

Paweł Górecki

Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: pawelgorecki@op.pl

Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego w działalności orzeczniczej szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w pierwszej instancji

STRESZCZENIE

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) ma obowiązek posługiwania się procedurami opisanymi w aktach normatywnych i wewnętrznych regulacjach. Jedną z nich jest postępowanie administracyjne ogólne zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego (kpa). Z uwagi na specyfikę zagadnień oraz specjalność organu prowadzącego postępowanie, ustawodawca zdecydował, że postępowania administracyjne prowadzone przez szefa ABW będą opierały się przede wszystkim na regulacjach zawartych w aktach normatywnych odrębnych, a kpa będzie jedynie elementem uzupełniającym, ale niezwykle istotnym, gdyż gro instytucji procesowych jest zaczerpniętych właśnie z tego kodeksu.

SŁOWA KLUCZOWE

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, postępowanie administracyjne

Podstawowym zadaniem Polski jest zapewnienie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W tym celu zostały stworzone instytucje, które tworzą jeden system bezpieczeństwa państwa i zostały przez ustawodawcę wyposażone w szeroki katalog kompetencji umożliwiających realizację tego zadania na wszystkich możliwych płaszczyznach. Niezwykle istotnym i newralgicznym fragmentem tego systemu są służby specjalne. W systemie prawa polskiego żaden obowiązujący akt normatywny nie podaje jednolitej definicji służb specjalnych. W ślad za W. Łepkowskim można stwierdzić, że pod ogólną nazwą służby specjalne rozumie się cywilne i wojskowe wyspecjalizowane instytucje organizujące i prowadzące działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze¹. Na gruncie ustawodawstwa polskiego można spotkać definicję podmiotową, która w swej treści ogranicza się jedynie do wymie-

1 W. Łepkowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2013, s. 65.

nienia poszczególnych administracji stanowiących służby specjalne. Ma to miejsce w art. 11 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w którym do katalogu szczególnych organów bezpieczeństwa zakwalifikowano: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego². Z uwagi na zakres zadań i terminologię używaną w nazwach poszczególnych służb specjalnych, można je podzielić dychotomicznie na cywilne, do których należą: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, oraz wojskowe: Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiedzialna jest za ochronę porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę informacji niejawnych. Zajmuje się aspektami bezpieczeństwa wewnętrznego, teleinformatycznego oraz ekonomicznego. Agencja Wywiadu zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne, identyfikowane z obronnością, niepodległością czy nienaruszalnością terytorium państwa oraz pozycji Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej. Z kolei Centralne Biuro Antykorupcyjne podejmuje czynności mające na celu zwalczanie korupcji w życiu gospodarczym i publicznym oraz zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Służba Kontrwywiadu Wojskowego stanowi instytucję właściwą w sprawach obronności kraju, zdolności bojowej i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP oraz pozostałych jednostek organizacyjnych nadzorowanych bądź podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Służba Wywiadu Wojskowego realizuje zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa, ochrony przed zagrożeniami związanymi z jego obronnością bądź zagrożeniami godzącymi w zdolność bojową Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej i przez niego nadzorowanych³.

Szczegółowy zakres zadań ABW, jaki został nakreślony w art. 5 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, nie pozostawia wątpliwości, że jest to instytucja o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa Polski. Szeroki wachlarz zadań ABW spowodował, że jest to największa instytucja realizująca funkcję ochronną wobec państwa. ABW zostały przede wszystkim przydzielone działania związane z walką z zagrożeniami wewnętrznymi. „Bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje działania kontrwywiadowcze, mające na celu rozpoznanie zagrożeń ze strony obcych służb specjalnych, działania gwarantujące bezpieczeństwo ekonomiczne, ochronę przed działaniami terrorystycznymi oraz proliferację broni masowego rażenia”⁴. W ramach utrzymania ładu wewnętrznego ABW dokonuje czynności analityczno-informacyjnych, dochodzeniowo-śledczych, ochronno-kontrolnych, a także operacyjno-rozpoznawczych⁵. Mając na uwadze, że służby

2 Ustawa z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. DzU z 2016 r, poz. 1897).

3 A. Hernacka, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problematyki*, <http://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3412/> (dostęp 20.01.2017), s. 167–168.

4 Z. Grzegorowski, *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość”, t. VIII, s. 47, www.studiagdanskie.gwsh.gda.pl/tom8/studia%20VIII%2045-64%20grzegorowski.pdf (dostęp 20.01.2017).

5 Ł. Skoneczny, *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 27.

specjalne są najważniejszym źródłem informacji oraz mają w państwie eliminować niebezpieczeństwo o najwyższym znaczeniu, służby te powinny wzajemnie się uzupełniać oraz ze sobą współpracować, a także być sytuowane na strategicznym poziomie zarządzania, pośród najwyższych organów administracji państwowej⁶.

Pośród wielu zadań ABW wskazanych w powyższej ustawie znajduje się m.in. ochrona informacji *niejawnych* oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji *niejawnych* w stosunkach międzynarodowych (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu). To zadanie jest wykonywane w oparciu o ustawę o ochronie informacji *niejawnych*⁷, w której zostały uregulowane zasady, rodzaje i sposób przeprowadzania postępowań sprawdzających i procedury ochrony fizycznej, teleinformatycznej informacji *niejawnych* oraz m.in. kodeks postępowania administracyjnego. Procedura administracyjna jest także wykorzystywana w uregulowaniu relacji socjalnych między funkcjonariuszem a ABW, dotyczących zakwaterowania.

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, mimo że jest to służba specjalna, ma obowiązek posługiwania się procedurami opisanymi w aktach normatywnych i wewnętrznych regulacjach. Jednak nie cała działalność ABW podlega procedurom opisanym w przepisach powszechnie obowiązujących. Przepis art. 9 ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wyłącza spod obowiązywania przepisów o finansach publicznych, rachunkowości i zamówieniach publicznych ponoszenie kosztów działań *niejawnych*. Nie znaczy to, że środki finansowe na ten cel mogą być wydawane poza jakąkolwiek kontrolą. W tym przypadku będą one ponoszone z funduszu operacyjnego w oparciu o wewnętrzne regulacje służby.

Pozostaje poza wszelką dyskusją fakt, że każda administracja, także służby specjalne, musi posługiwać się procedurami o różnym charakterze i przeznaczeniu. Z punktu widzenia ogólnego procedura jest narzędziem pozwalającym na urzeczywistnienie celu w wyniku podjęcia wielu określonych czynności. W tym duchu procedurę można zdefiniować jako normy opisujące zasady i przebieg procesu. Z kolei procesem będzie powtarzalny ciąg następujących po sobie uporządkowanych czynności zmierzających do uzyskania z góry założonego celu wskazanego w procedurze. Z uwagi na postęp, jaki się dokonał na przestrzeni istnienia człowieka i jego sposobu komunikowania się, procedury przyjmą formę pisemną, gdzie postanowienia będą wyrażone za pomocą powszechnie używanego języka. Przy czym nie będzie istotny użyty nośnik – czy będzie to papier, czy też zapis elektroniczny. Procedury spełniają bardzo istotną rolę w działalności służb specjalnych. Pełnią funkcję organizacyjną, tzn. porządkują i systematyzują działania podejmowane przez wszystkie podmioty postępowania. Procedury są także gwarancją prawidłowości realizacji zadań przez ABW. Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że celem tworzenia procedur jest konieczność prawidłowego stosowania norm prawa materialnego oraz osiągnięcie stanu sprawiedliwości proceduralnej, tzn. organ podejmuje działania tylko zgodne z prawem, realizując wszelkie gwarancje uczestników postępowania.

6 A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, Abrys, Kraków 2001, s. 84.

7 Ustawa z dnia 5.08.2010 r. o ochronie informacji *niejawnych* (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1167).

Podstawowym powodem tworzenia procedur jest zwiększenie skuteczności wykonywania zadań. Procedury powinny być tworzone racjonalnie, tzn. w sposób uwzględniający warunki: społeczne, organizacyjne, polityczne, finansowe, kadrowe. Natomiast spośród postulatów odnoszących się do standardów dobrej procedury, w przypadku służb specjalnych, najistotniejsze są: racjonalność postanowień procedury, jej skuteczność i sprawność oraz przestrzeganie zasady praworządności i zasada współmierności działań administracji w stosunku do obranego celu.

Jak już wspomniano wyżej, ABW posługuje się różnymi procedurami opisanymi zarówno w aktach normatywnych powszechnie dostępnych, jak i aktach tworzonych tylko na użytek tej służby. To, która sfera działalności ABW będzie regulowana przepisami publikowanymi w dzienniku urzędowym, zależy od postanowień ustawodawcy. Jedną z nich jest prowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie ustawy dotyczącej ochrony informacji niejawnych i kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie nieuregulowanym we wskazanej wcześniej ustawie stosuje się do postępowań sprawdzających zwykłych (art. 25) i poszerzonych (art. 26), kontrolnych (art. 33) i ponownych postępowań sprawdzających (art. 32) oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego (art. 54 i następane). Drugą są bardzo istotne kwestie opisane w rozdziale 8 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. W oparciu o przepisy wspomnianego rozdziału przydział, opróżnienie lokali mieszkalnych i tymczasowych kwater, a także załatwianie spraw związanych z przyznaniem równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i za brak lokalu mieszkalnego, a także z udzieleniem pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość następuje w drodze decyzji administracyjnej, co jednoznacznie świadczy o konieczności stosowania kodeksu postępowania administracyjnego.

W każdym z powyższych postępowań szef ABW jako centralny organ administracji rządowej (art. 3 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu) będzie posługiwał się wieloma instytucjami procesowymi, zmierzając do określonego ustawowo celu, którym może być wydanie lub odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub świadectwa bezpieczeństwa albo udzielenie lub odmowa udzielenia określonej formy pomocy w zakwaterowaniu funkcjonariusza. Wskazane sprawy administracyjne różnią się nie tylko rodzajem, ale także zakresem stosowania kodeksu postępowania administracyjnego. Korzystanie z przepisów kpa będzie uzależnione od dwóch czynników. Po pierwsze, jak dalece sam ustawodawca uregulował postępowanie administracyjne w poszczególnych ustawach, tj. w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz w ustawie o ochronie informacji niejawnych, i po drugie, w jaki sposób ustawa precyzuje odesłanie do stosowania kpa. Z uwagi na specyfikę zagadnień oraz specjalność organu prowadzącego postępowanie ustawodawca zdecydował, że postępowania administracyjne prowadzone przez szefa ABW będą opierały się przede wszystkim na regulacjach zawartych w aktach normatywnych odrębnych, a kpa będzie jedynie elementem uzupełniającym, ale niezwykle istotnym, gdyż gro instytucji procesowych jest zaczerpniętych właśnie z kpa. Zarówno w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, jak

i w ustawie o ochronie informacji niejawnych można odnaleźć odesłanie do równoległego stosowania kpa. Przy czym odesłanie zawarte w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu nie jest skonstruowane jednoznacznie. Można je wywieść z przepisu art. 112, który stanowi, że „przydział i opróżnienie lokali mieszkalnych i tymczasowych kwater oraz załatwienie spraw, o których mowa w art. 105, art. 106 ust. 1 oraz art. 108 ust. 1, następuje w drodze decyzji administracyjnej”. Na podstawie przytoczonej normy należy stwierdzić, że we wskazanych wyżej sytuacjach, skoro ustawa nie stanowi niczego innego, należy stosować przepisy kpa i to we wszystkich aspektach procesowych, także w zakresie nowych instytucji prawnych wprowadzonych do kpa kwietniową nowelizacją⁸. Zdecydowanie inaczej ma to miejsce w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Otóż w art. 3 ustawodawca stworzył *numerus clausus* przepisów kpa, którymi można posługiwać się w toku postępowań prowadzonych przez szefa ABW. Wybrane przepisy dotyczą: zasady praworządności (art. 6), zasad: kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, prawdy obiektywnej oraz uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7), zasad: pogłębiania zaufania do organów państwa, oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8), zasady szybkości postępowania (art. 12), zasady pisemności (art. 14), zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15), zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, zasady prawa skargi na decyzje administracyjne do sądu administracyjnego i prawomocności decyzji (art. 16), wyłączenia pracownika oraz organu (art. 24 § 1 pkt 1–6 i § 2–4, wyznaczenia innego pracownika (art. 26 § 1), pojęcia strony postępowania (art. 28), podmiotów będących stronami (art. 29), zdolności administracyjnoprawnej i procesowej stron (art. 30 § 1–3), terminów załatwiania spraw (art. 35 § 1), zasady oficjalności doręczeń pism (art. 39), zawiadomień o zmianie adresu (art. 41), doręczania pism osobom fizycznym (art. 42), doręczenia zastępczego (art. 43), zasady fikcji prawnej doręczenia pisma (art. 44), doręczenia pism jednostkom organizacyjnym (art. 45), pokwitowania doręczenia pism (art. 46), oznaczania daty doręczenia pisma nieprzyjętego przez adresata (art. 47), wezwania osoby do udziału w czynnościach podejmowanych przez organ administracji publicznej (art. 50 i 55), obliczania terminów (art. 57), przywrócenia terminu (art. 58), właściwości organu do przywrócenia terminu oraz formy przywrócenia terminu (art. 59), dopuszczalności wstrzymywania wykonania decyzji lub postanowienia (art. 60), daty wszczęcia postępowania na żądanie strony (art. 61 § 3), zawiadomienia osób o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4), potwierdzenia wniesienia podania (art. 63 § 4), braków formalnych i wzywania do ich usunięcia (art. 64), braku właściwości organu (art. 65), adnotacji urzędowych (art. 72), pojęcia dowodu (art. 75 § 1), zbierania i oceny dowodów (art. 77 § 1), obligatoryjnego zawieszenia postępowania (art. 97 § 1 pkt 4 i § 2), fakultatywnego zawieszenia postępowania (art. 98), doręczenia postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania (art. 101), skutków zawieszenia postępowania (art. 103) procesowego pojęcia decyzji administracyjnej (art. 104), umorzenia postępowania (art. 105 § 2), elementów decyzji administracyjnej (art. 107), doręczenia decyzji (art. 109 § 1), ochrony strony przed skutkami błędu organu (art. 112), prostowania błędów, omyłek (art. 113 § 1), doręczenia postanowienia (art. 125 § 1), przesłanek stwier-

8 Zob. ustawa z dnia 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2017 r., poz. 935). Nowelizacja weszła w życie z dniem 1.06.2017 r.

dzenia nieważności decyzji (art. 156), postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157), sposobu załatwiania sprawy stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158) oraz wydawania zaświadczeń (art. 217). Katalog ten został znacznie poszerzony w stosunku do analogicznego przepisu art. 1 ust. 4 nieobowiązującej już ustawy z dnia 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁹.

Mimo daleko idących zmian wprowadzonych z dniem 1.06.2017 r. do kodeksu postępowania administracyjnego ustawodawca nie zdecydował się na dalsze poszerzenie zakresu art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Nowelizacja kpa jedynie w sposób nieznaczny wpłynęła na treść przepisów stosowanych w postępowaniach dotyczących ochrony informacji niejawnych. Wskazanie wprost konkretnych przepisów kpa, które można wykorzystać, wydaje się zrozumiałe, gdyż istotą procedury administracyjnej jest pełna transparentność wobec podmiotów postępowania, co w przypadku postępowań prowadzonych przez szefa ABW objętych klauzulą tajności pozostawałoby w sprzeczności z założeniami ustawy o ochronie informacji niejawnych. Rozwiązanie przyjęte w art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych było krytykowane przez niektórych autorów¹⁰. Podnoszony był argument zbędności odesłania oraz postulowano dopuszczenie do stosowania całego kpa i w ślad za tym niewprowadzenia ograniczeń dla strony postępowania administracyjnego. Większość autorów nie podzieliła tego stanowiska, wskazując na odrębności postępowań z wykorzystaniem informacji niejawnych, co wiąże się choćby z koniecznością rozpoznania spraw przed organami wymiaru sprawiedliwości z wyłączeniem jawności. Nowelizacja kpa z kwietnia 2017 r. jedynie potwierdza stanowisko większości badaczy prawa. Trudno sobie wyobrazić, aby szef ABW w sprawach tak istotnych, jak postępowania związane z ochroną informacji niejawnych, stosował przepisy dotyczące mediacji czy milczącego załatwienia spraw. W tym konkretnym przypadku interes bezpieczeństwa państwa jest nadrzędny wobec interesu uczestnika postępowania i nie stoi to w sprzeczności z obowiązującymi standardami Unii Europejskiej i Paktu Północno-Atlantyckiego.

W obu rodzajach spraw ustawodawca dostrzega uniwersalność kpa i dlatego nie zdecydował się na stworzenie całkowicie odrębnej regulacji dotyczącej postępowań prowadzonych przez szefa ABW. W prezentowanych aktach normatywnych, to jest zarówno w ustawie o ochronie informacji niejawnych, jak i ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, zawarte zostały zagadnienia procesowe, które ze względu na wyjątkowość spraw wymagają odrębnego uregulowania. Przy tym można zauważyć, że w przypadkach zabezpieczenia socjalnego funkcjonariuszy szef ABW może w zdecydowanie szerszym zakresie korzystać z kpa, używając kodeksu w pełnym jego zakresie. Zdecydowanie inaczej jest w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Powodem jest nie tylko istnienie art. 3, ale także zawartość rozdziału 6 zawierającego przepisy szczególnie odnoszące się do środków zaskarżenia i trybu ich rozpoznania.

Analizując treść wyżej wskazanych aktów normatywnych, można uwidocznic kilka bloków będących zbiorami kodeksowych instytucji procesowych, które niezależnie od poufności spraw z powodzeniem mogą być wykorzystane w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁹ Ustawa z dnia 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 2005 r., nr 196, poz. 1631).

¹⁰ Zob. T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 68.

Jednym z takich bloków jest zbiór przepisów odnoszących się do zainicjowania postępowania, z którym wiąże się kontrola właściwości organu oraz poprawności wniosku strony i ewentualnego wezwania jej do usunięcia braków formalnych. To także cały zestaw przepisów o charakterze techniczno-procesowym, a więc dotyczących doręczeń, wezwań, obliczania terminów.

Innym zbiorem przepisów, a zarazem niezbędnym elementem każdego postępowania opisanego w przepisach prawa, a więc także i prowadzonego przez szefa ABW, jest procedura dowodowa. Postępowanie dowodowe w ogólnym swoim kształcie jest tak dalece uniwersalne i niezbędne, że ustawodawca nakłada na organy orzekające obowiązek jego przeprowadzenia we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez każde organy państwowe, niezależnie od tego, jakiego rodzaju normy prawnomaterialne stanowią prawną podstawę podejmowanych rozstrzygnięć. Konsekwencją jest stwierdzenie, że nie jest możliwe prawidłowe zastosowanie norm prawa materialnego bez dokonania zgodnych z prawdą ustaleń faktycznych w toku postępowania dowodowego. Niezbędność procedury dowodowej ujawnia się również w tym, że zawiera opis czynności postępowania dowodowego, a więc wskazuje środki, za pomocą których można ustalać fakty istotne dla rozstrzygnięcia procesu, a także wskazuje, komu została powierzona inicjatywa dowodowa, tj. uprawnienie do podjęcia czynności pozwalających na przeprowadzenie dowodów.

Należy wspomnieć jeszcze o jednym bardzo istotnym elemencie związanym z zakresem regulacji postępowania dowodowego. Otóż na podstawie skodyfikowanych procedur administracyjnych oraz sądowych można zauważyć, że ustawodawca z różną determinacją dąży do szczegółowego uregulowania tej sfery procesu, poczynając od kodeksu postępowania administracyjnego, gdzie postępowanie dowodowe jest uregulowane najskromniej, a kończąc na kodeksie postępowania karnego, gdzie regulacja jest najobszerniejsza. Prowadzi to do wniosku, że prawodawca dostrzega konieczność wyznaczenia doboru metod, środków poznania, reguł dotyczących procesu poznania na tyle szczegółowych, aby ograniczyć zależność oceny faktów podlegających subsumpcji od intuicji i umiejętności logicznego rozumowania osób stosujących prawo lub od swobodnego uznania organów procesowych. Ponadto proces poznawczy powinien odpowiadać zasadom logiki, gnoseologii, czyli teorii zajmującej się możliwościami, granicami i zasięgiem poznania ludzkiego oraz jego prawdziwością¹¹, a także wiedzy uzyskanej dzięki naukom przyrodniczym. W tej części zaznacza się daleko idąca różnica pomiędzy ustawą o ochronie informacji niejawnych a ustawą o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. W drugim akcie normatywnym, jak już wspomniano wyżej, ABW może posługiwać się w sposób nielimitowany odpowiednimi przepisami kpa regulującymi postępowanie dowodowe w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do prawidłowego przeprowadzenia procesu poznawczego i ustalenia prawdy obiektywnej. Może skorzystać ze wszystkich środków dowodowych, reguł proceduralnych opisanych w kpa. Z kolei w postępowaniach mających za przedmiot umożliwienie dostępu do informacji niejawnych stosowanie wprost przepisów kpa jest rygorystycznie określone i sprowadza się do dwóch przepisów art. 7 i art. 77 § 1 kpa, które pozostają we wzajemnej łączności. Zgodnie z art. 7 kpa szef ABW stoi „na straży praworządności i z urzędu lub na wniosek stron podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu

11 *Encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1998, s. 353–354.

faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. W oparciu o tę zasadę organ jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy prawa¹². I dalej, w art. 77 § 1 kpa stwierdza się, że „organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”, aby ustalić stan faktyczny zgodny z rzeczywistością. Oznacza to, że szef ABW jest obowiązany rozpatrzyć wszystkie dowody zgromadzone w aktach sprawy administracyjnej oraz że organ powinien rozpatrzyć te dowody w ich wzajemnej łączności. Rozpatrując materiał dowodowy, szef ABW nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu ani też posłużyć się dowodem, którego nie ma w aktach sprawy.¹³ Przepisy art. 7 i art. 77 § 1 kpa zawierają przede wszystkim przewodnie reguły w zakresie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, natomiast szczegółowego uregulowania dotyczącego postępowania dowodowego należy poszukiwać w ustawie prawno-materialnej. Powyższe przepisy kpa wskazują także na powszechnie akceptowane założenia, że postępowanie dowodowe realizowane przez organy państwa powinno przebiegać zgodnie z obowiązującym prawem zapewniającym poszanowanie praw i interesów obywateli, a także, że wszystkie reguły postępowania dowodowego są elementem obowiązującego porządku prawnego, mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących i ich treść musi być dostępna dla wszystkich zainteresowanych.

Kolejnym zestawem przepisów kpa z powodzeniem wykorzystywanych w toku postępowania administracyjnego przed szefem ABW są niektóre normy dotyczące etapu orzeczniczego. Nie budzi wątpliwości pogląd, że zwieńczeniem postępowania administracyjnego jest wydanie przez organ administracji publicznej orzeczenia, którego treść ma kapitalne znaczenie dla sytuacji prawnej strony. To organ administracji publicznej z chwilą jego podjęcia narzuca i kształtuje dalsze losy wszystkich podmiotów postępowania, ale także prowokuje stronę do określonego zachowania, a mianowicie bądź do bezkrytycznego przyjęcia woli organu, bądź podjęcia działań zmierzających do obalenia orzeczenia. W tym etapie postępowania kpa jest wykorzystywane w kwestiach ogólnych, co jest o tyle zrozumiałe, że treść rozstrzygnięcia będzie determinowana przez przepisy szczególne. Problematyka procesowego pojęcia decyzji, jej elementów czy faktu, że powinna być doręczana stronie na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, albo umorzenia postępowania na wniosek strony, nie budzi kontrowersji – to w oparciu o ustawę o ochronie informacji niejawnych, bo jak już wielokrotnie wspomniano, ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu zezwala na wykorzystanie kpa w pełnym jego zakresie także w etapie wydania orzeczenia.

12 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26.05.1981 r., SA 810/81, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1981, nr 1, poz. 45.

13 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23.11.1994 r., III ARN 55/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, nr 7, poz. 83, gdzie stwierdzono, że „Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

Kodeks postępowania administracyjnego to zbiór przepisów, który stanowi źródło prawa proceduralnego dla administracji publicznej, jest to regulacja zawierająca niejednorodną materię prawną, której przepisy mogą być stosowane zarówno wprost, jak i z zachowaniem odpowiedniości. Normy postępowania administracyjnego uregulowane w kpa nie stanowią zamkniętego, statycznego systemu, ale jest to zespół przepisów dopełniany zmiennymi elementami, czerpanymi z odrębnych ustaw, co pozwala na dostosowanie całych fragmentów postępowania do specyfiki rozpoznawanych spraw i szczególnych cech organów administracyjnych prowadzących postępowanie¹⁴. Uniwersalność założeń postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ujawnia się także w aktach prawnych będących podstawą rozważań w niniejszej publikacji, czemu daje wyraz sam ustawodawca pozwalający stosować przepisy kpa w sprawach o szczególnej wadze, jakimi są postępowania prowadzone przez szefa ABW.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1998.
- Grzegorzowski Z., *Instytucja „szużby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, t. VIII, www.studiagdanskie.gwsh.gda.pl/tom8/studia%20VIII%2045-64%20grzegorzowski.pdf.
- Hernacka A., *Szużby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrzznego. Zarys problematyki*, <http://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3412/>.
- Łepkowski W., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2013.
- Skoneczny Ł., *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Szewc T., *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Żebrowski A., *Kontrola cywilna nad szużbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne*, Abrys, Kraków 2001.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26.05.1981 r., SA 810/81, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1981, nr 1, poz. 45.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23.11.1994 r., III ARN 55/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, nr 7, poz. 83.
- Ustawa z dnia 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn. DzU z 2005 r., nr 196, poz. 1631.
- Ustawa z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1897.
- Ustawa z dnia 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1167.
- Ustawa z dnia 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2017 r., poz. 935.

14 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 86–88.

The use of Code of Administrative Procedure in the judicial activity of the head of the Internal Security Agency in the first instance

SUMMARY

The primary duty of the Internal Security Agency is to ensure the security of the country. The Internal Security Agency has many responsibilities that it implements on the basis of different procedures, one of which is the Code of Administrative Procedure. This act is used in proceedings conducted by the head of the Internal Security Agency in matters of protection of classified information and in matters relating to social security officers.

KEYWORDS

The Internal Security Agency, administrative proceedings

Translated by Paweł Górecki