

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(5)2022 • DOI: 10.17951/ppa.2022.5.23-40

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

ŁUKASZ DUBIŃSKI

lukasz.dubinski@usz.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9360-3892>

## Dowód w postępowaniu przed Komisją do spraw wpływów rosyjskich

*Evidence in the Proceedings before the Russian Influence Commission*

### Wprowadzenie

Dnia 31 maja 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022<sup>1</sup>. Projektodawca wyjaśniał, że celem tej ustawy miało być „utworzenie Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022”, co z kolei miało wynikać „z konieczności ochrony interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez:

- zbadanie i opisanie wpływów rosyjskich zarówno na działalność funkcjonariuszy publicznych oraz kadre kierowniczą wyższego szczebla spółek Skarbu Państwa, jak i innych osób, które w istotny sposób (np. w sferze medialnej

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2023, poz. 1030, dalej: u.o.w.r.

czy społecznej) wpływały na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej,

- wzruszenie wydanych decyzji administracyjnych, które zostały wydane wskutek wpływów rosyjskich, na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej,
- zastosowanie środków zaradczych, które mają na celu ograniczenie dostępu do newralgicznych informacji, ważnych stanowisk czy też do broni osobom, które działały pod wpływem rosyjskim, tak aby zminimalizować ryzyko ponownego ich działania na szkodę interesu Rzeczypospolitej pod wpływem rosyjskim<sup>2</sup>.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że zgodnie z planami projektodawcy osiã działań Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej: Komisja do spraw wpływów rosyjskich) miałyby być podejmowanie czynności, które można określić jako administracyjno-śledcze. Niewątpliwie więc tak sposób rozumienia, jak i zakres zastosowania instytucji „dowodu” powinny odgrywać istotną rolę w toku dokonywania oceny prawidłowości postępowań prowadzonych przez przywołany organ.

W związku z zaprezentowanymi planami projektodawcy za przedmiot analizy przyjęto art. 24 u.o.w.r., zgodnie z którym dowodami w postępowaniu mogą być w szczególności: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały, dokumenty i informacje zebrane w wyniku czynności sprawdzających.

Celem opracowania jest określenie charakteru prawnego treści przywołanego wyżej przepisu. Chodzi przede wszystkim o wyjaśnienie, czy ta regulacja stanowi definicję legalną „dowodu”. Przedmiotem zainteresowania jest również relacja art. 24 u.o.w.r. z art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, czyli przepisem określającym sposób rozumienia „dowodu” na potrzeby postępowania administracyjnego<sup>4</sup>.

Trzeba wyjaśnić, że rozważania ujęte w tym opracowaniu opierają się na metodzie dogmatyczno-prawnej. Przeprowadzona analiza ma charakter wyłącznie prawny, a więc poza obszarem zainteresowań pozostają kwestie politologiczne, społeczne itp. Celem nie jest jednak ocena całokształtu rozwiązań przyjętych w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich, ponieważ takie rozważania zdecydowanie wykraczają poza ramy pojedynczego artykułu. Analiza dotyczy stanu prawnego na dzień uchwalenia wyżej wskazanej ustawy.

<sup>2</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Uzasadnienie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022*, Druk sejmowy nr 2838, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2838> (dostęp: 21.08.2023), s. 1.

<sup>3</sup> T.j. z dnia 17 kwietnia 2023 r. – Dz.U. 2023, poz. 775, ze zm., dalej: k.p.a.

<sup>4</sup> Szerzej R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2009.

## Charakter prawny postępowań prowadzonych przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.o.w.r. zadaniem Komisji do spraw wpływów rosyjskich jest pozostawanie na straży interesu publicznego w zakresie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Z lektury pozostałych postanowień ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich wynika, że to zadanie powinno być realizowane na trzy sposoby.

W pierwszej kolejności wypada opisać podstawowy, jak się wydaje, obszar działania Komisji do spraw wpływów rosyjskich. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.w.r. Komisja prowadzi postępowania mające na celu wyjaśnianie działalności osób będących w latach 2007–2022 funkcjonariuszami publicznymi lub członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla, które pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, wykonały czynności wymienione enumeratywnie w treści przywołanego przepisu<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.w.r. Komisja bada również przypadki wpływów rosyjskich na działalność osób innych niż wskazane w ust. 1, o ile w istotny sposób oddziaływały one na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie określonym w treści tego drugiego przepisu<sup>6</sup>.

Na podstawie powyższego można powiedzieć, że postępowania wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 u.o.w.r. prowadzone są względem konkretnych osób. To spo-

<sup>5</sup> Otóż te osoby zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.w.r.: 1) podejmowały czynności urzędowe, w tym czynności materialno-techniczne, w szczególności tworzyły i powielały nośniki informacji lub udostępniały ich treść osobom trzecim; 2) w imieniu organu władzy publicznej przygotowywały lub wydawały decyzje administracyjne lub inne akty stosowania prawa, lub wpływały na treść tych decyzji lub tych aktów; 3) składały oświadczenia woli w imieniu organu władzy publicznej lub spółki, w szczególności zawierały umowy z podmiotami trzecimi, lub w związku z zajmowanym stanowiskiem brały udział w podejmowaniu decyzji o złożeniu oświadczenia woli, w tym negocjacjach; 4) podejmowały decyzje o zatrudnieniu pracowników lub wyborze kontrahenta w ramach organu władzy publicznej lub spółki; 5) dysponowały środkami publicznymi lub środkami spółki; 6) brały udział w procesie stanowienia prawa jako reprezentanci organów władzy publicznej lub spółki; 7) brały udział w negocjacjach i zawarciu umowy międzynarodowej; 8) brały udział w przygotowaniu lub prezentacji stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na forum międzynarodowym, w szczególności w ramach prac organizacji międzynarodowej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem; 9) wpływały lub starały się wywrzeć wpływ na czynności, o których mowa w pkt 1–8.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.w.r. chodzi tutaj o oddziaływanie w zakresie: 1) wpływu na środki masowego przekazu; 2) rozpowszechniania fałszywych informacji; 3) działalności stowarzyszeń lub fundacji; 4) działalności związków zawodowych, związków lub organizacji pracodawców; 5) funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 6) funkcjonowania partii politycznych; 7) organizacji systemu opieki zdrowotnej, w szczególności zwalczania chorób zakaźnych; 8) ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej.

strzeżenie potwierdza też treść art. 5 ust. 1 u.o.w.r., wynika z niego bowiem, że Komisja do spraw wpływów rosyjskich jest uprawniona do zastosowania sankcji wobec określonych podmiotów<sup>7</sup>. Ponadto należy wskazać, że stosownie do art. 36 pkt 1 i 3 u.o.w.r. postępowanie prowadzone w oparciu o art. 4 u.o.w.r. powinno zakończyć się rozstrzygnięciem odnoszącym się do konkretnej osoby<sup>8</sup>. W tym kontekście wypada także odnotować, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 u.o.w.r. Komisja jest organem administracji publicznej. Trzeba też podkreślić, że do form działania tej jednostki należą m.in. decyzje oraz postanowienia, o czym stanowi art. 14 ust. 1 u.o.w.r. Wymienione spostrzeżenia pozwalają na wysnuć wniosku, że opisane wyżej postępowania mają charakter administracyjny i tym samym podlegają regulacjom Kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjętą konkluzję uzasadnia również treść art. 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco<sup>9</sup>. Należy także odnotować, że administracyjny charakter postępowań prowadzonych przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich znajduje potwierdzenie w treści art. 40 ust. 1 u.o.w.r. Zgodnie z tym przepisem w sprawach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a–96n, art. 114–122h, art. 127–144 i art. 156 § 2 tej ustawy.

Ustawodawca nałożył na Komisję do spraw wpływów rosyjskich szczególny obowiązek współpracy z innymi przedstawicielami władzy publicznej. Otóż wspomniany organ jest zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.w.r. zobowiązany do podejmowania działań mających na celu zapewnienie niezwłocznej reakcji organów władzy publicznej oraz organizacji i podmiotów w zakresie zwalczania wpływów rosyjskich, a także umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności osób

---

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.w.r. w przypadku stwierdzenia wpływów rosyjskich na działalność osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.o.w.r., Komisja do spraw wpływów rosyjskich może zastosować środki zaradcze.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 36 u.o.w.r. w wyniku postępowania Komisja wydaje decyzję administracyjną, w której: 1) stwierdza, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1, było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej i, o ile uzna to za niezbędne, zarządza zastosowanie co najmniej jednego ze środków zaradczych, o których mowa w art. 37 ust. 1; 2) stwierdza wydanie decyzji administracyjnej pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej i zarządza zastosowanie jednego ze środków zaradczych, o których mowa w art. 38 ust. 1; 3) stwierdza, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1, nie było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>9</sup> Zob. Z.R. Kmiecik, *Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX/el. 2020.

wskazanych w art. 4 u.o.w.r. Wydaje się przy tym, że działania wskazane w art. 6 ust. 1 u.o.w.r. powinny być podejmowane bądź w oparciu o wynik wspomnianych wcześniej postępowań administracyjnych, bądź już na podstawie dowodów pozyskanych w ich trakcie, a więc jeszcze przed załatwieniem określonej sprawy. Warto również odnotować, że obowiązek współpracy Komisji do spraw wpływów rosyjskich nie ogranicza się jedynie do zawiadamiania właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w celu wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego<sup>10</sup>. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.o.w.r. Komisja do spraw rosyjskich monitoruje działania podejmowane przez właściwe organy na podstawie jej zawiadomień. Ustawodawca nie sprecyzował zasad podejmowania tego rodzaju czynności. Należy jednak stwierdzić, że ich podjęcie nie wymaga przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego. Zawiadomienie określonego organu czy też skierowanie do niego zapytania należy bowiem zaliczyć do kategorii działań faktycznych, tj. nienakierowanych na wywołanie skutków prawnych<sup>11</sup>.

Właściwa ochrona procesowa dla podmiotu, którego może dotyczyć odpowiednio zawiadomienie lub zapytanie, powinna być zapewniona w toku postępowania prowadzonego przez organ będący adresatem działania Komisji do spraw wpływów rosyjskich<sup>12</sup>. Ta uwaga nie oznacza jednak, że czynności wskazane w art. 6 u.o.w.r. nie mogą wywrzeć wpływu na postępowania administracyjne, które są lub były prowadzone przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich. Dzięki żądaniu wystosowanemu w trybie art. 6 ust. 2 pkt 2 u.o.w.r. Komisja do spraw wpływów rosyjskich może np. pozyskać informację o nieznanym sobie dowodzie, który może mieć istotne znaczenie dla prowadzonego przez nią postępowania<sup>13</sup>. Uzyskanie wiadomości o określonym dowodzie może mieć wpływ także na rozstrzygnięcie, które zakończyło określone postępowanie<sup>14</sup>. W związku z tym poja-

<sup>10</sup> Zob. art. 6 ust. 2 pkt 1 u.o.w.r.

<sup>11</sup> Zob. K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 178 i n.; M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 69 i n.

<sup>12</sup> Będzie tutaj oczywiście chodziło głównie o postępowania karne. W tym kontekście należy wskazać przede wszystkim zasadę domniemania niewinności czy też prawo do obrony. Zob. m.in. A.M. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012; R.A. Stefański, *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012. Poza tym chodzi o postępowania dyscyplinarne. W tym zakresie zob. m.in. B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021.

<sup>13</sup> Nie ma wątpliwości, że w świetle art. 77 § 1 k.p.a. Komisja do spraw wpływów rosyjskich powinna co najmniej poddać analizie pozyskany „z zewnątrz” materiał dowodowy.

<sup>14</sup> Chodzi oczywiście o to, że nieznanymi dowodami może stanowić podstawę do tzw. wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Zob. M. Pułło, *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 48–60.

wia się oczywiste pytanie o to, czy każdy taki dowód może zostać wykorzystany przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich. Innymi słowy, chodzi o zakres dopuszczalności dowodów z perspektywy art. 24 u.o.w.r., co jest przedmiotem analizy w kolejnym punkcie tego opracowania.

Ostatni (trzeci) sposób realizacji zadania wskazanego w treści art. 3 ust. 1 u.o.w.r. polega na prowadzeniu przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich działalności informacyjnej i prewencyjnej (art. 7 ust. 1 u.o.w.r.). Ustawodawca wyjaśnił, że chodzi o to, iż wspomniany organ:

- 1) przygotowuje i przedstawia raporty ze swojej działalności zawierające wyniki badań Komisji, a także efekty zastosowanych przez Komisję środków zaradczych,
- 2) przedstawia organom władzy publicznej wnioski i rekomendacje w zakresie zapobiegania wpływom rosyjskim i ich zwalczania, a także podejmuje działania umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności osób, o których mowa w art. 4,
- 3) wnosi do rozpatrzenia przez Radę Ministrów przygotowane przez Komisję projekty dokumentów rządowych, dotyczące zakresu działania Komisji, mające na celu usprawnienie działań organów władzy publicznej w zakresie zapobiegania wpływom rosyjskim i ich zwalczania,
- 4) opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczące zakresu działania Komisji.

Można przyjąć, że podjęcie wyżej wskazanych działań nie wymaga przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego. Wniosek ten uzasadnia się faktem, że przywołane czynności nie dotyczą konkretnego adresata. W związku z tym można założyć, że działania opisane w art. 7 u.o.w.r. powinny być podejmowane w postaci uchwały, o której jest mowa w art. 14 ust. 1 u.o.w.r.

### Funkcja art. 75 § 1 k.p.a.

Jak już wskazano na wstępie tych rozważań, o dowodzie w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich mowa jest w treści art. 24 tej ustawy. Zgodnie z ustaleniami ujętymi w poprzednim punkcie tego opracowania sposób interpretowania przywołanej regulacji ma kluczowe znaczenie dla postępowań prowadzonych w oparciu o art. 4 ust. 1 i 2 u.o.w.r. Mając to na uwadze, warto przypomnieć, że regulacja dotycząca „dowodu” wykorzystywanego w postępowaniach administracyjnych jako takich ujęta została w art. 75 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Natomiast zgodnie z art. 24 u.o.w.r. dowodami w postępowaniu



mogą być w szczególności: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały, dokumenty i informacje zebrane w wyniku czynności sprawdzających.

Szczegółowa analiza powyższego zestawienia przeprowadzona jest w dalszej części tego opracowania. W tym miejscu należy zaprezentować uwagi dotyczące funkcji art. 75 § 1 k.p.a. W większości opracowań przyjmuje się, że obecne w tym przepisie słowo „dowód” zostało użyte w znaczeniu „środka dowodowego”, czyli takiego instrumentu, który „umożliwia dowodzenie”<sup>15</sup>. Takie podejście ustawodawcy jest zrozumiałe od strony *stricte* językowej. Wypada wskazać, że w *Słowniku języka polskiego PWN* pierwsze miejsce zajmuje następujące wyjaśnienie słowa „dowód”: „okoliczność lub rzecz dowodząca czegoś, świadcząca o czymś”<sup>16</sup>.

Fakt, że w art. 75 k.p.a. nie kreuje się takiego ujęcia dowodu, który znacząco odbiegałby od jego językowego rozumienia, można wytłumaczyć specyfiką Kodeksu postępowania administracyjnego. Chodzi o to, że ten Kodeks „skrojony” został tak, żeby ułatwić przeciętnemu „nieprawnikowi” poruszanie się po prawie administracyjnym, czego najlepszym *nomen omen* dowodem jest treść art. 9 k.p.a., w którym przynajmniej na poziomie proceduralnym odrzucono zasadę *ignorantia iuris nocet*. Wypada więc przedstawioną obserwację uwzględnić w trakcie identyfikowania funkcji art. 75 § 1 k.p.a.

Należy odnotować stanowisko, zgodnie z którym w art. 75 § 1 k.p.a. ujęta została definicja pojęcia dowodu. Wypada podkreślić, że do zwolenników takiego podejścia należał niewątpliwy autorytet – Z. Janowicz<sup>17</sup>. Nie można jednak nie zauważyć opinii J. Wegner, która wskazała, że „w piśmiennictwie za utrwalony uchodzi pogląd, wedle którego Kodeks nie ustanawia definicji środka dowodowego”<sup>18</sup>. Stanowisko to zostało wsparte odwołaniem się do niewątpliwego autorytetu – B. Adamiak, która podkreśla, że „przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie definiują pojęcia środka dowodowego, art. 75 § 1 stanowi jedynie, że »jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem«. Przez pojęcie środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie”<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 190.

<sup>16</sup> Hasło: *Dowód*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/dowod.html> (dostęp: 13.06.2023).

<sup>17</sup> Jak wskazuje Z. Janowicz (*op. cit.*, s. 192), „dowodem (środkiem dowodowym) w postępowaniu administracyjnym może być »wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem« (art. 75 § 1). To zastrzeżenie jest konieczne przy bardzo szerokiej definicji dowodu (»wszystko, co może przyczynić się...«)»

<sup>18</sup> J. Wegner, *Komentarz do art. 75*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.

<sup>19</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 75*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022.

Ograniczenia redakcyjne tego opracowania nie pozwalają na szczegółowe rozważania w przedmiocie „definitywności” art. 75 § 1 k.p.a. Warto jednak przedstawić własne stanowisko. W związku z tym należy postawić pytanie o cel tego przepisu. Niewątpliwie nie jest to regulacja mówiąca o kompetencji czy też o obowiązku organu w przedmiocie przeprowadzania dowodów. Jak bowiem trafnie zauważył K. Burdziak, „wskazane (...) normy można z powodzeniem wyinterpretować (...) np. z art. 77 § 1 k.p.a.”<sup>20</sup>. W związku z tym przyjęcie, że art. 75 § 1 k.p.a. określa wspomnianą kompetencję organu, „świadczyłoby (...) o kontridealizacyjnej nieracjonalności zabiegów prawodawcy, ujawniającej się w tym przypadku w zjawisku »redundancji informacji normatywnej«, polegającej na kodowaniu przez niego identycznie brzmiących norm w różnych przepisach”<sup>21</sup>.

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że z art. 75 § 1 k.p.a. wynika, co może zostać wykorzystane jako dowód w postępowaniu administracyjnym. W związku z tym instrumenty niespełniające wymogów przewidzianych w art. 75 § 1 k.p.a. nie mogą służyć jako dowody w postępowaniu administracyjnym. Nie można więc zaprzeczyć temu, że treść art. 75 § 1 k.p.a. decyduje o tym, czy określony środek jest dowodem w postępowaniu administracyjnym czy też nim nie jest. Uwzględniając więc zarówno to spostrzeżenie, jak i wcześniejszą uwagę o „duchu” rozwiązań Kodeksu postępowania administracyjnego, nie można art. 75 § 1 k.p.a. traktować inaczej aniżeli jako źródła informacji na temat tego, czym jest dowód w postępowaniu administracyjnym. Należy się więc zgodzić m.in. z Z. Janowiczem, że w art. 75 § 1 k.p.a. ujęta została definicja legalna dowodu.

Powyższe spostrzeżenia można wykorzystać w ramach identyfikacji funkcji art. 24 u.o.w.r. Wynika to z faktu, że w sprawach nieuregulowanych ustawą o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a–96n, art. 108, art. 114–122h, art. 127–144 i art. 156 § 2 tej ustawy (art. 40 ust. 1 u.o.w.r.). Wstępnie można byłoby więc założyć, że art. 24 u.o.w.r. posiada definitywny charakter. Potwierdzeniem trafności tego stanowiska jest sposób sformułowania treści tego przepisu, który jest wręcz podręcznikowym przykładem definicji zakresowej niepełnej. Zastrzec jednak należy, że ostateczne stanowisko w przedmiocie znaczenia art. 24 u.o.w.r. będzie mogło być przedstawione dopiero po przeprowadzeniu analizy treści tego przepisu.

<sup>20</sup> K. Burdziak, *Dowód sprzeczny z prawem, czyli kilka słów na temat art. 75 § 1 k.p.a.*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2017, nr 1(46), s. 57.

<sup>21</sup> *Ibidem*.



## Zestawienie art. 75 § 1 k.p.a. oraz art. 24 u.o.w.r.

Przepisy art. 75 § 1 k.p.a. i art. 24 u.o.w.r. zawierają otwarte katalogi środków dowodowych<sup>22</sup>. Można z łatwością stwierdzić, że jest to jedyne podobieństwo, jeżeli chodzi o brzmienie tych regulacji. Różnica pomiędzy nimi polega na tym, że treść art. 24 u.o.w.r. sprowadza się do wymienienia przykładowych środków dowodowych, natomiast na podstawie art. 75 § 1 k.p.a. wyróżnia się również dwie cechy dowodu, tj. jego obligatoryjną zgodność z prawem oraz jego potencjał do wyjaśnienia sprawy<sup>23</sup>, o czym szerzej na późniejszym etapie rozważań.

Na tle powyższych spostrzeżeń można zaprezentować dwa podejścia interpretacyjne. W pierwszym wariantcie proponuje się przyjąć, że pojęcie dowodu wykorzystywanego w toku postępowań prowadzonych przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich należy wyjaśniać jedynie w oparciu o brzmienie art. 24 u.o.w.r. Na rzecz takiego stanowiska przemawia przede wszystkim fakt, że całokształt regulacji proceduralnych ujętych w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich można traktować jako *lex specialis* względem właściwych postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego. Takie podejście jest tym bardziej uzasadnione, że sam ustawodawca w art. 40 ust. 1 u.o.w.r. wprost wskazał, iż Kodeks postępowania administracyjnego znajduje zastosowanie w przypadkach nieuregulowanych w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich. Skoro więc przynajmniej na pierwszy rzut oka art. 24 u.o.w.r. określa, czym jest dowód, to można byłoby przyjąć, że kwestia definicji tego pojęcia jest przypadkiem uregulowanym w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.o.w.r.

Na rzecz zaprezentowanego powyżej stanowiska przemawia również zakaz wykładni *per non est*<sup>24</sup>. Otóż odrzucenie założenia, zgodnie z którym art. 24 u.o.w.r. ma określać sposób rozumienia dowodu, może prowadzić do zakwestionowania znaczenia normatywnego tego przepisu. Chodzi o to, że – jak zauważono już wcześniej – zarówno definicja dowodu ujęta w art. 75 § 1 k.p.a., jak i ta wskazana w art. 24 u.o.w.r. zawiera otwarte katalogi przykładowych środków dowodowych, a przy tym treść drugiego z tych przepisów ogranicza się jedynie do tego rodzaju informacji. Można byłoby więc powiedzieć, że treść art. 24 u.o.w.r. w pewnym sensie „zawiera się” w art. 75 § 1 k.p.a. Ta obserwacja mogłaby z kolei

<sup>22</sup> „Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie” (A. Szopieraj-Kowalska, *Dowody i postępowanie dowodowe według kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2012, vol. 2, s. 210).

<sup>23</sup> Zob. P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.

<sup>24</sup> Zob. A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, LEX/el. 2009.

prowadzić do niedopuszczalnego wniosku, że art. 24 u.o.w.r. jest *de facto* zbędny. Jeżeli jednak uzna się, że art. 75 § 1 k.p.a. nie znajduje zastosowania w przypadku postępowania prowadzonego przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich, to wtedy art. 24 u.o.w.r. okazuje się w oczywisty sposób „potrzebny”.

Zaprezentowanie drugiego podejścia interpretacyjnego warto rozpocząć od analizy treści art. 24 u.o.w.r. Otóż literalne brzmienie tej regulacji pozwala jedynie na stwierdzenie, że dowodem może być wszystko. Ta konkluzja jest oczywiście „niefunkcjonalna” w tym sensie, że nie pozwala ani na ustalenie, czym jest dowód, ani na stwierdzenie, czemu ma on służyć. Można oczywiście odwołać się do słownikowego bądź potocznego rozumienia pojęcia dowodu i na tej podstawie próbować dowieść, że celem instytucji uregulowanej w art. 24 u.o.w.r. jest wykazanie zaistnienia określonej okoliczności<sup>25</sup>. Konieczne wtedy stałoby się jednak uzupełnienie zaprezentowanego twierdzenia o wnioski wypływające z literalnego brzmienia tego przepisu. Chodziłoby tutaj o przyjęcie, że ustalenia faktyczne mogą być dokonywane z wykorzystaniem dowolnego środka dowodowego. Takie podejście jedynie pozornie daje rozwiązanie. Po pierwsze, należy przypomnieć, że niekwestionowaną regułą interpretacyjną jest zasada, zgodnie z którą w przypadku obecności w akcie prawnym definicji legalnej nie należy posługiwać się innym rozumieniem określonego pojęcia<sup>26</sup>. Po drugie, zaprezentowana wykładnia art. 24 u.o.w.r. stanowi siłą rzeczy przykład niedopuszczalnego „dopisywania” prawa w zakresie, w jakim nie zrobił tego ustawodawca. Po trzecie, przedstawione podejście interpretacyjne „zaburza” sens definicji dowodu jako takiej. Chodzi o to, że skoro w art. 24 u.o.w.r. słowo „dowód” to *definiendum*, to pozostała część przepisu to *definiens*. Wypada podkreślić, że – co oczywiste – *definiendum* nie może jednocześnie pełnić funkcji *definiensu*. Dodać przy tym należy, że opisana reguła znajduje potwierdzenie w § 151 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>27</sup>, zgodnie z którym definicję formułuje się tak, aby wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń, w szczególności nadaje się jej postać: „Określenie »a« oznacza »b«” albo „Określenie »a« znaczy tyle, co wyrażenie »b«”. Tym samym pojęcia dowodu nie można wyjaśniać za pomocą słownikowego bądź potocznego rozumienia tego słowa z jednocze-

<sup>25</sup> Przykładowo w *Słowniku języka polskiego PWN* przypisuje się następujące znaczenie dowodowi: 1) ‘okoliczność lub rzecz dowodząca czegoś, świadcząca o czymś’; 2) ‘dokument urzędowy stwierdzający coś’; 3) log. ‘skończony ciąg zdań uzasadniający prawdziwość danego twierdzenia’ (zob. hasło: *Dowód*).

<sup>26</sup> Zob. M. Pach, R. Michalczak, *Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej*, [w:] M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021, s. 510–526.

<sup>27</sup> Dz.U. 2002, nr 100, poz. 908, ze zm.

snym wykorzystaniem brzmienia art. 24 u.o.w.r. Po czwarte, należy zauważyć, że jeżeli przyjmie się, iż dowodem w rozumieniu art. 24 u.o.w.r. może być tylko środek mogący przysłużyć się wyjaśnieniu sprawy, to jednocześnie „stawia się znak zapytania” w odniesieniu do takiego zastrzeżenia ujętego wprost w treści art. 75 § 1 k.p.a. Innymi słowy, w ten sposób niejako sugeruje się, że obecny w tym ostatnim przepisie zwrot „wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy” jest zbędny, ponieważ taka właściwość „dowodu” wypływa z niego samego (z jego istoty). Nie ma więc wątpliwości, że takie podejście pozostaje w zasadniczej sprzeczności ze wspomnianym już zakazem wykładni *per non est*.

Powyższe twierdzenia nie zmieniają jednak istoty rzeczy, która została opisana wcześniej. Otóż uznanie, że dowodem może być po prostu wszystko, powoduje, iż nie ma ograniczeń w zastosowaniu art. 24 u.o.w.r., a co za tym idzie nie można mówić o pewności sytuacji procesowej adresata działań Komisji do spraw wpływów rosyjskich. Mając to na uwadze, należy przypomnieć, że stosownie do art. 40 ust. 1 u.o.w.r. do postępowań prowadzonych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.o.w.r. znajduje zastosowanie m.in. art. 77 k.p.a., w którym jest mowa o obowiązkach organu w zakresie postępowania dowodowego<sup>28</sup>. Przy tym na podstawie zarówno art. 77 k.p.a., jak i faktu jego niewątpliwego powiązania z art. 7 k.p.a.<sup>29</sup> można powiedzieć, że konsekwencją procesową obu tych przepisów jest to, iż organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany do zebrania takiego materiału dowodowego, który pozwoli na właściwe ustalenie stanu faktycznego. Skoro więc ze względu na art. 40 ust. 1 u.o.w.r. Komisja do spraw wpływów rosyjskich jest związana regułami określonymi w art. 7 i 77 k.p.a., to należy przyjąć, że dowodem w rozumieniu art. 24 u.o.w.r. może być jedynie środek służący do wyjaśnienia sprawy. Nie da się jednak nie zauważyć, że uzasadnienie tego wniosku wymaga „nagięcia”, a w niektórych przypadkach wręcz naruszenia, szeregu przywołanych wcześniej reguł interpretacyjnych, a w konsekwencji przyznania, iż analizowany przepis został wadliwie skonstruowany. Nie będzie więc przesadą stwierdzenie, że przedstawiona analiza i jej konkluzja prowadzą do wniosku, iż redakcja art. 24 u.o.w.r. nie spełnia wymogów rzetelnej legislacji<sup>30</sup> i tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 2 ustawy zasadniczej<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.

<sup>29</sup> H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 7*, [w:] A. Cebera, J. G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, LEX/el. 2019.

<sup>30</sup> Zob. J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13, s. 11–47.

<sup>31</sup> Zob. J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 42, s. 169–188.

Pamiętając o powyższych uwagach, wypada również odnotować, że ustawodawca nie wypowiedział się wprost w kwestii legalności dowodu w rozumieniu art. 24 u.o.w.r. Odwołując się do wcześniejszych uwag<sup>32</sup>, można byłoby w takim przypadku zaryzykować tezę w duchu zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*<sup>33</sup>, a więc przyjąć, że Komisja do spraw wpływów rosyjskich może posługiwać się nielegalnymi dowodami. W tym kontekście można też przypomnieć, że pod pewnymi warunkami dopuszczalne jest wykorzystywanie dowodów niezgodnych z prawem w procedurze karnej<sup>34</sup>.

W związku z powyższym warto przypomnieć, że kwestia legalności dowodu w rozumieniu art. 75 k.p.a. z reguły jest wyjaśniana w ten sposób, że „określenie »nie jest sprzeczne z prawem« należy rozumieć szeroko – jako sprzeczność z wszelkiego rodzaju przepisami prawa, a nie wyłącznie z przepisami prawa administracyjnego. Dowód może być sam w sobie sprzeczny z prawem, jak również może to być dowód uzyskany w sposób sprzeczny z prawem”<sup>35</sup>. Takie podejście może budzić wątpliwości ze względu na brzmienie zarówno art. 6 k.p.a., jak i art. 7 ustawy zasadniczej, czyli regulacji nakazujących organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach przepisów prawa. Chodzi tutaj o to, czy przypadkiem wymóg legalności dowodu nie stanowi *de facto* powtórzenia zasady legalizmu wyrażonej w art. 6 k.p.a. i art. 7 ustawy zasadniczej. W związku z tym należy po pierwsze przypomnieć, że te regulacje wyrażają jednak zasady, a więc nie są to przepisy określające jedynie „zwykłe” normy postępowania. Po drugie, treść obu przywołanych przepisów nie mówi o sprzeczności z prawem, tak jak to ma miejsce w przypadku art. 75 k.p.a. Zarówno w art. 6 k.p.a., jak i w art. 7 ustawy zasadniczej chodzi o to, że organy mogą podjąć określone działanie tylko wtedy, jeżeli dany przepis tak stanowi. Może być więc i tak, że dana norma określa dany model działania, a jednocześnie ustawodawca dopuszcza jej naruszenie. Można wskazać np. na regulacje odnoszące się do czasu trwania postępowania administracyjnego. Otóż z jednej strony ustawodawca wskazuje w art. 35 k.p.a. na określony termin załatwienia danego rodzaju sprawy administracyjnej, a z drugiej w kolejnych przepisach znajdują się „wytyczne” dla organów, które dotyczą sposobu postępowania w przypadku przekroczenia danego terminu. W związku z tym można powiedzieć, że w art. 6 k.p.a. jest mowa m.in. o tym, iż działania organu nie tracą określonego znaczenia prawnego, o ile pomimo naru-

<sup>32</sup> Chodzi głównie o zakaz „dopisywania” treści przepisów.

<sup>33</sup> Zob. A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Legalis 2021.

<sup>34</sup> Zob. K. Fedorowicz, *Zakaz dowodowy z art. 168a kodeksu postępowania karnego, cz. I*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 7–8, s. 39–52; idem, *Zakaz dowodowy z art. 168a kodeksu postępowania karnego, cz. II*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 9, s. 37–48.

<sup>35</sup> M. Sadowska, *Komentarz do art. 75*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 2: *Komentarz do art. 61–126*, LEX/el. 2020.

szenia jednej regulacji inny przepis „legalizuje” czynności niezgodne z prawem. W przywołanym przykładzie chodziłoby więc o to, że pomimo naruszenia reguły dotyczącej terminu załatwienia sprawy, organ może kontynuować prowadzone postępowanie. Z łatwością można zauważyć, że w przypadku art. 75 k.p.a. brak jest analogicznej „furtki” dla organu. Jeżeli więc dowód pochodzi z tzw. zatrutego drzewa, to właściwy organ w żadnym wypadku nie może się nim posługiwać.

Powyższe uwidacznia problematyczność konstrukcji brzmienia art. 24 u.o.w.r. Chodzi o to, że przepis ten nie stanowi o żadnych ograniczeniach dla organów przeprowadzających dowody. W takim ujęciu nie można mówić o przewidywalności czynności dowodowych. Mając to spostrzeżenie na uwadze, nie można przyjąć innej konkluzji niż taka, że niedopuszczalne jest wykorzystywanie przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich dowodów niezgodnych z prawem. Należy przy tym uwzględnić fakt, że w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich brak jest odpowiednika art. 168a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>36</sup>. Innymi słowy, żaden z przepisów w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich nie wskazuje, które z naruszeń prawa nie dyskwalifikują środków dowodowych z postępowań prowadzonych przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich. Czerpiąc z dorobku powstałego na gruncie analiz art. 75 § 1 k.p.a., uzasadnione będzie więc przyjęcie, że o niedopuszczalności dowodu przesądza każde naruszenie prawa z nim związane, a więc odnoszące się tak do jego pozyskania, jak i przeprowadzenia. Tak samo bez znaczenia pozostaje charakter i przynależność naruszonego prawa. Niedopuszczalne są zatem dowody sprzeczne z każdym rodzajem prawa materialnego, ustrojowego i procesowego. Nie ma również znaczenia ich proveniencja (karna, cywilnoprawna czy administracyjnoprawna).

### Relacja art. 24 u.o.w.r. oraz art. 75 § 1 k.p.a.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że dowód w rozumieniu art. 24 u.o.w.r. musi spełniać takie same wymogi jak ten, o którym jest mowa w art. 75 § 1 k.p.a., tj. musi być zgodny z prawem oraz służyć wyjaśnieniu sprawy. Jak już wspomniano, w treści obu przepisów ujęte zostały otwarte katalogi środków dowodowych. Należy również odnotować, że w każdym z nich przywołane

<sup>36</sup> T.j. z dnia 13 maja 2022 r. – Dz.U. 2022, poz. 1375, ze zm. Zgodnie z przywołanym przepisem dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 Kodeksu karnego, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności.



zostały dokumenty, zeznania świadków oraz opinie biegłych. W art. 75 § 1 k.p.a. jest dodatkowo mowa o oględzinach. Ta różnica nie oznacza jednak, że Komisja do spraw wpływów rosyjskich nie może skorzystać właśnie z tego środka dowodowego. Twierdzenie to można uzasadnić nie tylko poprzez samo odwołanie się do otwartego charakteru katalogu dowodów, który został uregulowany w art. 24 u.o.w.r. Otóż dotycząca właśnie oględzin regulacja Kodeksu postępowania administracyjnego, ujęta w art. 85 k.p.a.<sup>37</sup>, znajduje zastosowanie do postępowań prowadzonych w oparciu o art. 4 u.o.w.r., co jest oczywiście konsekwencją treści art. 40 ust. 1 u.o.w.r.

W art. 24 u.o.w.r. znajdują się również dwa rodzaje środków dowodowych niewymienionych w art. 75 k.p.a. Jednym z nich są niezdefiniowane w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich „materiały”. Ze względu na otwarty charakter katalogu środków dowodowych w Kodeksie postępowania administracyjnego można przyjąć, że co do zasady dowolny organ administracji publicznej może wykorzystać wspomniane „materiały”, tj. pozyskać je albo zlecić ich wykonanie. Biorąc pod uwagę wspomniany brak wyjaśnienia w tekście ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich, czym są „materiały”, można jedynie stwierdzić, że nie mogą one stanowić innych środków dowodowych, które zostały wymienione w wyżej wskazanym przepisie (np. dokumentów).

Odmienne za to prezentuje się sytuacja drugiego ze wspomnianych powyżej środków dowodowych, czyli dokumentów oraz informacji zebranych w wyniku czynności sprawdzających. Otóż w Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma regulacji dotyczących tego rodzaju działań. Dokonując oglądu poszczególnych regulacji publicznoprawnych, należy odnotować, że realizacja tzw. czynności sprawdzających jest regulowana odrębnie. Przykład takiego rozwiązania znajduje się w postanowieniach ordynacji podatkowej<sup>38</sup>. Warto w tym kontekście przywołać art. 20 ust. 2 u.o.w.r., zgodnie z którym Komisja do spraw wpływów rosyjskich przeprowadza czynności sprawdzające z urzędu w celu stwierdzenia, czy wystąpiło prawdopodobieństwo działań, o których mowa w art. 4 u.o.w.r. Zgodnie natomiast z art. 20 ust. 3 u.o.w.r. Komisja do spraw wpływów rosyjskich w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania w przypadku uprawdopodobnienia, że wystąpiły wpływy rosyjskie,

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 85 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny. Należy wskazać, że w literaturze oględziny należą do grupy tzw. bezpośrednich środków dowodowych. Chodzi o to, że w oparciu o nie „organ prowadzący postępowanie ma możliwość bezpośredniego stwierdzenia istnienia określonych faktów”. Zob. A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, LEX/el. 2020.

<sup>38</sup> Zob. M. Łoboda, D. Strzelec, *Kontrola przestrzegania przepisów prawa podatkowego*, LEX/el. 2017; Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, LEX/el. 2006.



o których mowa w art. 4 ust. 1 u.o.w.r. Uzasadnione będzie zatem przyjęcie, że przeprowadzenie czynności sprawdzających będzie obligatoryjnie poprzedzało wszczęcie postępowania administracyjnego przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich. Zestawiając art. 24 u.o.w.r. z art. 20 ust. 2 i 3 u.o.w.r., należy więc stwierdzić, że dokumenty oraz informacje zebrane w wyniku czynności sprawdzających obligatoryjnie wchodzi w skład materiału dowodowego w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 u.o.w.r.

Reasumując, prawna, a nie tylko faktyczna (tj. odnosząca się do literalnego brzmienia), różnica pomiędzy art. 75 ust. 1 k.p.a. a art. 24 u.o.w.r. sprowadza się do tego, że drugi z tych przepisów stanowi o obligatoryjnej części materiału dowodowego w postępowaniach prowadzonych przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich. Wydaje się również, że na potrzeby tego rodzaju spraw pojęcie dowodu należy odtwarzać poprzez odczytanie obu przywołanych regulacji. Innymi słowy, art. 75 k.p.a. i art. 24 u.o.w.r. należy traktować jako przepisy prawa, które łącznie stanowią normę prawną<sup>39</sup>, zgodnie z którą dowodem w postępowaniu prowadzonym przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich może być wszystko, co jest zgodne z prawem oraz potencjalnie służy wyjaśnieniu danej sprawy, a szczególne znaczenie mają informacje oraz dokumenty pozyskane w toku tzw. czynności sprawdzających.

## Zakończenie

Przeprowadzone rozważania można podsumować w następujący sposób. Otóż gdyby nie zakaz wykładni *per non est*, to art. 24 u.o.w.r. można by było potraktować jako *de facto* zbędną regulację. Konieczność przyjęcia założenia o spójności systemu prawnego jako zbioru składającego się z elementów niepowtarzających się i wzajemnie niesprzecznych zmusza do sporej „ekwilibrystyki” w toku dokonywania wykładni tego przepisu. Tym bardziej, że akurat w tym przypadku nie można zastosować „wytrychu” koncepcyjnego dla powielających się przepisów, zgodnie z którym powtórzenie określonej regulacji jest konsekwencją jej szczególnego znaczenia. To podejście w analizowanym przypadku nie znajduje zastosowania, ponieważ „najbliższy gałęziowo” przepis (tj. art. 75 k.p.a.) ma inne brzmienie. Trzeba więc po prostu stwierdzić, że redakcja art. 24 u.o.w.r. nie spełnia wymogów wynikających z art. 2 ustawy zasadniczej.

Do czasu usunięcia zaprezentowanego przepisu z systemu prawnego proponuje się przyjąć, że jego znaczenie sprowadza się do zasygnalizowania konieczności

<sup>39</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, nr 1, s. 105–122.

uwzględnienia przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich w materiale dowodowym dokumentów i informacji zebranych w wyniku czynności sprawdzających. Prawdopodobnie takiego odczytania art. 24 u.o.w.r. potwierdza przedstawione w tekście zestawienie tej regulacji z treścią art. 20 ust. 2 i 3 u.o.w.r. Jednocześnie należy podkreślić, że przywołane środki dowodowe nie mają szczególnej rangi, np. w ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich nie ma mowy o żadnym domniemaniu związanym z tego rodzaju dowodami. Ponadto, mając na uwadze art. 7 i 77 k.p.a., należy przyjąć, że w toku postępowań prowadzonych w oparciu o art. 4 u.o.w.r. nie można ograniczać postępowania dowodowego do analizy dokumentów i informacji zebranych w wyniku czynności sprawdzających.

Uzupełniając powyższe, trzeba również wskazać, że art. 24 u.o.w.r. należy odczytywać łącznie z art. 75 k.p.a., a więc w tym sensie stanowi on część definicji pojęcia dowodu. W związku z tym proponuje się przyjąć, że dowodem wykorzystywanym przez Komisję do spraw wpływów rosyjskich może być każdy środek dowodowy, o ile jest on zgodny z prawem i będzie służył wyjaśnieniu sprawy, a przy tym – jak już podkreślono – w toku postępowań prowadzonych w oparciu o art. 4 u.o.w.r. konieczne jest uwzględnienie w materiale dowodowym m.in. dokumentów i informacji zebranych w wyniku czynności sprawdzających.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań należy postulować, żeby art. 24 u.o.w.r. został usunięty z ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Komentarz do art. 75*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022.
- Baran B., *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021.
- Bielska-Brodziak A., *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, LEX/el. 2009.
- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, LEX/el. 2020.
- Burdziak K., *Dowód sprzeczny z prawem, czyli kilka słów na temat art. 75 § 1 k.p.a.*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2017, nr 1(46).
- Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Fedorowicz K., *Zakaz dowodowy z art. 168a kodeksu postępowania karnego, cz. I*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 7–8.
- Fedorowicz K., *Zakaz dowodowy z art. 168a kodeksu postępowania karnego, cz. II*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 9.
- Hasło: *Dowód*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/dowod.html> (dostęp: 13.06.2023).
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.

- Kłosowska K., *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009.
- Kmieciak Z.R., *Wylączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX/el. 2020.
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 7*, [w:] A. Cebera, J. G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Łoboda M., Strzelec D., *Kontrola przestrzegania przepisów prawa podatkowego*, LEX/el. 2017.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, LEX/el. 2006.
- Pach M., Michalczak R., *Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej*, [w:] M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021.
- Pułło M., *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.
- Sadowska M., *Komentarz do art. 75*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 2: *Komentarz do art. 61–126*, LEX/el. 2020.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Uzasadnienie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022*, Druk sejmowy nr 2838, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2838> (dostęp: 21.08.2023).
- Stefański R.A., *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2009.
- Szopieraj-Kowalska A., *Dowody i postępowanie dowodowe według kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2012, vol. 2.
- Tęcza-Paciorek A.M., *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.
- Wegner J., *Komentarz do art. 75*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 42, DOI: <https://doi.org/10.32041/PWD.4207>.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13.
- Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, nr 1.
- Żurawik A., *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Legalis 2021.

**Abstrakt:** W 2023 r. weszła w życie ustawa mająca na celu stworzenie ram prawnych dla powołania nowego organu administracji publicznej, który m.in. miałby prowadzić postępowania w przedmiocie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Niewątpliwie w kontekście tego rodzaju spraw szczególne znaczenie będzie mieć instytucja procesowa „dowodu”. W związku z tym za przedmiot analizy w niniejszym opracowaniu przyjęto to pojęcie w kontekście sposobu jego rozumienia opisanego w przywołanym akcie prawnym oraz w zestawieniu z art. 75 § 1 k.p.a.

**Słowa kluczowe:** dowód; Komisja do spraw wpływów rosyjskich; postępowanie; bezpieczeństwo wewnętrzne

**Abstract:** In 2023, an act aimed at creating a legal framework for the establishment of a new public administration body entered into force, which, among other things, would conduct proceedings to investigate Russian influence on the internal security of the Republic of Poland in 2007–2022. Undoubtedly, in the context of this type of cases, the procedural institution of “evidence” will be of particular importance. Therefore, this concept has been adopted as the subject of analysis in this study in the context of its understanding described in the cited legal act and in juxtaposition with Article 75 § 1 of the Administrative Procedure Code.

**Keywords:** evidence; Russian Influence Commission; proceedings; internal security