

Agnieszka Kalinowska-Sługocka

Podstawy prawne działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 1, 71-77

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Agnieszka Kalinowska-Sługocka

Podstawy prawne działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Instytucję Centralnego Biura Antykorupcyjnego powołała do życia ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹. Nazwa „Centralne Biuro Antykorupcyjne” i jej skrót „CBA” przysługuje wyłącznie Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy CBA jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Centralne Biuro Antykorupcyjne weszło w skład służb specjalnych, do których także należą Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu. Należy podnieść, że funkcjonariusze ABW wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne, przy czym ustawa wyraźnie stanowi, że przysługują im uprawnienia procesowe policjantów, wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 21 ustawy). Zgodnie z treścią art. 27 ustawy funkcjonariusze ABW mają prawo przy wykonywaniu wyłącznie czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu realizacji rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania enumeratywnie wymienionych przestępstw, a także ściganie ich sprawców. Przestępstwa leżące w zainteresowaniu ABW (art. 5 ust. 1, pkt 2) to: szpiegostwo, terroryzm, naruszenie tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, godzących w postawy ekonomiczne państwa, korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeśli to może godzić w bezpieczeństwo państwa, w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym. W przypadku gdy inne środki okazały się bezsku-

¹ Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zm.

teczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne, Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego może w drodze postanowienia zarządzić kontrolę operacyjną. W przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie lub zniszczenie dowodów przestępstwa, Szef ABW może zarządzić po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do właściwego miejscowo Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o wydanie postanowienia. W przypadku nieudzielenia przez sąd zgody ciągu 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, Szef ABW wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz poleca protokolarne, komisyjne zniszczenie materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.

CBA kieruje Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, który jest centralnym organem administracji rządowej, nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest urzędem administracji rządowej. Szefa CBA powołuje na czteroletnią kadencję oraz odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych. Ponowne powołanie na Szefa CBA może nastąpić tylko raz. Należy podnieść, że niezręcznym jest nazwanie kierownika urzędu centralnego „Szefem”, choć i inne ustawy, np. ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nazywają centralnych organów administracji rządowej „Szefami”. Z jednej strony – na gruncie ustawy o języku polskim dąży się do zmieniania nazw własnych na polskojęzyczne, a z drugiej strony pojęcie „Szef” w języku potocznym ma niekiedy pejoratywny oddźwięk. Znacznie lepiej jest zastąpienie tego terminu pojęciem „Dowódca” lub „Komendant”.

Należy wskazać również wątpliwości w kwestii, czy włączenie Szefa CBA do kręgu kierowników urzędów centralnym (centralnych organów administracji rządowej) jest prawidłowym rozwiązaniem. Zgodnie ze stanowiskiem J. Sługockiego istotą urzędów centralnych powinno być to, aby były powoływane do realizacji wyłącznie funkcji administracyjnej, ale postulat ten jest bardzo trudny do spełnienia w polskich realiach². Z drugiej strony, formułowany w toku prac legislacyjnych postulat „niezależnienia” CBA poprzez wydzielenie go z administracji rządowej i poddanie bezpośredniej kontroli Sejmu byłby w praktyce trudny do realizacji.

Do zadań CBA należy: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu, określonych w art. 228–231 k.k. (sprzedajność, przekupstwo, płatna protekcja, nadużycie funkcji) oraz opisanych w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³ (przestępstwo dotyczące podania nieprawdy w oświadczeniu o dzia-

² J. Sługocki *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 123.

³ Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.

łalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka), przeciwko wymiarowi sprawiedliwości określonym w art. 233 k.k. (fałszywe zeznania), wyborom i referendum, określonym w art. 250a k.k. (nakłanianie do głosowania), porządkowi publicznemu określonym w art. 258 k.k. (związek przestępczy), wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270–273 k.k. (fałszowanie dokumentów, fałszerstwo intelektualne, wyłudzenie poświadczenia nieprawdy i użycie poświadczenia nieprawdy), mieniu, określonym w art. 286 k.k. (oszustwo), obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296–297, 299 k.k. (nadużycie zaufania, przekupstwo menadżerskie, przekupstwo sportowe, oszustwo kapitałowe, pranie brudnych pieniędzy) obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 k.k. (fałszowanie pieniędzy), a także o których mowa w art. 585–592 k.s.h. (działanie na szkodę spółki przy jej zakładaniu, niezgłoszenie wniosku o upadłość, ogłaszanie nieprawdziwych danych, dopuszczenie do nabycia własnych udziałów lub akcji przez spółkę, dopuszczenie do wydania dokumentów imiennych, posługiwanie się wystawieniem fałszywego zaświadczenia lub użyczenie akcji w celu umożliwienia bezprawnego głosowania, posługiwanie się przy głosowaniu fałszywym zaświadczeniem, cudzą akcją bez zgody właściciela, cudzą akcją, która nie uprawnia do głosowania, dopuszczenie przez członka zarządu do wydania akcji niedostatecznie opłaconych, przed zarejestrowaniem spółki, przed zarejestrowaniem podwyższenia jej kapitału) oraz określonych w art. 179–183 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi⁴, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa; finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁵), jeżeli pozostają w związku z korupcją; obowiązkom podatkowym i rozliczeniowym z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 k.k.s., jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa – oraz ściąganie ich sprawców. Do zadań CBA należy także: ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcję publiczne⁶, dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych⁷; ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek sektora finansów publicznych, jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne lub przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, oraz przyznawanie koncesji,

⁴ Dz. U. Nr 183, poz. 1538.

⁵ Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 44, poz. 255 ze zm.

zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych; kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcję publiczne – funkcjonariuszy publicznych, członków organu samorządowego, osób zatrudnionych w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi (z wyłączeniem osób wykonujących wyłącznie czynności usługowe), osoby, których uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową oraz prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi.

Centralne Biuro Antykorupcyjne może prowadzić czynności operacyjno-rozpoznawcze, kontrolne oraz dochodzeniowo-śledcze. Zatem jest to organ, któremu przysługują uprawnienia zarówno z zakresu prawa karnego, jak i prawa administracyjnego. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym: „połączenie tych trzech rodzajów uprawnień, pozwoli funkcjonariuszom Biura na osiągnięcie wysokiej skuteczności działań, zwłaszcza gdy ustalenia kontrolne będą mogły być ostatecznie potwierdzone i rozwinięte w drodze postępowania przygotowawczego”⁸.

Funkcjonariusze CBA mogą dokonywać kontroli operacyjnej. Możliwe jest to jedynie przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez CBA w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, a także uzyskania i utrwalenia dowodów enumeratywnie wymienionych przestępstw określonych w art. 228–231 k.k. (sprzedajność, przekupstwo, płatna protekcja, nadużycie funkcji), 250a k.k. (nakłanianie do głosowania), 258 k.k. (zorganizowania grupa i związek przestępczy), 286 k.k. (oszustwo), 296–297 k.k. (nadużycie zaufania, przekupstwo menedżerskie, przekupstwo sportowe, oszustwo kapitałowe), 299 k.k. (pranie brudnych pieniędzy), 310 § 1, 2 i 4 k.k. (fałszowanie pieniędzy), oraz przestępstw skarbowych opisanych w rozdziale 6 k.k.s. (przestępstwa skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji), jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenia należności publicznoprawnej przekraczają pięćdziesięciokrotną wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu z pracę⁹ pod warunkiem, że inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne. Postanowienie o kontroli operacyjnej wydaje Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek Szefa CBA, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora Generalnego. W przypadku potrzeby zarządzenia kontroli operacyjnej wobec podejrzanego lub osoby będącej oskarżonym w innej sprawie, we wniosku Szefa CBA zamiesz-

⁸ www.sejm.gov.pl

⁹ Dz. U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.

cza się informacje o toczącym wobec podejrzanego lub oskarżonego postępowaniu. Natomiast w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Szef CBA może zarządzić, po uzyskaniu zgody prokuratora Generalnego, kontrolę operacyjną, jednocześnie zwracając się do Sądu Okręgowego w Warszawie o wydanie postanowienia o kontroli operacyjnej. Sąd wydaje postanowienie w przedmiocie wniosku w terminie 5 dni. W przypadku nieudzielenia przez sąd zgody, szef CBA wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz poleca niezwłocznie, protokolarnie, komisyjnie zniszczenie materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania. Ustawa *expressis verbis* stanowi, że kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie. Kontrola operacyjna polega na kontrolowaniu treści korespondencji, kontrolowaniu zawartości przesyłek oraz stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawni informacji i dowodów oraz ich utrwalenie, a szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci dokumentacyjnych. Kontrolę operacyjną zarządza się na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Sąd Okręgowy w Warszawie może na pisemny wniosek szefa CBA, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu kontroli operacyjnej, na okres nie dłuższy niż kolejne 3 miesiące, jeżeli nie ustały przyczyny zarządzenia tej kontroli. W uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawią się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawy i uzyskania dowodów przestępstwa Sąd Okręgowy w Warszawie, na pisemny wniosek Szefa CBA, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może wydać postanowienie o kontroli operacyjnej przez czas oznaczony także po upływie wcześniej wymienionych terminów.

W przypadku funkcjonariuszy Policji kontrolę operacyjną można przeprowadzić przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw: przeciwko życiu, określonych w art. 148–150 k.k. (zabójstwo, dzieciobójstwo, eutanazja), określonych w art. 134 (zamach na życie Prezydenta RP), art. 135 § 1 k.k. (napaść na Prezydenta RP), art. 136 § 1 k.k. (napaść na przedstawiciela obcego państwa), art. 156 § 1 i 3 k.k. (ciężki uszczerbek na zdrowiu), art. 163 § 1 i 3 k.k. (spowodowanie niebezpiecznego zdarzenia), art. 164 § 1 k.k. (sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa), art. 165 § 1 i 3 k.k. (sprowadzenie niebezpieczeństwa), art. 166 k.k. (piractwo), art. 167 k.k. (umieszczenie niebezpiecznego urządzenia lub substancji), art. 173 § 1 i 3 k.k. (sprowadzenie katastrofy), art. 189 k.k. (pozbawienie wolności), art. 204 § 4 k.k. (zwabienie lub uprowadzenie w celu uprawiania prostytucji za granicą), art. 223 k.k. (czynna napaść), art. 228 § 1 i 3–5 k.k. (sprzedajność – z wyłączeniem przypadku mniejszej wagi), art. 229 § 1 i 3–5 k.k. (przekupstwo – z wyłączeniem przypadku mniejszej wagi), art. 230 § 1 k.k. (płatna protekcja), art. 230a § 1 k.k. (płatna protekcja), art. 231 § 2 k.k. (nadużycie funkcji w celu osiągnięcia korzyści ma-

jątkowej lub osobistej), art. 232 k.k. (wpływanie na czynności urzędowe sądu), art. 245 k.k. (wywieranie wpływu na świadka za pomocą przemocy lub groźby bezprawnej), art. 246 k.k. (stosowanie przemocy w celu uzyskania oświadczenia), art. 252 § 1–3 k.k. (wzięcie zakładnika), art. 253 k.k. (handel ludźmi), art. 258 k.k. (związek przestępczy), art. 269 k.k. (sabotaż komputerowy), art. 280–282 k.k. (rozbój, kradzież rozbójnicza, wymuszenie rozbójnicze), art. 286 § 1 k.k. (oszustwo), art. 296 § 1–3 k.k. (nadużycie zaufania), art. 296a § 1, 2 i 4 (przekupstwo menadżerskie), art. 296b § 1 i 2 k.k. (przekupstwo sportowe), 299 § 1–6 k.k. (pranie brudnych pieniędzy) oraz w art. 310 § 1, 2 i 4 k.k. (fałszowanie pieniędzy); przeciwko obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 297–306 k.k. (oszustwo kapitałowe, oszustwo ubezpieczeniowe, pranie brudnych pieniędzy, udaremnianie zaspokojenia wierzyciela, pozorne bankructwo, dowolne zaspokajanie wierzycieli, wykorzystanie przymusowego położenia innej osoby, utrudnianie przetargu publicznego, usunięcie znaków identyfikacyjnych), powodujących szkodę majątkową lub skierowanych przeciwko mieniu, jeżeli wysokość szkody lub wartość mienia przekracza pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę (określonego na podstawie odrębnych przepisów); skarbowych, jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenie należności publicznoprawnej przekraczają pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę (określonego na podstawie odrębnych przepisów); nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi albo ich prekursorami oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi; określonych w art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny¹⁰, określonych w art. 43–46 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów¹¹; ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne. Postanowienie o kontroli operacyjnej wydaje sąd okręgowy właściwy miejscowo ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji. Wniosek może złożyć Komendant Główny Policji – po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego lub też komendant wojewódzki Policji – po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego miejscowo prokuratora okręgowego. W przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie lub zniszczenie dowodów przestępstwa, Komendant Główny Policji po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego lub komendant wojewódzki Policji – po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego miejscowo prokuratora okręgowego może zarządzić kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do właściwego miejscowo sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia. W przypadku nieudzielenia przez sąd zgody w ciągu 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający wstrzymuje kontrolę ope-

¹⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 554 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 169, poz. 1411.

racyjną oraz dokonuje protokolarnego, komisyjnego zniszczenie materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania. Znamienny jest fakt, iż ustawodawca nie wprowadził obowiązku natychmiastowego zniszczenia dokumentacji, jak to uczynił w przypadku CBA. W przypadku potrzeby zarządzenia kontroli operacyjnej wobec podejrzanego lub oskarżonego, we wniosku dotyczącego kontroli operacyjnej zamieszcza się informacje o toczącym wobec tej osoby postępowaniu. Zakres kontroli operacyjnej pokrywa się z kontrolą wykonywana przez CBA.