ile umorzenie nie nastąpiło na skutek jej śmierci). Rozważenia wymaga, czy po śmierci osoby sprawdzanej treść uzasadnienia powinna być jawna dla jej spadkobierców.

⁷⁶ Zob. *Czy decyzje wydane w postępowaniu sprawdzającym muszą posiadać uzasadnienie?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 8 lipca 2014].

⁷⁷ Według słusznej interpretacji ABW powinien to być okres pomiędzy 6 a 12 miesięcy przed upływem terminu ważności dotychczasowego poświadczenia bezpieczeństwa. Zob. *Kiedy należy kierować wniosek o przeprowadzenie kolejnego postępowania sprawdzającego wobec osoby, której kończy się ważność poświadczenie bezpieczeństwa?*, źródło: <www.bip.abw.gov.pl> [dostęp: 8 lipca 2014]. Należy także zauważyć, że w myśl art. 32 ust. 1 u.o.i.n. kolejne postępowanie sprawdzające wszczynane jest na „wniosek”, co według wykładni literalnej eliminuje możliwość inicjowania postępowania „poleceniem”, o którym mowa w art. 23 ust. 1 u.o.i.n.

⁷⁸ Termin, o którym mowa w art. 24 ust. 6 u.o.i.n., nie znajduje w tym przypadku zastosowania.

⁷⁹ Właściwość organu oceniana jest na chwilę wszczęcia postępowania kontrolnego.

wymagane – co oczywiste – uzyskanie pisemnego polecenia przeprowadzenia postępowania lub wniosku o wszczęcie takiego postępowania.

Weryfikacja informacji mogących wskazywać na utratę zdolności dawania rękopmi zachowania tajemnicy przez osobę posiadającą poświadczenie bezpieczeństwa może wymagać dokonania nie tylko obligatoryjnych, ale także fakultatywnych czynności sprawdzających, które podejmuje się w sposób nieodbiegający od sposobu prowadzenia pierwszego postępowania sprawdzającego, łącznie z obowiązkiem ich rzetelnego dokumentowania⁸⁰. O wszczęciu kontrolnego postępowania sprawdzającego powiadamia się osobę sprawdzaną, pełnomocnika ochrony w jednostce organizacyjnej, a także kierownika jednostki organizacyjnej lub osobę uprawnioną do obsady stanowiska. Ci ostatni, po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania kontrolnego, zobowiązani są odsunąć osobę sprawdzaną od dostępu do informacji niejawnych. Kontrolne postępowanie sprawdzające powinno zakończyć się przed upływem 6 miesięcy od dnia jego wszczęcia⁸¹.

Potwierdzenie w toku postępowania kontrolnego wskazanych wyżej obaw skutkuje wydaniem decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa⁸². Uzasadnienie decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa doręczane jest jedynie osobie sprawdzanej. Pozostałe podmioty zainteresowane uzyskują jedynie informację o fakcie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa. Jeśli zaś obawy, które były przyczyną wszczęcia postępowania kontrolnego, nie potwierdzą się, informuje się osobę sprawdzaną, kierownika jednostki organizacyjnej lub osobę uprawnioną do obsady stanowiska, a także pełnomocnika ochrony w jednostce organizacyjnej o braku zastrzeżeń w stosunku do osoby sprawdzanej z jednoczesnym wyraźnym potwierdzeniem jej dalszej zdolności do zachowania tajemnicy w zakresie określonym w posiadanym przez nią poświadczeniu bezpieczeństwa. Niezakończenie postępowania kontrolnego przed upływem 12 miesięcy od dnia jego wszczęcia stanowi przesłankę decydującą o umorzeniu tego postępowania.

80 Do kontrolnego postępowania sprawdzającego stosuje się wiele przepisów ogólnych dotyczących postępowania sprawdzającego (art. 24 ust. 1–5 i 9), a także przepisy dotyczące zwykłego i poszerzonego postępowania sprawdzającego, zawieszenia postępowania, odmowy wydania poświadczenia oraz niektóre przepisy o przesłankach umorzenia postępowania.

81 W przypadkach niezakończenia kontrolnego postępowania sprawdzającego w tym terminie organ prowadzący postępowanie może jednorazowo przedłużyć je o kolejne 6 miesięcy, zawiadamiając o tym wszystkie osoby, które zostały powiadomione o wszczęciu postępowania kontrolnego (art. 33 ust. 10 u.o.i.n.).

82 Wzór decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 258, poz. 1754).

3. Podsumowanie

Każde nasze działanie zaczyna się od powzięcia informacji. Informacja stanowi jeden z najistotniejszych zasobów każdego państwa i każdej organizacji. Występuje nie tylko na piśmie, w rozmowach czy w zapisie elektronicznym, ale może być także odczytana z naszego zachowania. Informacja jest dobrem o charakterze niematerialnym, dlatego pośród innych, materialnych zasobów jest słabiej dostrzegana, a przez to mniej doceniana i gorzej chroniona. Jedna informacja może kryć w sobie wiele znaczeń, każdy więc jej odbiorca może ją inaczej odczytać i uczynić z niej inny użytek. To, co dla jednej osoby jest nieważne, dla kogoś innego może przedstawiać wielką wartość i nadawać się do wykorzystania lub sprzedania. W społeczeństwie informacyjnym, funkcjonującym w warunkach wolnego rynku, informacja stała się produktem (towarem) będącym przedmiotem transakcji handlowych⁸³.

Mimo rozwoju nowoczesnych technik zabezpieczania informacji paradoksalnie jej bezpieczeństwo jest coraz bardziej zagrożone. Dzieje się tak za sprawą rozwoju internetu i cyberprzestępczości⁸⁴. Trwa niekończący się wyścig tych, którzy chronią informację, z tymi, którzy chcą uzyskać do niej dostęp⁸⁵. Złośliwi twierdzą, że we współczesnym świecie nie istnieją informacje tak dobrze strzeżone, by ich zdobycie nie było możliwe.

Funkcjonujemy w cyberzeczywistości stanowiącej przestrzeń, w której ludzie, organizacje i państwa walczą między sobą o pieniądze, wpływy i władzę. Od ujawnienia jednego drobnego szczegółu może zależeć los innej osoby, firmy lub państwa. Dlatego ważne jest kształtowanie świadomości co do wagi posiadanych informacji i przestrzeganie wdrożonych zasad bezpieczeństwa, by nie dochodziło do przypadkowego wycieku cennych informacji. Jednak bardziej niebezpiecznym zjawiskiem niż brak świadomości jest nielojalność i nieuczciwość pracowników. Jeden człowiek potrafi skutecznie zdemontować nawet najlepiej funkcjonujący system ochrony informacji⁸⁶.

Człowiek był, jest i pozostanie kluczowym pojęciem w ochronie informacji. To jego zachowanie decyduje o skuteczności działań przedsięwziętych w celu ochrony informacji

⁸³ *Tajemniczy świat informacji*. Reż. Gerwazy Reguła. Film zrealizowany na zlecenie KSOIN przez Alternative Studio, 2014, źródło: <<https://www.youtube.com/watch?v=Yp5eSVeM114>> [dostęp: 10 lipca 2014].

⁸⁴ Zob. zagrożenia związane ze współczesnym terroryzmem, B. Hołyst, *Cyberterroryzm, „Zabezpieczenia”* 2010, nr 3, s. 34 i n. oraz D. Mąka, *Analiza ryzyka – zarys metod kwantyfikacji zagrożeń atakami cyberterrorystycznymi*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VII Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2011, s. 121 i n.

⁸⁵ *Tajemniczy świat informacji* (film). Reż. Gerwazy Reguła.

⁸⁶ Tamże. Obszernie na temat nowoczesnych zagrożeń zob. także M. Kubiak, *Wirtualne wojny epoki społeczeństwa informacyjnego*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VI Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2010, s. 99 i n.

niejawnych. Dlatego tak istotne jest wnikliwe sprawdzanie kandydatów, którym państwo ma powierzyć dostęp do skrzętnie strzeżonych tajemnic. Tym bardziej dziwić może stosunkowo niewielka ilość publikacji naukowych i prac pryncypalnych na temat bezpieczeństwa osobowego, świadcząca o znikomym zainteresowaniu przedstawicieli doktryny prawniczej tym ważkim tematem.

W kwestii dostępu do informacji niejawnych zauważyć można dwa przeciwstawne podejścia. Istnieją osoby, dla których świadomość ryzyka i odpowiedzialności, które nierozłącznie związane są z posiadaniem dostępu do informacji niejawnych, stanowią podstawę do twierdzenia, że najlepiej jest unikać kontaktu z informacjami niejawnymi i służbami bezpieczeństwa państwa. Z drugiej strony istnieją tacy, którzy sam fakt formalnego dostępu do informacji niejawnych postrzegają jako oznakę prestiżu⁸⁷. Tajemnica od zawsze przyciągała i intrygowała, a ten, kto posiadał do niej dostęp, zajmował zwykle wyższą pozycję w hierarchii społecznej. Tak jest i dziś.

W społeczeństwie informacyjnym wytworzyły się dwie grupy podmiotów o zgoła przeciwstawnych celach. Jedną grupę stanowią ludzie i instytucje, którzy zawodowo zajmują się ochroną informacji, drugą – ludzie zajmujący się (często także zawodowo) jej nielegalnym zdobywaniem, wykorzystaniem lub odsprzedażą⁸⁸. Tym większej uwagi wymagają wszelkie odstępstwa od wypracowanych reguł wydawania posiadania poświadczenia bezpieczeństwa. Tymczasem sam ustawodawca w art. 34 u.o.i.n. wprowadza szereg wyjątków umożliwiających dostęp do informacji niejawnych osobom nieposiadającym takiego poświadczenia albo bez uprzedniego przeprowadzenia wobec nich postępowania sprawdzającego. Na szczęście dotyczą one tylko sytuacji wyjątkowych, stanów nadzwyczajnych, tzw. jednorazowego udostępnienia informacji niejawnych, a także osób piastujących najwyższe urzędy państwowe bądź sprawujących wymiar sprawiedliwości. Wyjątki można także znaleźć w art. 4 ust. 2 u.o.i.n., a dotyczą one osób zapoznających się np. z aktami spraw sądowych, zawierającymi informacje niejawne (sędziowie, prokuratorzy, adwokaci).

Wymogi formalne stawiane kandydatom do uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa wydają się klarowne i nie budzą kontrowersji. ABW wydała bardzo przydatny poradnik⁸⁹, w którym znaleźć można precyzyjne wskazówki dla osób sprawdzanych, pełnomocników ochrony czy kierowników jednostek organizacyjnych. Wszystko to może wskazywać, że

⁸⁷ Por. E. Pindel, *Ewolucja...*, s. 105.

⁸⁸ A. Bogusz, *Nowe spojrzenie na ochronę informacji niejawnych*, „Zabezpieczenia” 2012, nr 3, s. 51.

⁸⁹ Wspomniana już wcześniej publikacja *Ochrona Informacji Niejawnych – Poradnik Praktyczny*, Biblioteka Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW, Warszawa 2011.

system prawnej ochrony informacji niejawnych z powodzeniem spełnia stawiane mu zadania. Jednak stworzenie dobrego prawa a jego praktyczne stosowanie to dwa zupełnie różne obszary działań, między którymi może występować poważny dysonans. Jego konsekwencją może być umożliwienie niewłaściwym osobom zapoznanie się z prawnie chronionymi tajemnicami lub powierzenie im funkcji kontrolnych w aparacie ochrony informacji. Dlatego tak ważny jest nie tylko dobór odpowiednich kadr, ale także ich ustawiczne szkolenie i cykliczne poddawanie procedurom weryfikacyjnym. Warto rozważyć wprowadzenie obowiązkowych wstępnych i kontrolnych badań psychologicznych (a może także psychiatrycznych)⁹⁰, zarówno dla osób ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych, jak i posiadających już poświadczenie bezpieczeństwa. Badania takie pozwoliłyby na zdiagnozowanie ewentualnych zaburzeń osobowości i oszacowanie skłonności do makiawelizmu⁹¹. Podczas postępowania sprawdzającego przydatne może być także stosowanie w większym stopniu nowoczesnych metod używanych już w procesach rekrutacji pracowników przez duże korporacje (tzw. *background screening*)⁹².

Abstract

Sixteen years have passed since the Law on protection of classified information has come into force in 1999. It has revolutionised the perception of data protection, which from the point of view of the state functioning are of particular importance. Changes associated with Poland accession to the EU, as well as the development of new technologies of the computer age have extorted its multiple revision, and finally, in 2011 its repeal and introduction a completely new law. However, despite good regulations, complicated systems of industrial safety, modern physical and ICT security means, it is the human, who remains the key to

⁹⁰ Podobne badania stały się standardem przy dopuszczaniu do pełnienia różnych funkcji, nawet niezwiązanych z tak dużą odpowiedzialnością za bezpieczeństwo państwa (np. kuratorzy sądowi, detektywi, a do niedawna także komornicy i syndycy).

⁹¹ Cecha osobowości objawiająca się instrumentalnym traktowaniem innych osób i skłonnością do manipulacji w celu osiągnięcia zysku, w myśl zasady „cel uświęca środki”. Termin pochodzi od nazwiska Niccolò Machiavellego – prawnika, filozofa, dyplomaty i doradcy Medyceuszy, autora traktatu o sprawowaniu władzy pt. „Książę” (1513 r.). Źródła: <<http://www.charaktery.eu/slownik-psychologiczny/M/191/Makiawelizm/>> i <http://pl.wikipedia.org/wiki/Niccol%C3%B2_Machiavelli> [dostęp: 17 lipca 2014].

⁹² Jest to szczegółowa weryfikacja biografii kandydata (jego CV), mająca na celu zminimalizowanie ryzyka związanego z zatrudnieniem nieodpowiedniej osoby. W przypadku postępowań sprawdzających swoje CV stanowi ankieta bezpieczeństwa osobowego. Szerzej na ten temat G. Kuta, *Postępowanie sprawdzające, a może „background screening”?*, [w:] M. Gajos (red.), *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały IX Kongresu*, KSOIN i UŚ, Katowice 2013, s. 75 i n.

effective secrets protection. He is the weakest link of this system and potentially is vulnerable to suggestions of hostile forces, and, what is worst – corruptible. Therefore the legislator pays so much attention to the personal safety, which consists in the proper selection of people who are allowed to know the carefully protected secrets. The author takes up the theme of maintaining entrusted information secret, verifying proceedings, issuing and refusal of issuing the security clearance, the extension of its validity, the possibility of revoking the issued clearance as a result of control procedure, as well as the suspension and cancellation verifying proceedings.