

dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń, prof. UKSW

jest pracownikiem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9788-0988>; e-mail: a.piskorz.ryn@uksw.edu.pl

dr hab. Marlena Sakowska-Baryła

jest radcą prawnym, partnerką w Sakowska-Baryła, Czaplińska Kancelarii Radców Prawnych sp. p., redaktorem naczelną kwartalnika „ABI Expert”.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3982-976X>; e-mail: m.sakowskabaryla@kancelariasbc.pl

Obowiązki informacyjne jednostek samorządu terytorialnego w ustawie o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich

Słowa kluczowe: obowiązki informacyjne, Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich, tajemnice prawnie chronione, autonomia informacyjna

Artykuł stanowi omówienie obowiązków związanych z udzieleniem informacji przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. W tekście przedstawiono zakres podmiotowy i przedmiotowy tego obowiązku. Wykazano w nim, że ustawodawca ustanawia otwarty katalog podmiotów zobowiązanych. Jednocześnie pozostawia otwarty zakres przedmiotowy tego obowiązku, a Komisja ma prawo domagać się wszelkich materiałów. Biorąc to pod uwagę, dokonano oceny art. 16 ustawy pod kątem jego zgodności z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Podjęte w tekście rozważania uzasadniają twierdzenie, że przepis ten nie jest zgodny z wzorcem konstytucyjnym. Poruszono również kwestię odpowiedzialności członków Komisji za bezprawne ujawnienie przekazywanych im informacji. Uznano, że pomimo braku wprowadzenia w ustawie tajemnicy członka Komisji, co do pozyskanych w związku z pracą w niej informacji jej członkowie są zobowiązani do zachowania przekazanych im informacji w poufności. Obowiązek ten nie jest wyraźnie w prawie ustalony i należy go rekonstruować w oparciu o wykładnię systemową.

1. Uwagi wstępne

Jednostki samorządu terytorialnego wraz z rozpoczęciem działalności Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich

(dalej Komisja) staną przed obowiązkiem udzielania jej informacji na podstawie ustawy z 14.04.2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej

w latach 2007–2022¹. Celem tego artykułu jest analiza zakresu tego obowiązku z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego oraz ich jednostek organizacyjnych przy uwzględnieniu kontekstu konstytucyjnego, w tym ingerencji w prawa informacyjne² gwarantowane w Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę zakres analizowanej regulacji ustalony w art. 1 pkt 4 u.PK, mogłoby się wydawać, że kompetencje Komisji odnoszące się do uprawnień informacyjnych koncentrują się wokół prowadzenia przez nią działalności informacyjnej i prewencyjnej dotyczącej wpływów rosyjskich w latach 2007–2022. W rzeczywistości zaś w analizowanej ustawie kompetencje Komisji ograniczają korzystanie z uprawnień informacyjnych, oddziałując na sposób wykonywania obowiązków związanych z zapewnianiem realizacji tych praw.

2. Podmioty zobowiązane

Katalog podmiotów zobowiązanych do udzielania Komisji informacji określa art. 16 ust. 1 u.PK. W katalogu tym uwzględniono organy jednostek samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki organizacyjne. Wskazane wyczerpująco ma charakter otwarty. Podmiotami zobowiązanymi są bowiem także inne jednostki organizacyjne i instytucje. Takie ukształtowanie katalogu podmiotów, na które nałożony został obowiązek informacyjny, może budzić poważne zastrzeżenia. Brak bowiem koniecznego dookreślenia wiążącego „inne jednostki organizacyjne i instytucje” z wykonywaniem

zadań publicznych i gospodarowaniem majątkiem publicznym. Z tego względu możliwa jest interpretacja, że katalog ten ma charakter podmiotowo otwarty³. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ustawodawca posłużył się w nim pojęciem instytucji. Należy ono do języka prawniczego, nie jest jednak używane – przynajmniej w zakresie przepisów prawa administracyjnego – w języku prawnym. Jest ono stosowane w języku prawniczym, ale również w innym kontekście. Celnie termin „instytucja” w rozumieniu, jakie nadaje się mu w języku prawniczym, zdefiniował Jan Boć, wskazując, że „przez instytucję prawną można rozumieć pewien, nie kwalifikowany prawnymi formami działania, wyodrębniony jednocześnie w prawie i doktrynie pod względami przesłanek, przebiegu i celu rodzaj czynności czy ciągu czynności, czy zespołu czynności, lub zespołu ciągów czynności podejmowanych powtarzalnie w wielu paralelnych okolicznościach, mający na celu ustalenie merytorycznie określonego uprawnienia, obowiązku bądź sytuacji prawnej”⁴. Wprawdzie „termin” instytucja niekiedy także w języku prawniczym odnosi się do jednostki organizacyjnej, jednak zwykle występuje on z jakimś dodatkowym dookreśleniem, pozwalającym na bliższe wskazanie, o jakie podmioty lub kategorie podmiotów w konkretnym przypadku chodzi, np. samorządowe instytucje kultury. Analizowana ustawa posługuje się pojęciem instytucji w tym podmiotowym znaczeniu, choć czyni to w sposób odbiegający od zasad prawidłowej legislacji, oczekiwać i standardów przyjmowanych w demokratycznym państwie prawnym. Użycie w tekście ustawy pojęcia nieokreślonego co do zakresu desygnatów, a jednocześnie takiego, które potencjalnie może pomieścić w sobie niemal nieograniczony katalog podmiotów, powoduje, że po stronie podmiotów zobowiązanych do ujawniania wobec Komisji różnego rodzaju informacji i ich nośników

¹ Ustawa z 14.04.2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (Dz.U. poz. 1030 ze zm.), dalej u.PK, ustawa o Państwowej Komisji.

² W artykule posługujemy się zbiorczym pojęciem praw informacyjnych, obejmując nim przede wszystkim zagadnienia ze sfery ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej, wybranych kwestii zapewniania ochrony tajemnic ustawowo chronionych, wolności wypowiedzi, w tym wypowiedzi prasowej. Szerzej na temat praw informacyjnych zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 44–55.

³ Szerzej A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Uprawnienia Komisji wobec organów i instytucji publicznych w celu badania wpływów rosyjskich w RP*, LEX 2023.

⁴ J. Boć, *Instytucja* [w:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 160.

oraz zapewniania „wszelkiej innej pomocy” przy wykonywaniu jej zadań możemy mówić o podmiotowym otwarciu katalogu podmiotów zobowiązanych. W konsekwencji zatem także w kontekście samorządowym nie sposób wyczerpująco wskazać podmiotów, na których ciężką opisaną w przepisach ustawy o Państwowej Komisji obowiązki względem Komisji, jej przewodniczącą i członków.

Na tym tle wyraźnie zaakcentować trzeba, że Komisja uprawniona jest również do dostępu do informacji będących w posiadaniu spółek. Przez spółki zgodnie z art. 2 pkt 5 u.PK rozumieć należy przedsiębiorstwo państwowe, spółkę realizującą misję publiczną w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵ lub spółkę, w której prawa z akcji albo udziałów należących do Skarbu Państwa w latach 2007–2022:

- a) wykonywał minister kierujący działem administracji rządowej lub pełnomocnik rządu, lub
- b) wykonywała państwowa osoba prawna lub państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, która była podległa ministrowi kierującemu działem administracji rządowej lub była przez niego nadzorowana, lub
- c) wykonywała inna spółka, w której prawa z akcji albo udziałów należących do Skarbu Państwa wykonywali minister kierujący działem administracji rządowej, państwowa osoba prawna lub państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, która była podległa ministrowi kierującemu działem administracji rządowej lub była przez niego nadzorowana.

Biorąc pod uwagę przytoczoną definicję pojęcia spółki, nie wydaje się, by na gruncie przepisów ustawy o Państwowej Komisji obejmowało ono swoim zakresem także spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów odpowiednio: art. 18

ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym⁶, art. 12 pkt 8 lit. g ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym⁷ oraz art. 13 ust. 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa⁸. Mając na względzie treść art. 16 ust. 1 u.PK, spółki te mogą być potraktowane jako podległe organom samorządu terytorialnego jednostki organizacyjne. Zważywszy bowiem na szeroki pojęciowo zwrot „jednostka organizacyjna”, jako desygnaty tego nieostrego określenia z równym powodzeniem potraktować można jednostki budżetowe, spółki komunalne, jak i inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę zasady tworzenia spółek komunalnych, zakres ich działania oraz nadzór nad nimi, należy przyjąć, że ich status pozwala zaliczyć je do takich jednostek organizacyjnych podległych organom samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.PK. Stwierdzić należy zatem, że pomimo znacznego zawężenia przez ustawodawcę w art. 2 pkt 5 u.PK pojęcia spółki, wśród podmiotów zobowiązanych do współdziałania z Komisją w sposób wskazany w ustawie o Państwowej Komisji w praktyce znaleźć się mogą także komunalne spółki prawa handlowego. Jak stanowi art. 9 ust. 1 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej⁹, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Odnosić przy tym trzeba, że formy spółek prawa handlowego są dopuszczalne dla wszystkich zadań o charakterze użyteczności publicznej, dla których przepis szczególny nie rezerwuje innej formy albo nie wyklucza tej formy, natomiast inne formy prawa prywatnego mogą być powoływane dla określonego rodzaju

⁶ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej u.s.g.

⁷ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.), dalej u.s.p.

⁸ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.), dalej u.s.w.

⁹ Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679).

⁵ Ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973).

działalności, jeżeli przepis szczególny to dopuszcza¹⁰. Potencjalnie wszystkie te podmioty mogą być brane pod uwagę jako objęte działaniem Komisji, zobowiązane do dostarczania jej informacji oraz udzielania wszelkiego wsparcia. Próbując bliżej określić, o jakie jeszcze jednostki organizacyjne podległe organom samorządu terytorialnego może chodzić w analizowanym kontekście, wskazać można na przedsiębiorstwa komunalne, fundacje, stowarzyszenia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych, bo to za ich pośrednictwem w praktyce realizowane są zadania jednostek samorządu terytorialnego, na czele z gminami¹¹. Jednocześnie ze względu na to, że przepisy analizowanej ustawy nie określają, o jakiego rodzaju podległość organom samorządu terytorialnego chodzi w art. 16 ust. 1 u.PK, możliwe jest dalsze rozszerzenie nakreślonego zakresu podmiotów zobowiązanych. Stosunek podległości może mieć bowiem różne źródła. Wprawdzie zwykle pojmowany jest jako element jakiejś struktury organizacyjnej cechującej się powiązaniem hierarchicznymi i władztwem, jakie jeden podmiot sprawuje wobec innego, jednak pewne cechy władztwa i podległości nosi także stosunek kontroli czy nadzoru. Idąc tym tokiem rozumowania, przywołaną regulację można by rozumieć jeszcze szerzej.

Dla pewnego domknięcia analizowanej kwestii uwarunkowań podmiotowych wskazać można, że nawet gdyby nie zgadzać się z postawioną tu tezą, że spółki komunalne oraz wskazane powyżej podmioty nie mieszczą się w kategorii jednostek organizacyjnych podległych organom samorządu terytorialnego, to i tak treść art. 16 ust. 1 u.PK finalnie pozwala zaliczyć je do „innych jednostek organizacyjnych i instytucji”, na które to rzeczony przepis

nakłada obowiązek związany z zapewnieniem dostępu do wszystkich materiałów, informacji i dokumentów niezbędnych do wykonywania zadań Komisji oraz udzieleniem tejże wszelkiej innej pomocy przy wykonywaniu tych zadań. Metoda określania w ustawie o Państwowej Komisji podmiotów zobowiązanych do współdziałania z Komisją w sposób ustalony i w zakresie wskazanym w tej ustawie jest daleko nieprecyzyjna. Dotyczy to także samorządu terytorialnego. O ile w zasadzie trudno polemizować z tym, kogo wskazać jako „organ samorządu terytorialnego”, ponieważ na podstawie poszczególnych samorządowych ustaw ustrojowych jesteśmy w stanie ustalić, o jakie organy tu chodzi, o tyle jednak w przypadku pozostałych podmiotów zobowiązanych ich określenie poprzez sformułowanie kryterium podlegania organom samorządu terytorialnego jest wątpliwe. Podmioty te powinny być wskazane wprost, zważywszy na to, że nakłada się na nie dotkliwe obowiązki, z którymi związane jest istotne ingerowanie w sferę wolności i praw człowieka (w tym zwłaszcza informacyjnych), w tajemnice ustawowo chronione, gwarancje dotyczące postępowań i zgromadzonych w ich toku materiałów, w zaufanie do uczestników obrotu gospodarczego, którego elementem jest poszanowanie tajemnicy przedsiębiorstwa. Dokonane tu ustalenia co do szerokiej interpretacji art. 16 ust. 1 u.PK w odniesieniu do jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego ukazują potencjał interpretacyjny tego przepisu, którego efekt uznać należy za co najmniej niepokojący dla tych jednostek, ponieważ nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, jakie ciążą na nich obowiązki i kto jest podmiotem zobowiązanym.

3. Przedmiotowy zakres dostępu

Przewodniczący lub wyznaczeni przez niego członkowie Komisji mają „dostęp do wszystkich – łącznie z materiałami archiwalnymi, zawierającymi informacje niejawnie oraz tajemnicę przedsiębiorstwa – materiałów akt postępowań przygotowawczych i sądowych, informacji z działań operacyjnych, a także do innych dokumentów

¹⁰ Zob. C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2017, komentarz do art. 9.

¹¹ M. Augustyniak, T. Moll, *Komentarz do art. 18 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX 2012, nt 19.

niezbędnych do wykonywania zadań Komisji”. Analizując zakres obowiązku informacyjnego od strony przedmiotowej, wskazać należy, że katalog ten ma charakter otwarty. Samorząd terytorialny¹² zobowiązany jest zapewnić dostęp do wszystkich materiałów, w tym innych dokumentów. Ze względu na to, że samorząd terytorialny nie prowadzi postępowań przygotowawczych ani postępowań sądowych – nie dysponuje ich aktami. To samo dotyczy informacji z działań operacyjnych. Jednocześnie prowadzi on postępowania administracyjne, w tym m.in. z zakresu pomocy społecznej lub postępowania podatkowe i gromadzi dokumentację, w tym finansową, obrazującą jego działanie, ale i dotyczącą sfery prywatności jednostek oraz tajemnic prawnie chronionych.

Słowa komentarza wymaga użyty przez ustawodawcę zwrot „wszystkich materiałów” i to jeśli chodzi o znaczenie słowa zarówno „wszystkie”, jak i „materiały”. Analizę należy rozpocząć od pojęcia materiałów z tego względu, że stanowi ono trzon przywołanego zwrotu, zaś to, co zakwalifikujemy jako jego desygnaty, będzie przedmiotem dostępu Komisji oraz skorelowanego z nim obowiązku udostępnienia ze strony podmiotów zobowiązanych. Przedmiotem dostępu są „materiały”. Pojęcie to nie podlega definiowaniu w art. 2 u.PK, zawierającym sformułowane na potrzeby tego aktu prawnego definicje legalne. Mieści ono w swym zakresie przedmiotowym akta, informacje oraz „inne dokumenty”, zakresu tego nie wyczerpując. Ustawodawca w innych przepisach prawa określających obowiązki informacyjne podmiotów publicznych się nim nie posługuje¹³.

Wyjątek stanowią materiały archiwalne. Słowo „materiał” w języku naturalnym oznacza, po pierwsze, „to, z czego się wytwarza lub z czego się składają albo powstają jakieś rzeczy lub obiekty”, po drugie „tkaninę lub dzianinę”, po trzecie „zbiór wiadomości i danych z jakiejś dziedziny”¹⁴. Ze względu na charakter podejmowanych rozważań właściwy jest wybór trzeciego ze wskazanych znaczeń. Jest ono jednak bardzo ogólne i niewystarczające. Wymaga więc doprecyzowania.

Jak już wspomniano, pojęcie materiałów w przepisach prawa jest używane przede wszystkim w kontekście materiałów archiwalnych i na gruncie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach jest definiowane. Ustawodawca przyjmuje, że obejmuje ono wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencję, dokumentację finansową, techniczną i statystyczną, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵ oraz inną dokumentację, bez względu na sposób jej wytworzenia, mającą znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, rozwoju życia społecznego i gospodarczego, działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie¹⁶. Rozumienie tego

¹² Katalog podmiotów zobowiązanych został opisany powyżej. W dalszej części artykułu używamy pojęcia samorządu terytorialnego dla ustalenia zakresu podmiotowego obejmującego opisane powyżej organy samorządu terytorialnego i inne samorządowe jednostki organizacyjne.

¹³ Pojęcie materiałów występuje również w samorządowych ustawach ustrojowych w art. 24 ust. 2 u.s.g., art. 21 ust. 2a u.s.p., art. 23 ust. 3b u.s.w. Przepisy te stanowią o prawie radnego do informacji. Radni mogą uzyskać informacje i materiały. Pojęcie to nie jest jednak w przepisach tych definiowane, zagadnienia tego nie doprecyzowują też literatura i orzecznictwo. Podobnie jest w art. 19 ust. 1 ustawy z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.).

¹⁴ Internetowy Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/materia%C5%82.html> (dostęp: 12.08.2023 r.).

¹⁵ Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 57).

¹⁶ Art. 1 ustawy z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.).

pojęcia jest więc szerokie. W innych przepisach prawa pojęcie materiału jest używane wraz z przymiotnikiem je dookreślającym. Jednocześnie ustawodawca, ustalając zbiorczą kategorię obejmującą wymienione pojęcia cząstkowe, nie posłużył się pojęciem dokumentu. W odróżnieniu od „materiałów” jest ono definiowane w przepisach prawa. Można by więc było dokonać jego zdefiniowania w ustawie o Państwowej Komisji w analogiczny sposób do tego, jak czyni to ustawodawca w odniesieniu do pojęcia funkcjonariusza publicznego (art. 2 pkt 2 u.PK).

Na potrzeby dalszych rozważań warto dokonać krótkiego przeglądu definicji dokumentu. Zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny¹⁷ dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. W ten sposób ustawodawca zerwał z tradycyjnym rozumieniem tego pojęcia jako informacji utrwalonej wyłącznie w postaci pisma, dając przyzwolenie na szerokie ujęcie dokumentu. Definicja ma charakter technicznie neutralny¹⁸. W konsekwencji treść dokumentu może zostać dowolnie ujawniona, np. poprzez znaki graficzne, dźwięk lub obraz, a także utrwalona na dowolnym nośniku, np. papierze, skórze, drewnie, metalu, urządzeniu informatycznym umożliwiającym nagranie i odtwarzanie głosu, dysku komputera, karcie pamięci, płycie DVD, serwerze i przy pomocy dowolnych środków, np. pióra, komputera lub telefonu komórkowego. Nie ma wymogu podpisania dokumentu¹⁹. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego²⁰

„dokument” oznacza: dowolną treść niezależnie od jej nośnika (papier lub forma elektroniczna lub zapis dźwiękowy, wizualny bądź audiowizualny) lub dowolną część tej treści.

Analizując ponadto treść art. 16 ust. 1 u.PK, możemy stwierdzić, że dokumenty mieszczą się w pojęciu materiału, lecz nie wyczerpują jego zakresu. Przy poszukiwaniu treści normatywnej tego określenia wątpliwości mogą dotyczyć zarówno jego formy, jak i postaci²¹. Forma jest sposobem wyrażenia treści – informacji. Można więc mówić o formie tekstowej, której istotą jest wyrażenie przekazu informacji za pomocą słów i cyfr, ale również o formie graficznej, mieszanej – będącej połączeniem obu wspomnianych wcześniej form, a także dźwiękowej (audialnej) i audiowizualnej. Postać odnosi się do dokumentu, jest to jego cecha, którą określa się rodzaj nośnika, na którym treść w jakiejś formie jest utrwalona. Po utrwaleniu tej treści na jednym z nośników mamy do czynienia z dokumentem cyfrowym lub papierowym²². Powracając do kwestii rozumienia materiału, pojęcie to powinno obejmować informacje w formie tekstowej, ale Komisja może także domagać się materiałów w innej formie: graficznej, mieszanej – będącej połączeniem formy tekstowej i graficznej, dźwiękowej (audialnej) i audiowizualnej, o ile spełniają kryteria ustalone w art. 16 u.PK. Jeśli chodzi zaś o dokumenty, mogą być one udostępniane zarówno w postaci papierowej, jak i cyfrowej. Dla ustalenia na potrzeby komentowanego aktu definicji „materiału” pomocna może okazać się również pierwsza część definicji „materiałów archiwalnych”. W tym ujęciu materiałami są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia. Można więc na podstawie powyższych rozważań uznać, że pojęcie materiału

¹⁷ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

¹⁸ M. Maciejewska-Szałas, *Kilka uwag o formie i dokumentowej czynności prawnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018/39, s. 316.

¹⁹ M. Maciejewska-Szałas, *Komentarz do art. 77³ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX 2023.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172, s. 56).

²¹ Podobnie zob. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Uprawnienia Komisji...*

²² K. Wojsyk, *E-usługi publiczne, E-podręcznik*, <https://epodrecznik.mac.gov.pl/mediawiki/index.php?title=E-us%C5%82uga>, s. 9 (dostęp: 12.08.2023 r.).

obejmuje ten sam zakres przedmiotowy, co pojęcie dokumentu w rozumieniu szerokim. W tym ujęciu wydaje się, że materiał oznacza dowolną treść, niezależnie od jej nośnika (papier lub forma elektroniczna albo zapis dźwiękowy, wizualny bądź audiowizualny), lub dowolną część tej treści²³. Takie ujęcie „materiału” wiąże się więc z szerokim i neutralnym technicznie rozumieniem „dokumentu” przyjętym w Kodeksie cywilnym i obejmuje swym zakresem materiały wymienione w definicji materiałów archiwalnych.

Jednocześnie komentarza wymaga użycie przez ustawodawcę słowa „wszystkich” dla określenia materiałów. Komisja może domagać się bowiem „wszystkich materiałów”. Tym samym ustawodawca nie ograniczył zakresu przedmiotowego obowiązku informacyjnego podmiotów zobowiązanych, łącząc go z zakresem działania Komisji, a więc z postępowaniem w przedmiocie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Wydaje się jednak, że zakres pozyskiwanych danych należy oceniać z perspektywy art. 4 u.PK. Powinien on więc pozostawać w bezpośrednim związku z zadaniami Komisji ustalonymi we wskazanym przepisie i być adekwatny do tych celów. Komisja nie powinna wnioskować o dane nadmiarowe. Należy zwrócić uwagę, że do materiałów zawierających dane osobowe²⁴ ma zastosowanie art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych²⁵, określającej

zasady ich przetwarzania, a także art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 2 tego rozporządzenia, w których wskazane zostały przesłanki dopuszczalności przetwarzania danych²⁶. Udostępnianie materiałów wiąże się bowiem z ich przetwarzaniem w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO²⁷. To samo dotyczy ich przechowywania lub analizowania przez Komisję. Oznacza to, że zarówno do pozyskiwania, jak i udostępniania tych materiałów ma zastosowanie zasada minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit c RODO). Zgodnie z nią dane muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”)²⁸. Tak samo niezbędność przetwarzania stanowi kryterium spełnienia przesłanek legalizujących przetwarzanie danych osobowych na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 2 RODO. Wymóg niezbędności wynika także z konstytucyjnych gwarancji dla prawa do ochrony danych osobowych.

Zważyć należy bowiem, że zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić ani udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym²⁹. Z racji przyznanych Komisji kompetencji należy ona do kategorii władz publicznych, a co za tym

²³ Definicja ta opiera się na rozumieniu dokumentu przedstawionym w art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024.

²⁴ Szerzej zob. M. Sakowska-Baryła, *Komentarz do art. 4 pkt 1 [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, s. 71–78.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r. Nr 119, s. 1, ze zm.), dalej RODO.

²⁶ Szerzej na temat przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych osobowych ze szczególnym uwzględnieniem sektora publicznego zob. M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Proces przetwarzania danych osobowych i jego legalizacja w sektorze publicznym [w:] Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, red. M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Wrocław 2018, s. 52–78.

²⁷ Szerzej zob. K. Wygoda, *Komentarz do art. 4 pkt 2 [w:] Ogólne rozporządzenie...*, red. M. Sakowska-Baryła, s. 78–87.

²⁸ Szerzej zob. P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, LEX 2022, komentarz do art. 5 rozporządzenia nr 2016/679, nt 15–17.

²⁹ Szerzej zob. M. Sakowska-Baryła, *Konstytucyjna regulacja prawa do ochrony danych osobowych a stosowanie RODO [w:] Materialne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Toruń 2022, s. 102–107; M. Sakowska-Baryła, *Prawo do ochrony danych*, Wrocław 2015, s. 241–246.

idzie, a także z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca – jej kompetencje dostępne ograniczają się do uzyskiwania tylko takich informacji o obywatelach (tylko takich danych osobowych), które są niezbędne do realizacji celów jej działania, przy czym niezbędność tę trzeba oceniać dodatkowo z perspektywy ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego. W rozumieniu art. 51 ust. 2 informacjami niezbędnymi są te, których posiadanie przez organ warunkuje możliwość realizacji przyznaných mu kompetencji, a więc takie, które są konieczne dla organu i pozyskiwane w granicach jego kompetencji. Tym samym wymóg niezbędności informacji w demokratycznym państwie prawnym ogranicza zakres zbieranych informacji, podobnie jak ma to miejsce na gruncie zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powoduje to, że niezbędność informacji trzeba oceniać przez pryzmat jej konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać danych „niezbędnych”, zbieranych przy okazji lub „na wszelki wypadek”³⁰. W przypadku tak szeroko zakreślonego pozyskiwania informacji, w tym – śmiało rzec można – wszelkich danych osobowych znajdujących się we wszystkich materiałach i dokumentach, *a priori* zakładać należy, że dochodzić będzie do działań naruszających te konstytucyjne uwarunkowania, ponieważ tak szeroki dostęp do zasobów informacyjnych, dodatkowo bez skonkretyzowanych ograniczeń ich redystrybucji, będzie sprzyjać szerokiemu pozyskiwaniu danych osobowych i pozostałych informacji, które na gruncie innych ustaw obwarowane są licznymi ograniczeniami co do dostępu do nich, ich wykorzystywania, ujawniania czy upowszechniania³¹.

W ślad za Mariuszem Jabłońskim warto w tym miejscu wskazać, że: „Racjonalny ustawodawca to taki, który już na etapie tworzenia

prawa kieruje się nie tylko poszanowaniem postanowień konstytucyjnych, ale wiedzą (doświadczeniem), logiką oraz przewidywalnością swojego działania, a [w] konsekwencji jest w stanie odpowiednio zdiagnozować zarówno doraźne, jak i długoterminowe skutki przyjmowanej regulacji prawnej. Jednocześnie racjonalny ustawodawca powinien tworzyć normy prawne niebudzące wątpliwości (z punktu widzenia językowego i logicznego), co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych jednostce praw. Obowiązująca Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z zasadami prawidłowej legislacji przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych zasad oraz wartości”³². Analizowana ustawa znacząco odbiega od tak nkreślonego standardu, na co koniecznie baczyc muszą wszystkie podmioty, do których Komisja może zwrócić się o dostęp do zasobów informacyjnych lub o udzielenie „wszelkiej pomocy”, co dotyczy także samorządu terytorialnego. Ma to tym istotniejsze znaczenie, że z obowiązku przekazania materiałów nie zwalniają podmiotu zobowiązanego tajemnice prawnie chronione, ponieważ prawo dostępu po stronie Komisji obejmuje wszystkie materiały, w tym:

- 1) informacje niejawne,
- 2) tajemnice przedsiębiorstwa oraz
- 3) stanowiące materiały archiwalne.

Podmioty zobowiązane na podstawie art. 16 ust. 1 u.PK zapewniają dostęp do materiałów, czyli wgląd w te materiały, zapoznanie się z ich treścią, a także możliwość ich kopiowania oraz udzielają wszelkiej pomocy w wykonywaniu zadań. Wszelka pomoc może polegać na złożeniu wyjaśnień lub podjęciu innych działań zmierzających do ułatwienia pracy Komisji. W przypadku samorządu terytorialnego, a także podległych mu jednostek organizacyjnych członkom

³⁰ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 51 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, nt 4.

³¹ Szerzej A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Ustawa o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich w zakresie uprawnień informacyjnych*, LEX 2023.

³² M. Jabłoński, *Materiałna zmiana treści postanowień Konstytucji RP z perspektywy praworządności działania władz publicznych [w:] Materiałne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Toruń 2022, s. 15.

Komisji przysługuje dodatkowo prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się dokumenty i materiały, oraz wglądu w działalność tych podmiotów i podległych im jednostek (art. 16 ust. 6 u.PK)³³.

Trudno ocenić, co należy rozumieć przez zwrot „wgląd w działalność”, ponieważ ta jest dokumentowana w formie pisemnej i mieści się w kategorii dostępu do wszystkich materiałów lub ewentualnie obejmuje udzielenie wszelkiej pomocy w wykonywaniu zadań. Najpewniej od strony wykonawczej ów wgląd mógłby być realizowany podobnie, jak ma to miejsce przy realizacji indywidualnych informacyjnych uprawnień radnych, które zostały im zapewnione w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych. Na przykładzie art. 24 ust. 2 u.s.g. wskazać należy, że radny w wykonywaniu swojego mandatu ma m.in. prawo wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych. Tyle tylko, że przywołany art. 24 ust. 2 i odpowiadające mu przepisy art. 21 ust. 2a u.s.p. i art. 23 ust. 3b u.s.w. zawierają istotne zastrzeżenia, z których wynika, że tak określony wgląd może być realizowany, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób i z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej, o czym niestety nie ma mowy w przepisach ustawy o Państwowej Komisji. Wgląd w działalność, o jakiej mowa w każdym z przywołanych przepisów, nie ma skonkretyzowanej formy, co powoduje krytyczne uwagi zarówno w praktyce, jak i w literaturze, ponieważ trudno określić jednoznacznie, co on oznacza³⁴.

³³Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że do kategorii organów władzy publicznej należy zaliczyć służby specjalne. Choć trudno sobie to wyobrazić, oznacza to, że w praktyce członkowie Komisji będą mieli prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się dokumenty i materiały dotyczące wymienionych w katalogu art. 16 ust. 1 służb. Jest to sprzeczne ideą wpisaną w ich istotę, jaką jest działalność niejawną.

³⁴S. Plażek, *Komentarz do art. 24 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LEX 2022, nt 6.

Zważywszy jednak, że samorzady mają z nim do czynienia od kilku lat, przywołanie tego rozwiązania, obecnego na gruncie ustaw samorządowych, wydaje się odpowiednią metodą jego przybliżenia.

Pomocne w celach interpretacyjnych może być też zwrócenie uwagi na to, że podobne rozwiązanie zawiera art. 19 ustawy z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³⁵. Na tle tego aktu definicja zwrotu „wgląd w działalność” również rodzi wątpliwości. Jego komentatorzy wskazują, że pojęcie to powinno być traktowane jako inne dodatkowe uprawnienie. Ustawodawca w art. 19 ust. 1 wymienił bowiem prawa posłów i senatorów do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały. Z tego powodu prawo wglądu w działalność musi być interpretowane odmiennie. Przede wszystkim zapewnia ono posłom lub senatorom możliwość uczestniczenia w posiedzeniach wewnętrznych organów wskazanych podmiotów, a także innego rodzaju spotkaniach, choć oczywiście – jak to ustanowiono w art. 19 ust. 1 rzeczonej ustawy – z poszanowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Komentatorzy zauważają również, że wskazana forma aktywności posła lub senatora nie jest jedyną, która pozwoli na wgląd w działalność organów. Mogą temu służyć również inne działania. Przykładowo można tu wymienić rozmowy z pracownikami takich podmiotów, z osobami, które miały kontakt z takimi pracownikami czy też przypatrywanie się przez parlamentarzystów pracy danego podmiotu. Generalną zasadą jest tu nieutrudnianie członkom parlamentu działań, które pozwolą im na dokonanie stosownego wglądu³⁶. Analizując te uwagi w kontekście ustawy o Państwowej Komisji, tym bardziej trudno ustalić znaczenie wspomnianego zwrotu. Podmioty zobowiązane mają bowiem na gruncie tego aktu prawnego obowiązek, poza

³⁵Ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.).

³⁶P.J. Uziębło, *Komentarz do art. 19* [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

innymi już wymienionymi, udzielenia wszelkiej pomocy w wykonywaniu zadań. Oznacza to, że „wgląd w działalność” nie mieści się w zakresie treściowym sformułowania „udzielenie wszelkiej pomocy w wykonywaniu zadań”. Patrząc na to z tej perspektywy, trzeba przyznać, że dokonanie jednoznacznego ustalenia zakresu tego obowiązku jest tym trudniejsze i budzi tym większe zastrzeżenia. Pozwala również na tym tle sformułować generalny wniosek, że w ustawie o Państwowej Komisji otwarty jest nie tylko katalog podmiotów zobowiązanych. Zakres przedmiotowy obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 1 u.PK również ma taki charakter. Nie można więc ustalić go w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości. Jednocześnie ustawodawca nie wiąże go wprost z kompetencją administracyjną. Możliwy jest więc sposób rozumowania, zgodnie z którym podmioty zobowiązane powinny przekazywać Komisji materiały będące w ich posiadaniu. Kwestii tej wyraźnie nie rozstrzygnięto. Wydaje się jednak, że jest to rozwiązanie szczególne i powinno być wyraźnie ustalone w przepisie prawa. Czyni to ustawodawca w art. 4 ust. 3 ustawy z 6.06.2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁷. Zgodnie z tym przepisem obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji³⁸. Należy także zwrócić uwagę na brak doprecyzowania zakresu udzielenia wszelkiej pomocy w wykonywaniu zadań. Czy podmiot zobowiązany powinien czynić to w granicach swoich kompetencji? Takie ujęcie wydaje się być prawnie uzasadnione. Nie zostało to jednak wyraźnie ustalone.

4. Gwarancje zawarte w art. 51 ust. 2 Konstytucji a treść art. 16 u.PK

Biorąc pod uwagę powyższe, treść art. 16 u.PK daje podstawy, by formułować wątpliwości

co do zgodności tego przepisu z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, które były już wstępnie sygnalizowane. Konstytucja wprowadza w tym przepisie zasadę ograniczonego dysponowania danymi osobowymi przez władze publiczne, określając granice takiego dysponowania³⁹. Tym samym formułuje zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w zakresie zbędnym z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa⁴⁰. Rzeczono ograniczenie ingerowania władz publicznych w sferę informacyjną ma charakter podwójnie kwalifikowany, ponieważ jednocześnie informacje o obywatelach, którymi można dysponować, mają być „niezbędne” oraz mają być „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”⁴¹. Za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym informacje należałoby uznawać te, których posiadanie przez organ lub których ujawnienie przez tenże warunkuje możliwość realizacji przyznanych mu kompetencji. Są to więc informacje niezbędne dla działania organu w granicach jego kompetencji. W ten sposób wymóg niezbędności informacji w demokratycznym państwie prawnym ogranicza zakres danych i operacji dokonywanych z ich użyciem, a gromadzenia lub udostępniania informacji nie uzasadniają względy „wygody” czy wyłącznie użyteczności⁴². Te konstytucyjne gwarancje mają chronić jednostkę przed arbitralnym wkraczaniem władzy w jej sferę informacyjną. Ta zaś nie koncentruje się wyłącznie wokół imienia, nazwiska, adresu zamieszkania czy numeru ewidencyjnego PESEL, ale dotyczy każdej informacji o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, niezależnie od tego,

³⁹ E. Kulesza, *Konstytucyjne prawo do ochrony danych osobowych i jego ustawowa realizacja*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2000/7, s. 107.

⁴⁰ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002/6, poz. 83.

⁴¹ Zob. M. Wyrzykowski, *Ochrona danych – zagadnienia konstytucyjne* [w:] *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 27.

⁴² Zob. wyroki TK: z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002/6, poz. 8; z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002/6, poz. 83; z 20.06.2005 r., K 4/04, OTK-A 2005/6, poz. 64; z 11.04.2000 r., K 15/98, OTK 2000/3, poz. 86.

³⁷ Ustawa z 6.06.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

³⁸ Szerzej M. Jabłoński, K. Wygoda, *Komentarz do art. 4 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023.

jakiej materii informacja dotyczy i kim jest taka jednostka. Ochrona danych osobowych jest wszakże prawem przysługującym każdemu, bez względu na status publiczny, polityczny, społeczny czy zawodowy⁴³. Oczywiście jest, że władze publiczne dla prawidłowej realizacji zadań muszą dysponować pewnym zakresem danych osobowych nieodzownych do działania. Ich gromadzenie powinno być jednak uzasadnione potrzebami demokratycznego państwa prawnego⁴⁴, na co niestety nie oglądał się ustawodawca, formułując przepisy analizowanej ustawy. Nie wydaje się, by wszelkie informacje, materiały lub dokumenty, które może pozyskać Komisja od różnych podmiotów, w tym od samorządu terytorialnego, spełniały tak określone kryteria niezbędności.

Dla oceny, czy wskazana w tym przepisie niezbędność oceniana z perspektywy państwa demokratycznego występuje, prawo powinno wyraźnie precyzować, jakie dane mogą być pozyskane i w jakim celu, aby dopiero w stosunku do tych danych dokonać oceny ich „niezbędności”. Tak jednak w tym przypadku nie jest. Ponadto podkreślić należy, że sformułowanie w art. 51 ust. 2 Konstytucji dodatkowego warunku dopuszczalności ograniczenia prawa do ochrony danych osobowych powoduje, że jego wykładnia powinna następować łącznie z ogólnymi przesłankami ograniczeń wolności i praw z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przywołanie zasady demokratycznego państwa prawnego ma przede wszystkim wskazywać na system wartości, do którego powinni odwoływać się zarówno ustawodawca, ustanawiając ograniczenia w sferze ochrony danych osobowych, jak i władze publiczne, stosując prawo. Pozyskiwanie przez Komisję informacji ze względu na brak wymogu bezpośredniego i prawnie ustalonego związku z pracą Komisji mogą nie spełniać tego kryterium⁴⁵. Wątpliwości może rodzić rów-

niez ocena tych ograniczeń przy uwzględnieniu celu, dla którego zostały wprowadzone przy założeniu, że został on określony w art. 4 u.PK.

5. Odpowiedzialność członków Komisji co do obowiązku zachowania dyskrecji

W analizowanej ustawie niezwykle szeroko określony został zakres dostępu do różnego rodzaju i wagi zasobów informacyjnych, przy czym nie może jednak umknąć uwadze brak po stronie członków Komisji obowiązku zachowania dyskrecji (poufności, tajemnicy) zwłaszcza w odniesieniu do informacji pozyskanych od różnych podmiotów i objętych tajemnicami prawnie chronionymi lub przynajmniej zasadą podmiotowo ograniczonego dostępu. Ustawa nie statuuje wobec członków Komisji obowiązku zachowania tajemnicy np. o zbliżonym charakterze do obowiązującej kontrolerów NIK. Przepisy ustawy nie wprowadzają obowiązku zachowania w poufności informacji uzyskanych w związku z członkostwem w Komisji ani zasad zwalniania z tej tajemnicy. Ten akt prawny nie określa również zasad przetwarzania pozyskanych informacji, jak czyni to ustawodawca w odniesieniu do innych podmiotów publicznych, w tym samorządu terytorialnego. Ochrona pozyskanych materiałów będzie zapewniona w zakresie, w jakim informacje stanowią informacje niejawne. Tu bowiem ma zastosowanie system ochrony ustalony w ustawie z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁴⁶. Tak więc z perspektywy podmiotów zobowiązanych do przekazania Komisji materiałów w celu zapewnienia im właściwej ochrony przez depozytariusza – Komisję, każdorazowo ocenić należy, czy przekazywane informacje spełniają przesłanki dla ochrony, o których mowa w art. 1 w zw. z art. 5 u.o.i.n., niezależnie od ich ochrony na podstawie odrębnych przepisów. W pozostałym zakresie instytucjonalny poziom ochrony zależeć będzie bowiem od samej Komisji⁴⁷.

⁴³ M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych...*, s. 356.

⁴⁴ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 48.

⁴⁵ Szerzej A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Ustawa o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich w zakresie uprawnień informacyjnych*, LEX 2023.

⁴⁶ Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.), dalej u.o.i.n.

⁴⁷ A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Uprawnienia Komisji...*

Jednocześnie jednak w przypadku nieuprawnionego ujawnienia osobom trzecim informacji przekazanej Komisji wiązać się to może z próbą pociągnięcia do odpowiedzialności za bezprawne ujawnienie nie członków Komisji, lecz jednostkę samorządu terytorialnego. Dobrym przykładem może być tu tajemnica przedsiębiorstwa przekazana jednostce samorządu terytorialnego, co do której zobowiązała się ona do zachowania jej w poufności⁴⁸. Z tego względu i dla ograniczenia odpowiedzialności ze strony podmiotów zobowiązanych warto rozważyć, czy nie istnieją podstawy, jak już wskazano, do uznania – o ile to prawnie możliwe – przekazywanych informacji za informacje niejawne. W ten sposób bowiem w przypadku przeprowadzenia w sposób pozytywny testu szkody, o którym mowa w art. 1 w zw. z art. 5 u.o.i.n., można byłoby zwiększyć poziom ochrony dla przekazywanych informacji, dodatkowo zabezpieczając zarówno przekazywane informacje, jak i interes podmiotu zobowiązanego.

Kontynuując dalej to zagadnienie, należy zauważyć, że zgodnie z art. 13 u.PK członkowie Komisji nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji. Wydaje się, że wskazane wyłączenie nie ma zastosowania w odniesieniu do bezprawnego ujawnienia informacji. Nie sposób bowiem uznać, że ujawnianie informacji osobom trzecim lub przetwarzanie ich w innym celu niż ustalony w art. 4 u.PK stanowić będzie element działalności wchodzący w zakres sprawowania funkcji w Komisji. Te bowiem wyznacza treść normatywna art. 4 u.PK. Jednocześnie wyraźnego podkreślenia wymaga to, że bezprawne ujawnienie wiąże się z odpowiedzialnością karną, o której mowa w art. 266 § 2 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny⁴⁹. Funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli

„zastrzeżone” lub „poufne” albo informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. W ten sposób ustawodawca kształtuje obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej *sensu largo*, a zatem obejmuje informacje, z którymi określona osoba zapoznała się z uwagi na pełnioną funkcję (np. kierowniczą), wykonywaną pracę (np. w służbie zdrowia), prowadzoną działalność publiczną (np. poselską, senatorską), społeczną (np. w organizacjach społecznych), gospodarczą lub naukową⁵⁰. Przedmiotem ochrony w przywołanym przepisie jest poufność informacji oraz stosunek zaufania pomiędzy dysponentem a depozytariuszem informacji, który jest warunkiem prawidłowości wykonywania określonych zawodów, pełnienia funkcji czy prowadzenia pewnych działalności⁵¹. W przestępstwie stypizowanym w art. 266 k.k. przedmiotem ochrony jest dyskrecjonalność informacji – także w zakresie pracy Komisji. Nie wyłącza jej art. 13 u.PK, ponieważ ujawnianie informacji osobom nieuprawnionym czy też jej przetwarzanie w innym celu niż ustalony w art. 4 u.PK nie mieści się w zakresie wyłączenia, to bowiem odnosi się wyłącznie do działalności wchodzącej w zakres sprawowania funkcji w Komisji. Ze względu na to, że art. 13 ma charakter wyjątku, nie należy go zgodzić z zasadą *exceptiones non sunt extentendae* traktować rozszerzająco. Dlatego też pomimo braku sformułowanego wprost obowiązku zachowania dyskrecji, zważywszy na treść art. 266 § 2 k.k. można zrekonstruować obowiązek zachowania w poufności informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności służbowych w zakresie pracy Komisji, której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes. Do tej kategorii będą należeć informacje objęte prawem do prywatności, stanowiące informacje

⁴⁸ Zob. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Umowy cywilnoprawne z klauzulami poufności w procesie udostępniania informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021/10.

⁴⁹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.), dalej k.k.

⁵⁰ J. Piórkowska-Flieger, *Komentarz do art. 266 [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2016.

⁵¹ P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 266 [w:] Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX 2023.

niejawne oraz tajemnice prawnie chronione, w tym tajemnica przedsiębiorstwa⁵².

6. Dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 16 ust. 1 u.PK

Przepisy prawa zawierają zasadę współdziałania między organami władzy publicznej. Owo współdziałanie wynika z preambuły Konstytucji RP⁵³. Stanowi ono jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Według Leszka Garlickiego nakaz współdziałania władz stanowi jedną z czterech podstawowych zasad (oprócz poszanowania wolności i sprawiedliwości, dialogu społecznego i zasady pomocniczości) treści Konstytucji⁵⁴. W ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁵ obowiązek współdziałania przyjął formę zasady wyrażonej w art. 7b. W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności

sprawy. Także inne przepisy prawa wprowadzają obowiązek takiego współdziałania. Jednym z jego elementów jest wymiana informacji. Nie dotyczy to jednak informacji prawnie chronionych, w tym objętych tajemnicami ustawowymi. Na podstawie analizy przepisów prawa można sformułować generalny zakaz udostępniania informacji prawnie chronionych. Jest on znoszony przez przepisy szczególne określające, po pierwsze, komu (zakres podmiotowy) informacje mogą być przekazane, po drugie – w jakim zakresie (zakres przedmiotowy), po trzecie – w jakim celu mogą być one udostępnione, ewentualnie w jakim trybie. Warunków tych nie spełnia art. 16 u.PK. Jednocześnie w ustawie brak – o czym była mowa – przepisów chroniących informacje pozyskane od podmiotów zobowiązanych. Jednocześnie przepis ten nakazuje podmiotom zobowiązanym przekazać wszelkie materiały łącznie z materiałami archiwalnymi⁵⁶, zawierającymi informacje niejawne oraz tajemnice przedsiębiorstwa⁵⁷. W tym zakresie można więc uznać, że istnieje obowiązek udostępnienia. Jest on jednak zamknięty przedmiotowo i odnosi się do wymienionych wprost w art. 16 ust. 1 u.PK kategorii informacji.

W związku z powyższym wydaje się, że można sformułować wnioszek, iż jeżeli przepis szczególny określa zasady dostępu do określonych kategorii informacji, to ma on pierwszeństwo przed zastosowaniem art. 16 u.PK, który ma charakter ogólny, gdy chodzi o kategoryzację zakresu i treści informacji, do których Komisja ma mieć dostęp. W przypadku przyjęcia takiego rozumowania oznacza to, że generalny nakaz udostępniania materiałów Komisji ma zastosowanie pod warunkiem, że przepis szczególny nie zawiera odmiennych uregulowań w tym zakresie. Obowiązek ten nie dotyczy wprost wymienionych w art. 16 u.PK informacji – tzn. materiałów archiwalnych, informacji niejawnych i stanowiących tajemnice przedsiębiorstwa.

⁵² *Leksykon tajemnic*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, Warszawa 2016. Zob. również K. Mordaszewski, P. Potejko, C. Rybak, A. Gryszczyńska, *Klasyfikacja podstaw prawnych obowiązku zachowania tajemnicy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016, s. 317 i n.

⁵³ Na temat współdziałania w prawie administracyjnym zob.: Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985; J. Lang, *O podstawowych metodach działania administracji i potrzebie wyodrębnienia metody współdziałania ze społeczeństwem*, „AUWr Prawo” 1985/143; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008; M. Małecka-Łyszczek, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

⁵⁴ L. Garlicki, *Komentarz do Wstępu* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 15.

⁵⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

⁵⁶ Ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.).

⁵⁷ Ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233).

W pozostałym zakresie należy każdorazowo określić relację między art. 16 ust. 1 u.PK i innym przepisem prawa oraz dokonać oceny, czy ten przepis spełnia warunki *lex specialis*. Regułą merytoryczną stosuje się bowiem wtedy, gdy zakresy zastosowania norm pozostają w stosunku zawierania się, czyli nadrzędności bądź podrzędności. W konsekwencji zakres *lex specialis* musi zawierać się w *lex generalis*, czyli w relacji *lex specialis* – *lex generalis* ta pierwsza oznacza normę bardziej szczegółową, a druga – bardziej ogólną⁵⁸. W tym przypadku norma określająca bardziej rygorystyczne zasady dostępu do informacji, wskazująca wyraźnie, jakim podmiotom może być ona udzielona, w jakim celu i w jakim zakresie, w razie uznania ją za *lex specialis*, w konkretnej sytuacji będzie miała pierwszeństwo przed art. 16 ust. 1 u.PK. Oznacza to, że Komisja będzie mogła uzyskać wszelkie materiały, chyba że *lex specialis* określa odrębne zasady dostępu do wskazanej w nim informacji. W tym zakresie podmiot zobowiązany będzie udostępniał informacje wyłącznie na zasadach w nim określonych, w pozostałym – wszelkie informacje. Norma art. 16 u.PK nakłada na podmioty zobowiązane obowiązek

udzielenia informacji, przed jej zastosowaniem trzeba jednak każdorazowo ocenić, czy pierwszeństwa nie ma norma szczególna.

7. Podsumowanie

Przepisy prawa określające działanie Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście możliwości uzyskiwania informacji od organów władzy publicznej należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Po pierwsze, istnieją uzasadnione wątpliwości co do jego sprzeczności z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Po drugie, zarówno katalog podmiotów zobowiązanych, jak i zakres pozyskiwanych informacji są niedookreślone, co może stanowić podstawę do naruszeń konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Po trzecie, członkowie Komisji nie są wprost zobowiązani do zachowania dyskrekcji w zakresie pozyskanych w związku z pracą w Komisji informacji. Obowiązek ten należy rekonstruować w oparciu o wykładnię systemową. Po czwarte, art. 16 ust. 1 u.PK wyznacza obowiązki podmiotów zobowiązanych. Z tym jednak zastrzeżeniem, że w zakresie, w jakim ma pierwszeństwo norma szczególna, powinna być ona zastosowana przed art. 16 ustawy. Nie dotyczy to jednak wyraźnie wymienionych w treści art. 16 ust. 1 kategorii informacji, takich jak materiały archiwalne, informacje niejawne i tajemnica przedsiębiorstwa.

⁵⁸ B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, nt 3.

Abstract

Information duties of territorial self-government units in the Act on the state commission for investigating Russian influences

Dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń – is a professor at the Department of Administrative and Territorial Self-Government Law at the Faculty of Law and Administration of Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9788-0988>; e-mail: a.piskorz.ryn@uksw.edu.pl

Dr hab. Marlena Sakowska-Baryła – is a legal counsel, partner of Sakowska-Baryła, Czaplńska Kancelarii Radców Prawnych sp. p., editor-in-chief of the 'ABI Expert' quarterly, Warsaw, Poland.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3982-976X>; e-mail: m.sakowskabaryla@kancelariasbc.pl

The article constitutes a discussion of the information obligations of territorial self-government units on the basis of the Act on the state commission for investigating Russian influences on the

internal security of the Republic of Poland for 2007–2022. It presents who is subject to this obligation and the subject matter of the obligation. It shows that the legislator lays down an open-ended list of obliged entities. It simultaneously leaves the scope of the subject matter of this obligation open, while the commission has the right to demand any materials. Article 16 of the Act was assessed for compliance with Article 51, para. 2 of the Polish Constitution taking this into account. The considerations taken up in the article justify the claim that this provision does not comply with the constitutional template. The matter of the liability of the commission's members for the illegal disclosure of information provided to them has also been addressed. It was acknowledged that, despite the failure of the Act to introduce confidentiality of a member of the commission with regard to the information obtained in connection with its work, its members are obliged to keep the information provided to them confidential. This obligation is not explicitly laid down in the Act and must be reconstructed on the basis of a systemic interpretation.

Keywords: *information obligations, state commission for investigating Russian influences, legally protected secrets, information autonomy*

Bibliografia/References

- Augustyniak M., Moll T., *Komentarz do art. 18 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX 2012
- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2017
- Boć J., *Instytucja [w:] Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, LEX 2022
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 51 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tułaja, LEX 2021
- Garlicki L., *Komentarz do Wstępu [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007
- Jabłoński M., *Materialna zmiana treści postanowień Konstytucji RP z perspektywy praworządności działania władz publicznych [w:] Materialne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Toruń 2022
- Jabłoński M., Wygoda K., *Komentarz do art. 4 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023
- Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 266 [w:] Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX 2023
- Kulesza E., *Konstytucyjne prawo do ochrony danych osobowych i jego ustawowa realizacja*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2000/7
- Lang J., *O podstawowych metodach działania administracji i potrzebie wyodrębnienia metody współdziałania ze społeczeństwem*, „AUWr Prawo” 1985/143
- Leksykon tajemnic*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, Warszawa 2016
- Maciejewska-Szałas M., *Kilka uwag o formie i dokumentowej czynności prawnej*, „Gdańskie Studnia Prawnicze” 2018/39
- Maciejewska-Szałas M., *Komentarz do art. 77³ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX 2023
- Małecka-Łyszczek M., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej [w:] Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012

- Mordaszewski K., Potejko P., Rybak C., Gryszczyńska A., *Klasyfikacja podstaw prawnych obowiązku zachowania tajemnicy* [w:] *Jauność i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008
- Piórkowska-Flieger J., *Komentarz do art. 266* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2016
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Umowy cywilnoprawne z klauzulami poufności w procesie udostępniania informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021/10
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Uprawnienia Komisji wobec organów i instytucji publicznych w celu badania wpływów rosyjskich w RP*, LEX 2023
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Ustawa o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich w zakresie uprawnień informacyjnych*, LEX 2023
- Plażek S., *Komentarz do art. 24* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LEX 2022
- Sakowska-Baryła M., *Komentarz do art. 4 pkt 1* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018
- Sakowska-Baryła M., *Konstytucyjna regulacja prawa do ochrony danych osobowych a stosowanie RODO* [w:] *Materiałne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Toruń 2022
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022
- Sakowska-Baryła M., *Prawo do ochrony danych*, Wrocław 2015
- Sakowska-Baryła M., Wygoda K., *Proces przetwarzania danych osobowych i jego legalizacja w sektorze publicznymi* [w:] *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, red. M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Wrocław 2018
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/materia%C5%82.html>
- Uziębło P.J., *Komentarz do art. 19* [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014
- Wojciechowski B., *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015
- Wojsyk K., *E-usługi publiczne, E-podręcznik*, <https://epodrecznik.mac.gov.pl/mediawiki/index.php?title=E-us%C5%82uga>
- Wygoda K., *Komentarz do art. 4 pkt 2* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010
- Wyrzykowski M., *Ochrona danych – zagadnienia konstytucyjne* [w:] *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999