

## WSTĘP

Kto zdradza tajemnicę, traci zaufanie i nie znajdzie sobie przyjaciela.

Rana może być opatrzona, obelga darowana, ale ten, kto wyjawiał tajemnicę, nie ma już nadziei.

(Syr 27, 16.21)

W polskim systemie prawnym nie znajdziemy legalnych definicji tajemnicy, jawności, ograniczenia jawności i informacji, choć terminami tymi ustawodawca posługuje się w licznych aktach prawnych. Regulacja prawna tajemnic i innych ograniczeń jawności jest rozległa, rozproszona i niejednoznaczna. Poszczególne ograniczenia jawności normowane są w różny – szeroki lub wąski sposób, poprzez: określenie informacji objętych ochroną (czy przesłanek ustalania takich informacji), podmiotów zobowiązanych do zachowania dyskrekcji czy wskazanie szczególnych obowiązków związanych z ochroną tajemnic. Problemy definicyjne, różnorodność i niespójność regulacji utrudniają badania nad tajemnicami oraz sporządzenie katalogu tajemnic prawnie chronionych.

Dla ustalenia pojęcia tajemnicy w znaczeniu normatywnym w doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych proponuje się wyróżnienie tajemnicy prawnie chronionej oparte na łącznym współlistnieniu przesłanek materialnych i formalnych. Na materialne przesłanki tajemnicy składają się trzy podstawowe elementy: zakres podmiotowy (obejmujący podmioty zobowiązane i beneficjentów tajemnicy), zakres przedmiotowy (który może być wyznaczany przez odwołanie się do pewnego systemu czy zbioru wartości bądź dóbr chronionych lub poprzez wskazanie informacji, danych, okoliczności czy dokumentów objętych ochroną) oraz zakres czasowy utajnienia (niejawność terminowa i bezterminowa). Przesłanka formalna, przez którą wyraża się wola utajnienia, może wynikać z samej ustawy lub przybierać postać różnorodnych czynności: nadania klauzuli tajności, wydania postanowienia lub decyzji, zgłoszenia zastrzeżenia przez beneficjenta co do poufności informacji, podjęcia niezbędnych działań w celu zachowania poufności lub działań mających na celu zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy [M. Jaśkowska, *Materialne i formalne przesłanki tajemnic publicznoprawnych*, w: G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV, M. Jaśkowska (red.), *Znaczenie orzecznictwa*, Warszawa 2014, s. 4–12].

Analiza kilkuset aktów prawnych wskazuje, że prawodawca pojęciem tajemnicy posługuje się niejednolicie – odwołując się do obowiązku zachowania „tajemnic ustawowo chronionych”, „tajemnicy ustawowo chronionej”, „tajemnic prawnie chronionych”, „tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków”, „tajemnic związanych ze służbą”, „tajemnicy przedsiębiorcy i innych tajemnic ustawowo chronionych”, „tajemnicy przedsiębiorstwa i innych tajemnic ustawowo chronionych”, „tajemnicy zawodowej”, „prawnie chronionej tajemnicy

zawodowej”, „tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji” czy „ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych”. Jedynie niektóre spośród tych przepisów bezpośrednio określają lub pozwalają zrekonstruować materialne i formalne przesłanki wskazujące na istnienie tajemnicy ustawowo chronionej. Obok regulacji wprost wprowadzających tajemnice i szczegółowo określających zakres przedmiotowy, krąg podmiotów zobowiązanych do przestrzegania tajemnicy czy wyjątki od obowiązku jej zachowania (patrz: → **tajemnica bankowa**, → **tajemnica skarbowa**, → **tajemnica telekomunikacyjna**), istnieją przepisy, które wskazują na obowiązek zachowania tajemnicy (lub tajemnic) w treści przysięgi zawodowej lub gdzie wymóg zachowania poufności jest konstruowany poprzez nałożenie obowiązku „zachowania tajemnicy (tajemnic) prawnie (ustawowo) chronionej”. Sporne wówczas pozostaje czy wolą ustawodawcy było wprowadzenie odrębnej tajemnicy danej grupy zawodowej, czy jedynie uwypuklenie istniejącego już na podstawie regulacji szczególnych obowiązku przestrzegania tajemnic, do których dana grupa ma dostęp i ewentualne powiązanie z naruszeniem tajemnicy odpowiedzialności dyscyplinarnej [A. Gryszczyńska, Podstawy prawne ograniczeń jawności w Polsce, w: G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VI, A. Gryszczyńska (red.), *Struktura tajemnic*, Warszawa 2016, s. 24–27].

Leksykon tajemnic prezentuje wyniki badań przeprowadzonych podczas realizacji projektu „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”, współfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. W ramach 161 hasła zebrano wskazazywane w nauce prawa administracyjnego i orzecznictwie tajemnice prawnie chronione. W oparciu o przyjęte kryteria badano formalne i materialne przesłanki wyodrębnienia tajemnic. Autorzy poszczególnych haseł poddali analizie: podstawy prawne tajemnic, sposób wprowadzenia ochrony określonych informacji, wartości podlegające ochronie, zakres przedmiotowy i podmiotowy tajemnic, okres ochronny, podmioty uprawnione, kryteria i zasady dostępu do informacji objętych tajemnicą, regulację zasad przetwarzania informacji objętych tajemnicą, sankcje za nieuprawnione ujawnienie informacji oraz relacje z innymi tajemnicami.

Leksykon obejmuje ograniczenia jawności, które ustawodawca wyraźnie zdefiniował jako tajemnice i wprowadził ich normatywne nazwy (→ **tajemnica telekomunikacyjna**, → **tajemnica statystyczna**, → **tajemnica kontrolerska**, → **tajemnica skarbowa**, → **tajemnica celna**, → **tajemnica bankowa**, → **tajemnica przedsiębiorstwa**) oraz tajemnice dla których określił zakres informacji chronionych i posługuje się w ustawie wprowadzającej tajemnicę lub innych aktach prawnych nazwą tajemnicy (→ **tajemnica adwokacka**, → **tajemnica radcy prawnego**, → **tajemnica notarialna**, → **tajemnica lekarska**, → **tajemnica dziennikarska**, → **tajemnica ubezpieczeniowa**).

W Leksykonie uwzględniono również regulacje, które wprawdzie nie wskazują normatywnej nazwy danej tajemnicy, ale pozwalają na zdekodowanie przesłanek materialnych i formalnych poprzez wprowadzenie obowiązku za-

chowania tajemnicy i jednocześnie określenie zakresu informacji chronionych, okresu związania tajemnicą a często również zasad zwolnienia z tajemnicy (patrz: → **tajemnica sędziowska**, → **tajemnica prokuratorska**, → **tajemnica komornika**, → **tajemnica agenta ubezpieczeniowego**, → **tajemnica brokera ubezpieczeniowego**, → **tajemnica rzeczownika patentowego**, → **tajemnica biegłego rewidenta**).

Ustawodawca wprowadza również tajemnice poprzez wskazanie, że określone informacje stanowią „tajemnicę prawnie chronioną”. Taki sposób regulacji przewiduje m.in.: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (→ **tajemnica pracowników i członków rad nadzorczych ZUS**), ustawa o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (→ **tajemnica składu substancji chemicznych i mieszanin**). W podobny sposób konstruuje się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji dotyczących oświadczeń majątkowych wybranych kategorii podmiotów, ankiet bezpieczeństwa osobowego czy informacji dotyczących oceny pracy, opracowania i realizacji indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Jednak poza uznaniem ich za tajemnicę prawnie chronioną ustawodawca wskazuje, że podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o określonej klauzuli tajności. Poprzez powyższą konstrukcję obejmuje się ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych te informacje, które w obecnym stanie prawnym nie spełniają materialnych przesłanek informacji niejawnych, a które objęte były tajemnicą służbową na podstawie ustawy z 1999 r. jako informacje dotyczące prawnie chronionych interesów obywateli i jednostek organizacyjnych [A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji tajemnic ustawowo chronionych*, w: G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VI, A. Gryszczyńska (red.), *Struktura tajemnic*, Warszawa 2016, s. 284–285]. Potrzeba ochrony konkretnych dóbr podmiotów prywatnych, niepodlegających jednocześnie ochronie na podstawie ustawy z 2010 r., przesądza o zastosowaniu w przepisach ochrony analogicznej do ochrony informacji niejawnych. Odesłanie do takiej ochrony nie oznacza, że mamy do czynienia z informacjami niejawnymi ani nie przesądza o ustanowieniu nowego rodzaju tajemnicy. Z uwagi na sposób ochrony, takie informacje zalicza się do kategorii *quasi*-informacji niejawnych [D. Chromicka, *Struktura regulacji ochrony informacji niejawnych*, w: G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VI, A. Gryszczyńska (red.), *Struktura tajemnic*, Warszawa 2016 s. 245–255]. Z tych względów w Leksykonie uwzględniono nie tylko hasło → **tajemnica informacji niejawnych**, ale również hasło → **tajemnica quasi-informacji niejawnych**.

W aktach prawnych występują również określenia tajemnic bez definicji i bez wskazania ich materialnych czy formalnych przesłanek. Problem dotyczy zwłaszcza tajemnic związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Obok zdefiniowanej tajemnicy przedsiębiorstwa pojawiają się również określenia „tajemnica przedsiębiorcy”, „tajemnica handlowa”, „tajemnica przemysłowa”, „tajemnica produkcyjna”. Z jednej strony można uznać, że tajemnice przedsiębiorcy, handlowa, przemysłowa czy produkcyjna stanowią tajemnice przedsiębiorstwa, z drugiej zaś, zakładając racjonalność ustawodawcy można

bronić tezy o ich odrębności i wskazywać na odmiennosc zakresu przedmiotowego. W Leksykonie zdecydowano wyodrębnić hasła → **tajemnica przedsiębiorstwa**, → **tajemnica przedsiębiorcy**, → **tajemnica prywatyzacji i komercjalizacji** oraz → **tajemnica przedsiębiorstwa energetycznego** w celu poddania ich analizie. Odstępiono od odrębnego omawiania wskazywanych w niektórych opracowaniach „tajemnicy przedsiębiorstwa w sądzie”, „tajemnicy postępowań przetargowych” czy „tajemnicy przedsiębiorstwa w przypadku kontroli produktów niebezpiecznych” uznając, że stanowią one *de facto* tajemnicę przedsiębiorstwa, ochranianą na podstawie kilku ustaw.

Zidentyfikowano również przepisy, które wskazują na obowiązek zachowania tajemnicy (lub tajemnic) w treści przysięgi zawodowej lub gdzie wymóg zachowania poufności jest konstruowany poprzez nałożenie obowiązku „zachowania tajemnicy (tajemnic) prawnie (ustawowo) chronionej”. Regulacja taka odnosi się m.in. do: członków korpusu służby cywilnej, pracowników samorządowych, pracowników urzędów państwowych, pracowników sądów i prokuratury, strażników gminnych, funkcjonariuszy Policji. Przepisy te uwzględniono w Leksykonie jako odrębne hasła i weryfikacji poddano istnienie → **tajemnicy strażnika gminnego**, → **tajemnicy funkcjonariusza Policji**, → **tajemnicy funkcjonariusza Służby Więziennej**, → **tajemnicy żołnierzy i żołnierzy zawodowych**, → **tajemnicy funkcjonariuszy ABW i AW**, → **tajemnicy funkcjonariuszy CBA**, → **tajemnicy funkcjonariuszy Straży Pożarnej**, → **tajemnicy funkcjonariuszy Żandarmerii Wojskowej**, → **tajemnicy funkcjonariuszy SKW i SWW**. Analiza podstaw prawnych obowiązku zachowania tajemnicy przez wymienione podmioty została dokonana z uwzględnieniem ustaleń odnoszących się do → **tajemnicy pracodawcy**, bowiem zgodnie z art. 5 KP, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, zwany „tajemnicą pracodawcy”, ustanawia art. 100 § 2 pkt 4 KP. W piśmiennictwie obowiązek pracownika nazywany bywa również „tajemnicą pracownika”, a w odniesieniu do niektórych kategorii zatrudnionych używa się takich określeń, jak: tajemnica urzędnika państwowego, tajemnica członka korpusu służby cywilnej czy tajemnica członka korpusu służby zagranicznej. Jak wskazuje *M. Włodarczyk* zawsze jednak w tych przypadkach należy mieć na uwadze, że owa tajemnica jest powinnością pracownika, a jej celem jest ochrona informacji, które mogą być istotne dla pracodawcy i które chciałby zachować w ukryciu (*M. Włodarczyk*, Analiza wybranych tajemnic prawnie chronionych w prawie pracy, MoP 2014, Nr 21 s. 1161–1168). Jednocześnie wskazuje się, że racjonalne byłoby ujednoczenie regulacji tajemnicy zwanej urzędniczą lub urzędową, w tym jednoznaczne odniesienie jej do pracowników samorządowych oraz sprecyzowanie relacji obowiązków wynikających z tajemnicy pracodawcy do obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej (*G. Szpor*, Podstawy prawne ochrony tajemnicy pracodawcy w służbie publicznej, KPP 2012, Nr 3, s. 79–92).

Analiza podstaw prawnych tajemnic oraz sposobu konstruowania obowiązku zachowania tajemnicy wskazuje, że w części ustaw prawodawca jednoznacznie przesądza, że dana tajemnica jest → **tajemnicą zawodową**. Wyraźnie wskazanie w ustawie, że tajemnica stanowi tajemnicę zawodową obejmuje → **tajemnicę adwokacką**, → **tajemnicę radcy prawnego**, → **tajemnicę notarialną**, → **tajemnicę dziennikarską**, → **tajemnicę rzecznika patentowego**, → **tajemnicę biegłego rewidenta**, → **tajemnicę doradcy podatkowego**, → **tajemnicę diagnosty laboratoryjnego**, tajemnicę pielęgniarki, tajemnicę położnej (→ **tajemnica pielęgniarki i położnej**), → **tajemnicę służby medycyny pracy**, → **tajemnicę psychologa**, → **tajemnicę fizjoterapeuty**, → **tajemnicę ratownika medycznego**, → **tajemnicę farmaceuty**, → **tajemnicę zatrudnionych w zakładzie leczniczym dla zwierząt**, **tajemnicę rzeczoznawcy majątkowego**, → **tajemnicę agenta ubezpieczeniowego** → **tajemnicę zawodową spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych**, → **tajemnicę nadzoru kapitałowego**, → **tajemnicę nadzoru bankowego**, → **tajemnicę zawodową działalności funduszu inwestycyjnego**, → **tajemnicę zawodową działalności funduszu emerytalnego**, → **tajemnicę zawodową obrotu instrumentami finansowymi**, → **tajemnicę zawodową dotyczącą usług płatniczych**, → **tajemnicę zawodową działalności funduszu emerytalnego**, → **tajemnicę świadczenia usług giełdowego obrotu towarowego**, → **tajemnicę zawodową kierownictwa i pracowników jednostki oceniającej zgodność**, → **tajemnicę zawodową osób pełniących funkcje w organach i zatrudnionych w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym**. Do kategorii tajemnic zawodowych zaliczyć można również inne tajemnice prawnie chronione, które spełniają warunki określonej doktrynalnie definicji → **tajemnicy zawodowej**, choć nie zostały one wprost w ten sposób określone przez ustawodawcę, np. tajemnice lekarza i lekarza dentysty (→ **tajemnica lekarska**), → **tajemnicę felczera**, → **tajemnicę detektywa**, → **tajemnicę brokera ubezpieczeniowego**, → **tajemnicę zawodową nauczyciela**, → **tajemnicę zawodową pracownika socjalnego** czy → **tajemnicę prokurator-ską**. Z uwagi na ilość i znaczenie tajemnic zawodowych w leksykonie obok haseł omawiających poszczególne tajemnice zawodowe znalazły się hasła definiujące → **tajemnicę zawodową** oraz → **tajemnice zawodowe na rynku kapitałowym**.

Analiza przepisów dotyczących naboru wskazuje na możliwość wyodrębnienia 44 tajemnic naboru. Tajemnice te uregulowane zostały w podobny – szczeratkowy sposób – poprzez wskazanie kręgu osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy (członkowie zespołu przeprowadzającego nabór na dane stanowisko) oraz zakresu informacji objętych obowiązkiem dyskrecji (informacje dotyczące osób ubiegających się o stanowisko uzyskane w trakcie naboru). Z uwagi na podobieństwo sposobu regulacji wyodrębniono hasło → **tajemnica naboru do służby publicznej**, gdzie szczegółowo omówiono pojęcie, cel i zakres tajemnic naboru, zaś dla poszczególnych tajemnic naboru syntetycznie wskazano jedynie podstawę prawną oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy.

Przeprowadzone badania obejmujące tajemnice prawnie chronione potwierdzają hipotezę o nadmiarowości regulacji ograniczeń jawności oraz niespójno-

ści przepisów w tym zakresie. Rozrost i brak przejrzystości regulacji utrudnia ochronę informacji objętych tajemnicą oraz kontrolę przestrzegania tajemnic, jest także barierą dostępu do informacji publicznej.

Analiza podstaw prawnych badanych ograniczeń jawności pozwoliła na stwierdzenie, że część z analizowanych przepisów nie wprowadza nowych tajemnic a jedynie nakazuje ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic prawnie chronionych. W związku z intensywnymi zmianami w systemie prawa, również ilość i regulacja prawna tajemnic podlega ciągłym przekształceniom (patrz: → **tajemnica informacji i danych związanych ze świadczeniem usług zaufania**, → **tajemnica zawodowa osób pełniących funkcje w organach i zatrudnionych w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym**). Wprowadzane są również ograniczenia dostępności informacji spełniające materialne i formalne przesłanki tajemnicy bez posługiwania się wskazanymi wyżej konstrukcjami i bez używania terminu „tajemnica”, co znacznie utrudnia odszukanie tego typu przepisów (→ **tajemnica informacji poufnej**). Ponadto podstawami prawnymi tajemnic są nie tylko akty prawne krajowe, ale również unijne, co powodować może dodatkowe problemy terminologiczne (patrz: → **tajemnica służbowa informacji wewnętrznej na hurtowym rynku energii**) lub służyć wprowadzeniu wspólnych zasad ochrony tajemnic i wzmocnieniu systemu ochrony (patrz: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z 8.6.2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz.Urz. L 157 z 15.6.2016 r., s. 1–18).

Badania wykazały, że w zakresie poddanym analizie, celowe jest ujednoczenie terminologii i uproszczenie systemu ochrony poprzez wprowadzenie wspólnych przepisów, które regulowałyby jednolicie określone grupy tajemnic. Racjonalność we wprowadzaniu tajemnic mogłoby wymusić ustalenie zasad konstruowania przepisów wprowadzających tajemnicę (minimalnych elementów) oraz wspólnych minimalnych zasad ochrony tajemnic obejmujących m.in. określenie działań, które powinny być podjęte dla uzewnętrznienia woli utajnienia, wymagań czy niezbędnych środków bezpieczeństwa przetwarzania tajemnic, dokumentacji opisującej sposób przetwarzania tajemnic oraz środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę tajemnic odpowiednią do zidentyfikowanych zagrożeń (w tym również przed cyberatakami). Wspólna minimalna regulacja miałaby zastosowanie o ile przepisy regulujące poszczególne tajemnice nie wprowadzałyby wyższych wymogów ochrony. Kwestie te mogłyby zostać uregulowane w różny sposób. Najbardziej kompleksową propozycją jest przyjęcie kodeksu informacyjnego. Węższy zakres miałoby przyjęcie „Ustawy o tajemnicach prawnie chronionych” czy też „Prawa ochrony tajemnic”, aktu wiodącego, stanowiącego – „ustawę podstawową dla danej dziedziny spraw” (w rozumieniu § 9 ZTP). Akt ten obejmowałby przepisy odnoszące się do ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Możliwym wariantem jest przyjęcie nowej ustawy, która zawierałaby przepisy



wspólne dla tajemnic prawnie chronionych, innych niż informacje niejawne, do której odwoływałyby się akty prawne regulujące poszczególne tajemnice i aktów do niej wykonawczych. Czwartym rozwiązaniem, w najmniejszym stopniu zmieniającym stan dotychczasowy byłoby dodanie w ustawie o ochronie informacji niejawnych rozdziału dotyczącego technicznych i organizacyjnych zasad przetwarzania informacji objętych tajemnicami prawnie chronionymi (innymi niż informacje niejawne).

Celem Leksykonu tajemnic jest identyfikacja przepisów wprowadzających tajemnice prawnie chronione, ustalenie istnienia przesłanek materialnych i formalnych wyodrębnienia tajemnic oraz obowiązków podmiotów zobowiązanych do ich ochrony. Leksykon tajemnic może być traktowany jako pomoc dydaktyczna dla studentów różnych kierunków studiów, w tym w szczególności prawa, administracji, nauk o bezpieczeństwie, medycyny (w zakresie tajemnic zawodów medycznych) czy ekonomii i finansów (w zakresie tajemnic rynku kapitałowego). Dzięki alfabetycznemu układowi haseł oraz odnośnikom Leksykon jest przydatną pozycją dla prawników praktyków i wszystkich podmiotów, na które nałożono obowiązek zachowania tajemnicy. Pozycja ta może zostać również wykorzystana w procesie legislacyjnym i posłużyć do uporządkowania oraz ujednolicenia rozproszonych przepisów, wprowadzenia wspólnych minimalnych elementów regulacji czy zasad ochrony tajemnic.

Czytelników zainteresowanych poszerzonymi badaniami dogmatycznymi, porównawczymi i empirycznymi poświęconymi jawności oraz jej ograniczeniom – w tym tajemnicom prawnie chronionym zachęcamy do lektury 12 tomów monografii naukowej „Jawność i jej ograniczenia”. Ponadto szczegółowe analizy obejmujące wybrane tajemnice zostały opublikowane w pięćdziesięciu numerach Monitora Prawniczego (MoP 2013, Nr 23–MoP 2015, Nr 24).

prof. UKSW dr hab. *Grażyna Szpor*  
dr inż. *Agnieszka Gryszczyńska*