

Cybersecurity and Law

2026 Nr 1 (15)

DOI: 10.35467/cal/225386



Granice prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę informacji niejawnych

The limits of the right to public information with regard to the protection of classified information

Monika NOWIKOWSKA

Akademia Sztuki Wojennej

ORCID: 0000-0001-5166-8375

E-mail: m.nowikowska@akademia.mil.pl

Maciej STEPCZUK

ORCID: 0009-0006-7620-4992

E-mail: maciej.step1223@wp.pl

Streszczenie

Artykuł dotyczy relacji pomiędzy zasadą jawności działania władz publicznych a koniecznością ochrony informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Autorzy wskazują, że prawo do informacji publicznej stanowi jedno z podstawowych praw obywatelskich w demokratycznym państwie prawnym, jednak nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom wynikającym z potrzeby ochrony informacji niejawnych.

W opracowaniu omówiono podstawy prawne ograniczania dostępu do informacji publicznej. Autorzy analizują także orzecznictwo sądów administracyjnych, które wskazuje, że odmowa udostępnienia informacji nie może opierać się wyłącznie na formalnym nadaniu klauzuli tajności. Organ administracji powinien wykazać, że dana informacja rzeczywiście spełnia ustawowe przesłanki uznania jej za niejawną oraz że jej ujawnienie mogłoby spowodować szkodę dla chronionych interesów państwa. Sądy podkreślają także konieczność zachowania zasady proporcjonalności i zakaz nadużywania instytucji tajemnicy w celu ograniczania kontroli społecznej nad działalnością administracji.

Analizowana materia dotyczy relacji między jawnością a tajnością, która wymaga stałego wyważania konkurujących wartości konstytucyjnych. Jawność życia publicznego powinna pozostawać zasadą, natomiast ograniczenia związane z ochroną informacji niejawnych muszą mieć charakter wyjątkowy, uzasadniony i poddany kontroli sądowej.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo państwa, informacja publiczna, informacje niejawne, klauzule

Abstract

This article examines the relationship between the principle of transparency in the activities of public authorities and the need to protect information relevant to state security. The authors point out that the right to public information is a fundamental civil right in a democratic state ruled by law, but it is not absolute and may be subject to limitations resulting from the need to protect classified information.

The paper discusses the legal basis for restricting access to public information. The authors also analyze administrative court case law, which indicates that refusing to disclose information cannot be based solely on the formal designation of a confidentiality classification. The administrative body must demonstrate that the information in question actually meets the statutory criteria for classification as confidential and that its disclosure could harm protected state interests. The courts also emphasize the need to maintain the principle of proportionality and prohibit the abuse of confidentiality to limit public scrutiny of administrative activities.

The issue under review concerns the relationship between openness and confidentiality, which requires a constant balancing of competing constitutional values. The transparency of public life should remain the principle, while restrictions related to the protection of classified information must be exceptional, justified and subject to judicial review.

Keywords

state security, public information, classified information, clauses

Uwagi ogólne

Prawo do informacji jest jednym z atrybutów społeczeństwa informacyjnego, a także niezbędnym warunkiem rozwoju każdego człowieka. Podstawę prawną prawa do informacji w Polsce stanowi przede wszystkim Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, które pochodzą z wyborów powszechnych. Jak trafnie zauważa W. Skrzydło, dyspozycja „art. 61 Konstytucji RP daje obywatelom istotne prawo, które dotyczy ich świadomego udziału w życiu publicznym i kontroli nad działalnością organów i władz publicznych. Rola obywateli nie kończy się na oddaniu głosu w wyborach, ale mają oni możliwość sprawdzania stopnia realizacji programów wyborczych i oceniania działań organów władzy”².

Konstytucyjna zasada prawa do informacji została rozwinięta w ustawie z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej³. Określa ona szczegółowe zasady i tryb udostępniania informacji publicznej. Należy podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej nie jest prawem bezwzględnym. Konstytucyjne i ustawowe uprawnienie każdego obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej jest jednocześnie skorelowane z obowiązkiem instytucji państwowych do ochrony niektórych

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

² W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 73.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. j.t. z 2022 r., poz. 902) – dalej jako u.d.i.p.

informacji, w tym ze względu na bezpieczeństwo państwa⁴. Zastosowana przez ustawodawcę nieostrość tego pojęcia sugeruje – za poglądami wyrażonymi w doktrynie – by rozumieć je jako zagrożenia dla całego ustroju demokratycznego, w tym wolności i praw obywateli danego państwa⁵.

Ustawodawca polski w dyspozycji art. 5 u.d.i.p. wskazał na podstawy ograniczenia prawa do informacji publicznej, które nazywane są również „negatywnymi przesłankami udostępnienia informacji”⁶. Pierwszą przesłanką ograniczenia prawa do informacji publicznej jest występowanie informacji kwalifikowanych jako niejawne. Informacje niejawne zostały określone w art. 1 ust. 1 ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁷, jako informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych w jej ujęciu normatywnym nie zawiera definicji legalnej informacji niejawnej⁸. Stąd, zgodnie z literalną wykładnią art. 1 ustawy o.i.n., za informację niejawną należy uznawać każdą informację, której nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla RP albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Wobec tego, każdą informację stanowiącą tajemnicę prawnie chronioną na gruncie ustawy należy uznać za informację niejawną⁹. Dotyczy to zasad klasyfikowania, organizowania, przetwarzania, postępowań sprawdzających, postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, organizacji systemu kontroli zabezpieczeń, ochrony informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych oraz stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pozyskiwanie, wykorzystywanie, ochrona informacji, stanowią podstawowy element prawidłowego funkcjonowania państwa¹⁰. Potrzeba ochrony ważnych zasobów oraz niezbędność ograniczenia dostępu innych podmiotów do ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa informacji, stwarza konieczność ingerencji ze strony państwa w celu zagwarantowania właściwych proporcji między prawem do informacji a ich ochroną.

Podkreślenia wymaga fakt, że konieczność ochrony informacji niejawnych znajduje umocowanie nie tylko w prawie krajowym, lecz również w prawie Unii Europejskiej. Ustawodawca unijny dopuszcza ograniczenia dostępu do informacji ze względu na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz inne istotne

⁴ M. Florczak-Wątor [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2023, Lex/el.

⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, Warszawa 2016, Lex/el.

⁶ K. Pawlik, Odmowa dostępu a informacje niejawne i ustawowo chronione, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 4, s. 31.

⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. j.t. z 2025 r. poz. 1209).

⁸ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnych. Zagadnienia wybrane, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 35-59, Lex/el.

⁹ D. Fleszer, Informacja niejawna i jej klasyfikacja, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 8, s. 21.

¹⁰ Zob. szerzej: M. Nowikowska, Informacja jako przedmiot ochrony prawnej – granice jawności [w:] J. Taczowska-Olszewska, M. Nowikowska, Prawo do informacji publicznej, Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych, Warszawa 2019, s. 97; A. Jędruszczak, Ogólne zasady ochrony informacji niejawnych [w:] A. Gałach, S. Hoc, A. Jędruszczak et.al., Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych w sektorze publicznym, Warszawa 2015, s. 219; R. Szałowski, Prawna ochrona informacji niejawnych i danych osobowych, Warszawa 2000, s. 11.

interesy chronione prawem. W procesie przyjmowania rozporządzenia 1049/2001/WE w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, odbyła się debata dotycząca zakresu jawności dokumentów unijnych. Podczas posiedzenia COREPER²³ z 27.7.2000 r. poruszone zostało zagadnienie dostępu do dokumentów w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. 15 państw podjęło wówczas wspólną decyzję o wprowadzeniu ograniczenia w publicznym dostępie do tej kategorii dokumentów, poprzez wyłączenie ich z rejestru powszechnie dostępnych dokumentów Rady¹¹. Kontynuacją polityki zmierzającej do ochrony informacji niejawnych była Decyzja Rady z 19.03.2001 r. w sprawie przyjęcia przepisów Rady dotyczących bezpieczeństwa¹². Sekretarz Rady - Wysoki Przedstawiciel do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obronnej został zobowiązany do podjęcia odpowiednich środków dotyczących wyłączenia z publicznego dostępu części dokumentów Rady, oznaczonych klauzulą „CONFIDENTIEL UE” i wyżej. Jej zakresem objęto dokumenty zawierające informacje, których prawne ujawnienie „mogłoby zaszkodzić podstawowym interesom Unii Europejskiej lub jednego lub kilku jej Państw Członkowskich”.

Podsumowując powyższe można stwierdzić, że co do zasady, prawo dostępu do informacji publicznej ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, które kontroluje działania władzy publicznej, a działania te mają być bardziej transparentne¹³. Jednak ujawnienie niektórych informacji mogłoby zagrażać interesom państwa prawa, a tym samym interesom wszystkich obywateli¹⁴. Ustawodawca polski stworzył zatem instrumenty bezpieczeństwa ważnych z punktu widzenia interesów państwa informacji przez przyjęcie ram prawnych ochrony informacji niejawnych.

Klasyfikacja informacji niejawnych

W celu ochrony informacji stanowiących informacje niejawne ustawodawca wprowadził klasyfikację tego rodzaju informacji opartych na czterech klauzulach tajności, tj. klauzuli „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne” i „zastrzeżone”. Zgodnie z art. 5 ustawy o.i.n. informacjom niejawnym informacjom przyznaje się klauzulę: „ściśle tajne” – jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla RP wypełniając dyspozycje art. 5 ust. 1 pkt 1-7 (m. in. zagrażając niepodległości, suwerenności lub integralności RP), „tajne” – jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje

¹¹ Zob. A. Bloch, B. Opaliński, Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i w Prawie Unii Europejskiej [w:] P. Szustakiewicz (red.), Dostęp do informacji publicznej, Warszawa 2025, s. 15; I. Budzyńska, Publiczny dostęp do informacji a ściśle tajne dokumenty Unii Europejskiej, „Kancelaria Sejmu - Biuro Studiów i Ekspertyz” 2000, nr 745, s. 203.

¹² Decyzja Rady z 19.03.2001 r. w sprawie przyjęcia przepisów Rady dotyczących bezpieczeństwa (2001/264/WE) (Dz.Urz. UE L 2001, nr 101, s. 1). Decyzja ta została uchylona i zastąpiona Decyzją Rady z dnia 31.03.2011 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (2011/292/UE) (Dz.Urz. UE L 2011, nr 141, s. 17). Decyzja 2011/292/UE została następnie uchylona i zastąpiona Decyzją Rady z dnia 23.09.2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (2013/488/UE) (Dz.Urz. UE L 2013, nr 274, poz. 1).

¹³ J. Sobczak, Dokument niejawny – jakie elementy podlegają ochronie - glosa I OSK 2863/12, „Informacja w Administracji Publicznej” 2015, nr 4, s. 81.

¹⁴ R. Kawka, Organizacja systemu ochrony informacji niejawnych w siłach zbrojnych RP [w:] S. Topolewski, P. Żarkowski (red.), Ochrona informacji niejawnych i danych osobowych. Wymiar etyczny i praktyczny, Siedlce 2014, s. 47; wyrok WSA w Warszawie z 17.08.2017 r., II SA/WA 80/17, Lex nr 2402271.

poważną szkodę dla RP przez spełnienie przesłanek art. 5 ust. 2 pkt 1-6 (np. wywołanie straty znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych RP), „poufne” – jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla RP realizując dyspozycje wskazane w art. 5 ust. 3 pkt 1-7 ustawy (m. in. utrudnienie realizowania bieżącej polityki zagranicznej RP). Informacjom niejawnym, którym nie nadano wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej zadań w zakresie m. in. obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, nadaje się klauzulę „zastrzeżone”.

Funkcjonujący na gruncie ustawy o.i.n. system nadawania klauzul tajności oparty jest na podstawowej przesłance prognozowania wystąpienia szkody w kilku jej rozmiarach (wyjątkowo poważna szkoda, poważna szkoda i szkoda). Brak jednoznacznego zdefiniowania tych pojęć na gruncie ustawy w wymiarze jej późniejszego stosowania może prowadzić do swoistej abstrakcyjności tego pojęcia i szerokiego pola do nadinterpretacji i niedookreśloności ułatwiającej dostosowywanie stanów faktycznych dla osób, które są zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy uprawnione do nadawania klauzul tajności informacjom, którymi są dysponentami zgodnie z przyznanymi im uprawnieniami do ich dostępu¹⁵.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że definicja legalna informacji niejawnych pozostaje w sprzeczności z art. 61 Konstytucji RP, który pozwala na ograniczenie prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Definicja ustawowa nie określa bowiem, o jakie szkody lub interesy chodzi. Dlatego istnieje możliwość utajnienia informacji, która może spowodować jakąkolwiek szkodę lub być niekorzystna dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. R. Szałowski dodatkowo zauważa, że „brak w ustawie bezpośredniego wskazania zakresu przedmiotowego informacji niejawnych, przy jednoczesnym używaniu pojęć nieostrych, nie zapewnia jednolitego stosowania przepisów ustawy, stwarza pole dowolności interpretacyjnej, za którą mogą się kryć znaczące, trudno poddające się korekcie, ograniczenia prawa do informacji publicznej oraz osłabienie ochrony informacji, których ujawnienie godziłoby w chronione konstytucyjnie wartości”¹⁷.

Wydaje się, że nie można w pełni podzielić prezentowanego w doktrynie poglądu, zgodnie z którym ustawodawca polski dokonał wadliwej definicji pojęcia informacji niejawnych. Krytyka ta pomija bowiem podstawową funkcję tego rodzaju regulacji, jaką jest zapewnienie skutecznej ochrony szczególnie istotnych zasobów informacyjnych państwa. Informacje niejawne ze swej natury wymagają objęcia reżimem prawnym, który umożliwi elastyczne i adekwatne reagowanie na zmieniające się zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa oraz innych chronionych dóbr. Zastosowanie podejścia kazuistycznego w definiowaniu informacji niejawnych należałoby ocenić negatywnie, gdyż prowadzi ono do nadmiernego usztywnienia regulacji oraz ogranicza jej zdolność do objęcia ochroną nowych lub nietypowych kategorii informacji. Tego rodzaju metoda nie

¹⁵ W. Konwerski, Problematyka ochrony informacji niejawnych na gruncie prawa krajowego, [w:] A. Pachciaż, D. Nowakowski (red.), Wymiar bezpieczeństwa w XXI wieku: Integracja perspektywy w kontekście współczesnych zagrożeń, Poznań 2026, s. 17.

¹⁶ B. Iwaszko, Ochrona informacji niejawnych w praktyce, Wrocław 2012, s. 22.

¹⁷ R. Szałowski, Ochrona informacji niejawnych a prawo dostępu do informacji publicznej, „Ius Novum” 2013, nr 1, s. 114.

odpowiada specyfice ochrony zasobów informacyjnych o kluczowym znaczeniu, która wymaga raczej posługiwania się definicjami funkcjonalnymi i otwartymi, pozwalającymi na uwzględnienie zarówno treści informacji, jak i potencjalnych skutków jej nieuprawnionego ujawnienia. W konsekwencji przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie należy postrzegać jako racjonalne i zgodne z wymogami efektywnej ochrony informacji o szczególnym znaczeniu¹⁸.

Należy wskazać, że obowiązująca ustawa została dostosowana do standardów systemu ochrony informacji niejawnych obowiązujących w NATO i UE. Ustawodawca polski dla prawidłowej ochrony informacji niejawnych dokonał ich klasyfikacji, według stopnia zagrożenia, jakie mogłoby spowodować ich nieuprawnione ujawnienie¹⁹.

Definiowanie informacji niejawnych w orzecznictwie sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądowym pojęcie „informacji niejawnych” jest często ujmowane nie tylko przez odwołanie do ustawowego określenia, ale również w sposób opisowy, poprzez wskazanie cech, funkcji i skutków ujawnienia takich informacji. Sądy podkreślają przede wszystkim aspekt ochronny oraz znaczenie informacji dla bezpieczeństwa państwa i prawidłowego funkcjonowania jego instytucji²⁰. Na gruncie stosowania ustawy o.i.n. sądy wskazują, że informacją niejawną jest taka wiadomość, której ujawnienie osobom nieuprawnionym mogłoby wywołać określoną szkodę dla interesów państwa albo naruszyć chronione prawem dobra publiczne. W orzecznictwie akcentuje się więc nie sam formalny fakt nadania klauzuli tajności, lecz rzeczywistą treść informacji oraz potencjalne konsekwencje jej ujawnienia. NSA w wyroku z 19.10.2017 r. wskazał, że informacja jest niejawna ze względu na jej treść. Oznaczenie jej odpowiednią klauzulą tajności jest tylko wskazówką dla odbiorcy do właściwej jej ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem czy zniszczeniem. Dla uznania informacji za niejawną w rozumieniu ustawy o.i.n., co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia jej udostępnienia, wystarczające jest ustalenie, że została spełniona przesłanka materialna, tj. jej nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.

Powszechnie przyjmuje się, że informacje niejawne to coś tajnego, rzecz, sekret, czego nie należy rozgłaszać, co nie powinno wyjść na jaw²¹. Informacje takie dotyczą okoliczności nieznanymi ogółowi, lecz tylko ograniczonemu relatywnie kręgowi osób. W wyroku z 8.03.2017 r. NSA podkreślił, że dla zakwalifikowania danej informacji do informacji niejawnej, wystarczy element materialny, tzn. istnienie takiej jej cechy, przez którą stanowi ona informację, której nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów

¹⁸ M. Nowikowska, Ochrona informacji niejawnych w systemie bezpieczeństwa państwa po wejściu Rzeczypospolitej Polskiej do NATO [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, K. Gawkowski, Z Nowak, Ł. Piątkowski, K. Wąsik (red.), Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO, Hliwice 2024, s. 216; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, Ochrona informacji w cyberprzestrzeni, Warszawa Warszawa 2021, s. 15.

¹⁹ Wyrok NSA z 26.03.2013 r., I OSK 2863/12, Lex nr 1332343.

²⁰ Zob. Wyrok NSA z 25.4.2019 r., I OSK 2344/18, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 20.1.2017 r., II SA/Wa 1596/16, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 11.10.2017 r., II SA/Wa 2218/16, Legalis.

²¹ I. Stankowska, Zagadnienia wstępne [w:] M. Bożek, I. Stankowska, S. Zalewski, Ochrona informacji niejawnych, Warszawa 2003, s. 7.

niekorzystne. Informacja niejawną jest chroniona bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą. Istnienie elementu materialnego informacji niejawnych można ustalić na podstawie art. 1 ust. 1 u.o.i.n., bez potrzeby odnoszenia się do art. 5 tej ustawy, bowiem poszczególne przepisy tego artykułu nie tworzą dodatkowej definicji pojęcia informacji niejawnych, lecz stanowią szczegółowe rozwinięcie zdefiniowanego w art. 1 ust. 1 ustawy tego pojęcia, służące celom odpowiedniego zakwalifikowania w zakresie stopnia ochrony tych informacji, a nie samej potrzeby ich ochrony.

Podobnie NSA w wyroku z 28.04.2016 r. zauważył, że aby informację uznać za niejawną, co prowadzi do ograniczenia jej udostępnienia, wystarczające jest ustalenie, że spełniona jest przesłanka materialna z art. 1 ust. 1 u.o.i.n.

Na podstawie powyższych wyroków można wskazać, że kwalifikacja informacji jako niejawną uzależniona jest od spełnienia kryterium materialnego i formalnego. Informacja spełnia kryterium materialne, jeśli jej ewentualne nieuprawnione ujawnienie mogłoby powodować konsekwencje wskazane w art. 1 ust. 1 u.o.i.n. Kryterium formalne polega zaś na nadaniu dokumentowi, zawierającemu informacje niejawną, odpowiedniej klauzuli („ściśle tajne”, „tajne”, „poufne”, „zastrzeżone”). Umieszczenie jednej z tych klauzul na dokumencie powoduje, że dysponent informacji nie może udostępnić informacji zawartych w takim dokumencie. Podobne stanowisko wyraził S. Hoc, określając, że zgodnie z art. 5 ust. 1-4 u.o.i.n. najpierw następuje zaliczenie do informacji niejawnych, a następnie zakwalifikowanie do odpowiedniego stopnia ochrony. W rezultacie informacjom niejawnym nadawane są odpowiednie klauzule²².

Podkreślenia wymaga fakt, że niespełnienie kryterium formalnego, tj. brak nadania stosownej klauzuli, nie powoduje, że informacja spełniająca kryterium materialne może zostać udostępniona. Informacja niejawną chroniona jest bowiem bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą. Pogląd ten znalazł potwierdzenie w wyroku NSA z 25.04.2019 r. Sąd ten podkreślił, że niejawność jest efektem zagrożenia wynikającego z ryzyka nieuprawnionego ujawnienia treści, a nie jest wyłącznie następstwem formalnej kwalifikacji²³. Oznacza to, że osoba odpowiedzialna za udostępnianie informacji powinna zatem, w każdym wypadku, samodzielnie przeanalizować, czy istnieje ryzyko ujawnienia informacji niejawnych w związku z udostępnieniem informacji publicznej²⁴. Podobnie WSA w Krakowie w wyroku z 4.03.2014 r. uznał, że informacja niejawną chroniona jest bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą. Informacja jest bowiem niejawną z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie klasyfikacji²⁵. Oznacza to, że informacja niejawną chroniona jest bowiem bez względu na to, czy została oznaczona jakąkolwiek klauzulą²⁶. Konkludując, można uznać, że materialnoprawny charakter pojęcia informacji niejawną sprawia, że nadawanie jej klauzuli tajności jest czynnością faktyczną niewywołującą skutków prawnych,

²² S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych*. Wybrane zagadnienia, Opole 2006, s. 11.

²³ Wyrok NSA z 25.4.2019 r., I OSK 2344/18, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 20.01.2017 r., II SA/Wa 1596/16, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 11.10.2017 r., II SA/Wa 2218/16, Legalis.

²⁴ K. Pawlik, *Odmowa dostępu a informacje niejawną i ustawowo chronione*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 4, s. 32.

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 4.03.2014 r., II SA/Kr 42/14, Legalis.

²⁶ Wyrok NSA z 1.09.2012 r., I OSK 1393/12, Legalis.

zatem, informacja spełniająca ustawowe przesłanki niejawności podlega ochronie, niezależnie od tego czy zostanie jej nadana stosowna klauzula.

Sądy administracyjne podkreślają również, że istotą informacji niejawnej jest konieczność ograniczenia kręgu osób uprawnionych do dostępu²⁷. Oznacza to, że poufność nie ma charakteru wyłącznie technicznego, lecz służy ochronie określonych wartości konstytucyjnych, takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy interes służby publicznej²⁸. W praktyce orzeczniczej przyjmuje się więc podejście funkcjonalne i materialne: informacją niejawną jest taka informacja, której ochrona jest obiektywnie konieczna dla zabezpieczenia interesów państwa lub innych prawnie chronionych dóbr publicznych.

Problematyka ochrony dokumentu niejawnego i jego integralnych części, a także wyznaczania granic dostępu do informacji publicznej, została także poruszona w wyroku NSA w Warszawie z 26.03.2013 r. Sąd uznał, że data nadania klauzuli tajności oraz dane osoby, która nadała taką klauzulę, są tak samo chronione, jak cały dokument objęty klauzulą tajności. Jeżeli cały dokument został opatrzony określoną klauzulą tajności, to analogicznie powinny być chronione wszystkie jego elementy²⁹. Wyrok ten stanowi wskazówkę, iż informacje o osobie, która nadała klauzulę tajności powinny być chronione na tych samych zasadach i warunkach, jak cały dokument opatrzony taką klauzulą³⁰.

Na uwagę zasługuje pogląd J. Sobczak, która wskazuje, że „nawet jeśli informacje zostaną oznaczone klauzulami tajności, sąd powinien mieć możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości i oceny zasadności nałożenia klauzul na informacje, których domagają się przedstawiciele społeczeństwa, realizując prawo do informacji publicznej³¹. Autorka dalej podkreśla, że decyzja odmawiająca udzielenia informacji publicznej ze względu na ochronę informacji niejawnych, podobnie jak każda inna decyzja odmowna, podlega kontroli sądu administracyjnego pod kątem jej zgodności z prawem. Ocena zgodności z prawem tego rodzaju decyzji wymaga zbadania przez sąd zarówno formalnych, jak i materialnych przesłanek oznaczenia informacji klauzulą niejawności³². Sąd administracyjny, badając legalność decyzji odmawiającej udostępnienia niejawnej informacji publicznej, powinien analizować, czy zasadnie nadano informacji publicznej odpowiednią klauzulę niejawności. Sprawdza także, czy zachowana została wynikająca z ustawy o ochronie informacji niejawnych procedura nadania takiej klauzuli. Akceptacja odmiennego poglądu skutkowałaby iluzorycznością sprawowanej przez sąd kontroli tego rodzaju decyzji. Oznacza to, że kontrola decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej niejawnej nie jest możliwa bez kontroli samego dokumentu zawierającego tę informację. Tym samym sąd administracyjny może żądać dostarczenia mu

²⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 12.02.2015 r., II SA/Wa 1749/14, Lex nr 1730389; wyrok WSA w Warszawie z 14.08.2007 r., II SA/Wa 280/07, Legalis.

²⁸ M. Nowikowska, Informacja – jako przedmiot ochrony prawnej – granice jawności [w:] J. Taczowska-Olszewska, M. Nowikowska, Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych, Warszawa 2019, s. 102.

²⁹ NSA w Warszawie z 26.3.2013 r., I OSK 2863/12, Legalis. Stanowisko takie potwierdza także wyrok WSA w Krakowie z 4.3. 2014 r., II SA/Kr 42/14, Legalis.

³⁰ Zob. J. Sobczak, Dokument niejawny – jakie elementy podlegają ochronie - glosa I OSK 2863/12, IAP 2015, nr 4, s. 80-82.

³¹ J. Sobczak, Wolność dostępu do informacji i ochrona informacji niejawnych, IAP 2015, nr 1, s. 79.

³² Zob. wyrok TK z 15.10.2009 r., K 26/08, Legalis; wyrok NSA z 14.9.2010 r., I OSK 1047/10, Legalis.

niejawnego dokumentu, co do którego organ wydał decyzję o odmowie jego udostępnienia³³.

Należy zgodzić z powyższym poglądem. Stanowisko to zostało wyrażone m.in. w wyroku NSA w Warszawie z 28.03.2014³⁴ Są ten uznał, że nadanie informacji odpowiedniej klauzuli tajności wyłącza powszechny dostęp do niej, a analiza tego, czy żądane informacje stanowią informacje niejawne podlegające ochronie, musi zostać dokonana przez organ rozpatrujący wniosek o udostępnienie informacji publicznej w sposób niebudzący wątpliwości, na podstawie uprzednich ustaleń poczynionych z podmiotami uprawnionymi do nadania klauzuli tajności³⁵. Podobnie NSA w wyroku z 17.06.2011 r. wskazał, że niewykonanie zarządzenia o przedłożeniu sądowi administracyjnemu dokumentu opatrzonego klauzulą tajności jest podstawą do uchylenia decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej³⁶. WSA w Warszawie w wyroku z 12.12.2017 r.³⁷ wskazał na konieczność weryfikacji przesłanek merytorycznych nadania klauzuli. W przedmiotowej sprawie sąd podkreślił, że lakoniczność uzasadnienia decyzji jest rekompensowana skrupulatnie zebranych i ujętych w aktach administracyjnych sprawy, w tym niejawnych, materiałami, które powinny jednoznacznie umożliwiać sądowi administracyjnemu pełną weryfikację tego, czy istotnie spełnione jest w sprawie kryterium materialne odmowy udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnej, a zatem czy odmowa jej udostępnienia w całości lub w części znajduje podstawę prawną.

Wydaje się, że sądy mogą badać merytoryczne przesłanki uznania informacji za niejawną. Kontrola sądowa obejmuje nie tylko formalne sprawdzenie, czy dokument został oznaczony klauzulą, lecz również ocenę, czy rzeczywiście istniały ustawowe przesłanki nadania tej klauzuli. Wynika to z zasady sądowej kontroli działalności administracji oraz prawa do sądu.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że dla klasyfikacji informacji niejawnych muszą być spełnione łącznie dwie przesłanki: nieuprawnione ujawnienie tych informacji musi zagrażać enumeratywnie (zróżnicowanym adekwatnie do klauzuli) dobrom³⁸ oraz nieuprawnione ujawnienie spowoduje dla Rzeczypospolitej Polskiej szkodę. W odniesieniu do informacji „ściśle tajnych”, jest to wyjątkowo poważna szkoda, w odniesieniu do informacji „tajnych” – poważna szkoda, „poufnych” – szkoda, „zaststrzeżonych” – szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej³⁹. Ważny jest także aspekt formalny, polegający na samym oznakowaniu dokumentu.

³³ Zob. A. Kręcis�-Sarna, Sądowa kontrola odmowy udzielenia niejawnej informacji publicznej, IAP 2017, nr 2, s. 67.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 28.03.2015 r., II SA/Wa 141/14, Legalis.

³⁵ Wyrok NSA z 17.06.2011 r., I OSK 491/11, Legalis.

³⁶ Wyrok NSA z 17.06.2011 r., I OSK 491/11, Legalis.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 12.12.2017 r. II SA/Wa 829/17, Legalis.

³⁸ Ustawodawca wskazuje, następujące dobra: zagrożenie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej RP, bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu RP, sojuszm lub pozycji międzynarodowej RP, doprowadzić może do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze.

³⁹ Zob. J. Frąckiewicz, T. Gołębiowski, T. Klimowicz et al., Informacje niejawne bez tajemnic. Najważniejsze zmiany w systemie ochrony informacji niejawnych wprowadzone przepisami Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych [w:] Ochrona informacji

Podsumowanie

Prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Jedną z najważniejszych granic jego realizacji jest ochrona informacji niejawnych. Oznacza to, że obywatel, mimo konstytucyjnego prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, nie może uzyskać dostępu do danych, których ujawnienie mogłoby zagrozić bezpieczeństwu państwa lub innym istotnym interesom publicznym chronionym przez prawo. Granica ta wynika przede wszystkim z konieczności pogodzenia dwóch wartości konstytucyjnych: zasady jawności życia publicznego oraz obowiązku ochrony bezpieczeństwa państwa.

Prawo do informacji służy kontroli społecznej nad działalnością organów publicznych, natomiast instytucja informacji niejawnych ma zabezpieczać funkcjonowanie państwa w sferach szczególnie wrażliwych, takich jak obronność, działalność służb specjalnych, bezpieczeństwo wewnętrzne, polityka zagraniczna czy ochrona strategicznych interesów państwowych⁴⁰.

W praktyce oznacza to, że informacje objęte klauzulą tajności są wyłączone z udostępnienia w trybie dostępu do informacji publicznej. Organ rozpatrujący wniosek ma obowiązek odmówić udostępnienia informacji, jeżeli posiada ona status informacji niejawnej i podlega ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych podkreśla jednak, że ograniczenie prawa do informacji z powodu wystąpienia przesłanki niejawności nie może mieć charakteru dowolnego. Organ ma prawo ocenić, czy informacja rzeczywiście spełnia ustawowe przesłanki uznania jej za niejawną, nadanie klauzuli było zgodne z prawem, ujawnienie informacji mogłoby spowodować konkretną szkodę dla chronionych interesów państwa.

Granice prawa do informacji publicznej wyznaczone przez ochronę informacji niejawnych opierają się także na zasadzie proporcjonalności. Oznacza to, że ograniczenie jawności powinno być konieczne i adekwatne do stopnia zagrożenia dla interesu publicznego. W demokratycznym państwie prawnym tajność ma charakter wyjątkowy, natomiast jawność pozostaje zasadą⁴¹. W konsekwencji relacja między prawem do informacji publicznej a ochroną informacji niejawnych ma charakter równoważenia wartości⁴². Państwo ma obowiązek zapewnić obywatelom przejrzystość działania organów publicznych, ale jednocześnie musi chronić te informacje, których ujawnienie mogłoby narazić bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny lub skuteczność działania jego instytucji.

niejawnych. Poradnik praktyczny dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2011, s. 12; S. Smykała, Zmiany w przepisach dotyczących ogólnych zasad systemu oraz klasyfikowania informacji niejawnych [w:] Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny, dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2011, s. 119; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, Ochrona informacji w cyberprzestrzeni, s. 142.

⁴⁰ Wyrok NSA z 25.04.2019 r., I OSK 2344/18, Legalis.

⁴¹ R. Szałowski, Prawna ochrona informacji..., s. 11.

⁴² Wyrok NSA z 27.09.2019 r., I OSK 2687/17, Legalis.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. j.t. z 2022 r., poz. 902)
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. j.t. z 2025 r. poz. 1209).
Decyzja Rady z 19.03.2001 r. w sprawie przyjęcia przepisów Rady dotyczących bezpieczeństwa (2001/264/WE) (Dz.Urz. UE L 2001, nr 101, s. 1).
Decyzja Rady z dnia 31.03.2011 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (2011/292/UE) (Dz.Urz. UE L 2011, nr 141, s. 17).
Decyzja Rady z dnia 23.09.2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (2013/488/UE) (Dz.Urz. UE L 2013, nr 274, poz. 1).

Orzeczenia

- Wyrok TK z 15.10.2009 r., K 26/08, Legalis.
Wyrok NSA z 26.03.2013 r., I OSK 2863/12, Lex nr 1332343.
Wyrok NSA z 27.09.2019 r., I OSK 2687/17, Legalis.
Wyrok NSA z 25.04.2019 r., I OSK 2344/18, Legalis.
Wyrok NSA z 26.3.2013 r., I OSK 2863/12, Legalis.
Wyrok NSA z 1.09.2012 r., I OSK 1393/12, Legalis.
Wyrok NSA z 17.06.2011 r., I OSK 491/11, Legalis.
Wyrok NSA z 14.9.2010 r., I OSK 1047/10, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z 12.12.2017 r. II SA/Wa 829/17, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z 11.10.2017 r., II SA/Wa 2218/16, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z 17.08.2017 r., II SA/WA 80/17, Lex nr 2402271.
Wyrok WSA w Warszawie z 20.1.2017 r., II SA/Wa 1596/16, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z 28.03.2015 r., II SA/Wa 141/14, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z 12.02.2015 r., II SA/Wa 1749/14, Lex nr 1730389.
Wyrok WSA w Krakowie z 4.03.2014 r., II SA/Kr 42/14, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z 14.08.2007 r., II SA/Wa 280/07, Legalis.

Literatura

- Bloch A., Opaliński B., Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i w Prawie Unii Europejskiej [w:] P. Szustakiewicz (red.), Dostęp do informacji publicznej, Warszawa 2025.
Budzyńska I., Publiczny dostęp do informacji a ściśle tajne dokumenty Unii Europejskiej, „Kancelaria Sejmu - Biuro Studiów i Ekspertyz” 2000, nr 745.
Chałubińska-Jentkiewicz K., Nowikowska M., Ochrona informacji w cyberprzestrzeni, Warszawa 2021.
Fleszer D., Informacja niejawna i jej klasyfikacja, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 8.
Florczak-Wątor M. [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2023.
Frąckiewicz J., Gołębiowski T., Klimowicz T. et.al., Informacje niejawne bez tajemnic. Najważniejsze zmiany w systemie ochrony informacji niejawnych wprowadzone przepisami Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych [w:] Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2011.
Hoc S., Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia, Opole 2006.
Iwaszko B., Ochrona informacji niejawnych w praktyce, Wrocław 2012.
Jędruszczak A., Ogólne zasady ochrony informacji niejawnych [w:] A. Gałach, S. Hoc, A. Jędruszczak et.al., Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych w sektorze publicznym, Warszawa 2015.
Kawka R., Organizacja systemu ochrony informacji niejawnych w siłach zbrojnych RP [w:] S. Topolewski, P. Żarkowski (red.), Ochrona informacji niejawnych i danych osobowych. Wymiar etyczny i praktyczny, Siedlce 2014.

- Konwerski W., Problematyka ochrony informacji niejawnych na gruncie prawa krajowego, [w:] A. Pachciaż, D. Nowakowski (red.), Wymiar bezpieczeństwa w XXI wieku: Integracja perspektyw w kontekście współczesnych zagrożeń, Poznań 2026.
- Kręcis-Sarna A., Sądowa kontrola odmowy udzielenia niejawnej informacji publicznej, IAP 2017, nr 2.
- Nowikowska M., Informacja – jako przedmiot ochrony prawnej – granice jawności [w:] J. Taczowska-Olszewska, M. Nowikowska, Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych, Warszawa 2019.
- Nowikowska M., Ochrona informacji niejawnych w systemie bezpieczeństwa państwa po wejściu Rzeczypospolitej Polskiej do NATO [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, K. Gawkowski, Z Nowak, Ł. Piątkowski, K. Wąsik (red.), Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO, Gliwice 2024.
- Pawlik K., Odmowa dostępu a informacje niejawne i ustawowo chronione, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 4.
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnych. Zagadnienia wybrane, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4.
- Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002.
- Smykała S., Zmiany w przepisach dotyczących ogólnych zasad systemu oraz klasyfikowania informacji niejawnych [w:] Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny, dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2011.
- Sobczak J., Dokument niejawny – jakie elementy podlegają ochronie - glosa I OSK 2863/12, „Informacja w Administracji Publicznej” 2015, nr 4.
- Sobczak J., Wolność dostępu do informacji i ochrona informacji niejawnych, IAP 2015, nr 1.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K. [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, Warszawa 2016.
- Stankowska I., Zagadnienia wstępne [w:] M. Bożek, I. Stankowska, S. Zalewski, Ochrona informacji niejawnych, Warszawa 2003.
- Szałowski R., Ochrona informacji niejawnych a prawo dostępu do informacji publicznej, „Ius Novum” 2013, nr 1.
- Szałowski R., Prawna ochrona informacji niejawnych i danych osobowych, Warszawa 2000.