

Ewelina Gierach

## **Dostęp radnych gminy do treści wydawanych przez wójta upoważnień do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”<sup>1</sup>**

Access by commune councillors to the contents of authorisations issued by a commune mayor concerning the access to classified information with the “restricted” clause

The list of persons employed at the commune office and having access to classified information with the “restricted” clause shall be maintained by the representative for the protection of classified information. Access to the information contained in the indicated list has been significantly restricted by the legislator. The enumerative indication of the entities to which access to the contents of the list maintained by the representative may be granted excludes the possibility of making the contents of this document available to councillors. This makes it the more necessary to recognize that access by councillors to the contents of authorisations issued by the mayor in this respect is excluded.

**Keywords:** councillor, commune, classified information

Wykaz osób zatrudnionych w urzędzie gminy i posiadających dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” prowadzi pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych. Dostęp do informacji zawartych we wskazanym wykazie został przez ustawodawcę znacznie ograniczony. Enumeratywne wskazanie podmiotów, którym może być udzielony dostęp do treści prowadzonego przez pełnomocnika wykazu, wyklucza możliwość udostępnienia treści tego dokumentu radnym. Tym bardziej należy uznać, że wykluczony jest dostęp radnych do treści wydawanych przez wójta upoważnień w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** radny, gmina, informacje niejawne

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,  
Katedra Prawa Konstytucyjnego, WARSZAWA, POLSKA ■  
e.gierach@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2689-786X>

## **Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytanie: „czy radny gminy wiejskiej ma prawo zapoznać się z wydanymi upoważnieniami na dostęp do in-

<sup>1</sup> *Opinia prawna w sprawie dostępu radnych gminy do informacji zawartych w treści wydawanych przez wójta upoważnień do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”* sporządzona 17 lipca 2023 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni; BAS-WAP-1418/23.

formacji niejawniej, ich treścią oraz informacją o osobach, które takowy dostęp uzyskały w danym Urzędzie Gminy?”

## Uzasadnienie prawne

1. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 40; dalej: u.s.g.m.) „[w] wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz 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, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”.

Przepis ten został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130, ze zm.) i jest stosowany od kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca weszła w życie. Nie oznacza to jednak, że wcześniej radni nie mieli dostępu do dokumentów, materiałów czy informacji związanych ze sprawami gminy. Jak podkreślił B. Dolnicki, „nie może natomiast budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania swego mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swych obowiązków. Dodajmy też, że niekiedy dane te mogą mieć charakter bardzo szczegółowy, przetworzony lub uwzględniający zmiany niektórych informacji w czasie i przestrzeni, jak np. w odniesieniu do procedury uchwalania budżetu gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych lub programów rozwoju, udzielania wójtowi absolutorium, w sprawach podatków i opłat czy w niektórych sprawach majątkowych gminy”<sup>2</sup>.

Na mocy przytoczonego wyżej art. 24 ust. 2 u.s.g.m. radnemu gminy przysługują trzy uprawnienia o charakterze informacyjnym: 1) prawo uzyskiwania informacji i materiałów; 2) prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały; 3) prawo wglądu w działalność urzędu, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz spółek z udziałem gminy oraz spółek

<sup>2</sup> B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 404.

handlowych z udziałem gminnych osób prawnych. Uprawnienia te nie mają, co istotne, absolutnego charakteru. Ich zakres wyznacza: wykonywanie mandatu radnego, dobra osobiste innych osób oraz przepisy o tajemnicach prawnie chronionych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „[p]rzez wykonywanie mandatu radnego należy rozumieć wszystkie działania podejmowane przez radnego od chwili złożenia ślubowania do utraty mandatu, które bezpośrednio wiążą się z udziałem w pracach organu stanowiącego, jego komisji lub innych gremiów, o ile bierze on w nich udział na podstawie statutu, uchwał organu stanowiącego lub innych przepisów prawa jako członek rady (sejmiku), a także – z utrzymywaniem więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Innymi słowy, na wykonywanie mandatu radnego składają się działania służące realizacji jego uprawnień i obowiązków, które stanowią element szeroko rozumianego procesu decyzyjnego w radzie (sejmiku)”<sup>3</sup>.

Uprawnienia o charakterze informacyjnym, nawet jeżeli ich egzekwowanie ma związek z wykonywaniem przez radnego mandatu, nie mogą naruszać dóbr osobistych innych osób. Przez dobra osobiste należy przy tym rozumieć uznane przez system prawa wartości, które obejmują fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, nieodłącznie związane z człowiekiem, bez względu na jego stan psychiczny i stopień wrażliwości<sup>4</sup>. Przykładowe wyliczenie dóbr osobistych zawiera art. 23 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.). Są to: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, a także twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Uprawnienia te nie mogą ponadto naruszać tajemnic prawnie chronionych, a zatem informacji, w stosunku do których przepisy obowiązującego prawa formułują zakaz przekazywania. Do tak rozumianych tajemnic należy między innymi tajemnica adwokacka, radcowska, notarialna, lekarska, pielęgnarska, pocztowa, skarbowa, statystyczna czy zakazy wynikające z przepisów ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 756, ze zm.; dalej: u.o.i.n.).

2. Postawione pytanie dotyczy „upoważnień na dostęp do informacji niejawnej”.

W myśl art. 21 ust. 4 u.o.i.n. dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo zlecenie prac związanych z dostępem danej osoby do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” może nastąpić po pisemnym upoważnieniu przez kierownika jednostki organizacyjnej, jeżeli nie ma ta osoba poświadczenia bezpieczeństwa, oraz odbyciu przez nią szkolenia w zakresie ochrony informacji

<sup>3</sup> Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 64.

<sup>4</sup> Tak Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 157.

niejawnych. Z uwagi na fakt, że tryb ten nie przewiduje przeprowadzenia postępowania sprawdzającego, ma on w istocie charakter uproszczony. Rozwiązanie to ma ponadto charakter fakultatywny (świadczy o tym sformułowanie „może”), czyli jest uzależnione przede wszystkim od stanowiska kierownika jednostki organizacyjnej, który decyduje podejmując samodzielnie i na własne ryzyko.

Na mocy art. 33 ust. 3 u.s.g.m. kierownikiem urzędu gminy jest wójt. To zatem wójt jest organem wydającym na podstawie art. 21 ust. 4 u.o.i.n. upoważnienie do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” wobec pracowników urzędu gminy, których stanowisko wymaga dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. Ta sfera aktywności wójta bez wątpienia stanowi przejaw „działalności urzędu”, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g.m.

Treść art. 21 ust. 4 pkt 1 u.s.g.m. nie wskazuje wprost, jakie elementy powinno zawierać pisemne upoważnienie kierownika jednostki organizacyjnej. Mając jednak na względzie art. 29 ust. 2 tego aktu, można wnioskować, iż powinny się w nim znaleźć, takie dane jak: 1) oznaczenie jednostki organizacyjnej; 2) data i miejsce wydania; 3) podstawa prawna; 4) imię (imiona), nazwisko, PESEL i imię ojca osoby upoważnionej; 5) cel wydania (np. wykonanie określonego zadania) bądź okres, na jaki upoważnienie zostaje wydane (wskazanie konkretnych dat albo wydarzenia, które spowoduje utratę ważności upoważnienia, np. „na czas zatrudnienia w jednostce organizacyjnej”); 5) pieczętka i podpis kierownika jednostki organizacyjnej<sup>5</sup>.

Co ważne, art. 15 ust. 1 pkt 8 u.d.i.n. przewiduje, że do zadań pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych (który podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej) należy prowadzenie aktualnego wykazu osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostce organizacyjnej albo wykonujących czynności zlecone, które mają uprawnienia do dostępu do informacji niejawnych, oraz osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub je cofnięto. Prowadząc ten wykaz, pełnomocnik ochrony powinien zwrócić szczególną uwagę na aktualność zawartych w nim danych, ich zakres oraz na to, kto może mieć do nich dostęp. Wykaz ten daje kierownikowi jednostki oraz pełnomocnikowi ochrony pełną wiedzę niezbędną do sprawowania skutecznej kontroli nad tym, kto i jakie uprawnienia w zakresie dostępu do informacji niejawnych w jednostce posiada. Dzięki tej wiedzy wójt może zarządzać uprawnieniami i stosownie do potrzeb wydawać upoważnienia do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. Pełnomocnik ochrony dysponuje natomiast informacjami niezbędnymi do sprawowania kontroli prawidłowości

<sup>5</sup> Zob. ewidencje, przechowywanie i udostępnianie akt postępowań sprawdzających, informacje dostępne na stronie BIP Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: <https://bip.abw.gov.pl/bip/informacje-niejawne-1/nadzor-nad-systemem-oc/ewidencje-przechowywan/149,EWIDENCJA-PRZECHOWYWANIE-I-UDOSTEPNIANIE-AKT-POSTEPOWAN-SPRAWDZAJACYCH.html> [dostęp 17 lipca 2023 r.].

prowadzenia ewidencji informacji niejawnych, materiałów i obiegu dokumentów niejawnych oraz zapewnienia warunków, by z informacjami niejawnymi zapoznawały się wyłącznie osoby uprawnione. Ustawodawca nie określił, w jakiej formie powinien być prowadzony wykaz, pozostawiając w tym względzie swobodę pełnomocnikowi ochrony. Może być to zatem zarówno forma papierowa, jak i elektroniczna.

Dla odpowiedzi na pytanie przedstawione na wstępie opinii istotne znaczenie ma fakt, że dostęp do informacji zawartych we wskazanym wyżej wykazie został przez ustawodawcę znacznie ograniczony. W świetle art. 73 ust. 3 u.o.i.n. dane z wykazów są udostępniane na pisemne żądanie wyłącznie sądowi lub prokuratorowi dla celów postępowania karnego, właściwemu organowi w celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości postępowania sprawdzającego, właściwemu organowi w celu rozpatrzenia odwołania lub zażalenia, sądowi administracyjnemu w związku z rozpatrywaniem skargi oraz służbom i instytucjom uprawnionym do realizacji poszerzonych postępowań sprawdzających dla celów postępowania sprawdzającego oraz postępowania bezpieczeństwa przemysłowego. W związku z treścią tego przepisu pełnomocnik ochrony powinien dbać o to, by także w ramach jednostki, w której wykaz jest prowadzony, dane te nie były powszechnie dostępne, i by zapoznawać się mogły z nimi jedynie osoby prowadzące wykaz.

## Podsumowanie

- Na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.gm. radny ma prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy w ramach wykonywanego przez niego mandatu, o ile nie narusza dóbr osobistych innych osób oraz przepisów o tajemnicach prawnie chronionych.
- Na mocy art. 33 ust. 3 u.s.gm. kierownikiem urzędu gminy jest wójt. Jest to zatem organ wydający, na podstawie art. 21 ust. 4 u.d.i.n., upoważnienia do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” wobec pracowników urzędu gminy, których stanowiska wymagają dostępu do tego rodzaju informacji niejawnych. Ta sfera aktywności wójta stanowi przejaw „działalności urzędu”, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.gm.
- Wykaz osób zatrudnionych w urzędzie gminy i mających dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” prowadzi pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych (art. 15 ust. 1 pkt 8 u.d.i.n.). Dostęp do informacji zawartych we wskazanym wyżej wykazie został przez ustawodawcę znacznie ograniczony. Enumeratywne wskazanie podmiotów, którym może być udzielony dostęp do treści prowadzonego przez pełnomocnika wykazu, wyklucza możliwość udostępnienia treści tego dokumentu radnym. Tym bardziej za wykluczony uznać należy dostęp radnych do treści wydawanych przez wójta upoważnień w tym zakresie.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 40, ze zm.

Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 756, ze zm.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130, ze zm.

### Literatura

B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.

Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015.

### Inne

Strona BIP Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ewidencja, przechowywanie i udostępnianie akt postępowań sprawdzających, <https://bip.abw.gov.pl/bip/informacje-niejawne-1/nadzor-nad-systemem-oc/ewidencje-przechowywan/149,EWIDENCJA-PRZECHOWYWANIE-I-UDOSTEPNIANIE-AKT-POSTEPOWAN-SPRAWDZAJACYCH.html>.