

Robert Zapart*

**POSTĘPOWANIA SPRAWDZAJĄCE W ŚWIETLE
USTAWY O OCHRONIE INFORMACJI NIEJAWNYCH
JAKO ZAGROŻENIE DLA NIEZALEŻNOŚCI
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ORAZ
BEZPIECZEŃSTWA POLITYCZNEGO PAŃSTWA**

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę niezależności od władzy wykonawczej organów kontrolujących jej publiczne działania. Jedną z instytucji, dzięki której obywatele oraz ich przedstawiciele we władzy ustawodawczej mogą uzyskać wiedzę o stanie państwa, jest Najwyższa Izba Kontroli. Wiodącym problemem badawczym, z którym się zmierzono, była próba uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu NIK może pozostawać w swoich działaniach bezstronna z uwagi na konieczność przestrzegania ustawy o ochronie informacji niejawnych. Szczególna uwaga ogniskowała się wokół powiązanych z nim spraw zagrożeń ograniczenia niezależności pracowników Izby z powodu konieczności poddania się postępowaniu sprawdzającemu realizowanemu przez podległą władzy wykonawczej Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ta ostatnia podlega zwrótnie przeprowadzanym przez NIK działaniom kontrolnym. Autor udowadnia w artykule, że wskazane kontrowersje z tym związane są następstwem wygodnych dla sprawujących władzę braków legislacyjnych pozwalających w sposób praktycznie niedostrzegalny dla społeczeństwa ograniczać mu dostęp do obiektywnych informacji o ich działaniach w sferze bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, wpływając tym samym na podejmowane przez niego cyklicznie podczas wyborów decyzje zarządcze. W konkluzji zaproponowano, że aby uniknąć wskazanych zagrożeń dla demokratycznego państwa prawa w zakresie chronionych ustawą o informacji niejawnej przestrzeniach, należałoby rozważyć wprowadzenie stosownych zmian legislacyjnych. Jedną z nich byłaby możliwość przeprowadzania przez NIK wewnętrznych postępowań sprawdzających i kontrolnych postępowań sprawdzających w przypadku dostępu do informacji o najwyższych klauzulach, „tajne” i „ściśle tajne”, z wyłączeniem jej kierownictwa, które mogłoby w tym względzie podlegać decyzjom Prezydium Sejmu. Dłuższe utrzymywanie obecnych rozwiązań może mieć w przyszłości niekorzystne konsekwencje dla bezpieczeństwa państwa i jego porządku publicznego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, informacja niejawna, państwo, polityka, kontrola, niezależność, Najwyższa Izba Kontroli

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: rzapart@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3590-1189.

Wstęp

Tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa państwa odnosi się najczęściej do eliminowania zagrożeń związanych z jego suwerennym przetrwaniem, zachowaniem integralności terytorialnej, a zatem głównie z jego militarnymi aspektami. Zdecydowanie mniej uwagi poświęca się tym niemilitarnym, które stanowią jego równoprawną składową. Mieści się w nich wymiar ustrojowo-polityczny związany w przypadku fundamentów demokratycznego państwa prawa między innymi z: katalogiem praw i wolności obywatelskich, trójpodziałem władzy, niezależnością sądownictwa, związaniem działalności administracji ze stanowionym prawem. Jednym z wyznaczników jego prawidłowego funkcjonowania jest, ograniczana w drodze ustawy i ściśle określonych zakresach, jawność życia publicznego pozwalająca suwerenowi podejmować nieskrępowane i przemyślane decyzje zarządcze wobec sprawujących władzę. Warunkiem osiągnięcia pożądanego przez niego stanu wiedzy o państwie, w tym jego bezpieczeństwie i związanych z nim aspektów, jest powierzenie tych zadań podmiotom nieobciążonym jakimikolwiek zależnościami od władzy wykonawczej. Organem spełniającym powyższe kryterium jest między innymi Najwyższa Izba Kontroli obejmująca swoimi kompetencjami całość wspomnianej sfery publicznej¹.

Uzasadnieniem dla wyboru tematyki rozważań naukowych jest obserwowane społeczne niezrozumienie, jak ważny jest przy podejmowaniu przez obywateli decyzji zarządczych w każdych wyborach parlamentarnych dostęp do obiektywnych informacji o rzeczywistym stanie państwa, także w odniesieniu do towarzyszących mu zagrożeń i sposobów ich eliminacji przez odpowiednie podmioty związane z władzą wykonawczą. Wiodącym problemem badawczym, z którym przyjdzie się poniżej mierzyć, będzie próba uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu NIK może pozostawać w swoich działaniach bezstronna z uwagi na konieczność przestrzegania ustawy o ochronie informacji niejawnych (u.o.i.n). W szczególności będzie on dotyczył powiązanych z powyższym pytaniem kwestii o potencjalne zagrożenia związane z ograniczeniem niezależności pracowników Izby z powodu konieczności poddania się postępowaniu sprawdzającemu realizowanemu przez podległą władzy wykonawczej Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która także podlega przeprowadzanym zwrotnie przez nich działaniom kontrolnym. Przedmiotem tych zasadniczo teoretycznych badań będą normy prawne

¹ Art. 1 i 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59 z późn.zm.).

i towarzyszące im procedury ograniczające niezależność pracowników NIK, a tym samym zagrażające fundamentom demokratycznego państwa prawa, w szczególności jego bezpieczeństwu politycznemu i ustrojowemu². Za cel badań przyjęto zdiagnozowanie problemu, a następnie zaproponowanie rozwiązań eliminujących wskazane zagrożenia. Przyjęto hipotezę, że wskazane kontrowersje są następstwem wygodnych dla sprawujących władzę braków legislacyjnych pozwalających w sposób praktycznie niedostrzegalny dla społeczeństwa ograniczać mu dostęp do obiektywnych informacji o ich działaniach w sferze bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, wpływając tym samym na jego cyklicznie podejmowane decyzje zarządcze. Wiodącą metodą badawczą będzie analiza dokumentów źródłowych oraz metoda porównawcza pozwalająca na zestawienie, opisanie i wyjaśnianie na podstawie dostępnych materiałów awizowanych problemów we wskazanym wymiarze bezpieczeństwa.

Informacja jako składowa bezpieczeństwa politycznego państwa

Bezpieczeństwo polityczne państwa jest przedmiotem wielu analiz związanych z szeroko rozumianym zjawiskiem polityki. Dla części badaczy będzie to odpowiednie przygotowanie się naczelnych organów władzy i administracji publicznej do realizacji przyjętych na siebie obowiązków, dla innych możliwość swobodnego kształtowania przez nie, według własnych idei i tradycji, systemów: politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego, a dalej, zachowanie odrębności narodowej. Dla innych, w szczególności związanych z naukami o bezpieczeństwie, może to być całość środków i metod działania mających na celu wykrycie, zapobieżenie i likwidację wszystkich czynników zagrażających interesom politycznym kraju, skutkujących regresem w tym względzie, jak również potencjalnie przekształcających destrukcyjnie jego władze. Najkrócej, bezpieczeństwo polityczne można definiować jako zachowanie suwerenności i możliwość kontroli przez legalne władze określonego terytorium, jak również stan pewności przetrwania

² *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, red. M. Cieślarczyk, Warszawa 2003, s. 20–61; *idem, Metody i techniki badawcze stosowane w badaniach problemów bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Józefów 2015, s. 59–73; A. Dawidczyk, *Poradnik dla doktorantów i habilitantów nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2023, s. 55–83.

i rozwoju systemu politycznego państwa zarówno w wymiarze statycznym, jak i dynamicznym³. Sławomir Zalewski łączy je także ze względnie niezakłóconym procesem wymiany władz publicznych⁴.

Przywoływanie różnych pojęć bezpieczeństwa politycznego wskazuje na problemy z jego właściwym ujęciem, w szczególności, gdy bliskie jest mu pojęciowo bezpieczeństwo ustrojowe rozumiane jako bezpieczeństwo systemu politycznego obejmujące zarówno sprawowanie władzy, funkcjonowanie instytucji państwa i sferę aktywności politycznej społeczeństwa, jak i możliwość zachowania w nim ładu (konstytucyjnego) poprzez rozpoznanie i przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom dla niego i związanym z nim instytucji⁵. W obydwu przypadkach spotykamy się z kategorią społeczną wyrażającą się swoistym zaufaniem obywateli do państwa i jego poczynań w zakresie rozwiązywania bieżących spraw publicznych, także tych kryzysowych, a w następstwie do przekazywanych im informacji w zakresie efektywności poczynań. Wiąże się także z ich decyzjami, komu na bazie tych ostatnich powierzyć przyszłość wspólnoty. Pojawia się również w przywoływanych definicjach kontekst potencjalnych zagrożeń związanych z obiektywnością obrazu rzeczywistości przekazywanego przez niezainteresowane zmianą swojej pozycji w państwie elity rządzące. Są one powiązane z niemożliwością pozyskiwania wiarygodnej informacji o ich działaniach przez powołane decyzją suwerena niezależne pomocnicze dla niego podmioty, którym nadano stosowne uprawnienia w tym zakresie. Zakłócanie lub nieuprawnione ingerowanie w ten proces poznawczy, a w następstwie brak możliwości uzyskania przez obywateli niezależnych i nieskrępowanych opinii i ocen o rzeczywistości podważa realizację ich uprawnień politycznych w procesie wyborczym, zagrażając fundamentom demokratycznego państwa prawa.

³ A. Zgórska, *Bezpieczeństwo polityczne, Leksykon bezpieczeństwa. Wybrane pojęcia*, red. K. Dziubińska-Wójcik [i in.], Kielce 2016, s. 63–64; *Bezpieczeństwo polityczne* [w:] *Leksykon – bezpieczeństwo: wybrane pojęcia*, red. P. Chodak, Józefów 2015, s. 157–158; W. Fehler, *Podział zagrożeń* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. N. Wiśniewski, Szczytno 2021, s. 39–48; S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne jako przedmiot badań* [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, red. A. Antoszewski [i in.], Lublin 2009, s. 240; *idem*, *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010, s. 33.

⁴ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne. Zarys problematyki*, Siedlce 2013, s. 69–70.

⁵ *Idem*, *Bezpieczeństwo polityczne jako...*, s. 240; *Bezpieczeństwo ustrojowe* [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, red. J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, Toruń 2020, s. 29.

Najwyższa Izba Kontroli w systemie administrowania bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w państwie

Instytucją, która niesłusznie pozostaje poza głównym nurtem rozważań nad bezpieczeństwem państwa i porządkiem publicznym, jest, bezsprzecznie związana z gwarancjami zachowania przez suwerena jego podmiotowych uprawnień, Najwyższa Izba Kontroli, która w świetle art. 202 Konstytucji RP jest naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi i działającym na podstawie kolegiałości⁶. Trudno ją skategoryzować w ramach współczesnego modelu aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego z uwagi na jej specyficzną pozycję ustrojową, jaką zajmuje, jak również skromne dotychczas zainteresowanie nią specjalizujących się w naukach o bezpieczeństwie badaczy. W dedykowanej jej ustawie wskazuje się na podmiotową niezależność od władzy wykonawczej i sądowniczej, ale jednocześnie nie można jej przypisać do żadnej z monteskiuszowskich kategorii zwierzchnictwa. To prawdopodobnie z tego powodu jest ona pomijana z perspektywy miejsca w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wyrażone w ustawie zasadniczej sformułowanie, że NIK jest „naczelnym” organem kontroli państwowej, wskazuje na jej powołanie do badań całokształtu prawidłowości działań administracji publicznej i współdziałających z nią jednostek. Oznacza to również niezależność w zakresie inicjowania i wykonywania swoich zadań rozciągających się na organy naczelne i centralne administracji państwowej oraz podmioty niepubliczne korzystające ze środków publicznych. Dysponując rozbudowaną strukturą organizacyjną, sięga ona zakresem kontroli od strony podmiotowej w całokształt działalności kontrolowanych obiektów, a w szczególności w odniesieniu do wykonywania przez nie budżetu, realizacji ustaw oraz innych aktów prawnych⁷. Celem podjętego przez Izbę postępowania jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie ich działalności, jego rzetelne udokumentowanie oraz dokonanie na podstawie odpowiednich kryteriów odpowiedniej obiektywnej oceny, która, poza wynikającymi z prawnych ograniczeń jawności życia publicznego, jest dostarczana suwerenowi i jego przedstawicielom. Formą wsparcia całego procesu jest obowiązek niezwłocznego przedkładania na żądanie NIK przez kontrolowane podmioty wszelkich materiałów źródłowych, z zachowaniem przepisów o informacjach ustawowo chronionych. Pracownicy Izby są zatem wyposażeni w szerokie uprawnienia pozwalające im na skuteczne przepro-

⁶ Art. 202 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 125–127.

⁷ Art. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

wadzenie wszystkich przewidzianych przez prawo czynności i formułowanie bazujących na nich ocen. Odmowa udzielenia im wsparcia lub wyjaśnień może nastąpić wyłącznie w przypadkach enumeratywnie wymienionych w ustawie⁸. Są oni jednocześnie obowiązani do należytego, bezstronnego i terminowego wykonywania zadań, obiektywnego ustalania i rzetelnego dokumentowania wyników kontroli, przestrzegania tajemnic ustawowo chronionych, a także godnego zachowania się w służbie publicznej i poza nią⁹. Informacje, które pozyskują w związku z wykonywaniem swoich obowiązków, stanowią tajemnicę kontrolerską. Nie mogą oni także pozostawać w jakiegokolwiek zależności utrudniającej powyższe czynności, w tym być członkami partii politycznej, sprawować mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego, wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, ani też publicznie manifestować poglądów politycznych oraz wykonywać innych czynności, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność¹⁰.

Wystąpienia pokontrolne NIK są podawane do wiadomości publicznej z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, co gwarantuje obywatelom realizację ich konstytucyjnych uprawnień w zakresie możliwości weryfikacji działań władz publicznych. Silna pozycja Prezesa Izby pozwala mu wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wyników kontroli podległych mu podmiotów oraz tych dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, również kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli powinna pozostawać niezależna od struktur władzy wykonawczej i być dostarczycielem, w szczególności dla Sejmu, ale też ogółu społeczeństwa, fachowej i rzetelnej wiedzy służącej podejmowaniu kluczowych decyzji w odniesieniu do władzy wykonawczej. Podstawą zabezpieczenia jej bezstronności nie powinna być sytuacja, w której jakikolwiek podmiot kontrolowany byłby powiązany z Izbą stosunkiem nadzoru, zwłaszcza gdy nie ponosi za jej działalność żadnej formalnej odpowiedzialności¹². Każda bowiem próba ograniczania tej służebnej dla demokratycznego państwa prawa funkcji będzie zagrażać stabilności całego systemu politycznego, a tym samym wpływać na jego bezpieczeństwo. Analiza dokumentów źródłowych oraz obserwowana praktyka wskazują na realność związanych z tym zagrożeń.

⁸ *Ibidem*, art. 40 ust. 1 i 2.

⁹ *Ibidem*, art. 71 ust. 1.

¹⁰ *Ibidem*, art. 74 i 75 ust. 1.

¹¹ *Ibidem*, art. 11 i 11a.

¹² M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus”, 2018, vol. 13, s. 91.

Postępowania sprawdzające jako forma zagrożenia dla niezależności pracowników NIK

W świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych nadzór nad funkcjonowaniem całego systemu w tym zakresie sprawuje w Polsce Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jedną z posiadanych przez nią kompetencji jest prowadzenie lub nadzorowanie postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających warunkujących dostęp do informacji niejawnych. Podmiotem zobowiązanym również do jej stosowania jest Najwyższa Izba Kontroli podejmująca w powiązanej z nią sferze bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego określone czynności kontrolne, także zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o NIK, w przywoływanej ABW. Warunkiem ich przeprowadzenia jest posiadanie przez jej kontrolerów poświadczenia bezpieczeństwa dopuszczającego do przetwarzanych materiałów niejawnych. W przypadku tych o klauzuli „poufne” wystarczy, aby uzyskać stosowną decyzję administracyjną w ramach zwykłego postępowania sprawdzającego przeprowadzonego (także przy współpracy ABW) przez pełnomocnika ochrony informacji niejawnych właściwej instytucji. W przypadku kontroli materiałów o wyższych klauzulach, „tajne” i „ściśle tajne”, niezbędne jest posiadanie stosownego poświadczenia, którego wystawcą, po przeprowadzeniu poszerzonego postępowania sprawdzającego, jest kontrolowana także przez NIK, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dodatkowo u.o.i.n. pozwala tej drugiej wszczać na bazie nowo pozyskanych informacji o posiadaczu wspomnianego dokumentu kontrolne postępowanie sprawdzające, które w myśl jej zapisów skutkuje, do czasu trwającego do 6 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy postępowania, niezwłocznym odsunięciem od czynności w kontrolowanym obszarze z materiałami niejawnymi.

Wprawdzie w świetle art. 24 ust. 5 u.o.i.n. służba za nie odpowiedzialna jest zobowiązana do kierowania się zasadami bezstronności i obiektywizmu oraz „wykazania najwyższej staranności w toku” swoich działań, to jednak z uwagi na niejawność tych poczynań, w tym wgląd osoby zainteresowanej lub jej pełnomocnika w realizowaną procedurę, trudno o weryfikację prawidłowości ich wykorzystania, bowiem w świetle ust. 4 przywoływanego powyżej artykułu ustawy, „w razie niedających się usunąć wątpliwości, [...] interes ochrony informacji niejawnych ma pierwszeństwo przed innymi prawnie chronionymi interesami”¹³. Uzyskanie jakiegokolwiek informacji o prowadzonym niejawnie postępo-

¹³ Art. 24 Ustawy o ochronie informacji niejawnych z 5 sierpnia 2010 r. (Dz. U. 2018, poz. 412 z późn. zm.).

waniu staje się praktycznie niemożliwe z powodu braku formalnoprawnej równości stron. Zwrócił na to w 2018 r. uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując prawodawcy na braki w regulacji związane z ograniczeniem praw osoby sprawdzanej do aktywnego uczestnictwa w dotyczącym jej postępowaniu, o czym szerzej pisali S. Topolewski i R. Wądołowski w ubiegłorocznej publikacji¹⁴. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że częściowo obowiązujący w odniesieniu do ustawy o ochronie informacji niejawnych Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza w art. 81a § 2 ograniczenia dostępu lub odebranie stronie uprawnienia w zakresie toczącego się postępowania administracyjnego (nawet w odniesieniu do rozstrzygnięcia na jej korzyść) w przypadku niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, o ile „wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa”¹⁵. W świetle powyższych uwag wdrożenie przez ABW kontrolnego postępowania sprawdzającego wobec pracowników Najwyższej Izby Kontroli uniemożliwia w dłuższej perspektywie podejmowanie przez nich czynności w chronionym u.o.i.n. obszarze bezpieczeństwa państwa. Polityczne następstwa dla rządzących z tego tytułu są mniejsze niż ewentualne pokontrolne postępowania prokuratorskie oraz dociekania przeciwnych im mediów, które mogą doprowadzić do utraty dotychczasowego elektoratu, a w następstwie także władzy. Powyższy instrument uzależnienia ma jeszcze jedną dla nich zaletę, a mianowicie pozwala na powrót do oczekiwanych przez nich opinii ze strony kontrolerów Izby w postaci przywrócenia poświadczenia bezpieczeństwa osobowego, w przypadku pozytywnego spojrzenia na pozyskane przez nich w trakcie postępowania materiały źródłowe. Z drugiej strony należy pamiętać, że w ramach ustawy o ochronie informacji niejawnych prezes NIK może jednorazowo, a zatem również po wielokroć, w szczególnie uzasadnionych przypadkach wyrazić pisemną zgodę na jednorazowe udostępnienie im i sobie określonych informacji niejawnych o najwyższej klauzuli „ściśle tajne”, gdy nie mają odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa lub nawet w trakcie trwania poszerzonego kontrolnego postępowania sprawdzającego. Jest to jednak rozwiązanie niezwykle dyskusyjne, będące przedmiotem prawnych sporów, a przede wszystkim systemowo niepożądane¹⁶. Generalnie może ono być odbierane przez opinię publiczną jako osłabiające wiarygodność instytucji.

¹⁴ S. Topolewski, R. Wądołowski, *Ewolucja systemu ochrony tajemnic państwowych w Rzeczypospolitej Polskiej od 1918 r. Aspekt prawnykarny oraz doboru personalnego*, Siedlce 2022, s. 161–162.

¹⁵ Art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023, poz.775).

¹⁶ Art. 34 ust. 5 p. 1 i 2 u.o.i.n.

Wszystkie postępowania sprawdzające, w zakresie prawidłowości ich przeprowadzenia, podlegają kontroli Prezesa Rady Ministrów (art. 12 ust. 3 u.o.i.n.). Z jego upoważnienia leży ona w kompetencjach Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dyrektora komórki do spraw kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz jej pracowników przy fakultatywnym udziale innych komórek organizacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jeśli jest to uzasadnione celem i zakresem działań¹⁷. Kontrolę może zarządzić Prezes Rady Ministrów lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, którzy nie są w tym względzie ograniczani dodatkowymi przesłankami¹⁸. Zwróćmy uwagę, że kontrola, choć jest wykonywana przez organ nadzorczy, to jednakże w obrębie tej samej władzy wykonawczej. W zakresie odwoływania się od decyzji związanych z oznaczeniem informacji klauzulami niejawności ustawodawca przypisał kompetencje nadzorcze i decyzyjne także Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), a w przypadku, gdy ona jest stroną, Prezowski Rady Ministrów (PRM)¹⁹. Wykluczono inne zewnętrzne instytucje kontrolne (w tym Najwyższą Izbę Kontroli i komisje parlamentarne, o czym także poniżej) oraz wymiar sprawiedliwości. Zatem w przypadku ewentualnych nadużyć podległych jej instytucji, jeżeli zagrażałoby to pozycji politycznej lub kierowanego przez PRM obozu władzy, nie musi on być nadmiernie zainteresowany przeprowadzeniem w ABW dogłębnych kontroli, w tym także prowadzonych postępowań sprawdzających (także kontrolnych), choć obowiązują go również przywoływane wcześniej przesłanki w zakresie ustalenia wszystkich okoliczności, jak też powszechnie obowiązujące zasady – praworządności, prawdy obiektywnej, pogłębionego zaufania obywateli oraz utrwalonej praktyki.

Z uwagi na ustrojową formalnie niezależność Najwyższej Izby Kontroli od władzy wykonawczej obecnie obowiązujące rozwiązanie należy uznać za bardzo kontrowersyjne. Wspomniane regulacje, w świetle których podmiot kontrolowany lub potencjalny obiekt tych czynności bada rękojmię zachowania tajemnicy niezależnego do niego i wyżej stojącego w konstytucyjnej hierarchii przedstawiciela suwerena, osłabia niezależność tego drugiego oraz stwarza zagrożenie dla jego bezstronnych opinii i ocen. W następstwie prowadzi do zachwiania podmiotowej pozycji NIK, wpływając destrukcyjnie na cały system polityczny. Ryszard Sza-

¹⁷ § 1 ust. 1–3 Zarządzenia nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów kontroli postępowań zrealizowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (M.P. 2013 poz. 639).

¹⁸ *Ibidem*, § 3.

¹⁹ S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 98–99, 100.

łowski wspominał o tej poważnej niedoskonałości, że „jest to przejaw zagubienia się ustawodawcy w zakresie kształtowania norm kompetencyjnych”²⁰. Opinia ta jest także obowiązująca w przypadku analizy pozycji kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli, który również podlega u.o.i.n. W przypadku spraw trudnych politycznie, a jednocześnie związanych z bezpieczeństwem państwa i przeprowadzonymi w trybie niejawnym kontrolami, których ogólne upublicznione wyniki zagrażałyby wizerunkowi władzy wykonawczej, mogłyby się one stać ważnym narzędziem interwencyjnym ograniczającym upublicznienie niewygodnych o niej informacji, ograniczając tym samym prawa suwerena w zakresie jego cyklicznych władczych decyzji przy urnach wyborczych. W skrajnych przypadkach można byłoby mówić o różnego rodzaju formach nacisku na prezesa, członków Kolegium i kontrolerów NIK, które miałyby doprowadzić do zmiany przez nich na przykład planów kontroli, jej zakresu, zapisu treści późniejszego wystąpienia. Jeżeli poufne rozmowy lub wysyłane sygnały nie dałyby w tym zakresie stosownych efektów, można poszukiwać możliwości trwałego lub czasowego ich wykluczenia, nie wdrażając na przykład kontrolnych postępowań sprawdzających. Jak udowodniono powyżej, może być ono wykorzystane jako forma uzależnienia i nacisku na pożądaną przez władzę wykonawczą zachowania pracowników NIK realizujących ustawowe czynności w obszarze bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Eliminacji tych zagrożeń powinna przyświecać inicjatywa legislacyjna, pozwalająca uniknąć destabilizujących fundamenty demokratycznego państwa prawnego wstrząsów, których nota bene jesteśmy w ostatnich latach świadkami w odniesieniu do sporów pomiędzy ABW i prezesem NIK, Marianem Banasiem, o czym szerzej w jednym z kolejnych artykułów²¹.

W poszukiwaniu modelu zachowania systemowej bezstronności i niezależności

Przepisy u.o.i.n. stały się współcześnie zatem zakładnikiem sporów politycznych, czego negatywnym wynikiem bywa relatywizowanie prawa i moralności. Można się zatem spodziewać dwóch różnych rozwiązań

²⁰ R. Szałowski, *Niezależność od administracji rządowej i zakres uprawnień Najwyższej Izby Kontroli a przepisy ustawy z 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* [w:] *Pozasądowa ochrona praw i wolności instytucje, standardy, efektywność*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2014, s. 81.

²¹ NIK: *Dostęp do informacji niejawnych prezesa Izby wynika z mocy prawa*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (10.06.2023); *Postępowanie ABW nieważne. Banaś dalej z dostępem do informacji niejawnych*, InfoSecurity24, <https://infosecurity24.pl> (10.06.2023).

albo kolejnych działań zmierzających do podważenia wiarygodności prezesa NIK i w następstwie kierowanej przez niego instytucji, bez względu na znaczenie zgromadzonych w jego sprawie przez służby specjalne i sąd materialów, czy też piętnujących dokonania władzy także w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego wystąpień pokontrolnych, albo też wyciszenia niesłużącego stronom konfliktu i próbom ułożenia wzajemnych relacji kosztem niezależności Izby, a zatem i praw podmiotowych obywateli związanych z dostępem do jej obiektywnej opinii i ocen. Dla jednego ze specjalizujących się w tym temacie naukowców to „swoista synteza wykorzystania na rzecz spektaklu publicznego niejawnych informacji odnoszących się do aktorów polityki oraz manipulacji nimi jako instrumentu wpływu na społeczne otoczenie. Tajemnica jest tu elementem istotnym, a nawet konstytuującym ten proces. Ujawnienie nieznanych faktów oraz powiązań, nadanie im określonego sensu, jest jego motorem napędowym. Zakładanym elementem będzie eliminowanie politycznych przeciwników ze sceny”²².

Ten proces może docelowo destrukcyjnie wpływać na zewnętrzne postrzeganie wspólnoty, jej wiarygodność sojuszniczą, a w dalszej perspektywie na podstawy bezpieczeństwa. Pojawia się w ślad za tymi już nie tylko teoretycznymi, ale i sygnalizowanymi praktycznymi problemami postulat zmierzający do uniknięcia powyższych kontrowersji, tym bardziej że dotyczą one jednego z ważniejszych organów konstytucyjnych, które są zobowiązane do kontroli (także poza ABW) systemu ochrony informacji niejawnych²³. Jego wiodącym elementem jest przyznanie NIK zbliżonych do ABW uprawnień w zakresie poszerzonych postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających. Uzyskane poświadczenia bezpieczeństwa o klauzulach od „poufne” wżwzy nie podlegałyby merytorycznej weryfikacji przez ABW, jednakże obowiązywałyby, podobnie jak w przypadku kilku innych służb (Policja, CBA, AW, itd.), wyłącznie w związku z wykonywaną w Izbie pracą. Aby jednak uniknąć całkowitego wyłączenia NIK spod obowiązywania u.o.i.n., można byłoby zobligować Prezydium Sejmu do wydawania na bazie podjętych na przykład bezwzględną lub nawet kwalifikowaną (podobnie jak w przypadku zmiany konstytucji, aby uniknąć niejednoznaczności na tle bieżącej polityki) większością głosów, decyzji dotyczących poświadczeń bezpieczeństwa oraz ewentualnych kontrolnych postępowań sprawdzających wobec prezesa Izby oraz jego zastępców, z wykorzystaniem materiałów dostarczonych

²² S. Zalewski, *Bezpieczeństwo...*, s. 209.

²³ R. Zapart, *Constitutional right of citizens to know about the activities of public authorities from the perspective of selected aspects of the protection of classified information*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, nr 6, s. 641–642.

przez ABW oraz Komisję Sejmową ds. Służb Specjalnych. Wydaje się również, że korekta unormowań w tym zakresie byłaby mniej problematyczna niż na przykład, warte docelowego rozważenia, wydzielenia postępowań sprawdzających spod opieki służb i powierzenie tych obowiązków utworzonej przy Kancelarii Premiera wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej, tak jak ma to czasami miejsce w innych państwach²⁴. Nie spełniłoby to bowiem postulowanego zachowania stanu wyłącznej zależności NIK w jego kontrolnych działaniach od parlamentu. Można byłoby rozważyć, co we wcześniejszych artykułach postulował autor, włączenie w kontrolę postępowań sprawdzających Rzecznika Praw Obywatelskich, którego aktywność w tym względzie nie ogranicza przypisanych Izbie kompetencji²⁵.

Zakończenie

W badaniach nad bezpieczeństwem politycznym i ustrojowym państwa podkreśla się stabilność funkcjonowania całego jego systemu opartego na przyjętym w drodze szerszego społecznego porozumienia consensusie. Przeciwdziałacł pojawiającym się w tych obszarach zagrożeniom mogą powołane do ochrony jego wartości instytucje, wśród których szczególne miejsce zajmuje naczelny organ kontroli państwowej, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli. Pozostaje ona formalnie niezależna od administracji publicznej, a główną jej zaletą powinien być obiektywizm działań, w tym rzetelność w zbieraniu materiałów i formułowaniu późniejszych opinii oraz ocen. Obowiązujące jednakże obecnie zapisy u.o.i.n. nie gwarantują w pełni jej bezstronności i niezależności z uwagi między innymi na prowadzone wobec pracowników NIK postępowania sprawdzające przez podmiot związany z władzą wykonawczą, która jest stroną kontroli. Można się wręcz pokusić o stwierdzenie, że zakres zależności od administracji rządowej jest na tyle poważny, że może zagrażać wydawaniu przez Izbę bezstronnych ocen jej działań, prowadząc do ograniczenia uprawnień zarządczych suwerena. Aby uniknąć wskazanych zagrożeń dla demokratycznego państwa prawa w zakresie chronionych ustawą o informacji niejawniej przestrzeniach, należałoby rozważyć wprowadzenie stosownych zmian legislacyjnych. Jedną z nich byłaby

²⁴ *Idem*, *Niebezpieczeństwo politycznego wykorzystania ustawodawstwa o ochronie informacji niejawniej*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 3, s. 128–130.

²⁵ *Idem*, *Polityka bezpieczeństwa państwa a podmiotowość jednostek. Postępowania sprawdzające jako przedmiot potencjalnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2019, t. 9, nr 23, s. 13–24.

możliwość przeprowadzania przez NIK wewnętrznych postępowań sprawdzających i kontrolnych postępowań sprawdzających w przypadku dostępu do informacji o najwyższych klauzulach, „tajne” i „ściśle tajne”, z wyłączeniem jej kierownictwa, które mogłoby w tym względzie podlegać decyzjom Prezydium Sejmu. Dłuższe utrzymywanie obecnych rozwiązań może mieć w przyszłości niekorzystne konsekwencje dla bezpieczeństwa państwa i jego porządku publicznego.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo polityczne* [w:] *Leksykon – bezpieczeństwo: wybrane pojęcia*, red. P. Chodak, Józefów 2015.
- Bezpieczeństwo ustrojowe* [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, red. J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, Toruń 2020.
- Cieślarczyk M., *Metody i techniki badawcze stosowane w badaniach problemów bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Józefów 2015.
- Dawidczyk A., *Poradnik dla doktorantów i habilitantów nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2023.
- Fehler W., *Podział zagrożeń* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. N. Wiśniewski, Szczytno 2021.
- Hoc S., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus”, 2018, vol. 13.
- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023, poz. 775).
- Konstytucja RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, red. M. Cieślarczyk, Warszawa 2003.
- NIK: *Dostęp do informacji niejawnych prezesa Izby wynika z mocy prawa*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (10.06.2023);
- Postępowanie ABW nieważne. Banaś dalej z dostępem do informacji niejawnych*, InfoSecurity24, <https://infosecurity24.pl> (10.06.2023).
- Szałowski R., *Niezależność od administracji rządowej i zakres uprawnień Najwyższej Izby Kontroli a przepisy ustawy z 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* [w:] *Pozasądowa ochrona praw i wolności instytucje, standardy, efektywność*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2014.
- Topolewski S., Wądołowski R., *Ewolucja systemu ochrony tajemnic państwowych w Rzeczypospolitej Polskiej od 1918 r. Aspekt prawny oraz doboru personalnego*, Siedlce 2022.
- Ustawa o ochronie informacji niejawnych z 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. 2010, poz. 412).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59).
- Zgórska A., *Bezpieczeństwo polityczne, Leksykon bezpieczeństwa. Wybrane pojęcia*, red. K. Dziubińska-Wójcik [i in.], Kielce 2016.
- Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne jako przedmiot badań* [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, red. A. Antoszewski [i in.], Lublin 2009.

- Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010.
- Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne. Zarys problematyki*, Siedlce 2013.
- Zapart R., *Constitutional right of citizens to know about the activities of public authorities from the perspective of selected aspects of the protection of classified information*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, nr 6.
- Zapart R., *Niebezpieczeństwo politycznego wykorzystania ustawodawstwa o ochronie informacji niejawnych*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 3.
- Zapart R., *Polityka bezpieczeństwa państwa a podmiotowość jednostek. Postępowania sprawdzające jako przedmiot potencjalnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2019, t. 9, nr 23.
- Zarządzenie nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów kontroli postępowań zrealizowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (M.P. 2013).

**Verification procedures in the light of the law on the protection
of classified information as a threat to the independence of the Supreme Audit
Office and the political security of the state**

Abstract

The article addresses the issue of independence from the executive power of the bodies controlling its public activities. One of the institutions through which citizens and their representatives in the legislature can obtain knowledge about the state of the government is the Supreme Audit Office. The leading research problem faced was an attempt to find an answer to the question of whether and to what extent the SAO can remain impartial in its activities due to the need to comply with the law on the protection of classified information. Particular attention was focused on related issues of threats to limit the independence of the chamber's staff due to the need to undergo security clearances carried out by the Internal Security Agency, which is subordinate to the executive branch. The latter is reciprocally subject to SAO's screening activities. The author proves in the article that the indicated controversies in this matter are a consequence of legislative shortcomings convenient for those in power, which make it possible, in a manner that is practically invisible to the public, to limit its access to objective information on their activities in the sphere of state security and public order, thus influencing the cyclical management decisions taken by it during elections. In conclusion, it was suggested that to avoid the indicated threats to the democratic state of the law in the spaces protected by the classified information act, appropriate legislative changes should be considered. One of them would be the possibility for the SAO to carry out internal investigations and control investigations in the case of access to information with the highest clauses, 'secret' and 'top secret', excluding its management, which could be subject to the decisions of the Presidium of the Sejm in this regard. The prolonged maintenance of the current arrangements could have adverse consequences for the security of the state and its public order in the future.

Keywords: security, classified information, state, politics, control, independence, Supreme Audit Office