

Problemy interpretacyjne

Dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych

Kontroler Najwyższej Izby Kontroli (NIK) ma w ramach prowadzonego postępowania zgromadzić informacje publiczne dotyczące badanej jednostki. W trakcie wykonywania tych obowiązków często napotyka dane, do których dostęp jest prawnie ograniczony. Problem ten wiąże się z istnieniem instytucji określanych jako tajemnice ustawowo chronione. Zawężają one krąg podmiotów mających dostęp do informacji lub materiałów objętych daną tajemnicą. Celem artykułu jest uporządkowanie i czytelne przedstawienie reguł, jakimi powinien kierować się kontroler NIK, w sytuacji gdy w trakcie postępowania pojawi się problem dostępu do tajemnic ustawowo chronionych. Zadanie jest o tyle utrudnione, że w systemie prawnym istnieje około stu takich tajemnic. Różnice między nimi decydują o tym, czy dana informacja może zostać przekazana kontrolerowi. Na tym tle powstało wiele sporów prawnych, a problemy interpretacyjne bywają przyczyną odmowy udostępnienia dokumentów naczelnemu organowi kontroli państwowej. Tymczasem naruszenie przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych należy łączyć nie tylko z odpowiedzialnością cywilną, szczególnie odszkodowawczą. Mianowany kontroler NIK, na podstawie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, ponosi za to odpowiedzialność dyscyplinarną, natomiast każdy pracownik Izby, bez względu na jego status w tej instytucji – odpowiedzialność karną.

TOMASZ ZABOREK

Tajemnica ustawowo chroniona

Najwyższa Izba Kontroli, jako konstytucyjny organ kontroli państwa i ochrony prawa, jest uprawniona do zbierania – w ramach postępowania kontrolnego

– informacji o działalności badanych jednostek. Są nimi głównie podmioty należące do sektora państwowego i samorządowego, ewentualnie pozostałe podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują środki lub majątek publiczny. Działalność Izby jest związana z pozyskiwaniem informacji

publicznej – rozumianej zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ – jako informacja w sprawach publicznych oraz z jej zabezpieczeniem w ramach toczącego się postępowania kontrolnego oraz podawaniem do wiadomości odpowiednich organów władzy i obywateli. Zakres informacji, do których NIK ma zapewniony dostęp oraz tych, które może podawać do wiadomości publicznej jest jednak ograniczony. Ograniczenie to należy wiązać z zakresem podmiotowym i przedmiotowym działalności Izby, która w Konstytucję RP została uznana za naczelny organ kontroli państwa. Jednocześnie dostęp NIK do dokumentów i materiałów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności może być ograniczony przez instytucje, które w krajowym systemie prawnym są określane jako tajemnice ustawowo chronione. Znamienne jest przy tym, że wśród nich można wyróżnić tajemnicę kontrolerską, ustanowioną na mocy ustawy o NIK, aby zapobiec rozpowszechnianiu informacji gromadzonych w toku postępowania kontrolnego.

Pojęcie tajemnica ustawowo chroniona pojawiło się w krajowym systemie prawa za sprawą u.d.i.p. Ustawa wskazuje *ratio legis* instytucji prawnych określanych jako tajemnice ustawowo chronione, które korespondują z konstytucyjną

zasadą powszechności informacji publicznych, wyznaczają granice dostępności. W tym zakresie u.d.i.p. realizuje normę konstytucyjną², która stanowi, że ograniczenie prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczną (informacji publicznej) może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu publicznego państwa. Konstytucja legitymuje zatem możliwość ograniczania przez ustawodawcę dostępu do informacji publicznej, odwołując się do wyznacznika w postaci wartości powszechnie akceptowanych w społeczeństwie. W związku z tym u.d.i.p.³, stanowiąc zasadę powszechnego dostępu do informacji publicznej, ogranicza jej zakres nawiązując do przepisów o ochronie tajemnic ustawowo chronionych, w tym informacji niejawnych oraz odwołując się do takich wyznaczników, jak konstytucyjne prawo do ochrony prywatności osoby fizycznej oraz tajemnica przedsiębiorcy⁴.

Wśród tych ograniczeń najmniej jednoznaczny charakter mają tajemnice ustawowo chronione. Różnorodność ta spowodowała przede wszystkim, że w krajowym systemie prawnym w 2010 r.⁵ ostatecznie zrezygnowano z kreowania jakiegoś szerszego

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej u.d.i.p.

² Zob. art. 61 ust. 3 ustawy z 2.4.1997 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej Konstytucja.

³ Zob. art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

⁴ Pojęcia tego nie należy mylić z jedną z tajemnic ustawowo chronionych, jaką jest tajemnica przedsiębiorstwa.

⁵ Miało to związek z wejściem w życie ustawy z 5.8.2010 o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.).

systemu ochrony informacji publicznych na podstawie dwóch tajemnic, tj. państwowej i służbowej⁶. W związku z tym powstał wówczas odrębny system ochrony informacji niejawnych, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast w zakresie odnoszącym się do pozostałych wymagających zabezpieczenia⁷ informacji publicznych oraz szczególnie istotnych z punktu widzenia jednostki informacji prywatnych, ich ochrona opiera się na ochronie prywatności, unijnym systemie ochrony danych osobowych oraz krajowych przepisach wprowadzających instytucję tajemnicy prawnej.

Obecnie w krajowym systemie prawa wyróżnia się ponad 100 instytucji⁸, które można kwalifikować jako tajemnicę prawnie chronioną. Instytucje o takim charakterze występują zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym, w ramach każdej z gałęzi prawa krajowego. Są odrębnie zdefiniowane oraz wyróżniają się specyficznym zakresem przedmiotowym oraz podmiotowym, a niekiedy również czasowym. Niemniej wszystkie – z uwagi na podobną funkcję – zachowują pewne wspólne cechy.

W u.d.i.p. są one określane jako tajemnice ustawowo chronione. Wskazuje to na pierwszą ich cechę – zgodnie z wymogiem konstytucyjnym, wprowadzającym wyłączność

ustawową przy ograniczaniu dostępu do informacji publicznej – zostały ustanowione na podstawie ustaw. Niewątpliwie tajemnice ustawowo chronione mają również podobną konstrukcję prawną. Decyduje o tym przypisywany im *ratio legis*. W wypadku ustanowienia jakiejkolwiek tajemnicy na podstawie normy prawnej, dochodzi bowiem do zabezpieczenia pewnych informacji, ewentualnie materiałów, przed ich rozpowszechnieniem. W związku z tym tajemnica ustawowo chroniona będzie zawsze odnosić się do konkretnego zasobu danych, które należy chronić oraz do katalogu podmiotów, które mają do nich dostęp. Konsekwencją jest odpowiedzialność prawna podmiotów naruszających dyspozycję przepisu. Te trzy czynniki – zakres przedmiotowy i podmiotowy tajemnicy oraz odpowiedzialność za jej naruszenie – stanowią stałe elementy omawianych instytucji prawa.

Dodatkowo, jeżeli chodzi o zakres podmiotowy tajemnicy, można wyróżnić – na podstawie uprawnień do danych podlegających ochronie – trzy grupy podmiotów. Pierwsza z nich jest określana jako beneficjenci tajemnicy – to dla nich ustanowiono daną tajemnicę⁹. W szczególności będą to osoby, których dotyczą chronione informacje, np. klienci banku w wypadku tajemnicy bankowej czy podatnicy wypadku tajemnicy skarbowej. Podmioty należące do tej grupy nie są, co do zasady,

⁶ System ten nigdy nie był kompletny, obok niego istniało wiele tajemnic ustawowo chronionych, zabezpieczających przede wszystkim interesy jednostki, jak tajemnice: adwokacka, radcowska, notarialna, dziennikarska, lekarska, bankowa, skarbowa.

⁷ Zmiana systemu doprowadziła bowiem do istotnego ograniczenia zakresu przedmiotowego chronionych informacji publicznych, zob. szerzej M. Rutecki: *Tajemnica państwowa na tle przemian ustrojowych w Polsce*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” nr 2/2011, s. 195 i 196.

⁸ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2016.

⁹ J. Byrski: *Beneficjent tajemnicy ubezpieczeniowej*, „Prawo Asekuracyjne” nr 2/2014, s. 16-20.

objęte zakazem rozpowszechniania związanym z daną tajemnicą, zwłaszcza gdy chroniona informacja ma charakter prywatny. Drugą grupę stanowią dysponenti tajemnicy – podmioty mające uprawnienia do zwolnienia osoby obowiązanej z ustawowego obowiązku zachowania danej tajemnicy albo do zezwolenia na udostępnienie chronionych informacji innym podmiotom w określonych okolicznościach¹⁰. Chodzi tu zwłaszcza o sądy, które mogą daną osobę uczestnika postępowania prawnego – zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy. Ostatnia grupa, określana jako depozytariusze tajemnicy, obejmuje podmioty, którym na podstawie ustawy lub decyzji beneficjenta bądź dysponenta tajemnicy można ją udostępnić, bez narażenia się na konsekwencje prawne. Podmioty te są jednocześnie zobowiązane do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej oraz odpowiadają za jej naruszenie¹¹.

Prezentując podmioty mające dostęp do informacji chronionych tajemnicą, nie można zapomnieć o problemie odpowiedzialności za ich naruszenie, tj. za zawinione przyczynienie się do rozpowszechnienia.

Ostatnią wspólną cechą omawianych instytucji jest dodatkowa – poza cywilną czy dyscyplinarną – odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy ustawowo chronionej. Stanowi o tym art. 266 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹²,

zgodnie z którym odpowiedzialności tej podlega każdy – szczególnie funkcjonariusz publiczny¹³ – kto wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową. Należy jednak zaznaczyć, że w wypadku wielu tajemnic ustawowo chronionych odpowiedzialność karna za ich naruszenie została dodatkowo zaakcentowana w przepisach szczególnych ustanawiających daną tajemnicę. W tych przypadkach, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, penalizacja czynu zabronionego została przewidziana na innej podstawie prawnej niż Kodeks karny.

Analiza wybranych tajemnic

W dalszej części artykułu przedstawiono regulacje prawne dotyczące kilku wybranych – szczególnie istotnych z punktu widzenia kontroli państwowej – tajemnic ustawowo chronionych.

Tajemnica kontrolerska

Chodzi przede wszystkim o ustanowioną na podstawie art. 73 ustawy o NIK tajemnicę kontrolerską. Jej przedmiotem są informacje, które każdy pracownik NIK – bez względu na jego status – uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków

¹⁰ J. Giezek: *O granicach tajemnicy adwokackiej oraz o zgodzie „dysponenta” na jej ujawnienie*, „Palestra” nr 9/2014, s. 64.

¹¹ Zob. E. Kosowska-Korniak: *Prawnoprocesowe aspekty tajemnicy dziennikarskiej*, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2014, s. 161.

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 17, dalej k.k.

¹³ W wypadku tej grupy górna granica kary pozbawienia wolności została podniesiona z dwóch do trzech lat. Oczywiście chodzi o informację, którą funkcjonariusz publiczny pozyskał w związku z wykonywaniem informacji publicznych.

służbowych. Podmiotem zobowiązanym – zagrożonym sankcją karną – jest każdy pracownik naczelnego organu kontroli państwowej (niezależnie od tego, czy wykonuje czynności kontrolerskie) oraz członek Kolegium NIK. Beneficjent tajemnicy kontrolerskiej to przede wszystkim organ prowadzący kontrolę państwową¹⁴. Obok sądu właściwego dla danej sprawy, dysponentem tajemnicy jest Prezes NIK, który zgodnie z ustawą (art. 73 ust. 4) może zwolnić z obowiązku jej zachowania albo udzielić zgody na udostępnienie akt kontroli (art. 35a ust. 4) bądź programu czy tematyki kontroli (art. 28a ust. 3 ustawy o NIK)¹⁵. W ustawie o NIK nie ma żadnych informacji o depozytariuszach tajemnicy. Mogą oni jednak zostać wyłonieni za pośrednictwem (zgoda) Prezesa NIK lub sądu. Nie przewidziano również sankcji karnej za naruszenie tajemnicy kontrolerskiej. Penalizacja tego czynu opiera się zatem na wspomnianym art. 266 k.k. Za naruszenie tej tajemnicy grozi kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo kara do trzech lat pozbawienia wolności¹⁶.

Tajemnica bankowa

Przedmiotem ustanowionej w art. 104 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁷ tajemnicy bankowej są informacje

dotyczące czynności bankowych¹⁸. Do jej zachowania zobowiązany jest bank, osoby w nim zatrudnione oraz te, za których pośrednictwem bank prowadzi działalność. Beneficjentem tajemnicy bankowej jest osoba, której one dotyczą (klient banku) i w związku z tym może ona upoważnić bank do przekazania określonych informacji wskazanej przez siebie osobie lub jednostce organizacyjnej (art. 14 ust. 3 ustawy – Prawo bankowe).

W ustawie przewidziano katalog organów władzy publicznej mających dostęp do tajemnicy bankowej, tj. depozytariuszy. Obejmuje on m.in. Komisję Nadzoru Finansowego, sądy, prokuratorów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, określone organy podatkowe, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, komornika sądowego czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednym z tych organów jest również NIK. Na podstawie art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy – Prawo bankowe organ ten, działając wyłącznie za pośrednictwem Prezesa NIK, może wystąpić do banku z żądaniem przekazania informacji objętych tajemnicą, niezbędnych do przeprowadzenia postępowania kontrolnego. Dodatkowo za depozytariuszy tej tajemnicy, – obok podmiotów uprawnionych do wystąpienia

¹⁴ Tajemnicą kontrolerską objęty jest program kontroli i tematyka kontroli. Do tych dokumentów, co do zasady, nie ma dostępu jednostka kontrolowana.

¹⁵ Dokumenty opracowywane przez NIK na etapie przygotowania do kontroli, na podstawie których prowadzi się kontrolę planowaną (program kontroli) oraz kontrolę doraźną (tematyka kontroli).

¹⁶ Szerzej E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 315-332.

¹⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.

¹⁸ Zob. szerzej J. Byrski: *Tajemnica bankowa – aktualne regulacje oraz nowe wyzwania* [w:] E. Rutkowska-Tomaszewska: *Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, Warszawa 2017, Legalis.

z żądaniem w tej sprawie, należy również uznać podmioty, którym bank ma obowiązek udzielić konkretnych informacji w zakresie przewidzianym w art. 105 ust. 1 pkt 1-1k i 3 ustawy – Prawo bankowe (innym bankom, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, zakładom ubezpieczeń). Zgodnie z art. 171 ust. 5 ustawy osoba fizyczna obowiązana do zachowania tajemnicy bankowej, która ujawnia lub wykorzystuje informacje stanowiące tajemnicę bankową niezgodnie z upoważnieniem określonym w ustawie, podlega grzywnie do miliona złotych i karze pozbawienia wolności do lat trzech¹⁹.

Tajemnica skarbowa

W wypadku tajemnicy skarbowej, ustanowionej na podstawie art. 293 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰, jej przedmiotem są informacje zawarte w deklaracjach podatkowych oraz innych dokumentach pozyskanych przez organy podatkowe. Podmiotem zobowiązanym do zachowania tajemnicy będą pracownicy organów podatkowych i inne osoby, którym udostępniono informacje. Beneficjentem tajemnicy skarbowej – podobnie jak w odniesieniu do bankowej – jest osoba, której dotyczą informacje nią objęte. Dysponentem jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który zgodnie z art. 299b § 1 i 2 Ordynacji podatkowej może wyrazić zgodę na ujawnienie przez naczelników urzędów skarbowych, naczelników

urzędów celno-skarbowych, dyrektorów izb administracji skarbowej określonych informacji stanowiących tajemnicę skarbową.

Katalog organów, którym mogą być udostępniane informacje objęte tajemnicą skarbową (depozytariuszy) określa art. 299 Ordynacji podatkowej. W pkt. 4. wymienia się m.in. NIK, jako organ uprawniony do uzyskania informacji objętych tą tajemnicą, na zasadach określonych w przepisach ustawy o NIK. Należy przy tym podkreślić, że organ podatkowy nie może przekazać informacji objętej tajemnicą bankową, która została mu uprzednio udostępniona²¹. Prezes NIK powinien zgłosić takie żądanie bezpośrednio do instytucji odpowiedzialnej za zachowanie tajemnicy bankowej. Sankcję karną za naruszenie tajemnicy skarbowej określa art. 306 Ordynacji podatkowej – to kara pozbawienia wolności do lat pięciu²².

Tajemnica ubezpieczeniowa

Na podstawie art. 35 ustawy z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej²³, tajemnica ubezpieczeniowa wiąże zakład ubezpieczeń i osoby w nim zatrudnione lub osoby i podmioty, za pomocą których wykonuje on czynności ubezpieczeniowe (podmioty zobowiązane). Przedmiotem tajemnicy są informacje dotyczące poszczególnych umów ubezpieczenia. Beneficjentem – tak jak w wypadku tajemnicy skarbowej i bankowej – jest osoba, której dotyczą informacje objęte

¹⁹ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 10-14.

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm., dalej ordynacja podatkowa.

²¹ M. Mucha: *Tajemnica skarbowa a tajemnica bankowa*, „Monitor Podatkowy” nr 12/1999.

²² G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 233-235.

²³ Dz.U. z 2023 r. poz. 656, ze zm.

ochroną. W ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej przewidziano katalog depozytariuszy tajemnicy, którym na wniosek należy udostępnić informacje. Dostęp do treści umów ubezpieczenia zawartych przez kontrolowaną jednostkę ma również NIK (art. 35 ust. 2 pkt 7 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej), o ile złoży w tej sprawie odpowiedni wniosek.

Zgodnie z art. 439 ustawy osoba zobowiązana do zachowania tajemnicy ubezpieczeniowej podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności. Górna granica kary pozbawienia wolności to dwa lata, a w razie dopuszczenia się tego czynu dla osiągnięcia korzyści majątkowej, została podniesiona do pięciu lat²⁴.

Tajemnica statystyczna

Zgodnie z art. 10 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁵ przedmiotem tajemnicy statystycznej są dane jednostkowe dotyczące podmiotów gospodarki narodowej oraz osób fizycznych i ich działalności, zebrane w związku z prowadzonymi badaniami statystycznymi i pozwalające na identyfikację podmiotów, których dotyczą. Podmiotem zobowiązanym do ochrony tej tajemnicy są pracownicy służb statystyki publicznej, rachmistrze spisowi, ankieterzy i wszystkie inne osoby wykonujące czynności w imieniu

i na potrzeby statystyki publicznej. Dane objęte tą tajemnicą podlegają bezwzględnej ochronie i mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do takich badań. Udostępnianie lub wykorzystywanie ich do innych celów niż podane w ustawie jest zabronione.

Przepis istotnie ogranicza zakres podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji objętych tą tajemnicą. Pozbawia również Najwyższą Izbę Kontroli możliwości uzyskania dostępu do nich²⁶. Nie wyłącza jednak całkowicie dostępu do tej tajemnicy. Wbrew zakazowi sformułowanemu w ustawie o statystyce publicznej, art. 180 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²⁷ przewiduje, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuraturii Generalnej mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą, jednak tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu²⁸. Oznacza to, że mimo tak jednoznacznego przepisu ustawy o statystyce publicznej, również i w tym wypadku mamy do czynienia z podmiotem uprawnionym (depozytariuszem tajemnicy). Tajemnicą statystyczną nie są objęte osoby,

²⁴ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 261-263.

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 773.

²⁶ Zakaz ten nie dotyczy danych jednostkowych (umożliwiających identyfikację podmiotu), dotyczących jednostek sektora finansów publicznych, które zgodnie z art. 38a ust. 1 Prezes GUS może udostępnić NIK na wniosek uzasadniony przygotowaniem określonych programów, prognoz i analiz.

²⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 37, dalej k.p.k.

²⁸ M. Jabłoński, J. Węgrzyn: *Ochrona tajemnic w polskim porządku prawnym – tajemnica radcowska i adwokacka*, „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego” nr 95/2013, s. 72-73.

których dotyczą informacje zebrane w trakcie badań statystycznych (beneficjenci tajemnicy), z tym że wówczas nie mogą one – tak jak ma to miejsce, np. w wypadku tajemnicy bankowej – dokonać dyspozycji obligującej organ statystyki publicznej do udostępnienia osobom trzecim jakichkolwiek chronionych danych. Zgodnie z art. 54 ustawy o statystyce publicznej osobie naruszającej tę tajemnicę grozi kara do 3 lat pozbawienia wolności²⁹.

Tajemnice śledztwa i rozprawy

Kolejne instytucje ograniczające dostęp do informacji to tajemnica postępowania przygotowawczego³⁰ (śledztwa) oraz tajemnica rozprawy sądowej. Zostały ustanowione w art. 241 k.k. Przepis ten statuuje jedynie zakaz publicznego rozpowszechniania informacji z postępowania, bezpośrednio nie ustanawia zatem żadnej tajemnicy. Ujęto w nim jedynie sankcję karną za rozpowszechnianie wiadomości pozyskanych w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym lub rozprawą sądową z wyłączeniem jawności, które nie zostały powszechnie udostępnione. *Ratio legis* tego przepisu przede wszystkim stanowi penalizacja czynu zabronionego, zdefiniowanego jako przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości³¹. Niemniej pozwala on na wyodrębnienie kluczowych elementów tajemnicy

ustawowo chronionej. Jej przedmiotem są zatem informacje uzyskane w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym bądź rozprawą sądową prowadzoną z wyłączeniem jawności. W wypadku, o którym mowa w art. 241 § 2 k.k. (tajemnica rozprawy), biorąc pod uwagę, że wyłączenie jawności może nastąpić nie tylko w sprawach karnych, ale również cywilnych i sądowo-administracyjnych, zakres stosowania tej tajemnicy należy rozszerzyć również na informacje pozyskane w trakcie innych niż karne rozprawy sądowych. Występuje tu również sankcja karna w postaci: grzywny, kary ograniczenia wolności; kary pozbawienia wolności, do lat dwu.

Podmiotem zobowiązanym jest każdy uczestnik postępowania. Prawo udziału w postępowaniu przysługuje zgodnie z art. 156 § 1 k.p.k. stronie postępowania oraz jej obrońcy, pełnomocnikowi czy przedstawicielowi ustawowemu. Zgodnie natomiast z art. 152 § 3 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³² wstęp na posiedzenie niejawnie mają osoby wezwane przez sąd. Podczas posiedzenia odbywającego się przy drzwiach zamkniętych w sali mogą być obecni: strony, interwenienci uboczni, ich przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy, prokurator oraz osoby zaufania

²⁹ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 247-251.

³⁰ Postępowanie przygotowawcze to pierwszy z etapów procesu karnego, który obejmuje śledztwo lub dochodzenie, wszelkie czynności niecierpiące zwłoki, a także etap przygotowania oraz wniesienia do sądu aktu oskarżenia. Głównymi zadaniami postępowania przygotowawczego jest ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony, czy nosi on znamiona przestępstwa oraz wykrycie i ewentualne ujęcie sprawcy, gromadzenie danych o sprawcy, wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy oraz zabezpieczenie materiału dowodowego. Zob. G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 169-171.

³¹ P. Kosmaty: *Tajemnica postępowania przygotowawczego chroni wartości konstytucyjne*, <<https://www.rp.pl/prawo-karne/art1745961-tajemnica-postepowania-przygotowawczego-chroni-wartosci-konstytucyjne>>.

³² Dz.U. z 2023 poz. 1550, ze zm., dalej k.p.c.

po dwie z każdej strony (art. 154 § 1 k.p.c.). W odróżnieniu od tajemnicy śledztwa, na podstawie art. 241 § 2, stanowiącego o tajemnicy rozprawy, nie użyto określenia „bez zezwolenia”, które pojawia się w § 1 przepisu. Należy to interpretować w ten sposób, że tajemnica rozprawy niejawniej ma charakter bezwzględny i nie może być uchylona. Organem, który ma prawo wydać zezwolenie na rozpowszechnianie wiadomości objętej tajemnicą śledztwa jest prokurator. Na etapie postępowania jurysdykcyjnego (po wpływie aktu oskarżenia do sądu) jest nim z kolei sąd³³. W związku z tym dysponent tajemnicy występuje jedynie w wypadku tajemnicy postępowania przygotowawczego i obejmuje prokuratora prowadzącego dane postępowanie.

Tajemnica lekarska

Ustanowiona na podstawie ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry³⁴, należy do tzw. tajemnic zawodowych, podobnie jak tajemnice: adwokacka, kontrolerska czy dziennikarska. Zgodnie z nią lekarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy informacji związanych z pacjentem, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu (art. 40 ust. 1 ustawy). Podmiotem zobowiązanym jest osoba wykonująca zawód lekarza bądź lekarza dentystry. Ustawa wskazuje na okoliczności, które zwalniają z obowiązku zachowania tajemnicy: gdy lekarz jest ustawowo zobligowany

do przeprowadzenia badania lekarskiego i poinformowania o stanie zdrowia pacjenta organów lub instytucji zlecających to badanie; zachowanie tajemnicy może stanowić niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia pacjenta lub innych osób; pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy wyraża zgodę na ujawnienie tajemnicy, po uprzednim poinformowaniu o niekorzystnych dla pacjenta skutkach jej ujawnienia; zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie lekarzowi sądowemu; zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych innemu lekarzowi lub uprawnionym osobom uczestniczącym w udzielaniu tych świadczeń.

Ustawa nie zawiera katalogu podmiotów uprawnionych mających dostęp do tej tajemnicy. Istotne jest natomiast, że w art. 41 obliguje ona lekarza do prowadzenia indywidualnej dokumentacji medycznej pacjenta³⁵. Katalog podmiotów mających dostęp do dokumentacji medycznej zawiera natomiast ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³⁶. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, jako organ władzy publicznej posiada również uprawnienia w tym zakresie, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania powierzonych jej zadań. Beneficjentem tajemnicy lekarskiej jest pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry), a także

³³ I. Zgoliński: *Art. 241 Naruszenie tajemnicy postępowania przygotowawczego lub rozprawy*, teza 3 [w:] V. Konarska-Wrżosek: *Kodeks karny. Komentarz*, WKP 2020.

³⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1516, ze zm.

³⁵ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 103-105.

³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1545, ze zm.

w wypadku śmierci pacjenta osoba bliska³⁷ (art. 26 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta).

Tajemnica PG RP

Zgodnie z art. 38 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PG RP)³⁸ są nią objęte czynności związane z wykonywaniem zastępstwa, wydawaniem opinii, sporządzaniem raportów, analiz i stanowisk, udziałem w negocjacjach i mediacjach oraz w postępowaniach przed organami międzynarodowymi, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności. W wypadku tej tajemnicy został zaakcentowany zakres czasowy jej obowiązywania. Dokumenty sporządzone przez PG RP³⁹ w związku z czynnościami, o których mowa powyżej mogą być udostępnione przez właściwą jednostkę albo osobę prawną po zakończeniu sprawy.

Ustawa wśród podmiotów zobowiązanych do zachowania tej tajemnicy wymienia: Prezesa Prokuratury Generalnej oraz jej wiceprezesów, radców, referendarzy i innych pracowników zatrudnionych w PG RP, a także członków Kolegium Prokuratury Generalnej oraz członków Sądu Polubownego (art. 39). W odniesieniu

do tych osób tajemnica Prokuratury Generalnej stanowi tajemnicę zawodową.

Obowiązek zachowania tajemnicy trwa również po ustaniu zatrudnienia lub pełnienia członkostwa w wymienionych organach⁴⁰. Ustawa o PG RP nie wymienia jako zobowiązanych do jej zachowania osób oraz podmiotów zewnętrznych. Ustawodawca jednak nie wyklucza takiej możliwości, zakładając w art. 39 ust. 4 ustawy o PG RP możliwość zwolnienia z obowiązku zachowania tej tajemnicy na podstawie odrębnych przepisów. Regulacja taka pojawiła się m.in. we wspomnianym już art. 180 § 2 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem osoby obowiązane do zachowania tajemnicy Prokuratury Generalnej będą mogły być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy będzie to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie będzie mogła być ustalona na podstawie innego dowodu⁴¹.

Tajemnica przedsiębiorstwa

Podstawę prawną tej tajemnicy stanowi art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴². Wyróżnia ją rozwiązanie polegające na rezygnacji z wyznaczenia jednoznacznych wytycznych wskazujących na granice

³⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 małżonek, krewny do drugiego stopnia lub powinowaty do drugiego stopnia w linii prostej, przedstawiciel ustawowy, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu lub osoba wskazana przez pacjenta.

³⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1192, dalej ustawa o PG RP.

³⁹ Ewentualnie sporządzone przez sąd podmiot reprezentujący Skarb Państwa, organ lub osobę zastępowaną. Jeśli dokumenty zakończonej sprawy są związane z inną sprawą prowadzoną przez Prokuraturę Generalną, podmiot reprezentujący Skarb Państwa, organ lub osobę zastępowaną mogą być one udostępnione po zakończeniu tej sprawy.

⁴⁰ Obowiązek zachowania tajemnicy nie dotyczy informacji udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – w zakresie określonym tymi przepisami.

⁴¹ Podobną regulacją jest art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, zostanie on omówiony w dalszej części artykułu również w odniesieniu do tajemnicy Prokuratury Generalnej.

⁴² Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.

tej instytucji. W tym zakresie tajemnica przedsiębiorcy nie została przez ustawodawcę dookreślona. Był to jednak zabieg celowy, gdyż zgodnie z przyjętym rozwiązaniem o tym, co stanowi przedmiot ochrony decyduje przedsiębiorca. Ustawa wskazuje na zestaw informacji, z których część może być nawet dostępna publicznie, ale które jako całość mogą mieć wartość istotną dla przedsiębiorcy i w związku z tym podlegają ochronie.

Odpowiedzialność za naruszenie tajemnicy spoczywa na każdej osobie, która wobec przedsiębiorcy ma obowiązek do zachowania tajemnicy albo bezprawnie uzyskała informacje, albo uzyskała informacje w postępowaniu sądowym. Beneficjentem jest oczywiście przedsiębiorca a dysponentem sąd. W art. 23 u.z.n.k. przewidziano również sankcję karną za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, stosowaną, gdy czyn ten wyrządza przedsiębiorcy poważną szkodę. W związku z naruszeniem tajemnicy sprawcy grozi kara grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienie wolności do lat dwu⁴³. Czyn naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa zdefiniowano natomiast w ustawie jako ujawnienie chronionej informacji innej osobie lub wykorzystanie jej we własnej działalności.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto podkreślić, że potrzebę ustanowienia tajemnic wiązano z koniecznością ochrony wolności i praw osób oraz podmiotów gospodarczych (beneficjentów tajemnicy) oraz ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu państwa.

Tajemnica ustawowo chroniona obejmuje wydzieloną sferę informacji – zarówno publicznych, jak i prywatnych – do których dostęp został ograniczony przez ustawową normę prawną. Do ochrony tajemnicy zostały zobowiązane – pod rygorem odpowiedzialności karnej – podmioty dysponujące zabezpieczonymi informacjami z racji prowadzonej przez nie działalności. O dostępie do informacji chronionej decyduje wyłącznie ustawa, która w tym zakresie może albo wyznaczyć krąg depozytariuszy tajemnicy, albo ustanowić jej dysponentów, tj. organy, które mogą zadecydować o udostępnieniu chronionych informacji bądź zwolnieniu danej osoby z obowiązku zachowania tajemnicy. W wypadku dostępu NIK do informacji chronionych wymienionymi wyżej tajemnicami, można wyróżnić sytuacje, gdy kwestie z nimi związane zostały uregulowane przez przepisy, które wprost (jak w wypadku tajemnic bankowej, skarbowej, ubezpieczeniowej) albo przez odwołanie się do funkcji sprawowanej przez NIK (tajemnica dokumentacji medycznej) przyznają naczelnemu organowi kontroli państwowej status ich depozytariusza.

Niejako po drugiej stronie znajduje się tajemnica statystyczna, w odniesieniu do której ustawodawca wyłączył dostęp NIK, wprowadzając zakaz innego wykorzystania danych objętych tą tajemnicą niż do badań statystycznych.

Trzecią grupę – najbardziej problematyczną – stanowią tajemnice, w ramach których problem dostępu NIK do chronionej informacji w ogóle nie został podjęty

⁴³ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 197-201.

(tajemnice: Prokuratury Generalnej, śledztwa, postępowania przygotowawczego, lekarska). Brak dyspozycji ustawodawcy w duchu u.d.i.p. należałoby interpretować jako brak dostępu do tych informacji. Jednak teza ta – ze względu na regulacje przyjęte w ustawie o NIK – nie jest w pełni oczywista.

Dostęp NIK do informacji chronionych

Dla kontrolera NIK, tj. pracownika naczelnego organu kontroli państwowej, uzyskanie dostępu do tajemnicy ustawowo chronionej jednocześnie oznacza obowiązek określony w art. 71 pkt 3 ustawy o NIK⁴⁴. Przepis ten zobowiązuje go do przestrzegania tajemnic ustawowo chronionych. Zgodnie z art. 97a ust. 1 ustawy o NIK mianowany kontroler – za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika NIK – ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną⁴⁵. Naruszenie obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych jest zatem przesłanką wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego.

Kontroler odpowiada więc zarówno gdy nie dokonana skutecznego zabezpieczenia materiałów i informacji zdobytych podczas wykonywania obowiązków służbowych – informacje te mają status tajemnicy kontrolerskiej – jak

i w wypadku bezprawnego pozyskania informacji chronionych, tj. z naruszeniem przepisów ustanawiających te instytucje prawne. Podobne konsekwencje wiązą się z nieuzasadnionym rozpowszechnieniem informacji objętej tajemnicą ustawowo chronioną, w szczególności z podaniem jej do wiadomości publicznej. W związku z tym problem postępowania dotyczącego materiałów czy danych zabezpieczonych na mocy tajemnic ustawowo chronionych, w tym również informacji niejawnych, jest niezwykle istotny w pracy kontrolera NIK. O ile jednak zasady dostępu każdego – w tym kontrolerów Izby – do informacji niejawnych zostały ujęte w ustawie o ochronie informacjach niejawnych dość precyzyjnie, o tyle odnośnie do tajemnic ustawowo chronionych problem ten nie został jak dotąd jednoznacznie uregulowany.

Podstawową zasadę dostępu Izby do tajemnic ustawowo chronionych wyznacza art. 29 ust. 2 ustawy o NIK. Dostęp do dokumentów i materiałów potrzebnych, aby ustalić stan faktyczny w zakresie kontrolowanej działalności, zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną może być wyłączony lub ograniczony jedynie na podstawie innych ustaw. Przepis ten pojawił się w ustawie o NIK w związku z nowelizacją⁴⁶, która weszła w życie w 2012 r. *Ratio legis* przyjętych wówczas zmian była próba „zapobieżenia wyłączania

⁴⁴ Kontrolerem jest zgodnie z art. 66a ustawy o NIK pracownik Izby zatrudniony na stanowiskach: dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK; radców Prezesa NIK; doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych; specjalistów i głównych specjalistów kontroli państwowej; inspektorów kontroli państwowej (w tym starszych i młodszych).

⁴⁵ Zgodnie z art. 97a ust. 1 ustawy o NIK dot. odpowiedzialności dyscyplinarnej, za naruszenie obowiązków pracownika NIK lub uchybienie godności stanowiska odpowiadają tylko mianowani kontrolerzy.

⁴⁶ Wprowadzona ustawą z 22.1.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2010 r. nr 227, poz. 1482).

Izby z grona podmiotów, którym przysługuje dostęp do tajemnicy ustawowo chronionej⁴⁷. W związku z tym zdaniem prawodawcy należy przede wszystkim zabezpieczyć dla NIK dostęp do informacji na wypadek pojawienia się w systemie prawnym kolejnej tajemnicy ustawowo chronionej. Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy: „gdy były wytyczane granice podmiotowe dla tworzonego zakresu chronionych informacji, należało zabiegać o wpisanie NIK na listę podmiotów uprawnionych do sięgania po te informacje. Brak wyraźnego określenia takiego dostępu eliminował NIK z listy podmiotów uprawnionych. Tym sposobem NIK nie ma dostępu, np. do tajemnicy przedsiębiorstwa, chyba że przedsiębiorca wyrazi na to zgodę. W rezultacie to przedsiębiorca lub inny podmiot dysponujący tajemnicą ustawową decyduje o zakresie prowadzonej kontroli”. W związku z powyższym w ustawie pojawił się przepis, którego zadaniem było rozstrzygnięcie wątpliwości w sprawie dostępu NIK do dokumentów i materiałów potrzebnych aby ustalić stan faktyczny w zakresie kontrolowanej działalności, zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną. Przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym kontrolerzy NIK mają dostęp do informacji objętej tajemnicą, o ile nie został on wyłączony lub ograniczony na podstawie innych ustaw. W ten sposób chciano ostatecznie

wyjaśnić to zagadnienie prawne. Ten cel z pewnością jednak nie został osiągnięty przez ustawodawcę⁴⁸.

Przed nowelizacją dostęp NIK do informacji objętej tajemnicą ustawowo chronioną odbywał się na zasadzie przewidzianej w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którą, to szczegółowe przepisy odnoszące się do konkretnej tajemnicy ustawowo chronionej decydowały, kto należy do jej depozytariuszy⁴⁹. O ile zatem przed nowelizacją przepisy ustanawiające tajemnicę ustawowo chronioną nie wymieniały NIK wśród depozytariuszy informacji chronionej, należało przyjąć, że przedstawicielom naczelnego organu kontroli państwowej nie przysługuje dostęp do tajemnicy. Tak było np. w wypadku tajemnic: dziennikarskiej, adwokackiej, radcowskiej, statystycznej czy lekarskiej. W związku z tym ustawa o NIK w art. 44 ust. 3 – w brzmieniu obowiązującym do 2012 r. – przyznając Prezesowi NIK prawo do zwolnienia osoby przesłuchiwanej w ramach postępowania kontrolnego z obowiązku zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, jednocześnie zastrzegając, że jest to możliwe, o ile przepisy innych ustaw przewidują dostęp NIK do danej tajemnicy. Przyjęcie takiego rozwiązania było wówczas konieczne, aby uprawnienie do zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy nie naruszało przepisów ustanawiających tajemnicę ustawowo chronioną.

⁴⁷ Zob. pkt 2.6 *Uzasadnienia projektu ustawy*, publ. Lex VI.1349, ze zm.: ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁴⁸ Zob. P. Dziwisz, T. Zaborek: *Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2023, s. 48-64.

⁴⁹ Podobna zasada obowiązywała przed 2002 r., tj. wejściem w życie u.d.i.p., z tym że nie została ona wprost ujęta w przepisach i obowiązywała przede wszystkim zgodnie z zasadą (regułą kolizyjną) *lex specialis derogat legi generali*.

Uprawnienie to mogło bowiem odnosić się jedynie do tych tajemnic, do których NIK miała zapewniony dostęp.

Tymczasem w wyniku nowelizacji przyjęto, że ograniczenie bądź wyłączenie dostępu NIK do dokumentów i materiałów, z uwagi na ochronę tajemnicy ustawowo chronionej, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy będzie to wynikało z innych ustaw. W związku z tym w znowelizowanym art. 44 ust. 3 ustawy o NIK przewidziano, że prawo Prezesa NIK do zwolnienia osoby przesłuchanej może dotyczyć każdej tajemnicy, jeśli przepisy innych ustaw nie wyłączają dostępu Izby do chronionej informacji⁵⁰. W tej sytuacji należy przyjąć, że zarówno w okresie przed nowelizacją, jak i po niej przepisy szczególne mają ostatecznie decydować o dostępie NIK do danej tajemnicy. Przed nowelizacją takie rozwiązania były niezbędne, aby potwierdzić dostęp kontrolerów do informacji chronionej. Natomiast po nowelizacji – uwzględniając wykładnię językową art. 29 ust. 2 ustawy o NIK – przepis szczególny stał się niezbędny wyłącznie wówczas, gdy prawodawca zakładał brak dostępu Izby do określonej tajemnicy albo dostęp ograniczony. O ile zatem przed nowelizacją taki szczególny przepis stanowił przesłankę pozytywną pozyskania informacji przez NIK, o tyle po nowelizacji należałoby oczekiwać, że wszędzie tam gdzie prawodawca uzna, iż taki dostęp nie jest konieczny do prawidłowego przebiegu kontroli państwowej, szczególna dyspozycja ustawowa będzie

stanowiła negatywną przesłankę dostępu do chronionych informacji.

Od 2012 r. brak przepisów wyłączających bądź ograniczających NIK dostęp do materiałów i dokumentów chronionych daną tajemnicą ma stanowić przesłankę uznania naczelnego organu kontroli państwowej za depozytariusza tajemnicy. Oznacza to, że po reformie zupełnie innego znaczenia prawnego nabrało tzw. milczenie ustawodawcy na temat dostępu NIK do tajemnicy ustawowo chronionej. O ile przed nowelizacją tę sytuację należałoby interpretować jako dyspozycję oznaczającą brak dostępu Izby do chronionych informacji, to po wejściu w życie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK milczenie ustawodawcy zdaje się legitymować dostęp naczelnego organu kontroli do informacji zabezpieczonych tajemnicami.

Zmiany legislacyjne, zamiast ostatecznie wyjaśnić problem, stały się przyczyną bardzo istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Ustawodawca wprowadzając zasadę, zgodnie z którą brak dostępu NIK do tajemnic ustawowo chronionych musi być potwierdzony stosowną normą ustawową, jednocześnie powinien zadbać o odpowiednie zmiany w ustawach ustanawiających te tajemnice. Tymczasem z uzasadnienia do nowelizacji wynika, że prawodawca uznał, iż wejście w życie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK nie musi się wiązać z koniecznością zmian przepisów stanowiących o tajemnicach ustawowo chronionych i to zarówno tych, które do tychczas przyznawały Izbie dostęp do informacji, jak i pozostałych, które takiego

⁵⁰ W wersji pierwotnej zastrzeżenie to brzmiało: „Jeżeli przepisy odrębnych ustaw przewidują dostęp Najwyższej Izby Kontroli do takiej tajemnicy”.

dostępu nie przewidywały. W związku z tym stosowne wyłączenia – o których mowa we wspomnianym wyżej przepisie – nie pojawiły się m.in. w ustawie z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁵¹; ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁵²; ustawie o wykonywaniu zawodu lekarza i lekarza dentysty; ustawie z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe⁵³ czy ustawie z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym⁵⁴. Prowadzi to do istotnych problemów w czasie prowadzenia postępowań kontrolnych. Z wymienionych w tym artykule tajemnic tylko ustawa o statystyce publicznej zawiera normę prawną, na podstawie której przyjmuje się, że wyłącza⁵⁵ ona Izbie dostęp do danych chronionych tajemnicą statystyczną⁵⁶. Jak wspomniano w pierwszej części opracowania, decyduje o tym przyjęty w ustawie zakaz, zgodnie z którym udostępnianie lub wykorzystywanie danych statystycznych dla jakichkolwiek innych niż podane w ustawie celów jest zabronione (art. 10 ustawy o statystyce publicznej). W związku z tym można przyjąć, że w odniesieniu do tajemnicy statystycznej istnieje podstawa prawna, o jakiej mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK. Ustawy zawierające przepisy odnośnie

do tajemnic: adwokackiej, radcowskiej, doradcy podatkowego, notarialnej, lekarskiej czy dziennikarskiej nie stanowią o wyłączeniu NIK spod ich rygoru. Co bardzo istotne, taka sytuacja występowała zarówno przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o NIK – wówczas potwierdzało to brak dostępu Izby do owych tajemnic – jak i obecnie.

Należy zaznaczyć, że tajemnice adwokacka, radcowska, dziennikarska czy lekarska odnoszą się do bardzo specyficznych profesji, określanych jako zawody zaufania publicznego. Znaczenie takiej działalności podkreśla art. 17 Konstytucji RP⁵⁷, który – w celu zabezpieczenia należytego ich wykonywania – przewiduje możliwość powołania samorządów zawodowych. Z tymi zawodami wiąże się również problem ochrony interesu osób, na rzecz których działają wykonujący zawód zaufania publicznego, szczególnie w sytuacji, gdy dochodzi do konfliktu z innymi dobrami zasługującymi na ochronę. Taki konflikt występuje m.in. przy sprawowaniu przez państwo wymiaru sprawiedliwości. Jako przykład można przytoczyć rozwiązania prawne dotyczące zeznań świadka. Obowiązek wystąpienia w charakterze świadka⁵⁸ na żądanie organu prowadzącego

⁵¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.

⁵² Dz.U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.

⁵³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1914.

⁵⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 2117.

⁵⁵ Z zastrzeżeniem przewidzianym w art. 38a ust. 1 ustawy o statystyce publicznej.

⁵⁶ S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk (red.): *Podręcznik kontrolera*. Warszawa 2024, s. 181 oraz E. Jarzęcka, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 108.

⁵⁷ Zgodnie z tym przepisem w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczęć nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

⁵⁸ Zgodnie z art. 83 § 1 k.p.a., który stanowi zasadę, że „nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka”. Identyfikacyjnie sformułowany jest art. 261 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Jeszcze wyraźniej ujmuje tę

postępowanie (sądu, organu administracyjnego) ma charakter powszechny. Konflikt pomiędzy obowiązkiem składania zeznań w ramach toczącego się postępowania a tajemnicą związaną z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego jest zatem bardzo prawdopodobny. Tego rodzaju sprzeczność interesów musi zostać rozstrzygnięta na podstawie konkretnych reguł prawnych, zwłaszcza gdy świadkiem jest osoba będąca powiernikiem cudzej tajemnicy (adwokat, lekarz, dziennikarz). Złożenie zeznań co do okoliczności objętych tajemnicą zawodową pozostaje w wyraźnej sprzeczności z obowiązkiem wynikającym z przepisów regulujących wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Stąd też w ramach obowiązującego systemu prawnego pojawił się art. 180 § 2 k.p.k., zgodnie z którym osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuraturii Generalnej mogą być przesłuchiwać co do faktów objętych jedną z ww. tajemnic tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Kodeks postępowania karnego zastrzega przy tym, że w wypadku postępowania przygotowawczego – nieprawdzonego przed sądem – rozstrzygnięcie

w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie przysługuje tylko sądowi, który podejmuje decyzje w tym zakresie na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Rozwiązując ten dylemat ustawodawca zadecydował – wyłącznie dla dobra wymiaru sprawiedliwości – że gdy nie ma żadnych innych możliwości ustalenia stanu faktycznego (ostateczność dowodu)⁵⁹, sąd może rozstrzygnąć o konieczności jego przeprowadzenia, przy czym rozstrzygnięcie to ma dewolutywny charakter, zatem podlega zaskarżeniu do sądu wyższej instancji⁶⁰.

Standard dostępu do informacji chronionych takimi tajemnicami zawodowymi, jak: adwokacka, lekarska czy dziennikarska w postępowaniu karnym jest zatem bardzo wysoki. Tymczasem w postępowaniu kontrolnym, zgodnie ze wspomnianym już art. 44 ust. 3 ustawy o NIK, osoba obowiązana do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, innej niż informacja niejawną, może być przesłuchana w charakterze świadka co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek, tylko po zwolnieniu z zachowania tajemnicy, udzielonym na piśmie przez Prezesa NIK. Dostęp do informacji ma tu związek z potrzebą ustalenia stanu faktycznego w zakresie

zasadę k.p.k., który w art. 177 § 1 przewiduje, że: „Każda osoba wezwana w charakterze świadka ma obowiązek stawiać się i złożyć zeznania”.

⁵⁹ Niezbędność dla wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 180 § 2 KPK, jako przesłanka konieczna do zwolnienia z tajemnicy zawodowej, wymaga nie tylko ustalenia, że przeprowadzony w wyniku zwolnienia z tajemnicy dowód ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, ale również oceny, czy z punktu widzenia wagi sprawy oraz rodzaju i funkcji tajemnicy zawodowej określonego rodzaju dopuszczalne jest zwolnienie z tajemnicy. Zob. wyrok SN z 19.5.2020 sygn. akt I KZ 8/20, publ. Legalis nr 2430445.

⁶⁰ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, op. cit. s. 65-82.

działalności kontrolowanej jednostki⁶¹. W ustawie o NIK, w porównaniu z regulacją przyjętą w k.p.k., brakuje akcentu na ostateczny charakter takiego dowodu oraz – co szczególnie istotne – nie występuje sądowa kontrola decyzji podejmowanych przez Prezesa NIK, dotyczących odstąpienia od rygoru ochrony tajemnicy. Biorąc zatem pod uwagę niższe niż w postępowaniu karnym standardy ochrony informacji zawarte w ustawie o NIK, trudno przyjąć, że potrzeba ustalenia stanu faktycznego w postępowaniu kontrolnym jest wartością, która uzasadnia dostęp naczelnego organu kontroli państwowej do tych szczególnie chronionych informacji. W tej sytuacji sięgnięcie do innych niż językowa wykładni art. 29 ust. 2 ustawy o NIK (autorskiej, historycznej i systemowej) wydaje się w pełni uzasadnione.

W tym miejscu należy wrócić do wyjaśnień przedstawionych przez ustawodawcę w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o NIK. W odniesieniu do wprowadzanego art. 29 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzono tam, że proponowana regulacja ma „znaczenie (...) dla tajemnicy przedsiębiorstwa i dla nowotworzonych tajemnic ustawowych”. Ustawodawca założył więc, iż nowa zasada dotycząca dostępu NIK do informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną będzie stosowana wyłącznie do tych, które zostaną ustanowione po zmianie przepisów. Spośród tajemnic obowiązujących w dniu reformy NIK uzyskała natomiast

dostęp tylko do tajemnicy przedsiębiorstwa. W związku z tym należy przyjąć, że dyspozycja art. 29 ust. 2 ustawy o NIK odnosi się jedynie do tajemnicy przedsiębiorstwa oraz tajemnic ustawowo chronionych, które pojawiły się w krajowym systemie prawnym dopiero po wejściu w życie wyżej wspomnianych nowelizacji. O ile zatem po 2012 r. nie ma wątpliwości, że w wypadku tajemnicy przedsiębiorstwa brak przepisu wyłączającego dostęp NIK do informacji chronionych na jej podstawie interpretować należy zgodnie z dyspozycją przyjętą w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, to zupełnie inaczej – wbrew wykładni językowej ww. przepisu – należy rozumieć brak stosownego wyłączenia Izby w odniesieniu do tajemnic: adwokackiej, radcy prawnego, notarialnej, lekarskiej oraz dziennikarskiej⁶², gdyż w ich wypadku nic nie zmieniło się i w dalszym ciągu NIK nie ma dostępu do tych tajemnic.

Tylko na podstawie autorskiej interpretacji zamierzeń prawodawcy oraz analizy dostępu NIK do informacji prawnie chronionych w 2012 r. (wykładnia historyczna) można z całą pewnością ustalić zakres tajemnic, do których naczelnny organ kontroli państwowej ma zapewniony dostęp. Skoro zatem nie budzi wątpliwości, że trzynastie lat temu NIK nie miała dostępu do którejkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych, to – o ile problem nie dotyczy tajemnicy przedsiębiorstwa – należy przyjąć, że w dalszym ciągu brak przepisu legitymującego

⁶¹ Zob. art. 28 ust. 2 oraz art. 29 ust. 2 ustawy o NIK.

⁶² Por. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 78-79 oraz E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Kontrola Państwowa nr 1/2010, s.42-43.

Izbę jako depozytariusza tajemnicy oznacza, iż dana informacja nie powinna być jej kontrolerom udostępniona⁶³.

Przyjęcie założenia, że nowoprzyjęta regulacja – art. 29 ust. 2 ustawy o NIK – nie wymaga wprowadzenia zmian w już obowiązujących aktach prawnych oznaczało również poostawienie przepisów legitymujących przed reformą dostęp Izby do chronionej informacji. Taka sytuacja dotyczy tajemnic: bankowej, skarbowej, ubezpieczeniowej, dokumentacji medycznej. Przepisy stanowiące o tych tajemnicach – zgodnie z zasadą obowiązującą przed nowelizacją z 2012 r. – wymieniają Izbę jako depozytariusza informacji, wskazując jednocześnie przesłanki, zakres i tryb dostępu NIK do danej tajemnicy. W tych wypadkach ustawodawca – mimo wprowadzenia w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK zasady, że o braku dostępu Izby do informacji chronionej tajemnicą może decydować tylko przepis szczególny wykluczający taką możliwość – przyjął, że nie należy rezygnować z regulacji ustawowych bezpośrednio informujących o uprawnieniach NIK w tym zakresie. Mamy więc do czynienia z dublowaniem podstawy prawnej dotyczącej dostępu do informacji chronionych tajemnicą. Jest to wątpliwe z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, ma jednak również dobre strony, gdyż w ten sposób prawodawca w odniesieniu do każdej z tajemnic może szczegółowo uregulować przesłanki oraz

tryb pozyskiwania przez Izbę chronionych informacji, a także zakres danych, jakie podlegają udostępnieniu.

Podsumowanie

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 29 ust. 2 ustawy o NIK należałoby uznać Izbę za depozytariusza tajemnicy ustawowo chronionej zawsze wtedy, gdy przepisy nie zawierają dyspozycji pozbawiających tę instytucję dostępu do chronionych informacji. Zasada ta ma jednak obecnie bardzo ograniczone zastosowanie. Należy ją akceptować tylko w odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorstwa oraz innych tajemnic, które zostały utworzone po 2012 r., tj. po wejściu w życie wymienionego wyżej przepisu (np. tajemnica Prokuratury Generalnej RP⁶⁴). Jedynie w tych wypadkach milczenie ustawodawcy w zakresie dostępu NIK do informacji chronionych (brak przepisów wyłączających dostęp NIK do informacji) legitymuje prawo Izby, aby pozyskiwać te, które są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności.

Zupełnie inaczej należy ocenić brak przepisów wyłączających dostęp NIK do informacji w wypadku tajemnic ustawowo chronionych, które zostały ustanowione przed 2012 r. W odniesieniu do nich należy uwzględnić, że reformując zasady dostępu NIK, ustawodawca zaznaczył, iż art. 29 ust. 2 ustawy o NIK ma jedynie zabezpieczać Izbie dostęp do tajemnic nowoutworzonych, a w odniesieniu do tajemnic już obowiązujących w systemie

⁶³ P. Dziwisz, T. Zaborek, op. cit., s. 62.

⁶⁴ S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk (red.), op. cit., s. 187.

prawnym należy go stosować tylko do tajemnicy przedsiębiorstwa. W związku z tym, jeżeli przepisy, na podstawie których ustanowiono tajemnicę ustawowo chronioną – w chwili wejścia w życie nowelizacji ustawy o NIK – nie uznawały naczelnego organu kontroli państwowej za depozytariusza danej tajemnicy, to należy przyjąć, że – mimo braku wyłączenia bądź ograniczenia dostępu NIK do informacji chronionych – pozostają one w dalszym ciągu, tak jak przed reformą,

niedostępne dla samej instytucji oraz jej przedstawicieli.

dr **TOMASZ ZABOREK**
doradca prawny
Departament Prawny
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK,
Menadżerska Akademia
Nauk Stosowanych w Warszawie
ORCID-0000-0002-0768-376X

Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którą jest związany.

Słowa kluczowe: kontrola państwowa, tajemnice ustawowo chronione, tajemnica kontrolerska, dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych

Bibliografia:

1. Byrski J.: *Beneficjent tajemnicy ubezpieczeniowej*, „Prawo Asekuracyjne” nr 2/2014.
2. Byrski J.: *Tajemnica bankowa – aktualne regulacje oraz nowe wyzwania*, [w:] E. Rutkowska-Tomaszewska: *Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, Warszawa 2017, Legalis.
3. Dziwisz P., Zaborek T.: *Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2023.
4. Dziwisz S., Jędrzejczyk M. (red.), *Podręcznik kontrolera*. Warszawa 2024.
5. Giezek J.: *O granicach tajemnicy adwokackiej oraz o zgodzie „dysponenta” na jej ujawnienie*, „Palestra” nr 9/2014.
6. Jabłoński M., Węgrzyn J.: *Ochrona tajemnic w polskim porządku prawnym – tajemnica radcowska i adwokacka*, „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego” nr 95/2013.
7. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z.: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
8. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.
9. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010.
10. Kosmaty P.: *Tajemnica postępowania przygotowawczego chroni wartości konstytucyjne*, „Rzeczpospolita”.

11. Kosowska-Korniak E.: *Prawnoprocesowe aspekty tajemnicy dziennikarskiej*, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2014.
12. Mucha M.: *Tajemnica skarbową a tajemnica bankowa*, „Monitor Podatkowy” nr 12/1999.
13. Padrak R.: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012.
14. Rutecki M.: *Tajemnica państwowa na tle przemian ustrojowych w Polsce*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne”, nr 2/2011.
15. Szpor G., Gryszczyńska A. (red.), *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2016.
16. Zgoliński I. Art. 241 *Naruszenie tajemnicy postępowania przygotowawczego lub rozprawy*, teza 3 [w:] V. Konarska-Wrzošek, *Kodeks karny. Komentarz*, WKP 2020.

ABSTRACT

NIK's Access to Statutory Protected Secrecy – Problems with Interpretation

The Supreme Audit Office, as a constitutional body of state auditing and law protection, is mandated to collect – within audit proceedings – information about the activities of its auditees. These are mainly entities from the public sector and self-government, or other entities to the extent to which they use public assets of public funds. The activity of NIK comprises obtaining public information – understood in accordance with Article (1) (2) of the Act of 6th September 2001 on access to public information – as information on public matters, then protecting it during the audit process, and presenting it to competent authorities and the citizens. The scope of information that NIK can access and that can be publicised is, however, limited by the institutions that are, in the national legal system, referred to as statutory protected secrecy. They reduce the number of entities that can access information or materials subject to secrecy. The objective of the article is to clearly present the principles that a NIK auditor should follow in a situation when there is a problem with accessing statutory protected secrecy during the audit process. This is a challenging work, as there are about a hundred of types of secrecy in the legal system.

Tomasz Zaborek, PhD, economic advisor, Department of Legal Affairs of NIK, Management Academy of Applied Sciences, ORCID-0000-0002-0768-376X

Key words: state auditing, statutory protected secrecy, auditor's secrecy, NIK's access to statutory protected secrecy