

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE JAKO ORGAN KONTROLI PAŃSTWOWEJ W ROZUMIENIU ART. 49 § 4 KPK

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną powołaną na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, której celem działania jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa¹.

Do zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie wskazanych w ustawie przestępstw, ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne², dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych nieusłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych³, ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych prawem procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, składanych na podstawie odrębnych ustaw, prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawienia w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi.

Zgodnie z art. 13 ustawy o CBA, w granicach powyższych zadań funkcjonariusze CBA wykonują:

- a) **czynności operacyjno - rozpoznawcze** w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznawania i wykrywania oraz - jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa - **czynności dochodzeniowo - śledcze** w celu ścigania sprawców przestępstw,

¹ DzU z 2006 r., Nr 621, z późn. zm.

² DzU z 2006 r., Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

³ DzU z 1990 r., Nr 44, poz. 255, z późn. zm.

- b) **czynności kontrolne** w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa,
- c) **czynności operacyjno - rozpoznawcze i analityczno - informacyjne** w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Pośród czynności realizowanych przez funkcjonariuszy CBA istotne miejsce zajmują czynności kontrolne, które mogą być podstawą lub wstępem do dalszych czynności podejmowanych przez CBA, w tym zarówno czynności operacyjno - rozpoznawczych jak i dochodzeniowo - śledczych. Czynności kontrolne są bez wątpienia instrumentem, który pozwala na przyspieszenie wykrywania i ścigania nieprawidłowości, narażając jednocześnie Biuro na zarzut braku obiektywizmu. z uwagi na fakt, iż postępowanie kontrolne i czynności dochodzeniowo - śledcze prowadzi ten sam organ⁴. Dodatkowo uznanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego za organ kontroli państwowej implikuje możliwość występowania tej służby w toku postępowania karnego zarówno jako organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze jak i wykonującego prawa pokrzywdzonego, w sprawach o przestępstwa, którymi wyrządzono szkodę w mieniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, jeżeli nie działa organ pokrzywdzonej instytucji, a Centralne Biuro Antykorupcyjne, w zakresie swojego działania ujawniło przestępstwo lub wystąpiło o wszczęcie postępowania (art. 49 § 4 kpk).

Zgodnie z art. 49 kpk pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Pokrzywdzonym może być także instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, choćby nie miała osobowości prawnej. Na podstawie art. 49 § 4 kpk w sprawach o przestępstwa, którymi wyrządzono szkodę w mieniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, jeżeli nie działa organ pokrzywdzonej instytucji, prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać organy kontroli państwowej, które w zakresie swojego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania. Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że organy kontroli państwowej nie są pokrzywdzonymi, a ewentualne działania podejmują w interesie pokrzywdzonej instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej⁵.

⁴ P. Szustakiewicz, *Centralne Biuro Antykorupcyjne jako instytucja kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 3, s. 76.

⁵ Z. Gostyński, R.A. Stefański, w: J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S.M. Przyjemski, R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, t. I, ABC, Warszawa 2004, s. 434; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 181; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 200.

Warunkiem wykonywania praw pokrzywdzonego przez organy kontroli państwowej, jest brak aktywności procesowej organu pokrzywdzonej instytucji. W takiej sytuacji powstaje układ procesowy, w którym inny organ jest pokrzywdzonym, inny zaś wykonuje prawa pokrzywdzonego⁶. Kolejnym warunkiem, od którego zależy możliwość wykonywania praw pokrzywdzonego przez organy kontroli państwowej, jest ujawnienie przez te organy przestępstwa lub wystąpienie o wszczęcie postępowania w zakresie swojego działania. Dodatkowo omawiane uprawnienie może być realizowane tylko wówczas, gdy w toczącym się postępowaniu o czyn, którym wyrządzona została szkoda w mieniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, przy czym nie działa organ pokrzywdzonej instytucji. Zgodzić się należy, że określenie "nie działa" oznacza, iż określona jednostka organizacyjna nie daje dostatecznych gwarancji czuwania nad interesami danej instytucji, czy to ze względu na indolencję kierownictwa, braki organizacyjne, czy też ze względu na powiązania z osobami, które wyrządziły szkodę w mieniu⁷. Pojęcie braku działania należy odnieść nie tyle do całokształtu udziału w procesie, ile do poszczególnych czynności procesowych. Oznacza to, że jeżeli organ pokrzywdzonej instytucji bierze udział w jednej czynności np. przesłuchaniu biegłego (art. 318 kpk) a następnie nie składa zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania, wówczas organ kontroli może wejść w prawa pokrzywdzonego w tym zakresie.

Trudno jednak zgodzić się z tezą, iż uprawnienie do wstąpienia organu kontroli w prawa pokrzywdzonego ma charakter warunkowy (zastępczy), z uwagi na to, że podjęcie określonych działań przez organ pokrzywdzonej instytucji powinno skutkować wyłączeniem z procesu organu kontroli⁸. Przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby doprowadzić do zbyt pochopnego pozbawienia instytucji właściwego realizowania praw pokrzywdzonego. W takiej sytuacji wystarczającym do wyłączenia możliwości wstąpienia organu kontroli państwowej w prawa pokrzywdzonego byłaby jakakolwiek aktywność procesowa organu reprezentującego instytucję państwową, samorządową, czy społeczną – nawet taka, która nie zmierzałaby do właściwego zabezpieczenia praw pokrzywdzonego, stanowiąc jedynie spełnienie wymogu formalnego, zmierzającego do uniemożliwienia wykonywania praw pokrzywdzonego przez organy kontroli państwowej.

⁶ S. Waltoś, op. cit., s. 181; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do artykułów 1–296*, t. I, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 383.

⁷ K. Dudka, *Formy udziału organizacji społecznej w procesie karnym*, „Ius Novum” 2007, nr 4, s. 48; J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Grajewski, t. I, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 205; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, op. cit., s. 384.

⁸ W. Posnow, w: Z. Świda, J. Skorupka, R. Ponikowski, W. Posnow, *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. J. Skorupka, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 177; K.T. Boratyńska, Ł. Chojniak, W. Jasiński, *Postępowanie karne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 89–91.

Oznacza, iż określona jednostka organizacyjna nie daje dostatecznych gwarancji czuwania nad interesami danej instytucji, czy to ze względu na indolencję kierownictwa, braki organizacyjne, czy też ze względu na powiązania z osobami, które wyrządziły szkodę w mieniu.

W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym to na prokuratorze ciąży obowiązek oceny, po przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego, czy pokrzywdzona jednostka nie daje podstaw do należytego czuwania nad interesami danej jednostki⁹.

Zgodnie z art. 299 § 1 kpk, w toku postępowania przygotowawczego pokrzywdzony korzysta z uprawnień strony. Strony procesowe to uczestnicy procesu posiadający interes prawny w korzystnym dla siebie rozstrzygnięciu o przedmiocie procesu i wyposażone w prawa procesowe służące ich realizacji¹⁰. W toku postępowania przygotowawczego pokrzywdzony jest uprawniony m.in. do inicjatywy w zakresie wszczęcia postępowania (art. 12 kpk), informacji o uprawnieniach i obowiązkach (art. 16, art. 305 § 4 kpk), inicjatywy dowodowej (art. 315 kpk), udziału w czynnościach niepowtarzalnych oraz innych czynnościach śledczych lub dochodzeniowych (art. 316, art. 317 kpk), wnoszenia zażaleń na rozstrzygnięcia oraz inne czynności organu postępowania przygotowawczego (art. 459 § 3 kpk, art. 302 § 2 kpk). Natomiast w trakcie postępowania jurysdykcyjnego pokrzywdzony ma prawo wzięcia udziału w posiedzeniu dotyczącym skazania oskarżonego bez rozprawy (art. 343 § 5 kpk) lub dotyczącym warunkowego umorzenia postępowania (art. 341 § 3 i 4 kpk), wniesienia apelacji od wyroku warunkowo umarzającego postępowanie wydane na posiedzeniu (art. 444 kpk), wniesienia zażalenia na rozstrzygnięcie, co do dowodów rzeczowych zawarte w wyroku umarzającym postępowanie (art. 324 § 4 w zw. z art. 323 § 2 kpk), uczestniczenia w rozprawie głównej (art. 384 § 2 kpk), prawo do złożenia wniosku o podjęcie postępowania warunkowo umorzonego (art. 549 kpk), a także do wniesienia sprzeciwu przeciwko uwzględnieniu wniosku o dobrowolne poddanie odpowiedzialności karnej (art. 387 § 2 kpk). Ponadto pokrzywdzony w toku postępowania może występować jako oskarżyciel posiłkowy (art. 53 kpk), oskarżyciel prywatny (art. 59 § 1 kpk) oraz powód cywilny (art. 62 kpk).

⁹ J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, op. cit., s. 205; K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 144.

¹⁰ C. Kulesza, w: B. Bienkowska, P. Kruszyński, C. Kulesza, P. Piszczek, *Wykład prawa karnego procesowego*, red. P. Kruszyński, Temida 2, Białystok 2004, s. 151; B.T. Bienkowska, *Równouprawnienie stron procesowych w systemie zasad polskiego procesu karnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 4, s. 100 i n.; K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, op. cit., s. 609; W. Grzeszczyk, *Przebieg postępowania przygotowawczego*, w: *Nowa kodyfikacja karna. Kodeks postępowania karnego*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 1997, z. 5, s. 22; S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1968, s. 272–273.

Ocena tego, czy Centralne Biuro Antykorupcyjne jest organem kontroli państwowej musi opierać się na analizie ustawowych kompetencji Biura, w zakresie czynności kontrolnych.

Wskazać w tym miejscu należy, że ustawodawca używając w tytule Rozdziału IX Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. formuły "organy kontroli państwowej i ochrony prawa" nawiązał do podziału na kontrolę państwową i kontrolę społeczną. Kryterium rozróżnienia jest charakter prawny podmiotu kontrolującego - jeżeli jest nim organ państwowy, mamy do czynienia z kontrolą państwową, jeśli zaś obywatel, grupa obywateli lub organizacja społeczna - z kontrolą społeczną¹¹.

W literaturze kontrola jest definiowana jako szereg czynności polegających na:

- 1) ustaleniu stanu obowiązującego,
- 2) ustaleniu stanu rzeczywistego,
- 3) ustaleniu relacji pomiędzy stanem obowiązującym i rzeczywistym oraz określeniu stopnia zgodności pomiędzy nimi, ewentualnych przyczyn niezgodności,
- 4) przedstawienie wyników powyższych ustaleń odpowiedniemu podmiotowi np. kontrolowanemu, zlecającemu kontrolę, czy jednostce nadrzędnej¹².

Definiując termin "organ kontroli państwowej", przyjęć należy, że kontrolą jest działalność polegająca na obserwowaniu określonych zjawisk, analizowaniu ich charakteru i orzekaniu o zgodności z określonymi regułami postępowania bądź tylko zwracania uwagi na niewłaściwość postępowania¹³.

W rozdziale 4 ustawy o CBA ustawodawca zamieścił przepisy regulujące czynności kontrolne funkcjonariuszy, wskazując, że polegają one na:

- 1) sprawdzaniu przestrzegania, przez osoby pełniące funkcje publiczne, przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁴ oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 999.

¹² Tamże, s. 1000; J. Buczkowski, w: J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemysł 2007, s. 382-383; A. Kustra, w: Z. Witkowski, J. Gasler, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, A. Kustra, M. Rączka, K.M. Witkowska-Chrzczonek, I. Wróblewska, *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2011, s. 603; M. Wystrychowski, w: *Prawo konstytucyjne. Repetytorium*, red. A. Poczatenko, M. Wystrychowski, Zakamycze, Kraków 2004, s. 121.

¹³ S. Sagan (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2001, s. 99; A. Kustra, op. cit., s. 603.

¹⁴ DzU z 2006 r., Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

- 2) badaniu i kontroli 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.

Zgodnie z art. 33 ustawy, CBA prowadzi działalność kontrolną na podstawie rocznych planów kontroli zatwierdzanych przez Szefa CBA. Jednakże funkcjonariusze mogą także prowadzić doraźne działania kontrolne, na podstawie zarządzeń Szefa CBA. Kontrolę przeprowadza się zgodnie z programem kontroli zatwierdzonym przez Szefa CBA lub osobę upoważnioną do działania w jego imieniu.

Kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze CBA na podstawie legitymacji służbowej oraz imiennego upoważnienia, wydanego przez Szefa CBA lub osobę upoważnioną do działania w jego imieniu. Czas przeprowadzenia kontroli jest ograniczony do trzech miesięcy, a w przypadku, gdy dotyczy przedsiębiorcy - dwóch miesięcy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres kontroli osób innych niż przedsiębiorcy może być przedłużany na dalszy czas oznaczony przez Szefa CBA, nie dłuższy jednak niż o sześć miesięcy.

W sytuacjach, gdy okoliczności uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli, w szczególności gdy istnieje ryzyko utraty materiału dowodowego, kontrola może być wszczęta po okazaniu legitymacji służbowej funkcjonariusza kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej lub osobie pełniącej funkcję publiczną. Jednakże takiej osobie należy niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie trzy dni od dnia wszczęcia kontroli, doręczyć upoważnienie do wszczęcia kontroli. Dokumenty z czynności kontrolnych dokonanych z naruszeniem tego obowiązku nie stanowią dowodu w postępowaniu kontrolnym.

W sytuacji, gdy wyniki kontroli mogą dotyczyć praw lub obowiązków funkcjonariusza albo praw lub obowiązków jego małżonka lub osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia albo osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli podlega on wyłączeniu od udziału w kontroli. Powody wyłączenia kontrolującego trwają mimo ustania małżeństwa, wspólnego pożycia, przysposobienia, opieki lub kurateli. Funkcjonariusz kontrolujący podlega wyłączeniu również w przypadku zaistnienia w toku kontroli okoliczności mogących wywołać uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

Kontrola jest przeprowadzana w siedzibie kontrolowanego organu lub jednostki organizacyjnej lub komórki organizacyjnej, w czasie wykonywania ich zadań, a także poza godzinami pracy i w dniach wolnych od pracy za zgodą kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej. Kontrola lub poszczególne jej czynności mogą być przeprowadzane również w jednostce organizacyjnej CBA.

Kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, jest zobowiązany do zapewnienia kontrolującemu warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kon-

troli, w szczególności przez niezwłoczne przedstawianie do kontroli żądanych dokumentów i materiałów oraz udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień przez pracowników jednostki.

Funkcjonariusz kontrolujący dokonuje ustaleń stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów.

Zgodnie z art. 37 ustawy o CBA, dowodami w toku postępowania kontrolnego są w szczególności dokumenty, rzeczy, wyniki oględzin, opinie biegłych oraz wyjaśnienia i oświadczenia. W przypadku potrzeby ustalenia stanu obiektów lub innych składników majątkowych funkcjonariusz kontrolujący może przeprowadzić oględziny. Ponadto funkcjonariusz kontrolujący może żądać od pracowników jednostki kontrolowanej lub osoby pełniącej funkcję publiczną udzielenia mu, w terminie i w miejscu przez niego wyznaczonym, ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. Z przebiegu ustnych wyjaśnień sporządza się protokół, który podpisuje funkcjonariusz kontrolujący i osoba składająca wyjaśnienia. Natomiast jeżeli w toku kontroli konieczne jest zbadanie określonych zagadnień wymagających wiadomości specjalnych, kierownik właściwej jednostki organizacyjnej CBA, z własnej inicjatywy lub na wniosek funkcjonariusza kontrolującego, powołuje biegłego. W wyniku przeprowadzonych badań biegły sporządza szczegółowe sprawozdanie zawierające opis przeprowadzonych badań wraz z wydaną na ich podstawie opinią. Jeżeli w toku kontroli ujawni się potrzeba dokonania przez funkcjonariusza kontrolującego określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty w danej dziedzinie wiedzy lub praktyki, funkcjonariusz kontrolujący może, w drodze postanowienia, powołać specjalistę do udziału w tych czynnościach, określając przedmiot i czas jego działania. Biegły i specjalista działają na podstawie postanowienia o ich powołaniu.

Wyniki przeprowadzonej kontroli funkcjonariusz kontrolujący przedstawia w protokole kontroli (art. 44 ustawy o CBA). Protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli oraz ocenę ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych. Protokół kontroli podpisują funkcjonariusz kontrolujący i kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona. Kontrolowanemu lub osobie przez niego wyznaczonej, przed podpisaniem protokołu kontroli, przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń dotyczących ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do Szefa CBA w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania protokołu kontroli. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń Szef CBA jest obowiązany dokonać ich analizy i w miarę potrzeby zarządzić dodatkowe czynności kontrolne, a w przypadku stwierdzenia zasadności zastrzeżeń polecić zmianę lub uzupełnienie odpowiedniej części protokołu kontroli. W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części Szef CBA przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia. Kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania pisemne wyjaśnienie tej odmowy. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń termin do złożenia wyjaśnienia o odmowie podpisania protokołu liczy się od dnia otrzymania

nia pisemnego stanowiska Szefa CBA w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń. O odmowie podpisania protokołu kontroli i złożeniu wyjaśnienia funkcjonariusz kontrolujący czyni wzmiankę w protokole. Po sporządzeniu protokołu kontroli kierownik właściwej jednostki organizacyjnej CBA może skierować:

1) wniosek o:

- a) odwołanie ze stanowiska lub rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika z powodu nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- b) wszczęcie postępowania dyscyplinarnego,
 - 2) wystąpienie do kontrolowanego lub organu nadzorującego jego działalność w sprawie stwierdzenia w kontrolowanej jednostce organizacyjnej naruszeń:
 - a) przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
 - b) przepisów prawa dotyczących 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.
 - 3) informację do Najwyższej Izby Kontroli lub innych właściwych organów kontrolnych w przypadku stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia kontroli w szerszym zakresie.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy o CBA, na podstawie protokołu kontroli, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, CBA wszczy-
na i prowadzi postępowanie przygotowawcze. W przypadkach, gdy w protokole kontroli zawarte są informacje wskazujące na uzasadnione podejrzenie popełnienia występku przez sędziego, prokuratora, funkcjonariusza Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Celnej lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego, materiały postępowania kontrolnego wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania przygotowawczego Szef CBA przekazuje Prokuratorowi Generalnemu. W przypadku ujawnienia czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność dyscyplinarna lub karna, CBA zawiadamia o tym właściwe organy. Organy i kierownicy jednostek organizacyjnych, do których skierowano wnioski, wystąpienia, informacje i zawiadomienia, informują CBA o sposobie i zakresie ich wykorzystania.

Analiza powyższej wskazanych kompetencji kontrolnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego wskazuje na to, iż bez wątplenia mamy do czynienia z orga-

nem kontroli państwowej. Powyższa teza ma istotne znaczenie z procesowego punktu widzenia. Nie ma bowiem prawnych przeciwwskazań do tego, aby postępowanie przygotowawcze wszczęte w wyniku postępowania kontrolnego prowadzonego przez funkcjonariuszy CBA, na podstawie art. 311 kpk, powierzone było w całości lub w określonym zakresie do prowadzenia Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu. Oczywiście czynności te realizowane są w ramach oddzielnych komórek organizacyjnych¹⁵. Jest to jednak szczególna sytuacja procesowa, bowiem Centralne Biuro Antykorupcyjne występuje w tego rodzaju postępowaniach przygotowawczych zarówno jako organ zawiadamiający, jak i realizujący, pod nadzorem prokuratora, czynności dochodzeniowo - śledcze. Sytuacja procesowa komplikuje się, gdy na podstawie art. 322 kpk, z uwagi na brak podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, postępowanie zostaje umorzone. Wątpliwości, w takiej sytuacji, budzić może status Centralnego Biura Antykorupcyjnego i możliwość skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 306 § 1 kpk, zgodnie z którym stronom postępowania przygotowawczego przysługuje zażalenie na postanowienie o jego umorzeniu. Biorąc jednak pod uwagę wskazane powyżej okoliczności takie uprawnienia procesowe, po spełnieniu przesłanek określonych w art. 49 § 4 kpk, w obecnym stanie prawnym mogą być realizowane i stanowią gwarancję właściwego zabezpieczenia praw pokrzywdzonej instytucji oraz interesu publicznego. Powyższe uprawnienie umożliwia ponadto poddanie decyzji prokuratora kontroli niezawisłego sądu. Oczywiście jest bowiem, że nie zawsze organ pokrzywdzonej instytucji jest zainteresowany w zaskarżaniu decyzji umarzającej postępowanie, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustalenia kontroli wskazują na odpowiedzialność osób kierujących tą instytucją za ujawnione nieprawidłowości.

Obecnie procesem legislacyjnym objęty jest projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, w którym zaproponowano zmianę art. 49 § 4 kpk polegającą na umożliwieniu, w sprawach o przestępstwa popełnione w związku z działalnością instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, organom kontroli państwowej, które ujawniły w toku kontroli przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania, wykonywania praw pokrzywdzonego niezależnie od czynności podejmowanych przez pokrzywdzonego. Ponadto powyższa zmiana ma na celu rozszerzenie możliwości korzystania z uprawnień pokrzywdzonego o sprawy dotyczące przestępstw popełnionych w związku z działalnością instytucji, którymi nie wyrządzono szkody w mieniu¹⁶.

Powyższe zmiany dążą do rozszerzenia możliwości wykonywania przez organy kontroli państwowej praw pokrzywdzonego. Taki kierunek nowelizacji kodeksu postępowania karnego wydaje się właściwy, albowiem daje gwarancję skutecznego wykonywania praw pokrzywdzonych instytucji i umożliwia szerszą kontrolę sądową decyzji procesowych.

¹⁵ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Monitor Polski z 2006 r., Nr 76, poz. 953.

¹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, nr druku 1097, www.sejm.gov.pl.

Słowa kluczowe:

Centralne Biuro Antykorupcyjne, CBA, czynności kontrolne, organ kontroli państwowej, czynności operacyjno – rozpoznawcze, czynności operacyjno - rozpoznawcze i analityczno – informacyjne, pokrzywdzony, prawa pokrzywdzonego

Streszczenie:

Publikacja ukazuje problem dwojakiej roli Centralnego Biura Antykorupcyjnego w toku postępowania karnego, które po spełnieniu warunków określonych w art. 49 § 4 kpk może występować zarówno jako organ kontroli państwowej wykonujący prawa pokrzywdzonego i jednocześnie organ prowadzący pod nadzorem prokuratury postępowanie przygotowawcze.

Summary:

The publication presents the issue of the dual role of the CBA in criminal proceedings, which after fulfilling the conditions laid down in article 49 § 4 of the Code of Criminal Procedure can perform the function of both a state control body exercising the rights of a victim and a body conducting a preliminary investigation under the supervision of the prosecution.