

Martin Bożek

Centralne Biuro Antykorupcyjne

## **Miejsce i rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organów państwowych na tle obowiązującego ustawodawstwa**

W państwie, w którym społeczeństwo utożsamia się z instytucjami tego państwa, zjawisko korupcji stanowi margines życia publicznego. W takim państwie bowiem „oszukiwanie urzędów, korumpowanie jego przedstawicieli, czy wykorzystywanie własności państwowej dla celów prywatnych” spotyka się ze społecznym potępieniem<sup>1</sup>. Oprócz jednak społecznego potępienia, przeciwdziałanie (ograniczanie) korupcji wymaga aktywności samego państwa. Ściślej mówiąc, wymaga intensywnych działań rządu, który przy pomocy m.in. administracji rządowej powinien zadbać, zarówno o sprawne realizowanie zadań publicznych jak i ochronę obowiązującego w państwie porządku prawnego.

Tego rodzaju aktywność państwa w płaszczyźnie walki z korupcją, jak powszechnie się przyjmuje, może odbywać się co najmniej w trzech obszarach: sankcji, prewencji, edukacji<sup>2</sup>. W każdym z tych trzech obszarów sposobów zwalczania korupcji jest wiele i są one różnorodne. W dużej mierze jednak powodzenie tego przedsięwzięcia zależy od kierunków polityki państwa prowadzonej w sferach:

- kształtowania systemu prawnego,
- upowszechniania informacji o przyczynach i kosztach korupcji,
- ścigania karnego (represji karnej).

W każdej z tych sfer do momentu utworzenia w Polsce w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego uczyniono nie mało, przede wszystkim w warstwie normatywno-instytucjonalnej. Nowopowstającej w 2002 r. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przypisano zadanie walki z korupcją osób pełniących funkcje publiczne; w tym samym roku przyjęto i ogłoszono rządową Strategię Antykorupcyjną z rozbudowanym programem edukacyjno-informacyjnym; ratyfikowano Konwencję prawnokarną Rady Europy oraz Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej; w 2003 r. aktywowano proces tworzenia w Komendach Wojewódzkich Policji wydziałów antykorupcyjnych; w tym samym roku znowelizowano również Kodeks karny, rozbijając solidarność między dającym i przyjmującym łapówkę; w końcu także przystąpiono do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Wszystkie te działania były potrzebne i

---

<sup>1</sup> Zob. G. Kopińska, Rola organizacji pozarządowych w zwalczaniu korupcji [w:] Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce. Materiały pokonferencyjne, red. Z. Bielecki, J. Szafranski, Szczytno 2007, s. 360.

<sup>2</sup> Zob. Służba Centralna ds. Przeciwdziałania Korupcji. Raport z działalności w 2002 r. przedstawiony Premierowi i Ministrowi Sprawiedliwości Francji, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, 2005, s. 73 i n.

zapewne przyniosły określone rezultaty, choć w latach 2000-2005 Polska niestety z roku na rok spadała na odległe miejsca w rankingu (indeksie) krajów zagrożonych korupcją, ogłaszanych co roku przez Transparency International<sup>3</sup>. Oczywiście ów ranking to nie jedyny wyznacznik poziomu korupcji w danym kraju, ale niezwykle istotny z punktu widzenia postrzegania wiarygodności państwa jako partnera w stosunkach międzynarodowych oraz kraju potencjalnych inwestycji gospodarczych. Na domiar złego – w świetle danych zawartych w poszczególnych rankingach – Polska miała opinię jednego z najbardziej skorumpowanych państw w Unii Europejskiej.

Niezależnie jednak od tej opinii i notowań Polski w rankingu Transparency International, negatywny obraz rozmiarów zjawiska korupcji w Polsce brał się również z konkretnych wydarzeń zachodzących w życiu publicznym kraju. W polskiej opinii publicznej obraz ten utrwalił się przede wszystkim w związku z faktami ujawnionymi w toku prac Sejmowej Komisji Śledczej ds. „afery Lwa Rywina”<sup>4</sup>. Społeczeństwo oceniło ujawnione przez Komisję fakty (i zapewne nadal ocenia mimo ostatnich decyzji procesowych<sup>5</sup>) jako egzemplifikację patologicznych mechanizmów nadużywania władzy przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz zawłaszczania państwa przez partie polityczne. W tym kontekście obraz życia publicznego w Polsce, jaki odsłonił się przed społeczeństwem śledzącym telewizyjne transmisje posiedzeń Sejmowej Komisji, był obrazem oligarchicznych mechanizmów sprawowania władzy publicznej w państwie na pozór demokratycznym<sup>6</sup>. Na ile był to obraz przedstawiający rzeczywiste mechanizmy sprawowania władzy w Polsce, a na ile stanowił on efekt walki politycznej ugrupowań parlamentarnych pozostaje kwestią otwartą. Tym niemniej, z całą pewnością zaważył on na społecznym postrzeganiu problemu korupcji w naszym kraju, tak jak żadne inne wydarzenie spośród spraw o charakterze aferalnym ujawnionych do tej pory przed opinią publiczną. Co przy tym istotne, wyraz swojej ocenie „afery Lwa Rywina” większa część społeczeństwa dała w wyborach parlamentarnych, które odbyły się we wrześniu 2005 r. W ich wyniku Sojusz Lewicy Demokratycznej utracił władzę. Co przy tym znamienne, wyborcy największym zaufaniem obdarzyli partię Prawo i Sprawiedliwość, która walkę z korupcją uczyniła tematem przewodnim swojej kampanii wyborczej. W konsekwencji wyborczych decyzji społeczeństwa, utworzony w ich wyniku rząd Kazimierza Marcinkiewicza w listopadzie 2005 r. rozpoczął prace nad rządowym projektem ustawy tworzącej wyspecjalizowany urząd do zwalczania korupcji.

---

<sup>3</sup> Polska w rankingach Transparency International ogłaszanych w latach 2000-2005 zajmowała kolejno: 43, 44, 45, 64, 67, 70. W rankingu ogłoszonym w 2006 r. uplasowała się na 61 miejscu. Dane przedstawiono wg Indeksu Percepcji Korupcji publikowano co roku na stronach internetowych Transparency International.

<sup>4</sup> Zob. P. Smoleński, *Przychodzi Rywin do Michnika*, Gazeta Wyborcza, 27 grudnia 2002.

<sup>5</sup> W dniu 20 grudnia 2007 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wydał wyrok uwalniający A. Jakubowską b. minister kultury od zarzutów przekroczenia uprawnień i bezprawnego dokonania w marcu 2002 r. zmian w rządowym projekcie ustawy medialnej. Skazana za tego rodzaju działania została tylko J. Sokołowska – b. dyrektor departamentu prawnego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

<sup>6</sup> „Historia ta [„afery Lwa Rywina” – przypis autora] mogła wydarzyć się tylko w gronie dobrych znajomych. Powiązanych ze sobą towarzysko, politycznie, prowadzących wspólne interesy. (...) Leszek Miller nie jest już premierem. Jego najbliżsi współpracownicy: Aleksandra Jakubowska i Lech Nikolski, stracili ministerialne stanowiska. Sojusz Lewicy Demokratycznej rozpadł się i walczy o przetrwanie. Prezydent Aleksander Kwaśniewski traci zaufanie Polaków. (...) Afera Rywina ujawniła, że za fasadą oficjalnych relacji kryje się brutalna rozgrywka o media, władzę i pieniądze”; B. Rymanowski, P. Siennicki, *Towarzystwo Lwa Rywina*, Kraków 2004, s. 317.

Skutki takiej decyzji władz polskich miały znaczenie nie tylko dla spełniania obietnic wyborczych, ale przede wszystkim zmieniły kształt instytucjonalnego systemu ścigania przestępczości korupcyjnej w Polsce. Zmiana ta oznaczała wprowadzenie nowego modelu zwalczania korupcji przy pomocy instrumentów represyjnych takich, jak wyspecjalizowane organy ścigania. Należy przy tym zaznaczyć, że stopień wyspecjalizowania instytucji (organów), przed którymi stawia się tego rodzaju zadanie, pozwala mówić o dwóch zasadniczych modelach zwalczania (ograniczania) korupcji w drodze ścigania karnego<sup>7</sup>. Pierwszym, w którym organy państwowe rozpoznają i wykrywają przestępstwa korupcyjne, ścigając je jako jeden z wielu rodzajów przestępczości przez nie zwalczanych. Drugim modelem, w którym działalność jednego organu państwowego, spośród całego systemu organów ścigania, ukierunkowana jest wyłącznie na ujawnianie i ścigania przestępczości korupcyjnej, a pozostałe organy zajmują się wykrywaniem przestępstw korupcyjnych przy okazji swej zasadniczej działalności. W Polsce do 2006 r. stosowano w walce z przestępczością korupcyjną rozwiązania instytucjonalne charakterystyczne dla pierwszego modelu. Zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła wraz z wejściem w życie 24 lipca 2006 r. ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>8</sup>. Odwołując się do założeń drugiego modelu wprowadzono z tą datą w Polsce rozwiązanie, w którym zwalczanie korupcji w drodze represji karnej należy do zadań wyspecjalizowanego w tym zakresie organu ścigania – Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Należy przy tym dodać, że utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego w nie oznaczało (i nie oznacza by najmniej także dzisiaj) odebrania kompetencji w zakresie ścigania przestępstw korupcyjnych takim służbom, jak: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>9</sup>, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego lub służby skarbowe. Podmioty te były i nadal są właściwe do rozpoznawania i wykrywania przestępstw korupcyjnych, jeśli ujawnią tego rodzaju czyny w zakresie swojego działania. W tym kontekście należy również wskazać, że w świetle art. 29 ustawy Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Szef CBA nie jest organem nadzorującym, co nietrafnie podnosi się przy różnego rodzaju dyskusjach, lecz spełnia tylko rolę organu koordynującego wysiłki tych podmiotów (służb policyjnych i specjalnych) w walce z przestępczością korupcyjną. Samo zaś

<sup>7</sup> Por. W. Jasiński, Metody operacyjno-rozpoznawcze wykrywania korupcji. Dotychczasowe doświadczenia Policji oraz nowe rozwiązania w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym [w:] Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce, red. Z. Bielecki, J. Szafranski, Szczytno 2007, s. 165-166.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 104, poz. 708.

<sup>9</sup> W efekcie dokonanej 20 grudnia 2007 r. nowelizacji ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu do zadań ABW wpisano ponownie rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie „przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli może godzić to w bezpieczeństwo państwa”. Zgodnie z art. 216 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, obowiązującym w brzmieniu sprzed tej nowelizacji, po 18 miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy o CBA kompetencje w zakresie ścigania karnego sprawców przestępstw korupcyjnych miały wypaść z katalogu zadań ABW. Argumentem, który miał przemawiać na rzecz takiego rozwiązania było to, że CBA podobnie jak ABW nadano status cywilnej służby specjalnej. Wyłączenie z kompetencji ABW ścigania przestępczości korupcyjnej miało więc mieć charakter porządkujący obowiązujący w Polsce system służb specjalnych; tak aby dwa organy państwowe o tym samym statusie nie zajmowały się w gruncie rzeczy tym samym. Rzecz jasna, można dyskutować, czy zadanie zwalczania korupcji w ustawach kompetencyjnych obu służb specjalnych ujęte jest w sposób oznaczający tożsamość tych zadań. Wykładnia semantyczna sugeruje, na pierwszy rzut oka, że tak nie jest, a tym samym nie ma obaw dublowania działań CBA i ABW; jednakże po zderzeniu sygnalizowanego powyżej przepisu z ustawy o ABW oraz AW z przepisami Kodeksu karnego, okazuje się, że CBA i ABW w praktyce mogą zajmować się tymi samymi przypadkami zachowań korupcyjnych.

Biuro, z uwagi na duży stopień specjalizacji, nadawać ma ton tej walce we wszystkich obszarach życia publicznego i gospodarczego kraju zagrożonych przestępczością korupcyjną. W zakresie z kolei wykonywania funkcji ścigania karnego w drodze czynności dochodzeniowo-śledczych, podobnie jak inne nieprokuratorskie organy ścigania, CBA podlega nadzorowi prokuratorskiemu. Co więcej, w myśl aktualnych rozwiązań prawnych, które obowiązują od lipca 2007 r.<sup>10</sup>, aktywność Biura w obszarze dochodzeniowo-śledczym (procesowym), zarówno jeśli idzie o wszczęcie śledztwa, jak i postawienie zarzutów osobie podejrzewanej o przestępstwo korupcyjne, zależy wyłącznie od decyzji prokuratora.

### **CBA jako fragment administracji rządowej. Uwarunkowania prawnoustrojowe**

Wskazanie miejsca Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) w systemie organów państwowych dokonuje się już przez samo określenie statusu prawnego takiego podmiotu jakim jest Biuro. Od razu przy tym należy zaznaczyć, że status ten, z jednej strony, wynika wprost z terminologii użytej w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, z drugiej zaś uwarunkowane jest rozwiązaniami ustrojowymi przyjmowanymi w zakresie organizacji państwa. Z resztą obie te kwestie są ze sobą ściśle związane, gdyż w świetle obowiązującego na polskim gruncie hierarchicznego systemu źródeł prawa, regulacje ustawowe nie mogą stać w sprzeczności z zasadami organizacji państwa wyrażonymi w konstytucji. Tak w ogóle, to konstytucja ma w tym względzie do spełnienia zasadniczą rolę, gdyż to jej przepisy określają charakter i pozycję ustrojową poszczególnych elementów struktury organizacyjnej państwa. W ustawie zasadniczej następuje zdefiniowanie funkcji i celów państwa z jednoczesnym wskazaniem władz publicznych zdolnych te funkcje i cele realizować. Problematyka dotycząca tych zagadnień stanowi istotną, jeśli nie najistotniejszą część każdej konstytucji współczesnego państwa. Oznacza to, że unormowania rangi konstytucyjnej w znacznym stopniu determinują kształt struktury organizacyjnej państwa, a tym samym przesądzają usytuowanie danej instytucji w tej strukturze. W tych zaś warunkach ustrojowych rozwiązania rangi ustawowej mogą mieć, co najwyżej, charakter norm precyzujących, uzupełniających lub rozwijających postanowienia ustawy zasadniczej, nigdy nie powinny być z nimi sprzeczne.

W tych zaś warunkach takie lub inne usytuowanie CBA w systemie organów państwowych powinno mieć swoje wyraźne uzasadnienie w obowiązujących postanowieniach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>11</sup> Innymi słowy, to argumenty natury ustrojowej powinny decydować o miejscu Biura w strukturze władzy państwowej, której funkcje, zadania i cele określa się przecież w ustawie zasadniczej. Mając to z kolei na uwadze, należy przy określaniu statusu prawnego

---

<sup>10</sup>W lipcu 2007 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, w myśl której postanowienia o wszczęciu śledztwa oraz przedstawieniu zarzutów osobie podejrzewanej o przestępstwo może wydawać tylko prokurator (zmiany: Dz. U. Nr 64, poz. 3940).

<sup>11</sup> Wśród konstytucyjnych zadań Rady Ministrów (art. 146), polegających na „prowadzeniu polityki wewnętrznej i zagranicznej RP”, znajduje się „zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego” (art. 146 ust 4 pkt 7), a także ochrona interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4). W nauce prawa podkreśla się trafnie, iż zawarte w ust. 4 art. 146 cele działania Rady Ministrów określają te aspekty prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, „które twórca konstytucji uznaje za szczególnie ważne”. Moim zdaniem, tak ujęte cele Rady Ministrów stanowią podstawę dla wylegitymowania więzi prawnorganizacyjnej między rządem a projektowaną służbą (Centralnym Biurem Antykorupcyjnym – przyp. autora); zob. M. Granat, W sprawie statusu ustrojowego Centralnego Biura Antykorupcyjnego [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2(10) IV-VI 2006, s. 65.

takiej instytucji jak CBA zastanowić się nad znaczeniem przepisów art. 146 ust. 3 i 4 pkt 4, 7 i 8 ustawy zasadniczej. Zgodnie z ich treścią Rada Ministrów, drugi oprócz Prezydenta RP konstytucyjny podmiot władzy wykonawczej, jest organem odpowiedzialnym za ochronę interesów Skarbu Państwa, zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Realizacja tego rodzaju zadań, nałożonych tym przepisem na Rad Ministrów, polega na podejmowaniu szeregu działań i przedsięwzięć, które mają przynosić stan normalnego funkcjonowania państwa; a więc sytuację wolną od zagrożeń lub przynajmniej o niskim poziomie zagrożenia. Osiągnięcie tego celu wymaga, oprócz decyzji rządzących w kwestiach rozwiązań systemowym pozwalających neutralizowanie źródeł tych zagrożeń, podejmowanie działań ukierunkowanych na ujawnianie samych zagrożeń jako skutków określonych zjawisk i mechanizmów. W tym jednak zakresie Rada Ministrów jako organ kolegialny, w którym krystalizuje się wola polityczna rządzących, nie działa bezpośrednio. W ramach określonej w art. 146 ust. 3 Konstytucji kompetencji kierowania administracją rządową, Rada Ministrów wyznacza, inicjuje i nadzoruje działania wyspecjalizowanych organów, instytucji i służb właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4, 7 i 8), które stanowią istotny fragment struktury administracji rządowej. Większość z tych organów to podmioty funkcjonujące w ramach kilku istotnych działów administracji rządowej (tzw. resortów), w tym należą do tej grupy prokuratorskie i pozaprokuratorskie organy ścigania. Nadzór nad działalnością tych podmiotów sprawują członkowie Rady Ministrów, kierujący danym działem administracji rządowej jako tzw. ministrowie resortowi. W zależności od definiowania terminów użytych w przepisach art. 146 ust. 4 pkt 4, 7 i 8 do określenia zadań Rady Ministrów, czyli w zależności od definiowania pojęć: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, można do tej grupy zaliczyć takich członków rządu, jak ministrowie: Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej, Finansów lub poszerzyć to grono o ministrów: Skarbu Państwa, Gospodarki. Katalog ten nie ma przy tym charakteru zamkniętego i może ulegać zmianie w zależności od obowiązującej struktury działów administracji rządowej oraz, co się z tym wiąże, aktualnego składu Rady Ministrów.

Wychodząc z tego rodzaju przesłanek konstytucyjnych, CBA uplasowano w strukturze administracji rządowej nadając Biuru status urzędu administracji rządowej realizującego zadania służby specjalnej i organu ścigania. W świetle art. 5 ust. 2 ustawy CBA jest urzędem administracji rządowej, przy pomocy którego działa Szef CBA, będący z kolei centralnym organem administracji rządowej. Jak stanowi zaś przepis art. 1 ust. 1 ustawy, Biuro jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym; w myśl natomiast art. 13 ust. 3 CBA ma charakter organu ścigania wyposażonego w uprawnienia procesowe przewidziane w Kodeksie postępowania karnego dla Policji. Określenie w ten sposób statusu prawnego CBA oznacza sytuację, w której Biuro zaliczono do grupy organów administracji rządowej zajmujących się zwalczaniem (ograniczaniem) przestępczości w drodze ścigania karnego. Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że organy te organizacyjnie i funkcjonalnie powiązane są z Radą Ministrów, której to podlegają oraz są przez nią kierowane (art. 146 ust. 3 Konstytucji). Co przy tym istotne, Rada Ministrów kierując organami administracji rządowej, w tym organami ścigania, z jednej strony, podejmuje działania w kierunku zapewnienia wykonywania ustaw przyjmowanych przez parlament, a z drugiej strony, realizuje w ten sposób funkcję administrowania państwem.

Oczywiście można w tym miejscu zastanawiać się nad tym, czy istnieją inne prawnoustrojowe możliwości usytuowania CBA w strukturze władzy państwowej. W trakcie prac parlamentarnych nad ustawą o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym były zgłaszane propozycje, które stanowiły alternatywę dla przyjętych i obowiązujących aktualnie rozwiązań. W myśl tych propozycji CBA miało mieć charakter organu państwowego organizacyjnie powiązanego z Sejmem, a nie z Radą Ministrów. Podnoszą przy tym, że takie rozwiązanie odnośnie usytuowania CBA zagwarantuje Biuru i jemu Szefowi apolityczność i niezależność, tak potrzebne do skutecznego zwalczania korupcji. Należy przy tym dodać, że odwoływano się w tym zakresie do unormowań dotyczących funkcjonowania takich organów, jak: Państwowa Inspekcja Pracy oraz Instytut Pamięci Narodowej<sup>12</sup>. Za argument przemawiający na rzecz tej koncepcji można uznać to, że w ujęciu funkcjonalnym oba te organy zajmują się, ogólnie mówiąc, egzekucją prawa. Oznacza to, że przedmiot działania PIP i IPN pozwala zaliczyć oba podmioty do grupy organów wykonawczych. Co więcej, drugi z tych organów, realizujący oprócz innych swoich zadań także funkcję ścigania karnego, działa w sposób charakterystyczny dla organów administracji rządowej wykrywających przestępstwa. Z tego rodzaju przesłanek można zaś wywieść wniosek, że PIP i IPN realizują zadanie Rady Ministrów polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt. 7), mimo tego, iż znajdują się poza strukturą administracji rządowej.

Już chociażby tego rodzaju wnioskowanie wydaje się przemawiać za tym, ażeby uznać istnienie alternatywy, co do usytuowania CBA w strukturze władzy państwowej. Napotyka ono jednak pewne problemy, kiedy do omawianej kwestii podejść bardziej szczegółowo. Otóż nie wolno pomijać tego, że za powiązaniem organizacyjnym PIP z Sejmem przemawiają co najmniej dwa argumenty: „ukształtowana od lat struktura organizacyjna Państwowej Inspekcji Pracy”<sup>13</sup> i brak uprawnień śledczych służących realizacji funkcji ścigania karnego. O ile argument pierwszy w zderzeniu z zadaniami Rady Ministrów określonymi w art. 146 ust. 4 Konstytucji może być mało przekonujący, to ten drugi wydaje się być decydujący.

---

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589) Państwowa Inspekcja Pracy podlega Sejmowi. Jak stanowi z kolei art. 10 ust.1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z zm.) Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej powołuje i odwołuje Sejm RP większością 3/5 głosów za zgodą Senatu, na wniosek Kolegium Instytutu, które zgłasza kandydata spoza swego grona.

<sup>13</sup> Argument „ukształtowanej od lat struktury organizacyjnej PIP” pojawił się w prezydenckim projekcie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy uchwalonej przez parlament w kwietniu 2007 r. W uzasadnieniu tym można przeczytać: „W projekcie ustawy (o Państwowej Inspekcji Pracy) nie przewiduje się zasadniczej zmiany w organizacji Państwowej Inspekcji Pracy. Jak dotychczas organ ten podlegać będzie Sejmowi w ukształtowanej od lat strukturze organizacyjnej ...”. Przyjęcie przez parlament w 2007 r., a ściślej mówiąc kontynuacja, rozwiązania, w którym PIP podlega Sejmowi, może moim zdaniem budzić wątpliwości natury ustrojowej. Pierwsza z wątpliwości jest taka, że argument „ukształtowanej od lat struktury organizacyjnej PIP” odnosi się do okresu, w którym inne były uwarunkowania konstytucyjne. Warto bowiem przypomnieć, że w latach 1981-1989 PIP podlegał Radzie Państwa, która była organem o charakterze komitetu wykonawczego Sejmu PRL, będącego z kolei naczelnym organem państwa. Stosownie do zmian w ustawie z 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, dokonanych w 1989 r., PIP podlegał już bezpośrednio Sejmowi, który do 1997 r. w systemie rządów (mimo zmian ustrojowych w 1989 r. i 1992 r.) zajmował pozycję dominującą. Drugą wątpliwość jest taka, że w sensie normatywnym uwieńczeniem procesu transformacji ustrojowej po 1989 r. była Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., która powinna stanowić podstawę wszelkich regulacji wkraczających w sferę problematyki systemu organów państwowych. Oznacza to, że jeśli Rada Ministrów w świetle art. 146 ust. 4 odpowiada za zapewnienie m.in. porządku publicznego, to organy przyczyniające się do kształtowania tego porządku (np. poprzez kontrolę przestrzegania przepisów) powinny jej podlegać.

Trudno bowiem uznać za właściwe rozwiązanie, w którym organ ścigania w płaszczyźnie organizacyjnej podlega Sejmowi, a w płaszczyźnie wykonywania funkcji ścigania karnego realizuje politykę karną Rady Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 8 odpowiada przecież za zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, a tym samym powinna mieć istotny wpływ na działania organów ścigania. Z tych też zapewne powodów PIP jest wyłącznie organem kontrolnym, który nie realizuje funkcji ścigania karnego. Wzmacnia ten pogląd również to, że drugi z przywoływanych organów jako przykład istnienia alternatywy na usytuowanie CBA w systemie organizacyjnym państwa, realizuje funkcję ścigania karnego wyłącznie poprzez tzw. pion prokuratorski Instytutu. W świetle art. 18 ustawy z dnia 8 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w płaszczyźnie organizacyjnej pion ten tworzą: Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz oddziałowe komisje ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W ujęciu organizacyjno-personalnym pion ten składa się z prokuratorów mianowanych przez Prokuratora Generalnego na wniosek Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. Przy takiej zaś konstrukcji przepisów dotyczących struktury organizacyjnej pionu prokuratorskiego IPN, można mówić o powiązaniu organizacyjnym Instytutu nie tylko z Sejmem, ale także z rządem. Należy bowiem pamiętać o tym, że od 1990 r. prokuratura jest podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości, a więc jednemu z członków Rady Ministrów<sup>14</sup>. Co więcej, powiązanie to jest widoczne również w procedurze obsady stanowisk kierowniczych w pionie prokuratorskim IPN. Zgodnie bowiem z przepisami art. 19 ust. 4 i 5 dyrektora Głównej Komisji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego złożony w porozumieniu z Prezesem Instytutu Pamięci, natomiast naczelników komisji oddziałowych powołuje i odwołuje Prokurator Generalny na wniosek Prezesa Instytutu.

Wszystkie przedstawione powyżej argumenty wskazują zatem na występowanie pewnego rodzaju prawidłowości, mającej swoje umocowanie w rozwiązaniach konstytucyjnych (przede wszystkim w art. 146 ustawy zasadniczej). Wynika z niej, że funkcję ścigania karnego realizują te spośród organów państwowych, które albo stanowią część struktury administracji rządowej, albo stoją poza nią jak IPN, ale wtedy i tak w zakresie ścigania karnego są organizacyjnie powiązane z tą administracją. Jak się wydaje, to właśnie tego rodzaju argumenty przesądziły o usytuowaniu CBA w strukturze administracji rządowej, którą kieruje Rada Ministrów i w ten sposób m.in. realizuje swoje konstytucyjne zadania.

### **Pozycja prawna Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego**

Z powyżej przedstawionych uwarunkowań prawnoustrojowych jasno wynika, że w myśl obowiązujących rozwiązań CBA stanowi w płaszczyźnie organizacyjnej element struktury administracji rządowej. Co istotne przy tym, „element” ten nie funkcjonuje w ramach jakiegoś działu administracji rządowej, tak jak jest w przypadku wojskowych służb specjalnych: Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, które funkcjonują w ramach działu o nazwie „obrona narodowa”. W myśl art. 33a ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>15</sup>, to Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością CBAi jego Szefa. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania CBA

---

<sup>14</sup>Zmiana w tym zakresie nastąpiła 31 marca 1990 r. w drodze nowelizacji ustawy z 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze PRL (Dz. U. z 1990 r. Nr 20, poz. 121).

<sup>15</sup>Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.

jest służbą funkcjonującą, podobnie jak pozostałe cywilne służby specjalne, poza strukturą działów administracji rządowej. Co warto w związku z tym podkreślić, CBA nie jest elementem składowym działu administracji rządowej o nazwie „sprawy wewnętrzne”. Szef CBA i kierowane przez niego Biuro nie podlegają Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, poza kompetencją którego leży nadzór nad działalnością cywilnych służb specjalnych (tj.: CBA, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu). Szef CBA podlega bezpośrednio nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, o czym *expressis verbis* mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym: „Szef CBA jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, działającym przy pomocy CBA, które jest urzędem administracji rządowej”.

Pozaresortowego charakteru Szefa CBA, podobnie jak szefów: ABW i AW, nie zmienia nawet to, że w świetle do niedawna obowiązujących rozwiązań nadzór ten w imieniu Prezesa Rady Ministrów sprawował minister - członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych. Minister ten miał bowiem status tzw. ministra „bez teki”, czyli takiego członka Rady Ministrów, który nie kieruje określonym działem administracji rządowej (resortem). W tym miejscu należy też dodać, że aktualnie w imieniu Prezesa Rady Ministrów nadzór nad działalnością Szefa CBA sprawuje sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pełniący jednocześnie funkcję sekretarza Kolegium ds. Służb Specjalnych. Nie oznacza to jednakże automatycznego przeniesienia uprawnień wynikających z funkcji nadzoru, z osoby premiera na wyznaczonego przez niego sekretarza stanu. Instrumenty nadzoru określone w przepisach ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>16</sup>, mające postać uprawnień premiera do władczego wkraczania w sferę działalności CBA, przysługują wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów. Zarówno sekretarz stanu, jak i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz jej poszczególne komórki organizacyjne (Biuro Kolegium ds. Służb Specjalnych), spełniają w tym względzie jedynie funkcje pomocnicze.

Status prawny Szefa CBA, to także relacje między nim jako centralnym organem administracji rządowej a samym Biurem. Z treści cytowanego już art. 5 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wynika, że Szef CBA działa przy pomocy CBA mającego status urzędu administracji rządowej. Oznacza to, że Szef CBA stoi na czele tego urzędu i posiada kompetencje do kierowania pracą Biura. Znajduje to też swoje odzwierciedlenie w przepisach art. 5 ust. 1 ustawy, jak i w § 1 statutu Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>17</sup>. W myśl pierwszego z tych przepisów „CBA kieruje Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego”, zgodnie natomiast z drugim „CBA jest urzędem administracji rządowej obsługującym Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i działającym zgodnie z jego zarządzeniami, decyzjami, poleceniami i wytycznymi oraz pod jego bezpośrednim kierownictwem”. Wszystkie te uwagi pozwalają zatem mówić o Szefie CBA jako kierowniku urzędu centralnego, w gestii którego leży zapewnienie, organizowanie i nadzorowanie działalności tego urzędu. Co się z tym wiąże, z istoty tak rozumianej funkcji kierowania wypływa odpowiedzialność Szefa CBA za skuteczną i sprawną realizację zadań ustawowych Biura. Funkcja kierowania i odpowiedzialność, to w tym wypadku układ dwóch zależnych od siebie elementów. Szef CBA kierując urzędem dysponuje wszystkimi instrumentami, przy pomocy których może oddziaływać na pracę Biura. Najważniejszymi z nich są kształtowanie polityki kadrowej Biura,

<sup>16</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.

<sup>17</sup> Statut stanowi załącznik do zarządzenia nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu (M.P. Nr 21, poz. 244).



wydawanie aktów prawa wewnętrznego (zarządzeń, wytycznych) obowiązujących funkcjonariuszy i pracowników CBA oraz podejmowanie decyzji w sprawie stosowania tzw. specjalnych uprawnień CBA (kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego). Należy przy tym pamiętać, że są to tylko środki służące sprawie zasadniczej, którą jest realizacja zadań postawionych przed CBA. Tak więc, Szef CBA dysponując tymi środkami odpowiada za ten właśnie skutek działalności Biura.

Usytuowanie Szefa CBA w strukturze administracji rządowej ma też swoje konsekwencje dla przyznania premierowi kompetencji w zakresie decyzji obsady tego stanowiska. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, to właśnie Prezes Rady Ministrów powołuje (na czteroletnią kadencję) i odwołuje Szefa CBA. Wprawdzie premier czyni to po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych, lecz opinia ta ze swej istoty nie jest dla niego wiążąca. Opinia o kandydacie na stanowisko Szefa CBA powinna mieć swoje znaczenie w praktyce, lecz w myśl rozwiązań prawnych nie można mówić o niej w kategoriach zgody na obsadę stanowiska Szefa CBA. Z całą pewnością można ją zaliczyć do katalogu tych instrumentów, które służą urzeczywistnianiu zasady systemu parlamentarno-gabinetowego, mającej chyba największy wpływ na funkcjonowanie władzy w państwie<sup>18</sup>. W praktyce ustrojowej jest też istotnym polem współpracy, z jednej strony, obu konstytucyjnych podmiotów władzy wykonawczej, a z drugiej strony, rządu z Sejmem. W sprawach ważnych dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, do których należy także obsada personalna stanowiska szefa służby specjalnej, istotne jest, ażeby pole tej współpracy paradoksalnie nie rodziło konfliktów. W sprawie obsady stanowiska Szefa CBA, jak i pozostałych szefów służb specjalnych, potrzebny jest konsensus konstytucyjnych organów władzy, które biorą w tej procedurze udział. W myśl aktualnych rozwiązań, jest to jednak sprawa bardziej dobrych obyczajów, niż obowiązujących norm prawnych, choć obyczaje są też elementem stosowania obowiązującego prawa.

Warto przy tej okazji dodać, że w ten sposób określona procedura powołania Szefa CBA wskazuje również na duże znaczenie, jakie ustawodawca przywiązuje do tej kwestii obsady tego stanowiska w ogóle. Widać to również wtedy, kiedy w art. 7 ustawodawca wprowadza szereg wymagań, które ma spełniać osoba pretendująca do pełnienia funkcji Szefa CBA. W świetle tego przepisu Szefem CBA może być osoba, która:

- posiada wyłącznie obywatelstwo polskie;
- korzysta z pełni praw publicznych;
- wykazuje nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną;
- nie była skazana za przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji stanowiących tajemnicę państwową, oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”;
- posiada wyższe wykształcenie;
- nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>19</sup>, oraz nie była osobowym źródłem informacji w rozumieniu

---

<sup>18</sup> Zob. W. Skrzydło, Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r., Zakamycze 2002, s. 76 i n.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 155, poz. 1016, z późn. zm.

art. 6 tej ustawy, ani też nie była sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

W przepisach art. 7 poza powyższymi wymaganiami wprowadzono także pewne dodatkowe kryteria pełnienia funkcji Szefa CBA, mające postać ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności przez osobę pełniącą tę funkcję. Zgodnie z ust. 2 art. 7 funkcji tej nie można łączyć z inną funkcją publiczną; w myśl z kolei ust. 3 art. 7 Szef CBA nie może pozostawać w stosunku pracy z innym pracodawcą oraz podejmować innego zajęcia zarobkowego poza służbą. W ust. 4 art. 7 mówi się także o tym, że Szef CBA nie może być członkiem partii politycznej, ani uczestniczyć w działalności tej partii lub na jej rzecz. Wprowadzenie tego rodzaju wymagań, poza podkreśleniem wagi obsady stanowiska, jak i wykonywania funkcji Szefa CBA, ma też jeszcze jedno istotne znaczenie. Chodzi bowiem o zagwarantowanie obiektywizmu i niezależności w działaniach Szefa CBA, a tym samym samego Biura. W szczególności wymogi apartyjności (zakaz przynależności do partii politycznej) oraz apolityczności (zakaz działania na rzecz partii politycznej), stanowią najważniejsze elementy tej gwarancji.

W warunkach praktyki funkcjonowania parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, owe dwa ostatnie wymogi (zakazy) doznają niestety pewnego rodzaju osłabienia. W takim bowiem systemie rządów partie polityczne tworzące bazę parlamentarną gabinetu rządowego zawsze dążą do tego, ażeby mieć swój udział lub wpływ na obsadę personalną centralnych organów administracji rządowej, w tym stanowisk szefów służb specjalnych. W zależności od stabilności większości parlamentarnej ten udział jest większy lub mniejszy, co i tak nie zmienia istoty zagadnienia. Rzecz jasna, z jednej strony, takie praktyki mogą budzić pewien niesmak, z drugiej jednak strony, trzeba mieć świadomość, że są one nieodzownym elementem mechanizmu sprawowania władzy także w państwach o demokratycznym systemie rządów. Co więcej, są one pochodną tego systemu w takiej mierze, w jakiej odnoszą się do udziału partii politycznych w życiu politycznym kraju jako warunku koniecznego współczesnej demokracji przedstawicielskiej. Ważne w tej sytuacji, aby nie udawać, że obsada stanowisk kierowniczych w administracji rządowej jest od tego zjawiska wolna. Należy raczej taki stan rzeczy uznać za istniejący i przyjąć w końcu rozwiązania prawne uniemożliwiające wywieranie bieżących nacisków politycznych na centralne organy administracji rządowej, w szczególności szefów służb specjalnych. Jeśli idzie zaś o status Szefa CBA, to jest to dodatkowo również wymóg wynikający ze zobowiązań międzynarodowych, przyjętych przez Polskę w drodze ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 15 listopada 2000 roku przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (weszła w życie 29 września 2003 r.). W świetle art. 9 ust. 2 tej umowy, państwa-strony, a więc i Polska, mają obowiązek zapewnienia odpowiedniej niezależności organom zwalczającym przestępstwo przekupstwa (będącego kodeksową postacią korupcji).

W przedstawionym powyżej kontekście, jednym z lepszych pomysłów na wzmocnienie niezależności szefa służby specjalnej mającego status centralnego organu administracji rządowej jest, jak się wydaje, wprowadzenie kadencyjności na tym stanowisku. Zapisanie w art. 6 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym reguły, zgodnie z którą premier powołuje Szefa CBA na czteroletnią kadencję, jest przykładem wykorzystania takiego właśnie rozwiązania. W dotychczasowej praktyce regulowania pozycji prawnej szefów służb specjalnych znalazło ono zastosowanie po raz pierwszy, choć próby w tym zakresie były czynione już wcześniej. Propozycję tego rodzaju zawierał przygotowany w 2002 r. rządowy projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w

świetle którego szefów obu Agencji miał powoływać premier na trzyletnią kadencję. Ostatecznie jednak - na etapie prac parlamentarnych nad tym projektem - z zasady kadencyjności szefów ABW i AW zrezygnowano. Oprócz kontrowersyjności takiego rozwiązania, powód mógł zapewne być jeszcze jeden. Otóż w myśl założeń przywoływanej już zasady systemu parlamentarno-gabinetowego, funkcjonowanie rządu zależy od poparcia udzielanego mu przez większość parlamentarną. Zmiana tej większości oznacza, co do zasady, zmianę rządu. Przy takich zaś uwarunkowaniach ustrojowych, zasada kadencyjności Szefa CBA uniemożliwia dokonanie zmiany personalnej na stanowisku kierownika jednego z urzędów centralnych administracji rządowej. Idąc jeszcze dalej można także dodać, że w ten oto sposób pozbawia się premiera nowo powstałego rządu wpływu na obsadę stanowiska szefa jednej ze służb specjalnych, mimo że tę służbę nadzoruje i ponosi za jej funkcjonowanie odpowiedzialność polityczną przed parlamentem. O tyle jednak wnioskowanie tego rodzaju wydaje się słuszne, o ile przyjąć bardzo szerokie rozumienie terminu „rząd”. W tym jednak przypadku takie podejście do omawianego zagadnienia wydaje się zupełnie niewłaściwe. Raczej powinno być tak, że przepisy prawa regulujące te kwestie powinny podlegać regułom ścisłej wykładni semantycznej. Na gruncie bowiem tych przepisów dymisja rządu, może zgodnie z art. 38 ustawy o Radzie Ministrów oznaczać jednoczesną wymianę na stanowiskach sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów i wicewojewodów. Z racji tego, że stanowisko Szefa CBA nie należy do tej grupy stanowisk państwowych, trudno jest uznać, iż wprowadzenie w jego przypadku zasady kadencyjności przełamuje ustrojową zasadę systemu parlamentarno-gabinetowego.

Tak więc, w myśl powyższych wywodów, a także zgodnie z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 8 ustawy<sup>20</sup>, odwołanie Szefa CBA przed upływem kadencji może nastąpić w praktyce tylko w przypadku rezygnacji ze stanowiska osoby je zajmującej lub jej choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące. Pozostałe przypadki odwołania - określone w katalogu w art. 8, a właściwie w art. 7, do którego odsyła się w art. 8 - łączą się ze złamaniem prawa przez osobę pełniącą funkcję Szefa CBA, co trudno sobie wyobrazić jako codzienną praktykę w demokratycznym państwie prawnym. Kontrowersyjnym przypadkiem znajdującym się w tym katalogu jest okoliczność utraty przez Szefa CBA pewnych przymiotów niezbędnych według ustawodawcy do zajmowania takiego stanowiska państwowego, a mianowicie „nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej”. Kontrowersyjność tego przypadku bierze się przede wszystkim z tego, że jako kryterium oceny osoby mającej zajmować lub zajmującej już stanowisko Szefa CBA jest bardzo nieostre i mało precyzyjne. Trudno jest wypełnić użytą tam terminologię jakąś konkretną treścią, tak aby zaistnienie w rzeczywistości określonych sytuacji z udziałem Szefa CBA można traktować jako naruszenie wymogu posiadania „nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej”. Oczywiście można tego rodzaju sytuacje sobie wyobrazić, ale zazwyczaj będą one łączyły się nie tylko z naruszeniem powszechnie akceptowanego systemu wartości, ale także będą naruszeniem przepisów prawa. Warto przy tym dodać, że tego rodzaju wymóg, co do osoby piastującej stanowisko Szefa CBA, znajduje się także w katalogu wymogów, które muszą spełniać pozostali szefowie

---

<sup>20</sup>W świetle art. 8 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym odwołanie Szefa CBA z zajmowanego stanowiska następuje w przypadku: 1) rezygnacji z zajmowanego stanowiska; 2) niespełniania któregokolwiek z warunków określonych w art. 7; 3) niewykonywania obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące.

służb specjalnych (szefowie: ABW, AW, SKW, SWW). W tym zakresie rozwiązania ustaw kompetencyjnych, na podstawie których działają służby specjalne, są analogiczne.

W zasadzie kadencyjności wprowadzonej na stanowisku Szefa CBA istotny jest jeszcze jeden element. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 2 ponowne powołanie na Szefa CBA może nastąpić tylko raz, co oznacza, że ta sama osoba może pełnić tę funkcję tylko dwukrotnie. Nie ma przy tym znaczenia, czy ponowne powołanie na stanowisko nastąpiło bezpośrednio po wygaśnięciu poprzedniej kadencji, czy w pewnej odległości czasowej spowodowanej przerwą w sprawowaniu tego urzędu przez daną osobę. Ograniczenie, o którym mowa w art. 6 ust. 2, dotyczy w istocie okresu sprawowania funkcji Szefa CBA, który może maksymalnie wynieść dwie kadencje, czyli łącznie 8 lat. Zgodnie z tym samym przepisem, osoba aktualnie zajmująca stanowisko Szef CBA pełni swe obowiązki do dnia powołania jej następcy.

### **Kwestia odpowiedzialności politycznej Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego**

Odpowiedzialność polityczna Szefa CBA, podobnie z resztą jak i pozostałych szefów służb specjalnych, jest jednym z ważniejszych zagadnień problematyki usytuowania służb specjalnych w strukturze władzy państwowej. Z pozoru rzecz wydaje się oczywista; szefowie służb specjalnych za swoją działalność ponoszą odpowiedzialność przed konstytucyjnymi organami władzy wykonawczej, którym podlegają, a nie przed parlamentem, co jest istotą odpowiedzialności politycznej jako instytucji ustrojowej<sup>21</sup>. Szefowie cywilnych służb specjalnych, w tym Szef CBA, odpowiadają przed premierem, a szefowie służb wojskowych dodatkowo przed Ministrem Obrony Narodowej. Tym samym, szefowie służb specjalnych nie ponoszą odpowiedzialności politycznej, która w polskich warunkach ustrojowych oznaczałaby możliwość wyrażenia im wotum nieufności w drodze uchwały podjętej przez Sejm.

Sprawa odpowiedzialności politycznej Szefa CBA i pozostałych szefów służb specjalnych tylko jednak z pozoru wydaje się aż tak prosta. W systemie parlamentarno-gabinetowym, gdzie funkcjonowanie rządu podlega kontroli parlamentu, negatywna ocena działalności Szefa CBA może mieć dalej idące konsekwencje. Z jednej bowiem strony, oddziaływanie parlamentu na działalność rządu w takim systemie to naturalna konsekwencja udzielonego mu w momencie powstawania zaufania. Z drugiej zaś strony, prawo parlamentu do kontroli pracy nie tylko całego gabinetu rządowego, ale także działalności poszczególnych członków Rady Ministrów, oznacza również możliwość oceny funkcjonowania tego fragmentu administracji rządowej, którą dany członek rządu nadzoruje.

W przypadku Szefa CBA pogląd ten wzmacnia również to, że w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym na Szefa Biura nałożono pewne bezpośrednie obowiązki wobec Sejmu i Senatu. Obowiązki te mają wprawdzie charakter informacyjny, ale czynią jednocześnie działalność CBA przedmiotem zainteresowania oraz oceny ze strony parlamentu. W myśl przyjętego w art. 12 ust. 4 ustawy rozwiązania, Szef CBA ma obowiązek corocznego informowania (do dnia 31 marca) Sejm i Senat o wynikach działalności Biura. Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 1 pkt. 6 CBA prowadzi działalność analityczną dotyczącą zjawiska korupcji i powinno przedstawiać w tym zakresie informacje m.in. Sejmowi i Senatowi. Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że nieuzasadnione jest wyciąganie z tego rodzaju

---

<sup>21</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 10 i n.

uregulowań wniosku o podległości Szefa CBA innym konstytucyjnym organom poza Prezesem Rady Ministrów. Jeśli już o tym mowa, to przyjęcie takich rozwiązań ma zapewne znaczenie dla realizowania przez parlament swoich kompetencji określonych w przepisach Konstytucji RP. Warto tylko wspomnieć, że zgodnie z jej postanowieniami Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 ust. 2) i, jak się powszechnie w doktrynie przyjmuje, obejmuje ona także działalność administracji rządowej<sup>22</sup>.

Jak się wydaje, to właśnie te uwarunkowania są zasadniczym powodem, dla którego Szef CBA realizuje funkcję informacyjną na rzecz parlamentu. Daleko jednak od tego rodzaju stwierdzeń do formułowania koncepcji podległości Szefa CBA parlamentowi, pojawiających się w dyskusjach toczonych w Sejmie w trakcie prac nad projektem ustawy o CBA. Przyjęcie takiego rozwiązania nie jest do pogodzenia z obowiązującymi postanowieniami konstytucyjnymi, o czym była już mowa. Nie oznacza to bynajmniej, że pozostałe konstytucyjne organy państwa, oprócz Rady Ministrów, nie mają wpływu na funkcjonowanie służb specjalnych (w tym CBA). Chociażby uprzednio przedstawione obowiązki informacyjne Szefa CBA wobec parlamentu świadczą o czymś innym. Nie należy również zapominać, że wpływ ten jest widoczny także na etapie obsady personalnej stanowisk a Szefa CBA, gdzie zgodnie z procedurą określoną w art. 6 ust. 1 ustawy istnieje wymóg wyrażenia opinii o kandydacie na to stanowisko przez m.in. Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych.

Sygnalizowane powyżej relacje występujące między parlamentem a Szefem CBA nie zmieniają jednak kwestii zasadniczej: Szef CBA nie ponosi przed Sejmem odpowiedzialności politycznej. Odnośnie oceny jego działań, dokonywanej przez parlament, nie może znaleźć zastosowania art. 157 Konstytucji RP regulujący instytucję odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem. Ścisłej mówiąc, Szefowi CBA Sejm nie może wyrazić wotum nieufności w przypadku negatywnej oceny jego działalności ponieważ nie wchodzi on w skład Rady Ministrów. Instytucja odpowiedzialności politycznej ma jednak swój walor pośredni, w sytuacji bowiem negatywnej oceny działalności CBA Sejm może podjąć próbę egzekwowania tej odpowiedzialności wobec Prezesa Rady Ministrów jako członka rządu nadzorującego działalność Szefa CBA. Przy podejmowaniu takiej próby przez Sejm chodzi o uzyskanie efektu zgodności działań rządu, a więc także kierowanej przez niego administracji rządowej, z programem większości parlamentarnej. Zgodnie z ust. 2 art. 157 ocenie parlamentu podlegają sprawy należące do kompetencji członków Rady, co oznacza, że w kręgu tych spraw znajduje się również nadzór nad podległymi członkom rządu centralnymi organami administracji rządowej. Jeżeli parlament krytycznie ocenia działania podejmowane przez te organy, to realizując instytucję odpowiedzialności rządu przed Sejmem, może doprowadzić do ustąpienia nadzorującego je członka rządu albo nawet całej Rady Ministrów. W świetle przepisów art. 158 i art. 159 Konstytucji RP decyzja Sejmu w tej sprawie przybiera postać wotum nieufności. W przypadku krytycznej oceny działalności takich organów, jak Szef CBA lub szefów ABW oraz AW, wotum nieufności może zostać wyrażone Prezesowi Radzie Ministrów (co na gruncie art. 158 oznacza wotum nieufności wobec całego gabinetu).

Wyraźnie należy w tym miejscu zaznaczyć, że nie działa tu jednak żaden automatyzm i nawet skuteczne „odwołanie” w drodze konstruktywnego wotum nieufności całego rządu, nie gwarantuje zmian personalnych na stanowiskach

---

<sup>22</sup> Zob. W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 298.

szefów służb specjalnych. Ostateczna decyzja w tej sprawie leży bowiem i tak poza kompetencjami Sejmu. W przypadku Szefa CBA dodatkową przeszkodę w dokonaniu zmiany stanowi zasada kadencyjności obowiązująca na tym stanowisku. Szef nowego gabinetu rządowego, wyłonionego w wyniku zastosowania przez Sejm instrumentu z art. 158, może podjąć decyzję o odwołaniu urzędującego Szefa CBA i skróceniu jego kadencji tylko przy zaistnieniu jednej z przesłanek z art. 8 ustawy o CBA. Katalog tych przesłanek jest zamknięty, o czym była już mowa, a co najważniejsze nie ma w nim mowy o odwołaniu Szefa CBA z powodu krytycznej oceny funkcjonowania CBA dokonanej przez parlament. Na gruncie przepisów art. 8, tego rodzaju powód odwołania można by ewentualnie traktować jako utratę przymiotu nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej, ale jest to interpretacja prawna mocno dyskusyjna.

### **Zakres działania CBA**

Usytuowanie CBA w strukturze administracji rządowej oznacza, że organizacja Biura, ale także w dużym stopniu jego funkcjonowanie, poddane są rygorom obowiązującym w tej administracji. Co w tym kontekście zrozumiałe, wynika to również z przepisów ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz statutu Biura nadanego zarządzeniem premiera. W myśl przywoływanych już przepisów art. 5 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz § 1 statutu Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biuro w sensie organizacyjno-prawnym jest urzędem administracji rządowej. Co za tym idzie, CBA posiada własną, inną niż pozostałe urzędy, właściwość rzeczową rozumianą jako jego zdolność prawną do załatwiania określonej kategorii spraw (zadań)<sup>23</sup>.

Ustawowo określony katalog zadań CBA przesądza zatem sprawę zakresu działania tej służby jako fragmentu administracji rządowej. Zgodnie z zasadą legalizmu, oznaczającą działanie na podstawie i w granicach prawa, CBA zajmuje się wyłącznie sprawami związanymi z jej ustawowym katalogiem zadań. Stanowi on właściwość rzeczową CBA, której z urzędu musi przestrzegać samo Biuro, ale powinny ją respektować także pozostałe podmioty funkcjonujące w sferze publicznej. Normatywne określenie właściwości rzeczowej CBA ma miejsce w przepisach art. 1 i 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W pierwszym z tych przepisów mówi się o zakresie działania CBA w sposób ogólny, wskazując na zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym (w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych) oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa jako na główne obszary działania CBA. Sprezycyzowanie tak sformułowanego w ust. 1 art. 1 ustawy zakresu działania CBA ma miejsce w kolejnych przepisach art. 1, gdzie w ust. 3 i 4 zawarto definicje korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa<sup>24</sup>. Należy przy

<sup>23</sup> Zob. W. Chróścielewski, Właściwość organów administracji publicznej, PiP nr 2/ 2002, s.35

<sup>24</sup> Definicje zawarte w art. 1 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym: „Korupcją, **w rozumieniu ustawy**, jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej.

Działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, **w rozumieniu ustawy**, jest każde zachowanie mogące spowodować w mieniu:

1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 i Nr 169, poz. 1420 oraz z 2006 r. Nr 45, poz. 319);

tym podkreślić, że przedmiotowe definicje zostały przyjęte wyłącznie w celu uściślenia właściwości rzeczowej CBA, co znajduje swój wyraz w użyciu na początku każdej z definicji sformułowania „w rozumieniu ustawy”. Obie zatem definicje mają charakter definicji legalnych, o ile służą określeniu zakresu działania CBA, czyli wskazywaniu zdolności Biura do zajmowania się daną kategorią spraw. Oznacza to, że nie powinny one spełniać roli legalnych definicji wykorzystywanych do egzekucji wszystkich przepisów tworzących obowiązujący system prawny. Inna sprawa, że będą zapewne przedmiotem zainteresowania, a nawet posiłkowego stosowania, w trakcie dokonywania interpretacji wszelkich przepisów antykorupcyjnych. W myśl obowiązującego brzmienia przepisów art. 1 ust. 3 i 4 ustawy będzie to jednak praktyka wątpliwa.

Ujmowany w powyższy sposób, w przepisach art. 1 ustawy, zakres działania CBA ma charakter ogólnej właściwości rzeczowej Biura. Przymiotnik „ogólnej” oznacza, że w art. 1 zarysowano tylko ten fragment spraw publicznych, którymi ma zajmować się CBA. Dookreślenie tej ogólnej właściwości znajduje się w art. 2 ustawy, w którym wymienia się szczegółowe zadania CBA. Ten ustawowy katalog zadań Biura odgrywa zasadniczą rolę przy ustalaniu zdolności (właściwości rzeczowej) CBA do podejmowania działań w danej sprawie. W zasadzie dopiero analiza przepisów art. 2 pozwala precyzyjnie wskazać obszary aktywności CBA. Określenie właściwości rzeczowej CBA na podstawie samej tylko wykładni art. 1 wymagałoby dodatkowego definiowania, przy pomocy innych obowiązujących aktów prawnych, takich pojęć, jak: korzyść majątkowa, korzyść osobista, funkcja publiczna, interesy ekonomiczne państwa, mienie, itd. Trudność zaś tego przedsięwzięcia polega przede wszystkim na tym, że na podstawie samych tylko definicji pojęć użytych w art. 1 nie można byłoby zbudować precyzyjnego katalogu spraw pozostających we właściwości Biura. Co się z tym wiąże, nie wiadomo jaki w praktyce byłby charakter działań CBA w kontekście realizowanych przez nie funkcji (represja karna, a może tylko informacja).

W tej sytuacji znaczenie art. 2, nade wszystko dla precyzyjnego wskazania spraw, którymi ma zajmować się CBA, jest fundamentalne. O tyle jednak to twierdzenie jest zasadne, na ile interpretacja przepisów art. 2 pozwala w sposób bezdyskusyjny wskazać katalog zadań CBA. W art. 2 ustawy mowa jest o zadaniach CBA, które Biuro ma realizować w zakresie właściwości określonej w art. 1. Ścisłej mówiąc, „do zadań CBA, w zakresie właściwości określonej w art. 1 ust. 1, należy...”. Sygnalizując w art. 2 ust. 1 związek zadań CBA z właściwością z art. 1 ust. 1, ustawodawca wydaje się przesądzać kwestię wszelkich spekulacji dotyczących relacji między zakresem działania (art. 1) a zadaniami CBA (art. 2). Przy takim ujęciu legislacyjnym związek ten jest bezdyskusyjny, przynajmniej na gruncie normatywnym. Co równie istotne, układ redakcyjny art. 2 pozwala już na wstępie rozważań nad charakterem zadań CBA wskazać trzy główne obszary działania CBA. W myśl przepisów art. 2 ustawy można mianowicie mówić o działaniach CBA podejmowanych w obszarach:

- ścigania karnego,
- prewencji antykorupcyjnej,
- informacji antykorupcyjnej.

---

2) jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne;  
3) przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego  
- znaczną szkodę w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm)”.

Pierwszy obszar działania CBA to zwalczanie przestępczości korupcyjnej i godzącej w interesy ekonomiczne państwa w drodze ścigania karnego. W świetle pkt. 1 ust. 1 art. 2 ustawy zadaniem CBA jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw: korupcyjnych (art. 228-231 § 2 oraz art. 250a, 296a, 296b Kodeksu karnego), a także gospodarczych (art. 296-297, 299 Kodeksu karnego), skarbowych (rozdz. 6 Kodeksu karnego skarbowego) oraz innych godzących w prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych lub życia gospodarczego kraju, jeśli pozostają w związku z korupcją lub działalnością wymierzoną w interesy ekonomiczne państwa (art. 2 ust. 1 pkt. 1 projektu ustawy).

W pierwszym obszarze działania Biura koncentrują się na ujawnianiu przestępstw i ściganiu ich sprawców. Podejmowane w celu realizacji tego rodzaju zadań czynności funkcjonariuszy CBA przybierają w ostatecznym efekcie postać czynności o charakterze dochodzeniowo-śledczym (procesowym). W działaniach tych chodzi o wykrycie sprawcy przestępstwa, a w konsekwencji doprowadzenie do poniesienia przez niego odpowiedzialności karnej. Oznacza to, że w tym przypadku zwalczanie korupcji, polega na wszczynaniu i prowadzeniu przez Biuro postępowań przygotowawczych.

W drugim obszarze aktywność CBA jest związana z realizowaniem przez Biuro zadań o charakterze prewencji antykorupcyjnej, rozumianej jako przeciwdziałanie wszelkim zachowaniom korupcyjnym nie noszącym jeszcze znamion przestępstwa. Działając w charakterze służby antykorupcyjnej CBA ma zapewniać prawidłowe, wolne od korupcji i towarzyszących jej patologii, funkcjonowanie aparatu państwa oraz życia gospodarczego kraju. Oczywiście przy tym jest, że cel ten CBA może osiągać w drodze represji karnej, ale przecież nie tylko. Drugim, równie istotnym, instrumentem służącym osiągnięciu tego celu jest kontrola przestrzegania przepisów antykorupcyjnych. W ustawie funkcja prewencji antykorupcyjnej przybiera postać konkretnych zadań, których realizacja odbywa się przede wszystkim w drodze postępowań kontrolnych prowadzonych przez funkcjonariuszy CBA. Zadaniem CBA, które można i należy traktować jako zadania z drugiego obszaru działania Biura, są:

- ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych;
- ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem państwowym lub komunalnym oraz przyznawania koncesji, 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 funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, składanych na podstawie odrębnych przepisów (art. 2 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 5).

Z takiego ujęcia powyższej grupy zadań CBA jasno wynika, że Biuro ma zapobiegać korupcji już na **tw. przedpolu przestępstwa korupcyjnego**. Chodzi przy tym o wyeliminowanie z życia publicznego całej masy indywidualnych zachowań



korupcyjnych, które wprowadzie jeszcze nie są czynami penalizowanymi w przepisach karnych, ale stanowią naruszenie przepisów antykorupcyjnych.

W trzecim obszarze działania CBA w kręgu zainteresowania Biura pozostają te wszystkie informacje, które dotyczą zjawiska korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy, informacje o zjawiskach występujących w obszarze właściwości Biura, CBA przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi RP, Sejmowi oraz Senatowi. Szczególną postacią tego zadania Biura jest obowiązek informacyjny nałożony na Szefa CBA w art. 12 ust. 4, w świetle którego o wynikach działalności CBA informuje corocznie do 31 marca Sejm oraz Senat.

### **Klasyfikacja zadań CBA w kontekście uprawnień funkcjonariuszy Biura**

W myśl przywoływanych i analizowanych powyżej przepisów art. 2, wydaje się, że uzasadnione jest mówienie o trzech grupach zadań CBA. **Pierwszej grupie, zadań o charakterze śledczym, drugiej, o charakterze prewencyjno-kontrolnym oraz trzeciej grupie zadań o charakterze informacyjnym** (zob. tabela).

Przedstawiona powyżej klasyfikacja stanowi tym bardziej właściwy zabieg, jeśli potraktować zadania CBA jak cele podejmowanych przez jej Biuro działań. Realizacja ustawowych zadań jest, czy też powinna być, działaniem celowym, które ma w określony sposób wpłynąć na rzeczywistość społeczną. Ogólnie mówiąc, celem działania CBA jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 1 ust. 1 ustawy). Warto przy tym dodać, że cel ten może zostać osiągnięty przy pomocy różnych środków (instrumentów) pozostających w dyspozycji CBA. Ogólnie mówiąc, można je podzielić na środki dochodzeniowo-śledcze, kontrolne i operacyjne.

<b>KLASYFIKACJA ZADAŃ CBA</b>		
<b>Zadania o charakterze śledczym</b>	<b>Zadania o charakterze prewencyjno-kontrolnym</b>	<b>Zadania o charakterze informacyjnym</b>
rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko: a) działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228-231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, a także o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, b) wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233,	a) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; b) 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 prawnych ;	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.

<p>wyborom i referendum, określonym w art. 250a, porządkowi publicznemu, określonym w art. 258, wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270-273, mieniu, określonym w art. 286, obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296-297 i 299, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, a także o których mowa w art. 585-592 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych oraz określonych w art. 179-183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,</p> <p>c) finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jeżeli pozostają w związku z korupcją,</p> <p>d) obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa - oraz ściganie ich sprawców</p>	<p>c) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 ust. 4 oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;</p> <p>d) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, składanych na podstawie odrębnych przepisów;</p>	
--	---	--

Pierwsza kategoria środków - o charakterze dochodzeniowo-śledczym - służy ściganiu karnemu sprawców przestępstw określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1. Realizując to zadanie funkcjonariusze Biura swoje wysiłki koncentrują na ujawnieniu przestępstwa, ustaleniu sprawcy czynu i uzyskaniu dowodów jego winy. W działaniach tych chodzi o doprowadzenie do sytuacji, w której sprawca czynu zabronionego poniesie odpowiedzialność karną. Obszar tego rodzaju aktywności CBA można nazwać obszarem ścigania karnego. W tym też obszarze działalność CBA nie różni się od praktyki innych służb i organów pozaprokuratorskich realizujących funkcję represji karnej. Podobnie też jak w przypadku innych organów ścigania, CBA ujawniając i wykrywając przestępstwa podejmuje działania dwojakiego rodzaju: dochodzeniowo-śledcze oraz operacyjno-rozpoznawcze. Należy podkreślić, że czynności operacyjno-rozpoznawczych zazwyczaj też stanowią etap poprzedzający wszczęcie postępowania przygotowawczego. To na tym etapie, podobnie jak inne służby o charakterze pozaprokuratorskich organów ścigania, CBA gromadzi materiały potwierdzające przypuszczenie popełnienia przestępstwa, co w konsekwencji skutkuje wszczęciem postępowania przygotowawczego. Ostatecznie jednak egzekwowanie odpowiedzialności karnej jest możliwe tylko w drodze postępowania karnego, którego pierwsze stadium stanowi postępowanie przygotowawcze. Warto w tym miejscu również dodać, że po wejściu w życie w lipcu 2007 r. nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, CBA, podobnie jak inne zprokuratorskie organy ścigania, nie może, co do zasady, samodzielnie (z własnej inicjatywy) wszczynać śledztw.

Drugą grupą środków wykorzystywanych przez CBA są instrumenty kontrolne, dzięki którym możliwa jest ocena przestrzegania przepisów antykorupcyjnych. W tym zakresie działania CBA stanowią realizację zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2-5 ustawy. Czynności, jakie podejmują w tym obszarze funkcjonariusze CBA, mają dwojaki charakter. Z jednej strony, są to czynności informacyjno-analityczne podejmowane na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 3, w wyniku których CBA ustala w drodze analizy dokumentów realizację obowiązków nałożonych przepisami prawa na osoby pełniące funkcje publiczne. Z drugiej strony, są to czynności stricte kontrolne podejmowane na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2, polegające na badaniu określonych przepisami prawa procedur związanych, ogólnie mówiąc, z wydatkowaniem środków publicznych i rozporządzaniem mieniem państwowym. W tym przypadku CBA, a tym samym jego funkcjonariuszom wykonującym czynności kontrolne, przysługują uprawnienia określone w rozdziale 4 ustawy.

Trzecia kategoria instrumentów, którymi posługują się funkcjonariusze CBA, wiąże się z działalnością analityczno-informacyjną Biura. W wyniku prowadzenia czynności o takim charakterze funkcjonariusze CBA uzyskują, gromadzą i przetwarzają oraz przekazują właściwym organom informacje o zjawiskach pozostających w zainteresowaniu CBA ze względu na właściwość określoną w art. 1 i 2 ustawy. Informując konstytucyjne organy państwa CBA spełnia rolę ośrodka informacyjnego, który dostarcza wiedzy o obszarach rzeczywistości wymagających określonych reakcji tych organów lub wprowadzenia, z uwagi na nagromadzenie patologii, nowych rozwiązań systemowych (rozwiązań prawnych).

Ta krótka charakterystyka środków (uprawnień) służących realizacji zadań CBA zdecydowanie wzmacnia pogląd, że w ujęciu funkcjonalnym można mówić o odpowiadających im trzech grupach zadań Biura: śledczych, prewencyjno-kontrolnych, informacyjnych.

\* \* \*

Przedstawienie zarysu problematyki dotyczącej miejsca i roli CBA w systemie organów państwowych, pozwala na sformułowanie kilku wniosków natury ogólnej. Po pierwsze, czytelny jest kierunek rozwiązań, które przyjął w 2006 r. ustawodawca uchwalając ustawę o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Z treści jej przepisów jasno wynika, że CBA jest fragmentem struktury administracji rządowej kierowanej (nadzorowanej) przez Radę Ministrów, a ściślej mówiąc przez premiera. Co więcej, poszczególne jej rozwiązania odwołują się do obowiązującego modelu organów ścigania karnego, zgodnie z którym rozpoznawaniem i wykrywaniem przestępstw zajmują się, co do zasady, służby policyjne oraz służby specjalne. To wszystko nie oznacza bynajmniej, że inne rozwiązania dotyczące miejsca CBA w systemie organów państwowych, o których mówi się przy okazji dyskusji nad rządowym planem reorganizacji instytucjonalnego systemu zwalczania (zapobiegania) korupcji, są *a priori* nie do przyjęcia. Wymagają jednak, po tym jak przybiorą postać konkretnych projektów ustaw, skonfrontowania z rozwiązaniami ustrojowymi oraz dotychczasową praktyką regulowania kwestii instytucjonalnych związanych ze ściganiem karnym przestępczości.

Po drugie, główną funkcją CBA jest represja karna, co oznacza, że zasadnicza aktywność Biura powinna koncentrować się na działaniach operacyjnych i procesowych w zakresie ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych (art. 2 ust. pkt. 1 ustawy). Istotnym obszarem działań CBA jest także szeroko rozumiana prewencja (zapobieganie) zachowaniom korupcyjnym, które nie są jeszcze zachowaniami penalizowanymi w kodeksie karnym lub innych przepisach karnych. Chodzi tutaj przede wszystkim o dokonywana przez CBA weryfikacja oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne, ale nie tylko. W obszarze zapobiegania zachowaniom korupcyjnym domeną CBA jest także kontrola (analiza) procesów, którym towarzyszy wydatkowanie środków publicznych lub gospodarowanie mieniem państwowym (art. 2 ust. 1 pkt. 2, 4, 5). Kontrola procedur stosowanych w ramach tych procesów, z jednej strony, powinna ujawnić występujące nieprawidłowości i zapobiec przestępstwu, z drugiej strony, może stanowić punkt wyjścia dla rozwiązań systemowych przyjmowanych przez rząd na podstawie informacji przekazywanych przez CBA (art. 2 ust. 1 pkt 6). W tym ostatnim zakresie CBA ma spełniać rolę ośrodka informacyjno-analitycznego, z inicjatywy którego władze publiczne będą podejmowały działania służące ograniczaniu korupcji w życiu społecznym i gospodarczym.