



KPB.430.009.2019
Nr ewid. 158/2019/P/18/037/KPB

Informacja o wynikach kontroli

ODZYSKIWANIE MIENIA POCHODZĄCEGO Z PRZESTĘPSTW

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Marek Bienkowski

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 15. 11. 2018

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Organizacja i cele systemu odzyskiwania mienia	18
5.1.1. Założenia i cele procesu odzyskiwania mienia	18
5.1.2. Monitorowanie i koordynacja procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw	23
5.1.3. Kadry i szkolenie.....	25
5.2. Skuteczność procesu odzyskiwania mienia	29
5.2.1. Uzyskiwanie i przetwarzanie danych przez uprawnione organy	29
5.2.2. Skuteczność postępowań.....	37
5.3. Współpraca i wymiana informacji między organami.....	43
5.4. Realizacja Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw	46
5.4.1. Stan realizacji Programu.....	46
5.4.2. Ocena efektywności Programu w zakresie odzyskiwania mienia	50
6. ZAŁĄCZNIKI.....	53
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	53
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	61
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	70
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	74
6.5. Stanowiska Ministrów i Prokuratora Krajowego do informacji o wynikach kontroli	75
6.6. Opinie Prezesa NIK do stanowisk Ministrów i Prokuratora Krajowego.....	93

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
BK	Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji;
BWiIK	Biuro Wywiadu i Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji;
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne;
CBD EWIDA	Centralna Baza Danych EWIDA w Straży Granicznej;
CBŚP	Centralne Biuro Śledcze Policji;
CEPIK	Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
Decyzja 2007/845/WSiSW	Decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. <i>dotycząca współpracy pomiędzy krajowymi biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem;</i>
Dyrektywa 2014/42/UE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. <i>w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej;</i>
ERCDS	Elektroniczny Rejestr Czynności Dochodzeniowo-Śledczych w Policji;
Europol	Europejski Urząd Policji;
Interpol	Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnych;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
KBOM	krajowe biuro odzyskiwania mienia;
KGP	Komenda Główna Policji;
KG SG	Komenda Główna Straży Granicznej;
kc	kodeks cywilny;
kk	kodeks karny;
kks	kodeks karny skarbowy;
kkw	kodeks karny wykonawczy;
kpk	kodeks postępowania karnego;
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy;
KSIP	Krajowy System Informacji Policji;
KWP/KSP	Komenda wojewódzka Policji/Komenda Stołeczna Policji;
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
PK	Prokuratura Krajowa;
Program	Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020;
SESPol	System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji;
SG	Straż Graniczna;
SIENA	bezpieczna aplikacja sieci wymiany informacji;
UE	Unia Europejska;
ustawa o konfiskacie mienia	ustawa z dnia 23 marca 2017 r. <i>o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw;</i>
ustawa o wymianie informacji	ustawa z dnia 16 września 2011 r. <i>o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej;</i>
WOM	Wydział do spraw Odzyskiwania Mienia Komendy Głównej Policji;

Wydział PG	Wydział do walki z przestępczością gospodarczą Komendy Głównej Policji;
ŻW	Żandarmeria Wojskowa;
Konfiskata	ostateczne pozbawienie mienia orzeczone przez sąd w związku z przestępstwem (art. 2 pkt 4 dyrektywy 2014/42/UE);
Konfiskata rozszerzona	ostateczne pozbawienie mienia, które może być źródłem – w sposób bezpośredni lub pośredni – korzyści majątkowych, w przypadku gdy sąd na podstawie okoliczności sprawy, w tym konkretnych faktów i dostępnych dowodów, takich jak nieproporcjonalna do legalnych dochodów skazanego wartość jego mienia, jest przekonany, że przedmiotowe mienie pochodzi z działalności przestępczej (art. 5 ust. 1 dyrektywy 2014/42/UE). W porządku krajowym potocznie jako tzw. konfiskatę rozszerzoną określa się przepisy Kodeksu karnego w odniesieniu do przypadku mienia pochodzącego z przestępstw, z których została osiągnięta lub mogła zostać osiągnięta korzyść majątkowa, zagrożonych karą, której górna granica jest nie niższa niż 5 lat pozbawienia wolności lub popełnionych w zorganizowanej grupie albo w związku przestępczym, które sprawca objął we władanie lub do którego uzyskał jakikolwiek tytuł w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa (art. 45 § 2 kk), pozbawienie mienia stanowiącego korzyść uzyskaną z popełnienia przestępstwa, a przeniesionego na osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej (art. 45 § 3 kk, według ww. dyrektywy konfiskata w stosunku do osób trzecich), przypadek orzeczony w razie śmierci sprawcy, umorzenia postępowania z powodu śmierci sprawcy oraz zawieszenia postępowania w sprawie, w której nie można ująć oskarżonego lub w której nie może on brać udziału z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby (art. 45a § 2 kk, według ww. dyrektywy konfiskata bez wyroku skazującego) oraz przypadek przedsiębiorstwa albo jego równowartości, jeżeli służyło ono do popełnienia przestępstwa lub ukrycia osiągniętej z niego korzyści (art. 44a kk);
Korzyści	oznaczają wszelkie korzyści majątkowe pochodzące, bezpośrednio lub pośrednio, z przestępstwa; mogą one przybierać dowolną formę mienia i obejmują wszelkie korzyści wynikające z ponownego zainwestowania lub przekształcenia korzyści bezpośrednich oraz wszelkie wpływy mające wartość (art. 2 pkt 1 dyrektywy 2014/42/UE);
Mienie	oznacza mienie każdego rodzaju, materialne lub niematerialne, ruchome bądź nieruchome oraz dokumenty lub instrumenty prawne potwierdzające prawo do takiego mienia lub prawo z nim związane (art. 2 pkt 2 dyrektywy 2014/42/UE);
Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw	proces obejmujący ujawnianie/identyfikację, zabezpieczanie oraz konfiskatę/przypadek mienia i korzyści pochodzących z działalności przestępczej w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym;
Przypadek	orzeczenie Sądu dotyczące przypadku przedmiotów, które służyły sprawcy lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, w tym przedsiębiorstwa, lub ich równowartości (art. 44 i art. 44a kk) oraz przypadku korzyści majątkowych osiągniętych z przestępstwa, choćby pośrednio lub ich równowartości (art. 45 kk);
Skuteczność systemu odzyskiwania mienia	zdolność jednostek, organów i służb współpracujących w zakresie ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia do identyfikowania, przetwarzania i analizowania informacji w celu pozbawienia sprawców korzyści z działalności przestępczej. Miarę skuteczności systemu stanowią współczynniki korelacji między ujawnionym, zabezpieczonym i odzyskanym mieniem oraz szacowanymi zyskami z działalności przestępczej;
Ujawnianie	zespół czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz analitycznych organów ścigania mający na celu identyfikację składników majątkowych pochodzących z przestępstwa lub związanych z przestępstwem;

**Tymczasowe zajęcie
mienia**

czynność procesowa Policji i innych uprawnionych organów polegająca na wydaniu postanowienia (art. 295 kpk) na okres do 7 dni o zakazie przekazywania, niszczenia, przetwarzania, przemieszczania lub rozporządzania przez osobę podejrzaną mieniem ruchomym pochodzącym z przestępstwa, za które można orzec grzywnę, świadczenie pieniężne, przepadek, środek kompensacyjny, zwrot pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości, jeżeli zachodzi obawa usunięcia tego mienia, z wyjątkiem przedmiotów, które nie podlegają egzekucji;

**Zabezpieczenie
majątkowe**

czynność procesowa Sądu lub Prokuratury polegająca na wydaniu postanowienia (art. 291 kpk) o tymczasowym zakazie przekazywania, niszczenia, przetwarzania, przemieszczania lub rozporządzania przez oskarżonego mieniem lub korzyściami pochodzącymi z przestępstwa, lub z określonej w art. 45 § 2 kk działalności przestępczej, w tym mienia przeniesionego na osoby fizyczne, prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej o których mowa w art. 45 § 3 kk oraz przedsiębiorstwa (art. 44a kk), w celu zapewnienia możliwości wykonania orzeczenia w zakresie grzywny, świadczenia pieniężnego, przepadku, środka kompensacyjnego, zwrotu pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości oraz o kosztach sądowych; zabezpieczenie wykonania orzeczenia możliwe jest także w przypadku śmierci sprawcy, umorzenia postępowania z powodu śmierci sprawcy, oraz zawieszenia postępowania w sprawie, w której nie można ująć oskarżonego lub w której nie może on brać udziału.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy funkcjonuje spójny i kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, zapewniający sprawne odzyskiwanie tego mienia?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy instytucje i służby planowały oraz podejmowały działania organizacyjne i prawne mające na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw?
2. Czy zasoby właściwych instytucji i służb były adekwatne do zadań w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, a realizacja tych zadań skutkowała wzrostem wartości odzyskiwanego mienia?
3. Czy działania podejmowane przez instytucje publiczne w zakresie współpracy i wymiany informacji, w tym na poziomie UE, przyczyniały się do usprawnienia systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw?
4. Czy rządowy Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw jest realizowany prawidłowo i rzetelnie?

Przestępstwo nie może się opłacać – tak brzmi jedna z podstawowych zasad zwalczania przestępczości.

Odzyskiwanie mienia i korzyści pochodzących z przestępstwa, stanowi istotny element w walce z przestępczością i jej skutkami. Przepadek korzyści uzyskanych w drodze przestępstwa może być bowiem skutecznym narzędziem dla zwalczania przestępstw, przynoszącym lepsze efekty niż długoletnia kara pozbawienia wolności¹. Rozwiązania prawne, zakładające pozbawienie sprawców pewnej kategorii przestępstw majątku oraz źródeł ich finansowania, zostały wyodrębnione z grupy środków karnych i umieszczone w rozdziale Va *Kodeksu karnego*² zatytułowanym *Przepadek i środki kompensacyjne*³. W rozdziale tym oprócz przypadku przedmiotów pochodzących z przestępstw umieszczono także środki kompensacyjne w postaci obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę oraz nawiązki. Wyłączenie instytucji przypadku i środków kompensacyjnych z katalogu środków karnych oznacza, że ustawodawca wskazał na ich funkcję naprawczą w przeciwieństwie do dotychczasowego represyjnego ich charakteru. Według założeń ustawodawcy, przepadek ma być traktowany jako środek racjonalnej polityki kryminalnej, którego celem jest naprawienie szkody, odebranie korzyści i zapobieganie przestępstwom, a nie zwiększenie dolegliwości represji karnej⁴.

Przepadek rzeczy oraz przepadek korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, jako środki karne stanowiące dodatkową dolegliwość wymierzaną sprawcy przestępstwa lub wykroczenia, mogą być zastosowane jedynie w drodze orzeczenia wydanego przez sąd. Orzeczenie przypadku przez sąd poprzedzone jest postępowaniem dotyczącym zabezpieczenia majątkowego.

Zabezpieczenie majątkowe stanowi niezwykle istotny środek karnoprocesowy służący zapewnieniu wykonalności przyszłego orzeczenia w zakresie kar i środków karnych o charakterze majątkowym, a także roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z przestępstwa przeciwko mieniu lub wywołania szkody w mieniu. Postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym w postępowaniu przygotowawczym wydaje prokurator. Przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego niezbędne jest zebranie danych urealnających jego wykonanie, tj. informacji o stanie majątku, źródłach dochodu podejrzanego oraz szeroko rozumianych stosunkach majątkowych. Uprawnienia do podejmowania działań zmierzających do wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym

¹ J. Brylak, *Znaczenie przypadku korzyści majątkowej w walce z przestępczością zorganizowaną*, Prokuratura i Prawo, nr 7–8/2010, s. 30.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.).

³ Do dnia 1 lipca 2015 r. przepadek był wymieniany w art. 39 pkt 4 kk jako środek karny. Przepadek i środki kompensacyjne zostały wyodrębnione przepisami ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 396).

⁴ *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami. Kodeks karny. Kodeks postępowania karnego. Kodeks karny wykonawczy* [oprac. red. I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak], Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997, s. 138.

Jednostki kontrolowane

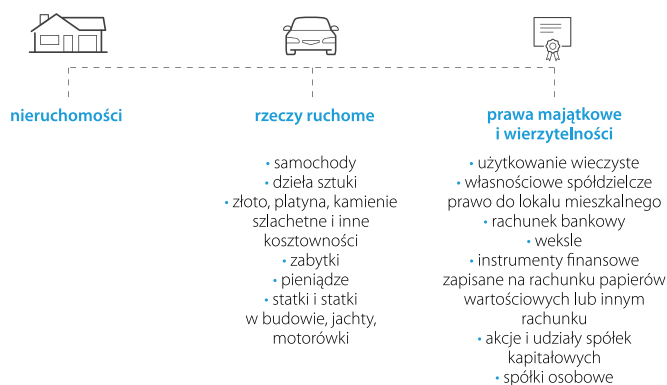
Ministerstwo Sprawiedliwości,
Prokuratura Krajowa,
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
Komenda Główna Policji,
Centralne Biuro Śledcze Policji, Komenda Główna Straży Granicznej,
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne

Okres objęty kontrolą
2016–2018

mają, obok prokuratury, w zakresie swojej właściwości Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz Służba Celno-Skarbowa.

Infografika nr 1

Przedmiot zabezpieczenia majątkowego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Tymczasowe zajęcie mienia ma na celu ułatwienie oraz zapewnienie możliwości wykonania przyszłego postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu majątkowym. Warunkiem koniecznym zastosowania tymczasowego zajęcia mienia jest obawa usunięcia mienia ruchomego, tj. wówczas kiedy zachodzi realne niebezpieczeństwo, że mienie zostanie zbyte, ukryte, oddane na przechowanie, darowane innej osobie. Tymczasowe zajęcie mienia może być przeprowadzone z własnej inicjatywy Policji lub innego uprawnionego organu, albo na polecenie prokuratora prowadzącego śledztwo lub sprawującego nadzór nad prowadzonym postępowaniem.

Skuteczna realizacja założeń racjonalnej polityki kryminalnej, której celem jest w szczególności odebranie sprawcom korzyści pochodzących z przestępstw i zapobieganie przestępstwom, wymaga sprawnie funkcjonującego systemu zajęcia, zabezpieczenia i egzekucji korzyści odniesionych z przestępstwa, podlegających przepadkowi. Celem kontroli było dokonanie oceny, czy w Polsce funkcjonuje spójny i kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, zapewniający sprawne odzyskiwanie tego mienia. Determinantami sprawności systemu są zarówno efektywność działań, jak i skuteczność w osiągnięciu zaplanowanych rezultatów. Skuteczne i efektywne osiągnięcie oczekiwanych rezultatów polega na wykorzystywaniu wiarygodnej informacji o dokonaniach i ich kosztach do dalszego zwiększania skuteczności dokonań oraz do poprawy ich efektywności. Efektywne i skuteczne osiągnięcie zaplanowanych rezultatów wymaga:

- właściwego programowania, czyli pełnej jasności co do celów jakie władza publiczna chce osiągnąć oraz sposobu ich osiągnięcia (projektowanie łańcucha logicznego bazując na przyjętym „modelu zmiany”), uwzględniając możliwości finansowe państwa;

- efektywnego i skutecznego realizowania działań służących do uzyskania zaplanowanych rezultatów krótkookresowych oraz do osiągnięcia rezultatów średnio- i długookresowych, pomimo występowania różnorodnych potencjalnych zagrożeń, tak zewnętrznych jak i wewnętrznych;
- stałego monitorowania stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów⁵.

Oceny skuteczności systemu należy dokonywać na podstawie porównania zaplanowanych w jednostce celów z celami osiągniętymi oraz zaplanowanej jakości rezultatów z jakością osiągniętą⁶.

Wprowadzenie i stosowanie przez uprawnione organy skutecznych instrumentów pozbawiania sprawców korzyści z popełnionych czynów stanowi istotny mechanizm skutecznej polityki kryminalnej. Z drugiej zaś strony pojawiają się argumenty, iż stosowanie niektórych regulacji dotyczących przepadku może prowadzić do naruszenia praw i wolności obywatelskich. Przepadek jest środkiem o charakterze majątkowym, a co za tym idzie, jego stosowanie stanowi istotną ingerencję państwa w stan majątku sprawcy. Na kwestię zgodności podstaw stosowania przepadku z konstytucyjnymi zasadami gwarancji prawa własności oraz domniemania niewinności zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich⁷.

⁵ Por. J. Płoskonka, *Jak działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność?*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 5 grudnia 2012 r., s. 2. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4386.pdf> (stan na dzień 26 czerwca 2019 r.)

⁶ Tamże, s. 6.

⁷ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2017. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf>, s. 207, 221–222 (stan na dzień 26 czerwca 2019 r.)

2. OCENA OGÓLNA

Nie funkcjonuje spójny i kompleksowy system ujawniania i zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstw

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie funkcjonuje spójny, kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, zapewniający sprawne odzyskiwanie tego mienia. W okresie objętym kontrolą całość procesu odzyskiwania mienia, począwszy od jego zajęcia/zabezpieczenia do jego faktycznego odzyskania nie była objęta monitoringiem i koordynacją. Żaden z objętych kontrolą podmiotów nie dysponował kompletnymi i wiarygodnymi danymi o przebiegu tego procesu oraz jego końcowej efektywności. Poszczególne podmioty zaangażowane w proces odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa wykonywały zadania w tym zakresie w ramach posiadanych kompetencji jednakże brak koordynacji, monitoringu sprawności przebiegu procesu oraz bieżącej wymiany informacji pomiędzy nimi nie pozwala na uznanie istniejącego systemu za sprawny.

Pomimo że istniejące regulacje prawne, jak i uwarunkowania organizacyjne procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw dawały możliwość realizacji ustawowych zadań przez podmioty uprawnione do identyfikacji i wykonywania zabezpieczeń na poczet przypadku mienia pochodzącego z działalności przestępczej, to jednak ich działania były niespójne, opierały się na odmiennych metodologiach, a gromadzone dane były rozbieżne. Stosowanie różniących się terminologii nie zapewniało niezbędnej porównywalności danych. Okoliczności te, w powiązaniu z brakiem bieżącej i rzetelnej wymiany informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w proces odzyskiwania mienia nie pozwalały na dokonanie analiz skuteczności tego procesu, a tym samym na wypracowanie optymalnych narzędzi wspierających jego usprawnienie.

Objęte kontrolą podmioty uczestniczyły, stosownie do posiadanych kompetencji, w działaniach legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Podejmowane działania legislacyjne doprowadziły m.in. do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji tzw. konfiskaty rozszerzonej pozwalającej na zwiększenie zakresu stosowanego zabezpieczenia mienia. Wprawdzie w latach 2014–2018 w Polsce realny wskaźnik zabezpieczeń mienia wykazywał niewielką tendencję wzrostową, to jednak brak rzetelnych danych dotyczących poziomu przestępczości i wysokości spowodowanych w ten sposób strat w mieniu nie pozwala na ocenę, na ile ta tendencja wynikała z wdrożonych zmian prawnych, a na ile ze zmian poziomu przestępczości i wysokości szkód. Podejmowane działania organizacyjne w ramach istniejącego systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw nie doprowadziły do wyznaczenia jednego ośrodka koordynującego podejmowane w tym zakresie działania. Uniemożliwia to dokonywanie niezbędnej, bieżącej wymiany informacji oraz rzetelnego pomiaru i analizy skuteczności tego procesu.

Zadania poszczególnych objętych kontrolą podmiotów realizowane były stosownie do posiadanych przez nie kompetencji, zasobów i środków. Nie zidentyfikowano przypadków istotnego niedostosowania poziomu zasobów tych jednostek do zakresu zadań realizowanych w ramach odzyskiwania mienia. Podejmowane działania nie umożliwiały jednakże sprawnego monitorowania procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, a jego skuteczność mierzona była nieadekwatnymi wskaźnikami bądź tylko fragmentarycznie, np. w odniesieniu do wybranej kategorii przestępstw. Na niską wiarygodność dokonywanego pomiaru skuteczności procesu odzyskiwania mienia rzutowały też stwierdzone przypadki braku pełnych i rzetelnych danych co do przebiegu procesu odzyskiwania mienia i praktyczny brak informacji o końcowych efektach podejmowanych czynności dotyczących wartości faktycznie odzyskanego mienia. Posiadane zasoby informatyczne nie zawsze były w pełni i prawidłowo wykorzystywane. Stwierdzono przypadki wprowadzania do systemu informatycznego nierzetelnych lub niekompletnych

danych co powodowało konieczność dodatkowego angażowania pracowników do wykonywania żmudnych czynności. W okresie objętym kontrolą nie zakończono też niezbędnych modyfikacji jednego z kluczowych systemów informatycznych. Wprawdzie w latach 2014–2018 wskaźnik dokonanych w Polsce zabezpieczeń mienia wzrastał, to jednak znacząco odbiegał od uzyskiwanych w innych państwach europejskich. Wartość zabezpieczonego mienia w latach 2014–2018 pozostawała zdaniem NIK w rażącej dysproporcji do szacowanych dochodów, jakie generowała działalność przestępcza w Polsce.

Objęte kontrolą jednostki w ramach przypisanych im zadań i posiadanych kompetencji uczestniczyły w międzynarodowej współpracy i wymianie informacji, w tym na poziomie UE. Podejmowane działania miały na celu m.in. zwiększenie skuteczności w identyfikacji mienia/majątku sprawców przestępstw. Istotną platformą tej współpracy było Krajowe Biuro Odzyskiwania Mienia działające w strukturach Policji. Ustalenia kontrolne wskazują jednakże na niewielką skalę wykorzystywania tej platformy przez podmioty inne niż policyjne.

Rządowy *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2015–2020* pozwolił na wyznaczenie głównych celów i mechanizmów niezbędnych do poprawy skuteczności w walce z tego rodzaju przestępczością, generującą najwyższe straty dla budżetu państwa. Z nielicznymi wyjątkami zadania określone Programem były prawidłowo realizowane przez jednostki objęte kontrolą. Przyjęte jednak do pomiaru realizacji zadań mierniki jak i zakres zgromadzonych danych nie pozwoliły na dokonanie rzetelnej oceny skuteczności podjętych w ramach Programu działań. Stwierdzono też opóźnienia w realizacji niektórych zadań.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Uwarunkowania prawno-organizacyjne umożliwiły realizację zadań przez poszczególne podmioty włączone do systemu ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia, jednak nie przewidywały koordynacji zadań na optymalnym poziomie

Regulacje warunkujące zastosowanie zabezpieczenia majątkowego (przepisy *Kodeksu postępowania karnego* oraz *Kodeksu karnego skarbowego*) w okresie objętym kontrolą obejmowały w szczególności podstawy dokonania oraz sposób wykonania zabezpieczenia majątkowego, określały właściwość organów do wydania postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego, a także sposób wydania postanowienia i tryb jego zaskarżenia. Kontrolowane podmioty w swojej działalności uwzględniały dobre praktyki i wskazówki metodyczne w zakresie zabezpieczeń majątkowych oraz przewodniki po rejestrach i ewidencjach zawierających informacje o składnikach majątkowych. W powyższym zakresie obowiązywały również porozumienia o wzajemnej współpracy. Organizacja podmiotów objętych kontrolą była adekwatna do przypisanych zadań i często obejmowała rozwiązania doraźne. Nie były one jednak kompleksowe i nie gwarantowały realizacji zadań i ich koordynacji na poziomie optymalnym, zapewniającym wysoką sprawność prowadzonych postępowań.

Proces odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw został uwzględniony w krajowych dokumentach strategicznych, w tym w *Strategii Sprawne Państwo*. Pomimo istotnego znaczenia procesu odzyskiwania mienia w zwalczaniu i zapobieganiu różnym formom przestępczości, do chwili obecnej Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie określił roli, jaką ma on odgrywać w kształtowaniu polityki karnej w tym zakresie. Brak jest bowiem systemowego dokumentu wyznaczającego długofalowe działania państwa w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Nie sprecyzowano również celów procesu i powiązanych z nimi priorytetów, koncentrując działania na doraźnie wprowadzanych rozwiązaniach, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji. [str. 18]

W ustanowionym systemie nie było także jednolicie stosowanych pojęć istotnych dla zarządzania i oceny skuteczności procesu odzyskiwania mienia. Z tego względu poszczególne instytucje stosowały własne definicje oraz zasady szacowania i ewidencjonowania wartości zabezpieczonego/odzyskanego mienia pochodzącego z przestępstw. I tak, w nomenklaturze używanej przez Policję bądź inne służby stosowano pojęcie *mienia odzyskanego*, które nie miało odpowiednika w rejestrach prowadzonych w prokuraturze, gdzie stosowano pojęcia *mienie zabezpieczone* oraz *mienie faktycznie zabezpieczone*. Nie określono także ścisłej typologii *przestępczości gospodarczej* czy *poważnych przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu*. [str. 22–23]

Instytucje i służby planowały bądź podejmowały inicjatywy legislacyjne lub organizacyjne mające na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

W okresie objętym kontrolą przeprowadzone zostały prace koncepcyjne i analityczne, zmierzające do wypracowania zmian przepisów karnych, a także mających na celu implementację do polskiego porządku prawnego Dyrektywy nr 2014/42/UE. Dyrektywa ta została zaimplementowana do polskiego porządku prawnego przez *ustawę o konfiskacie mienia*⁸, która weszła w życie w dniu 27 kwietnia 2017 r. Wprowadziła ona szereg zmian mających poprawić efektywność mechanizmów służących

⁸ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny* oraz *niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 768).

pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych. Do dnia zakończenia kontroli nie uregulowano jednak w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty *in rem*. [str. 18–22]

Jednostki objęte kontrolą wprowadzały także zmiany swoich struktur. W celu podwyższenia sprawności postępowań przygotowawczych, w tym stosowania zabezpieczeń majątkowych, wprowadzono zmiany organizacyjne podjęte w ramach reformy prokuratury w 2016 r.: w Prokuraturze Krajowej utworzono Departament do Spraw Przeszypczosci Gospodarczej, w prokuraturach regionalnych i okregowych utworzono Wydzialy do Spraw Przeszypczosci Gospodarczej, a w szesciu prokuraturach regionalnych dodatkowo Wydzialy do Spraw Przeszypczosci Finansowo-Skarbowej. Wprowadzone w jednostkach kontrolowanych rozwiazania organizacyjne, zasady i procedury dawaly mozliwosc szybkiego i sprawnego dokonywania ustaleni majatkowych w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi. Wskazac nalezy jednakze, ze zamierzenia Prokuratury Krajowej dotyczace ustanowienia struktury pełnomocnikow i konsultantow wyposazonych w instrumenty pozwalajace na eliminowanie blednych praktyk nie zostaly zrealizowane. Komendant Glowny Policji wielokrotnie wskazywal na potrzebe wyodrębnienia odpowiednich struktur na poziomie regionalnym, ujednoczenie ich dzialan, wzmacnienie kadrowe, oraz wzmacnienie mechanizmow nadzoru na szczeblu centralnym w Policji. Jednak ze wzgledu na powiazanie problematyki odzyskiwania mienia z szerszym i bardziej zlozonym projektem dotyczacym zmian struktur zwalczania przestępczosci gospodarczej w Policji, w okresie objętym kontrolą planowane zmiany nie zostaly wprowadzone. Jako celowe NIK ocenila dzialania usprawniajace Komendanta Glownego Policji, w tym decyzje Komendanta Glownego Policji polegajace na wydaniu stosownych poleceń komendantom wojewodzkiem Policji w celu utworzenia z dniem 31 marca 2019 r. etatowych struktur ds. odzyskiwania mienia. Struktura organizacyjna Strazy Granicznej byla dostosowana do zadan pionu organizacyjno-sledczego, jednak odnotowane zostaly niewystarczajace zasoby osobowe w ramach tej struktury. [str. 25–29]

Oprócz przyjętej struktury organizacyjnej wpływ na skuteczność systemu odzyskiwania mienia miały systemy komunikacyjne, w tym zautomatyzowane systemy ewidencyjne i ich zasoby. Prezentowane wielkości dotyczące wartości zabezpieczeń majątkowych w postępowaniach przygotowawczych (poprzedzających, a *de facto* warunkujących możliwość skutecznego wykonania orzeczenia o przepadku), nie odnosiły się do rzeczywistych uwarunkowań przestępczości w Polsce, w szczególności szacunkowych rozmiarów przestępczego działania i wysokości generowanych przez nie strat. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie dysponował danymi za lata 2014-2018 pozwalającymi wskazać wartość skutecznie wykonanych orzeczeń o przepadku (m.in. kwot jakie wpłynęły na rachunki Skarbu Państwa z tytułu przepadku mienia lub zwrotu korzyści majątkowej), w tym w odniesieniu do wskaźników globalnych (makro i mikroekonomicznych). W okresie objętym kontrolą nie prowadzono systematycznych i rzetelnych

Wprowadzono zmiany organizacyjne w celu optymalizacji procesu odzyskiwania mienia. Realizacja tych zadan skutkowala wzrostem wartosci odzyskiwanego mienia jednak ponizej oczekiwanego poziomu

analiz skuteczności procesu zabezpieczeń majątkowych. Organy państwa nie miały wiedzy o wielkości strat poniesionych przez budżet Państwa w wyniku różnego rodzaju przestępczości. [str. 29–37]

Nie stwierdzono skarg, których przedmiotem byłoby nienależyte wykonywanie przez kontrolowane organy uprawnień dotyczących ustaleń stanu majątkowego i źródeł dochodu osób podejrzanych, czy też czynności związanych z zabezpieczeniem lub tymczasowym zajęciem mienia ruchomego. Jednocześnie stwierdzono, że ani Policja, ani Prokuratura nie monitorowały skuteczności instytucji tymczasowego zajęcia mienia. Dane ujęte w systemach ewidencyjnych Prokuratury, Policji i Straży Granicznej nie były ze sobą spójne m.in. ze względu na brak ujednoczonego słownika pojęciowego oraz brak bieżącego wprowadzania danych do systemów. W Prokuraturze Krajowej nie funkcjonował system pozwalający na dokonanie rzetelnej analizy skuteczności procesu zabezpieczeń majątkowych stosowanych przez prokuratorów. Przeprowadzone wizytacje, lustracje i inne działania nadzorcze wskazywały na brak wiarygodności danych zgromadzonych w systemach ewidencyjnych prokuratury. Dla zapewnienia integralności danych niezbędne było uzupełnianie i korygowanie informacji poprzez kwerendy dokonywane w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, co wydłużało i komplikowało proces analizy i oceny skuteczności prowadzonych postępowań. Do czasu zakończenia kontroli nie ukończono prac modyfikacyjnych systemu SIP Libra⁹ w zakresie gromadzonych tam danych związanych z procesem zabezpieczenia majątkowego. Nie rozbudowano także systemu digitalizacji akt, w celu usprawnienia wymiany informacji między prokuraturą, a innymi organami władzy publicznej (Sądy, Policja, Straż Graniczna, Służba Więzienna i inne). [str. 37–43]

Wartość zabezpieczonego mienia pozostawała w rażącej dysproporcji do szacowanych dochodów, jakie generowała działalność przestępcza w Polsce. Średnie zyski sprawców z przestępczości w Polsce, w latach 2014–2018 szacowane są na kwotę 340,4 mld zł (ok. 3,6% PKB), podczas gdy wartość faktycznie zabezpieczonego mienia w tym okresie wyniosła zaledwie 2,7 mld zł (ok. 0,8% szacowanych zysków z przestępczości)¹⁰. Wskaźnik zabezpieczeń dokonanych w Polsce, w latach 2014–2018 znacząco odbiegał też od wskaźników innych państw europejskich. Według badań Europolu w latach 2010–2014, w państwach UE zostało czasowo zajętych lub zamrożonych ok. 2,2% aktywów pochodzących z przestępstw, a 1,1% tych aktywów zostało ostatecznie skonfiskowanych. Należy przy tym podkreślić,

⁹ System Informatyczny Prokuratury Libra. W ramach funkcjonalności systemu wyodrębniony został rejestr zabezpieczeń majątkowych, funkcjonujący na podstawie § 90 ust. 3 pkt 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. W rejestrze uzupełniającym gromadzi się informacje dotyczące rzeczy, wierzytelności i innych praw majątkowych stanowiących przedmiot zabezpieczenia majątkowego oraz datę i podjęte decyzje procesowe, datę ich realizacji, w tym datę zajęcia i nazwę organu, który tej czynności dokonał.

¹⁰ Por. Odpowiedź na interpelację nr 8266 w sprawie zasad funkcjonowania i skuteczności instytucji prawa karnego jaką jest konfiskata mienia pochodzącego z przestępstwa, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0418A149>, (stan na dzień 31 grudnia 2018 r.).

że Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny w trakcie kontroli nie przedstawił żadnych informacji o wartości ostatecznie skonfiskowanych korzyści pochodzących z przestępstw. [str. 39]

Podmioty współpracujące w ramach systemu odzyskiwania mienia stosowały wzajemne porozumienia o współpracy w ramach bieżącej działalności, w tym w odniesieniu do aspektów szkoleniowych. Współpraca pomiędzy służbami i organami ścigania odbywała się m.in. poprzez bieżącą wymianę informacji. Nie mniej jednak, w okresie objętym kontrolą, znaczna część postanowień porozumienia, zawartego w dniu 15 września 2009 r. przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów nie była realizowana. Porozumienie to – w sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, odnośnie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia – stało się nieadekwatne w odniesieniu do nowych rozwiązań prawnych. Wprawdzie Minister właściwy do spraw wewnętrznych podjął w 2017 r. działania zmierzające do przyjęcia nowych zasad tego współdziałania, to jednak pozostałe strony porozumienia nie były zainteresowane jego kontynuacją. Pomimo faktycznego odstąpienia od realizacji porozumienia nie zostało ono formalnie uchylone. W efekcie współpraca ww. podmiotów prowadzona była w innej formie niż wynikająca z porozumienia i opierała się na bieżącym współdziałaniu z Krajowym Biurem ds. Odzyskiwania Mienia, z organami podległymi Ministrowi Finansów oraz z właściwymi jednostkami prokuratury. [str. 43–44]

Komendant Główny Policji zapewnił warunki do realizacji zadań Policji związanych z odzyskiwaniem mienia w ramach współpracy międzynarodowej, w szczególności w ramach KBOM, prowadzącego wymianę informacji pomiędzy Policją i innymi uprawnionymi organami, a podmiotami zagranicznymi. Jednocześnie w ramach Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia nie wdrożono mechanizmów elektronicznej rejestracji wniosków, co utrudniało prowadzenie skutecznego nadzoru, w tym jego rozliczalności. Należy również podkreślić, że pomimo podejmowanych przez Policję działań szkoleniowych, platforma wymiany informacji w ramach KBOM wykorzystywana była aż w 92% przez jej jednostki organizacyjne. [str. 44–45]

Systemy raportujące stanowiące podstawę oceny wyników pracy poszczególnych organów i służb były nieprecyzyjne, przez co osiągnięte sukcesy wykazywane były niewspółmiernie do włożonego wkładu przez każdy z podmiotów. W szczególności wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez Policję obejmowały także mienie zabezpieczone postanowieniami Prokuratury z własnej inicjatywy tego organu i na podstawie jego autonomicznych czynności, z kolei w Prokuraturze znacząca liczba zabezpieczeń majątkowych dokonywana była na podstawie mienia już zajętego przez Policję. [str. 36]

Institucje publiczne współpracowały ze sobą i prowadziły wymianę informacji, w tym na poziomie UE

Systemy raportujące były nieprecyzyjne

Zadania Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 były realizowane, jednak instrumenty jakimi dysponował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie były wystarczające dla osiągnięcia optymalnych efektów

Ustanowiony uchwałą nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*¹¹ był skierowany głównie do służb, organów i instytucji właściwych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej i zakładał m.in. wzmocnienie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako podmiot odpowiedzialny za koordynację Programu nie posiadał miarodajnych wskaźników i danych by zapewnić pełną realizację zaplanowanych zadań. Brak wiedzy o kluczowym aspekcie niezbędnym do wyliczenia przyjętego w Programie wskaźnika skuteczności odzyskiwania mienia, tj. katalogu przestępstw gospodarczych, w praktyce uniemożliwiało (w ramach koordynacji wdrażania Programu) merytoryczną weryfikację danych wykorzystanych do jego wyliczenia i w konsekwencji wyjaśnienie ewentualnej dynamiki zmian wartości tego wskaźnika. Wskaźnik ten także nie uwzględniał efektów działania innych, oprócz Policji, służb i organów współpracujących w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. [str. 46–52]

W 2018 r. rozpoczęto realizację wszystkich 25 zadań Programu, a zakończono jedynie cztery (tj. 16% wobec planowanych 40%). W ramach Programu zintensyfikowano działania, które miały skutkować pozbawieniem sprawców dochodów z nielegalnego procederu lub obniżeniem jego opłacalności, m.in. opracowano metodykę i zasady postępowania przy zabezpieczeniach majątkowych, z wiodącą rolą Prokuratury Krajowej. Z kolei stworzenie jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat poniesionych przez budżet państwa w wyniku przestępczości gospodarczej powierzono Ministrowi Finansów (do końca 2020 r., tj. z zakończeniem realizacji Programu). [str. 48–50]

W ramach realizacji Programu uwzględniono także inicjatywy niezbędne do prawidłowego funkcjonowania państwa, w tym zapewnienia spójności systemów ewidencyjnych. Opracowanie jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia celem ustalenia jego wartości, ilości i rodzaju oraz stworzenie mechanizmów efektywnego zarządzania zabezpieczonym mieniem celem obniżenia kosztów i zwiększenia wpływów do budżetu państwa, z ewentualnym uwzględnieniem możliwości wykorzystania zabezpieczonego mienia, przebiegało jednak w ramach zmiennych koncepcji. W efekcie nie uwzględniało wszystkich założonych wartości, w szczególności aspektu wymiany danych (informacji) pomiędzy podmiotami w czasie rzeczywistym, a także podniesienia efektywności dokonywanych kwerend danych na poziomie centralnym. Działania Prokuratury Krajowej w tym zakresie zakładały pełną realizację zamierzenia po zakończeniu Programu. [str. 33, 49]

¹¹ M.P. poz. 1069.

4. WNIOSKI

Do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) utworzenie jednolitego systemu zapewniającego należytą ewidencję i zarządzanie zabezpieczonym mieniem oraz sprawną wymianę informacji między powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury a innymi organami procesowymi;
- 2) opracowanie i wprowadzenie do stosowania przez organy uczestniczące w procesie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw jednolitego słownika pojęciowego w celu zagwarantowania wysokiej jakości i spójności danych wynikających z ujednoliconego podejścia do ich prezentacji;
- 3) zintensyfikowanie działań legislacyjnych służących kompleksowemu uregulowaniu w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty *in rem* oraz postulatów legislacyjnych wynikających ze zidentyfikowanych problemów po przeprowadzonych pracach związanych z opracowaniem metodyki zabezpieczeń majątkowych;
- 4) opracowanie nowych, bądź zmodyfikowanie istniejących mierników oceny skuteczności procesów systemu odzyskiwania mienia w sposób umożliwiający uwzględnienie efektów działania służb i organów współpracujących w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw oraz umożliwiających dokonanie oceny tego systemu na poziomie strategicznym;
- 5) gromadzenie informacji i danych oraz wypracowanie zasad pomiaru skuteczności wykonania orzeczeń sądowych o charakterze finansowym.

Minister Sprawiedliwości
– Prokurator Generalny

5.1. Organizacja i cele systemu odzyskiwania mienia

5.1.1. Założenia i cele procesu odzyskiwania mienia

Analizy i diagnozy
dotyczące odzyskiwania
mienia

Skuteczny system, którego głównym celem jest pozbawienie sprawców zarówno owoców przestępstwa, jak i jego narzędzi, stanowi integralny element krajowych dokumentów strategicznych¹². Jednym z celów Strategii Sprawne Państwo¹³ jest zapewnienie skutecznego wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Wśród szczegółowych kierunków interwencji w pkt 7.2 *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego* wskazane zostało m.in. odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw (7.2.8).

W okresie objętym kontrolą nie sprecyzowano celów racjonalnej polityki karnej w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, zwłaszcza pod kątem jej adekwatności do rozmiarów i struktury przestępczości. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny w ramach systemu instytucji kształtujących politykę karną państwa nie opracował i nie wyznaczył długofalowych działań, priorytetów i powiązanych z nimi zadań organów uczestniczących w procesie odzyskiwania mienia.

Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów¹⁴, a jako Prokurator Generalny kieruje działalnością Prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia¹⁵. Minister Sprawiedliwości pełni więc wiodącą rolę w procesie tworzenia polityki karnej i wprowadzania jej w wymiar praktyczny, w tym realnego wpływu na realizację procesu konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstw w walce z przestępczością. Organizacja procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw oraz regulacje prawne istotne dla polityki karnej w tym zakresie, umożliwiały realizację ustawowych zadań przez podmioty uprawnione do identyfikacji, wykonywania zabezpieczenia i orzekania przypadku mienia pochodzącego z działalności przestępczej. Prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości prace legislacyjne spowodowały istotne zmiany w funkcjonowaniu instytucji przypadku, pozwalające na poprawę efektywności mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych.

Nowe regulacje
usprawniające system
odzyskiwania mienia

Transpozycja przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pocho-

¹² Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121), Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882), Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

¹³ Strategia Sprawne Państwo 2020 – Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136) jest jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju.

¹⁴ Art. 37g § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019, poz. 52 ze zm.).

¹⁵ Art. 13 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740).

dzących z przestępstwa w Unii Europejskiej wymagała zmian w zakresie przepadku rozszerzonego przepadku mienia należącego do osób trzecich, zabezpieczenia mienia zagrożonego przepadkiem oraz zarządzania takim mieniem. Konieczne było również umożliwienie przepadku mienia pomimo braku wyroku skazującego. Wprowadzone od dnia 27 kwietnia 2017 r. rozwiązania prawne zawarte w *ustawie o konfiskacie mienia*, stanowiące implementację do polskiego porządku prawnego *Dyrektywy nr 2014/42/UE*, spowodowały istotne zmiany w funkcjonowaniu instytucji przepadku, jak również dały podstawę do właściwej reakcji państwa na przestępstwa, których skutkiem (motywacją) jest osiągnięcie zysku. Implementacja dyrektywy 2014/42/UE nastąpiła z ponad sześciomiesięcznym opóźnieniem.

Nowelizacja przepisów Kodeksu karnego stworzyła m.in. możliwości:

- a) orzeczenia przepadku przedsiębiorstwa lub jego równowartości zarówno należącego, jak i nienależącego do sprawcy, jeżeli służyło ono do popełnienia przestępstwa;
- b) orzeczenia konfiskaty rozszerzonej – przepadek korzyści bezpośrednich oraz pośrednich pochodzących z działalności przestępczej zagrożonej karą pozbawienia wolności, której górna granica jest nie niższa niż 5 lat lub przestępstwa popełnionego w zorganizowanej grupie, jeżeli sprawca nie zdoła wykazać, że mienie, które uzyskał, albo do którego miał tytuł prawny w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa zostało uzyskane przez niego legalnie;
- c) orzeczenia konfiskaty w przypadku gdy sąd nie może wydać wyroku skazującego w razie śmierci sprawcy, umorzenia postępowania z powodu jego niewykrycia, a także w przypadku zawieszenia postępowania w sprawie, w której nie można ująć oskarżonego albo oskarżony nie może brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby.

Wprowadzone nowe regulacje wyeliminowały m.in. niejasności interpretacyjne odnośnie tego, czy środki pieniężne znajdujące się na rachunku płatniczym lub bankowym można uznać za rzecz ruchomą, a tym samym za dowód rzeczowy w sprawie. W art. 115 § 9 kk wskazano wprost, że jako rzeczy ruchome rozumie się także środki pieniężne zapisane na dowolnym rachunku bankowym czy płatniczym. Zmiana ta pozwoliła na jednoznaczne przesądzenie, że środki te stanowią rzecz ruchomą, a tym samym mogą zostać uznane za dowód rzeczowy w sprawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Zakres zabezpieczenia majątkowego w świetle kodeksu karnego skarbowego



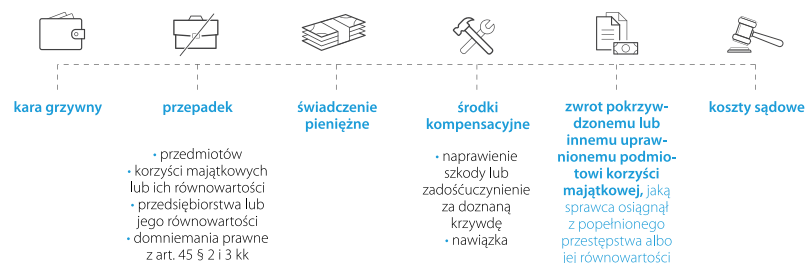
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W Kodeksie karnym skarbowym¹⁶ wprowadzono:

- możliwość przypadku korzyści bezpośrednich oraz korzyści pośrednich pochodzących z przestępstwa skarbowego zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica jest nie niższa niż 3 lata lub popełnione w zorganizowanej grupie, jeżeli sprawca nie zdoła wykazać, że mienie, które uzyskał, albo do którego miał tytuł prawny w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa zostało uzyskane przez niego legalnie;
- możliwość orzeczenia konfiskaty w przypadku gdy sąd nie może wydać wyroku skazującego w razie śmierci sprawcy, umorzenia postępowania z powodu jego niewykrycia, a także w przypadku zawieszenia postępowania w sprawie, w której nie można ująć oskarżonego albo oskarżony nie może brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby.

Infografika nr 3

Zakres zabezpieczenia majątkowego w świetle kodeksu postępowania karnego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁶ Wstawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1958 ze zm.).

W *Kodeksie postępowania karnego*¹⁷ wprowadzono:

- przepisy pozwalające na rozstrzygnięcie w postępowaniu karnym cywilno-prawnych roszczeń Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznych wobec podmiotu, który w związku z popełnieniem czynu zabronionego uzyskał korzyść majątkową lub świadczenie wymienione w przepisach Kodeksu cywilnego, dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia;
- możliwość zabezpieczenia na mieniu oskarżonego, osoby skazanej za przestępstwo lub na mieniu przeniesionym na osobę trzecią, również przyszłego zwrotu korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, lub jej równowartości;
- możliwość zabezpieczenia wykonania orzeczenia poprzez ustanowienie przymusowego zarządu nad przedsiębiorstwem i wyznaczenie zarządcy spośród osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego, który ma zapewnić ciągłość pracy zabezpieczonego przedsiębiorstwa i przekazywać sądowi lub prokuratorowi informacje mające znaczenie dla toczącego się postępowania. Ustanowienie przymusowego zarządu ma zapobiegać wyzbycia się majątku wchodzącego w skład przedsiębiorstwa.

W *Kodeksie karnym wykonawczym*¹⁸ wprowadzono:

- przepisy dotyczące wykonania przepadku przedsiębiorstwa poprzez jego sprzedaż w całości lub w zorganizowanej części albo spieniężenie poszczególnych składników jego mienia. O wyborze sposobu dokonania przepadku decyduje sąd w postanowieniu;
- możliwość zmiany orzeczenia przepadku korzyści majątkowej pochodzącej z przestępstwa na orzeczenie przepadku jej równowartości w fazie postępowania wykonawczego z tego powodu, że sąd orzekający w postępowaniu rozpoznawczym może nie wiedzieć o ograniczeniach egzekucyjnych, które mogą powstać później, uniemożliwiając tym samym skuteczny przepadek korzyści majątkowej.

W grudniu 2018 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone jeszcze były prace nad projektem ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw¹⁹. Rozwiązania przyjęte w projektowanej ustawie zmierzały do zwiększania efektywności narzędzi służących do wymierzenia sankcji podmiotom zbiorowym, zwłaszcza w przypadku zwalczania poważnej przestępczości gospodarczej i skarbowej. Potrzebę realizacji powyższego celu uzasadniała dotychczasowa praktyka, która wskazywała na znikomą efektywność przyjętego obecnie ustroju odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Efektywność regulacji odnoszących się do odpowiedzialności osób prawnych (podmiotów zbiorowych) ma istotne znaczenie z uwagi

Wypracowane i niewdrożone rozwiązania prawne w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.).

¹⁹ Projekt umieszczony w wykazie prac legislacyjnych pod numerem UD74 - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062>.

Konieczne zmiany w zakresie przypadku mienia w związku z popełnieniem niektórych czynów zabronionych

na zobowiązania międzynarodowe wynikające z wiążących Polskę instrumentów prawnych Unii Europejskiej, Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. 10 stycznia 2019 r. projekt ustawy wpłynął do Sejmu.

Ponadto w 2016 r. opracowany został wstępny projekt ustawy o przypadku mienia w związku z popełnieniem niektórych czynów zabronionych. W związku ze stwierdzeniem potrzeby kompleksowego uregulowania w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty *in rem*, projekt ten został wyodrębniony z projektu implementującego dyrektywę 2014/42/UE i wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów²⁰, przy czym nie został określony planowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów. Jako przyczynę i potrzebę uregulowania rozwiązań wskazano brak wystarczającej efektywności środków służących pozbawianiu sprawców korzyści pochodzących z przestępstwa, w szczególności w odniesieniu do mienia znajdującego się w faktycznym posiadaniu sprawców najpoważniejszych przestępstw, którego formalnymi właścicielami są osoby trzecie. W styczniu 2019 r. projekt ustawy (pod zmienioną nazwą o *przeciwdziałaniu wykorzystaniu składników mienia do popełnienia czynów zabronionych*) analizowany był pod kątem zgodności z instytucją przypadku rozszerzonego i praktyką jego stosowania. Do zakończenia kontroli nie został jednak rozpoczęty proces uzgodnień i konsultacji zewnętrznych omawianego projektu.

Minister Sprawiedliwości prowadził prace legislacyjne

Podstawowym obszarem analiz Ministra Sprawiedliwości w zakresie oceny systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw były rozwiązania prawne i organizacyjne w innych państwach. Związane to było z prowadzonymi w okresie objętym kontrolą pracami nad implementacją do krajowego porządku prawnego regulacji materialnoprawnych (dyrektywy 2014/42/UE) oraz negocjacjami nowych rozwiązań proceduralnych²¹ przyjmowanych na forum Unii Europejskiej. Minister nie prowadził jednak samodzielnie analiz, w ramach których wykorzystywałby dane pochodzące z jednostek sądownictwa, jak np. w zakresie pomiaru skuteczności wykonania orzeczeń sądowych o charakterze finansowym.

Brak jednolitych pojęć systemowych

Na sprawność ustanowionego systemu odzyskiwania mienia miał wpływ brak jednolitych pojęć stosowanych w odniesieniu do procesu zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstw. W powszechnych jednostkach prokuratury przyjmowano, że mienie faktycznie zabezpieczone, to składniki majątkowe, w stosunku do których dokonano zajęcia zgodnie z przepisami kpc lub ustawy o egzekucji w administracji (po wydaniu postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym organy wykonawcze – komornik/naczelnik urzędu skarbowego dokonali skutecznego zajęcia) lub wg skutków określonych w art. 293 §6 kpc (tymczasowe zajęcie mienia, przeszukanie, zatrzymanie lub dobrowolne wydanie) – faktyczną wartość zabezpieczonego mienia stanowią w tych przypadkach składniki majątkowe uzyskane w wyniku tych czynności. W nomenklaturze używanej przez Policję bądź inne służby stosowano pojęcie mienia odzyskanego.

²⁰ Pod numerem UD 120: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r28460725485,Projekt-ustawy-o-przypadku-mienia-w-zwiazku-z-popolnieniem-niektorych-czynow-zab.html>.

²¹ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty (COM/2016/0819 final).

Określenie to nie miało odpowiednika w rejestrach prowadzonych w prokuraturze i oznaczało mienie, które w danym momencie zostało zabezpieczone jako dowód rzeczowy. Przy czym w toku śledztwa część mienia wstępnie zakwalifikowanego jako dowody rzeczowe może być zmieniona na przedmiot zabezpieczenia majątkowego. Z kolei Straż Graniczna używając sformułowań wartość mienia zabezpieczonego oraz mienie odzyskane stosuje wykładnię słownikową. Ponadto, mimo że operowano pojęciami *przestępczość gospodarcza*, *poważne przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu*, *inne przestępstwa o charakterze gospodarczym*, to jednak nie miały one odzwierciedlenia w jednoznacznym podziale czynów dotyczących tych kategorii. Struktury organizacyjne podmiotów odpowiedzialnych za ujawnianie, zabezpieczanie i odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw różniły się z uwagi na zakres zadań ustawowych. Przykładowo w Krajowej Administracji Skarbowej wyodrębniono wewnętrzne komórki organizacyjne, których nazwa, w związku z charakterem realizowanych zadań, odnosi się do przestępczości ekonomicznej, a w prokuraturach – do przestępczości gospodarczej i finansowo-skarbowej. W Policji funkcjonowały wydziały i zespoły ds. odzyskiwania mienia oraz wydziały do walki z przestępczością gospodarczą, które w przeważającej większości nie miały struktury etatowej. W CBŚP model organizacji i struktury koordynacji problematyki odzyskiwania mienia oparty był na nieetatowych koordynatorach ds. ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw.

Mimo nieustalenia w okresie objętym kontrolą kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu odzyskiwania mienia, stworzono jednak mechanizmy prawne pozwalające na zwiększenia skuteczności realizowanych zadań przez uprawnione podmioty, w tym identyfikacji, wykonywania zabezpieczeń i orzekania przepadku mienia pochodzącego z przestępstw.

5.1.2. Monitorowanie i koordynacja procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Istota monitorowania i koordynacji procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw sprowadza się do gromadzenia, a przede wszystkim analizy danych i służy do podejmowania decyzji i określania celów oraz dostarczania informacji dla potrzeb przyszłego planowania, a następnie wdrażania celów i działań.

Minister Sprawiedliwości nie ustanowił mechanizmów monitorowania procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, polegających na gromadzeniu i analizie danych dotyczących zabezpieczonego i skonfiskowanego mienia i oceny skuteczności jego funkcjonowania. Minister nie wykorzystywał w tym zakresie m.in. przysługujących mu uprawnień w celu pozyskiwania z sądów danych o stosowanych zabezpieczeniach i ich efektach.

Brak mechanizmów monitorowania procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Działania o charakterze doraźnym

Prokurator Krajowy nie wypracował całościowej i długoterminowej koncepcji efektywnego odzyskiwania mienia pochodzącego z czynów przestępczych, koncentrując działania na doraźnie wprowadzanych rozwiązaniach w postaci wytycznych i poleceń, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji działań. W wytycznych z dnia 6 lipca 2016 r. dotyczących zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT oraz innych oszukańczych uszczerpków w tym podatku²², zwrócił m.in. uwagę na to, aby planując śledztwo wytypować w pierwszej kolejności i realizować te czynności, które umożliwiają zebranie danych uzasadniających zastosowanie zabezpieczenia majątkowego. Na naradzie podsumowującej wyniki pracy Prokuratury w 2016 r. przeprowadzonej w dniach 21–22 marca 2017 r. zwrócono uwagę na znaczny spadek liczby podejrzanych, wobec których zastosowano środek przymusu w postaci zabezpieczenia majątkowego w 2016 r. w stosunku do roku 2015, a także spadek wartości zabezpieczonego mienia. W wyniku tej narady, w dniu 31 marca 2017 r. Prokurator Krajowy wydał Prokuratorom Regionalnym i Naczelnikom Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji PK, polecenie zwrócenia szczególnej uwagi na sposób i zakres stosowania zabezpieczenia majątkowego w podległych im jednostkach Prokuratury. W szczególności zobowiązano prokuratorów do:

- badania istnienia przesłanek do zastosowania zabezpieczenia majątkowego każdorazowo w przypadku przedstawienia podejrzanemu zarzutu popełnienia przestępstwa, w związku z którym można przewidzieć, że zostaną orzeczone kary i środki karne określone w art. 291 § 1 kpk;
- zwrócenia szczególnej uwagi na przypadek korzyści uzyskanej z przestępstwa, który ma, zgodnie z art. 45 kk, obligatoryjny charakter;
- obligowania organów prowadzących postępowanie, w tym Policji i innych służb, do ustalania stanu majątkowego osób podejrzanych i przedstawiania prokuratorowi informacji w tym zakresie przed przedstawieniem zarzutów;
- kontynuowania czynności zmierzających do ustalenia majątku, który mógłby podlegać dalszemu zajęciu w przypadku gdy suma zabezpieczenia wynikająca z oceny wysokości groźących kar i środków karnych jest oczywiście wyższa od wartości zabezpieczonego mienia;
- każdorazowego rozważania istnienia podstaw do zastosowania zabezpieczenia majątkowego w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 313 § 1 kpk, a w przypadku braku przesłanek do wydania postanowienia w tym zakresie, udokumentowanie tej oceny w formie notatki urzędowej, przedkładanej bezpośrednio przełożonemu do akceptacji.

²² Wytyczne w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT oraz innych oszukańczych uszczerpków w tym podatku, zmienione w dniu 10 sierpnia 2017 r. w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018r. poz. 508, ze zm.).

W 2018 r. Departament do Spraw Przeszeczności Gospodarczej PK przeprowadził monitoring merytoryczny dotyczący nowych instytucji wprowadzonych ustawą z dnia 23 marca 2017 r. W ramach tego monitoringu przeanalizowano postanowienia wydawane przez jednostki prokuratury wszystkich szczebli pod kątem prawidłowości zastosowania zabezpieczenia majątkowego, m.in. w zakresie przyjętej podstawy prawnej, doboru odpowiedniego sposobu zabezpieczenia, prawidłowości sformułowania dyspozycji postanowienia pod kątem ujęcia elementów istotnych z punktu widzenia przyszłej egzekucji oraz kompletności uzasadnienia zastosowania środka. Dyrektor Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji polecił monitorowanie zabezpieczeń majątkowych w zakresie postępowań prowadzonych w Wydziałach Zamiejscowych tego Departamentu. W ramach tego monitoringu naczelnicy Wydziałów Zamiejscowych przesyłali m.in. comiesięczne informacje zawierające dane o liczbie i wielkości zastosowanych zabezpieczeń majątkowych, ich zakresie i przedmiocie. Do sprawozdań naczelnicy załączali kopie wydanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym, które były dodatkowo analizowane pod kątem prawidłowości stosowania wskazanego środka. W trakcie kontroli nie uzyskano jednak dokumentów, wskazujących na podjęcie skutecznych i adekwatnych działań następczych mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych w wyniku czynności nadzorczych nieprawidłowości i uchybień oraz zapobieżenie powstania ich w przyszłości. Do czasu zakończenia kontroli nie wprowadzono też planowanych przez PK rozwiązań wspierających bieżące stosowanie zabezpieczenia majątkowego, polegających na wyznaczeniu w poszczególnych jednostkach prokuratury pełnomocników i konsultantów w zakresie zabezpieczeń majątkowych.

Zdaniem NIK wprowadzenie konsultantów i pełnomocników w dziedzinie zabezpieczeń majątkowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, którzy udzielaliby wsparcia prokuratorom prowadzącym postępowania mogłoby w znaczący sposób przyczynić się do zwiększenia efektywności prowadzonych postępowań w przedmiocie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania, w porównaniu do prowadzonego w sposób następczy monitoringu, byłaby możliwość uzyskania wsparcia merytorycznego na etapie ustanawiania zabezpieczenia.

5.1.3. Kadry i szkolenie

Do podwyższenia sprawności i efektywności postępowań przygotowawczych, w tym stosowania zabezpieczeń majątkowych, przyczyniły się zmiany organizacyjne podjęte w ramach reformy prokuratury w 2016 r., a zwłaszcza utworzenie w Prokuraturze Krajowej Departamentu do Spraw Przeszeczności Gospodarczej, którego podstawowym zadaniem jest nadzorowanie i koordynowanie postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Wydziały do Spraw Przeszeczności Finansowo-Skarbowej w prokuraturach regionalnych oraz Wydziały do Spraw Przeszeczności Gospodarczej w prokuraturach regionalnych i okręgowych, a zatem najważniejszych spraw gospodarczych w kraju. Departament ten zajmuje się

Jednostki organizacyjne
Prokuratury

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

również koordynowaniem działalności prokuratury i innych organów państwowych oraz współpracą międzynarodową w zakresie ścigania tej kategorii przestępstw.

Infografika nr 4

Struktura organizacyjna Prokuratury Krajowej w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Jednostki organizacyjne Policji

Według stanu na dzień 11 grudnia 2018 r. w jednostkach organizacyjnych Policji szczebla wojewódzkiego (tj. komendach wojewódzkich/ Stołecznej Policji) funkcjonowały dwa wydziały ds. Odzyskiwania Mienia (tj. w KWP Poznań oraz w KSP), cztery międzywydziałowe zespoły ds. odzyskiwania mienia (powołane decyzjami komendantów wojewódzkich Policji) oraz 11 zespołów w ramach wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą (powołanie pięciu z nich sankcjonowane było decyzjami komendantów). Wszystkie zespoły międzywydziałowe oraz trzy zespoły w wydziałach PG nie miały charakteru etatowego. W każdym garnizonie powołany był także koordynator ds. odzyskiwania mienia, przy czym rolę tę pełnili naczelnicy wydziałów ds. odzyskiwania mienia, naczelnik/zastępcy naczelników wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą, albo inni członkowie zespołów (wydziałów), którym zadanie to przypisano decyzją komendanta wojewódzkiego lub na podstawie karty opisu stanowiska pracy. Regulaminy organizacyjne KWP/KSP zawierały niejednolite określenia zarówno w odniesieniu do wskazania odpowiedzialnych za problematykę odzyskiwania mienia komórek organizacyjnych, jak i zakresu ich zadań (w szczątkowej postaci ograniczonego do opracowania i wdrożenia taktyki działania służącej skutecznemu odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw). Funkcje lokalnych (na szczeblu komend miejskich, powiatowych i rejonowych) koordynatorów ds. odzyskiwania mienia pełniły, w przeważającej liczbie przypadków, osoby funkcyjne w wydziałach: przestępczości gospodarczej i korupcji, kryminalnych, dochodzeniowo-śledczych.

Infografika nr 5

Struktura organizacyjna Policji w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw – stan na dzień 11 grudnia 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

We wrześniu 2016 r. w BK KGP opracowana została i przedstawiona MSWiA, a następnie Ministerstwu Sprawiedliwości, propozycja wzmocnienia policyjnych struktur odzyskiwania mienia. Propozycja ta znalazła odzwierciedlenie w dokumencie Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw²³, której celem było wprowadzenie rozwiązań poprawiających efektywność mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych. Zaplanowano powołanie struktur w całości etatowych (w zależności od potrzeb i wielkości garnizonu): sześciu wydziałów (dwa istniały), sześciu sekcji, pięciu zespołów oraz wzmocnienie kadrowe nadzorującego te struktury WOM. Jako koszt regulacji wskazano wydatki związane z zatrudnieniem łącznie 100 funkcjonariuszy²⁴. Biuro Finansów KGP oszacowało koszt utworzenia tych etatów na 7174 tys. zł, co stanowiło 0,1% wydatków na wynagrodzenia i uposażenia w Policji w 2016 r. (według sprawozdania Rb-70 za 2016 r. o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) i 1% wartości mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję w 2016 r. Do końca 2018 r. struktur tych nie utworzono z uwagi na podjęcie prac nad nową koncepcją reorganizacji struktur do zwalczania przestępczości gospodarczej i zorganizowanej przestępczości ekonomicznej.

Wdrożony przez Komendanta Głównego Policji system szkolenia i doskonalenia zawodowego uwzględniał problematykę ujawniania składników majątkowych. W ramach szkolenia zawodowego, problematyka ta, stosownie do przekrojowego zakresu tych szkoleń, miała jedynie wstępny, sygnalizacyjny charakter, w tym w ramach szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych, obejmowała temat szkolny pn. Śledztwo finansowe. W ramach centralnego doskonalenia zawodowego, Komendant

²³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12285851/12354986/dokument265767.pdf> (stan na dzień 02.01.2019).

²⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12285851/12354979/12354980/dokument260151.pdf> (stan na dzień 02.01.2019).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Straż Graniczna
i pozostałe jednostki
objęte kontrolą

wprowadził kursy specjalistyczne dedykowane funkcjonariuszom pionu kryminalnego lub śledczego, których zakres programowy obejmował problematykę odzyskiwania mienia sprawców przestępstw.

Straż Graniczna nie wykazała potrzeby zmiany struktury organizacyjnej pionu operacyjno-śledczego, a jedynie potrzebę ukompletowania nieobsadzonych etatów. Zastępca Komendanta Głównego SG przedstawił rekomendacje w zakresie zmiany obowiązujących przepisów oraz wypracowania modelu wspólnych szkoleń dla służb i organów realizujących zadania w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej wraz z prokuratorami nadzorującymi takie postępowania. Komendant przedstawił również rekomendację szerszego korzystania z możliwości, jakie daje art. 232a § 2 kpk²⁵ również w stosunku do papierosów i alkoholu w celu wyeliminowania konieczności przechowywania zabezpieczonych towarów do końca postępowania karnego.

W pozostałych kontrolowanych jednostkach nie utworzono odrębnych struktur organizacyjnych i nie wydano wewnętrznych uregulowań prawnych w obszarze objętym kontrolą, ponieważ w ocenie ich kierowników dotychczasowe rozwiązania dotyczące ustaleń stanu majątkowego, źródeł dochodu osób podejrzanych, prowadzenia procesów operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, były wystarczające do realizacji zadań ustawowych związanych z identyfikacją i zabezpieczeniem mienia pochodzącego z przestępstw.

Brak funduszy
motywacyjnych
dla funkcjonariuszy służb

Rozwiązania mające na celu motywowanie funkcjonariuszy były niewystarczające. Fundusze motywacyjne stanowiły dodatkowe źródło wynagrodzenia funkcjonariuszy, którzy przyczynili się bezpośrednio do ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych. Instytucja funduszy motywacyjnych została wprowadzona *ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw*²⁶. Do obowiązującej wówczas *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*²⁷ dodano m.in. art. 18b, który stanowił, iż fundusze motywacyjne są środkami finansowymi gromadzonymi przez państwowe jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych, z części dochodów budżetu państwa uzyskanych z tytułu przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, a gromadzone w ten sposób środki finansowe przeznaczone są na nagrody dla pracowników, żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy bezpośrednio przyczynili się do uzyskania dochodów budżetu państwa z ww. tytułów. Postanowienia te, w niezmienionym kształcie, zostały wprowadzone w życie ustawą z dnia

²⁵ Jeżeli dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania wystarczające jest przechowywanie próbek w ilości niezbędnej do przeprowadzenia badań przedmiotów lub substancji, o których mowa w § 1, sąd właściwy do rozpoznania sprawy lub referendarz sądowy na wniosek prokuratora, niezwłocznie zarządza zniszczenie w całości lub w części pozostałych ilości przedmiotów lub substancji zbędnych do przeprowadzenia badań.

²⁶ Dz. U. Nr 273, poz. 2703, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm. Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2006 r.

30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych*²⁸ jako art. 23. Jednak z dniem 30 czerwca 2010 r. w związku z art. 86 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*²⁹ uległy likwidacji fundusze motywacyjne. W okresie objętym kontrolą zaproponowano ponowne wprowadzenie rozwiązań prawnych mających na celu utworzenie funduszu motywacyjnego, finansowanego z części środków pieniężnych uzyskanych przez Skarb Państwa z tytułu wykonania orzeczenia przepadku pochodzących z przestępstwa przedmiotów lub korzyści majątkowych i gromadzenia na nim środków finansowych, przeznaczonych na nagrody dla funkcjonariuszy, których działania doprowadziły do ujawniania i zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstw. Propozycja ta zyskała poparcie Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, który w dniu 9 lipca 2018 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie prac legislacyjnych realizujących ten postulat. Komendant Główny Policji nie był w stanie zwymiarować skutków (kosztów i korzyści) wprowadzenia tego rozwiązania, dane dotyczące wysokości wpływów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnionych przez Policję przestępstw nie są w posiadaniu organów Policji. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie przeprowadzono zmian legislacyjnych zmierzających do przywrócenia rozwiązań prawnych mających na celu utworzenie funduszu motywacyjnego.

5.2. Skuteczność procesu odzyskiwania mienia

5.2.1. Uzyskiwanie i przetwarzanie danych przez uprawnione organy

Systemy wykorzystywane do uzyskiwania danych dotyczących stanu majątkowego i źródeł dochodu osób podejrzanych zapewniały realizację ustawowych zadań przez kontrolowane podmioty. Wprowadzone zasady i procedury umożliwiały szybkie i sprawne uzyskiwanie tych danych w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi. Skuteczne dokonywanie zabezpieczeń majątkowych nie jest obecnie możliwe, bez zapewnienia właściwym organom dostępu do informacji w celu ustalenia stanu majątkowego oraz źródeł dochodów osoby podejrzanej, a także uzyskania informacji na temat szeroko rozumianych stosunków majątkowych tej osoby. W okresie objętym kontrolą nie wniesiono do kontrolowanych organów skarg, których przedmiotem było nienależyte wykonywanie uprawnień dotyczących dokonywanych ustaleń stanu majątkowego i źródeł dochodu osób podejrzanych, czy też czynności związanych zabezpieczeniem lub tymczasowym zajęciem mienia ruchomego. W Prokuraturze Krajowej, w przypadkach gdy z treści wpływającego pisma wynikało, że stanowi ono zażalenie na wydane w toku postępowania przygotowawczego postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym, pismo to nie było rejestrowane ani rozpatrywane jako skarga, tylko

Uzyskiwanie danych o stanie majątkowym i źródłach dochodu

²⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm. Ustawa uchylona z dniem 31 grudnia 2013 r.

²⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przekazywane do odpowiedniego departamentu Prokuratury Krajowej lub jednostki organizacyjnej prokuratury prowadzącej postępowanie i rozpatrywane w trybie procesowym.

W okresie objętym kontrolą w Prokuraturze Krajowej nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia informacji o stanie majątkowym i źródłach dochodu osób podejrzanych. Nie stwierdzono również przypadków opóźnień w uzyskiwaniu tych informacji na zapytania kierowane drogą elektroniczną.

Organy dokonujące ustaleń majątkowych mogą w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych uzyskiwać z rejestrów, zbiorów i ewidencji następujące informacje:

- na temat wykonywania pracy zarobkowej lub korzystania ze świadczeń, w tym emerytalno-rentowych i chorobowych, przez żądanie danych z właściwego inspektoratu ZUS lub powiatowego urzędu pracy, albo od pracodawcy;
- o prowadzeniu działalności gospodarczej przez zapytania do bazy prowadzonej przez Prezesa Głównego Prezesa Urzędu Statystycznego krajowego rejestru podmiotów gospodarki narodowej REGON;
- z rejestru przedsiębiorców, w zakresie informacji dotyczących m.in. wspólników spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych. Sprawdzeń można dokonywać też przez zapytania do bazy KRS;
- o przedsiębiorcach będących osobami fizycznymi z ewidencji gospodarczej prowadzonej w gminie właściwej dla miejsca zamieszkania, a także w systemie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- dotyczące posiadania przez podejrzanego pojazdów mechanicznych można uzyskać przez wystosowanie zapytania do bazy CEPiK;
- zawarte w bazie Elektroniczne Księgi Wieczyste. Fakty dotyczące posiadania nieruchomości można uściślić na podstawie ewidencji gruntów i budynków. Do ustalenia wartości nieruchomości może być wykorzystany System Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomościami;
- od zarządów spółdzielni mieszkaniowych, czy dana osoba wpisana jest w rejestrze członków spółdzielni i jakie prawa spółdzielcze jej przysługują.

Natomiast wydanie postanowienia prokuratora zawierającego zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy ustawowo chronionej oraz żądanie przedstawienia określonych informacji lub wydania określonych dokumentów wymaga:

- ujawnienia przez bank danych dotyczących prowadzenia na rzecz podejrzanego rachunków bankowych, rachunków oszczędnościowych, rachunków pieniężnych, rachunków papierów wartościowych, liczby tych rachunków, a także obrotów i stanu rachunków;
- dostępu do akt kontroli skarbowej, albo informacji zawartych w aktach kontroli właściwego urzędu kontroli skarbowej;
- dostępu do akt lub informacji od właściwego urzędu skarbowego obejmujących dane zawarte w deklaracjach oraz innych dokumentach składanych przez podatników, jak również inkasentów podatków,

ale też uzyskane od innych podmiotów lub we własnym zakresie w czasie czynności sprawdzających, postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowań w sprawach karnych skarbowych, zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego i uzyskane z banków i innych źródeł;

- udzielenia informacji o możliwości uczestniczenia przez podejrzanego w obrocie papierami wartościowymi od biur maklerskich lub banków uczestniczących w czynnościach maklerskich.

Resort sprawiedliwości nie dysponował podstawowymi danymi, które pozwalałyby na kształtowanie elementu polityki karnej, jakim jest proces konfiskaty mienia oraz bieżącą ocenę skuteczności działań organów dokonujących zajęcia, zabezpieczenia i egzekucji korzyści majątkowych pochodzących z przestępstw. Ocena skuteczności procesu odzyskiwania mienia w głównej mierze może być dokonywana jedynie *ex post*. Ministerstwo Sprawiedliwości gromadziło jedynie dane statystyczne na temat liczby skazanych, wobec których orzeczono przepadek przedmiotów lub korzyści majątkowych, natomiast nie gromadzono danych dotyczących wartości skutecznie wykonanych orzeczeń przepadku, m.in. kwot jakie wpłynęły na rachunki Skarbu Państwa z tytułu przepadku mienia lub zwrotu korzyści majątkowej. W trakcie trwania kontroli NIK zostały podjęte działania w celu rozszerzenia zakresu gromadzonych danych przez MS o informacje dotyczące przepadku mienia. Do sprawozdań statystycznych wprowadzone zostały dodatkowe pola pozwalające na gromadzenie szczegółowych danych o przypadkach przedmiotów, tj. przypadków na podstawie art. 44 §§1, 2 i 4 kk; art. 299 §7 kk; art. 316 kk; art. 70 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o *przeciwdziałaniu narkomanii*³⁰; art. 31 i 32 kks oraz przypadków korzyści majątkowych na podstawie art. 45 §§2, 3 i 5 kk; art. 45a §§1 i 2; art. 33 kks, a także dane o przypadkach przedsiębiorstw na podstawie art. 44a §§1 i 2 kk. Pierwsze informacje w rozszerzonym zakresie dostępne będą w styczniu 2020 roku z danymi za II półrocze 2019 r.

W okresie objętym kontrolą w Prokuraturze Krajowej nie funkcjonował system pozwalający na dokonanie rzetelnej analizy skuteczności procesu zabezpieczeń majątkowych stosowanych przez prokuratorów. Brak było spójnej informacji o wartości zabezpieczeń majątkowych (w tym w odniesieniu do spraw i osób) według danych zgromadzonych w SIP Libra w stosunku do danych wykazywanych w innych repozytoriach prokuratury i zestawieniach prowadzonych na użytek sprawowanego nadzoru. Dla zapewnienia integralności danych niezbędne było uzupełnianie i korygowanie informacji poprzez kwerendy dokonywane w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, co wydłużało i komplikowało proces analizy i oceny skuteczności prowadzonych postępowań.

Przykłady

W trakcie analizy danych dotyczących wartości zabezpieczonego mienia w działach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji stwierdzono daleko idące rozbieżności pomiędzy

Nie gromadzono informacji o wartości orzeczonych konfiskat mienia ani wartości ostatecznie odzyskanego mienia

Zasoby informacyjne prokuratury nie pozwalały na dokonanie rzetelnej analizy skuteczności zabezpieczeń majątkowych

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030 ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

systemem SIP Libra, a wartościami uzyskanymi w toku kwerendy. Na 11 Wydziałów różnice stwierdzono w czterech z nich, a łączna wartość różnicy pomiędzy wynikami sięgała co najmniej 59 795,5 tys. zł. Dla uzyskania miarodajnej analizy w tym zakresie konieczna byłaby weryfikacja informacji pochodzących z SIP i dopiero na tej podstawie dalsza analiza danych.

W sprawozdaniu obejmującym dane dotyczące zabezpieczeń majątkowych za rok 2017, prokurator analizujący kwestie zabezpieczeń zwrócił uwagę na rozbieżności pomiędzy danymi uzyskanymi z SIP Libra i zgromadzonymi w wyniku kwerendy. Porównanie wartości faktycznie zabezpieczonego mienia z tytułu wszystkich zabezpieczeń wykazanych w SIP Libra z wartością zabezpieczenia jedynie na poczet przypadku uzyskanych w wyniku kwerendy, wykazało, że w niektórych jednostkach prokuratury łączna kwota zabezpieczona jedynie na poczet przypadku wykazana w SIP Libra znacznie przekraczała kwotę wszystkich zabezpieczeń, co świadczyło o niekompatybilności danych uzyskanych z tych dwóch źródeł. W sprawozdaniu zwrócono także uwagę na fakt, że podstawę wpisu wartości faktycznego zabezpieczenia mienia do SIP Libra stanowi wyłącznie dowód potwierdzający zajęcie, nie zaś samo postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym. Jednak bardzo często, pomimo zarejestrowania w systemie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, wartość faktycznie zabezpieczonego mienia nie była wykazywana nawet po upływie wielu miesięcy od daty rejestracji.

Lustracje jednostek organizacyjnych prokuratury stwierdzały istotne nieprawidłowości

W wyniku przeprowadzonych przez jednostki organizacyjne Prokuratury lustracji, mających na celu zbadanie prawidłowości stosowania zabezpieczenia majątkowego, oceny podstaw do odstąpienia od zastosowania tego środka oraz prawidłowości rejestracji tego środka w systemie SIP Libra, stwierdzono w szczególności:

- nie odnotowywanie w systemie SIP Libra wykonania zabezpieczeń majątkowych oraz ich przedmiotu, mimo faktycznego dokonania czynności związanych z zabezpieczeniem;
- odstąpienia od stosowania zabezpieczenia majątkowego, którego przyczynami był brak ustalenia dotyczącego mienia oraz uzasadnionej obawy niewykonania wyroku sądu;
- uchybienia dotyczące wszechstronności i dociekliwości działań poszukiwawczych mienia (zabezpieczenia majątkowe stosowano w zasadniczej części w stosunku do mienia, które zostało tymczasowo zajęte przez Policję, w znikomym stopniu wykorzystywano zgromadzone w aktach sprawy informacje, nie wykorzystywano optymalnie dostępnych metod pozyskania wiedzy);
- niezasadne odstępowanie od stosowania zabezpieczenia majątkowego oraz nie odnotowywanie stanowiska o braku przesłanki do wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym;
- nieadekwatność kwoty zabezpieczeń do przewidywanych kar i środków karnych grożących podejrzanym, na co w wybranych przypadkach jednoznacznie wskazywały dane o stanie majątkowym podejrzanym wynikające z akt sprawy;
- nie poddawanie ocenie decyzji prokuratorów w przedmiocie odstąpienia od zabezpieczeń majątkowych przez prokuratorów bezpośrednio przełożonych.

Przykład

W związku z przeprowadzonym badaniem ilościowym zabezpieczeń majątkowych zastosowanych przez poszczególne jednostki prokuratury w 2017 r., Dyrektor Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej PK zwrócił się o przeprowadzenie lustracji w Prokuraturach Rejonowych w: Człuchowie, Sanoku, Lesku, Biłgoraju i Grójcu. Prokuratury te w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. wykazały zerową wartość zabezpieczonego mienia, przy jednoczesnym zastosowaniu zabezpieczenia majątkowego wobec, odpowiednio: 36, 102, 114, 70 i 138 osób. Wyniki lustracji wskazały m.in. że w systemie SIP Libra nie odnotowywano wykonania zabezpieczeń majątkowych oraz ich przedmiotu.

Z uwagi na to, że systemy funkcjonujące w jednostkach organizacyjnych prokuratury, takie jak SDA (służący do digitalizacji, przetwarzania danych i udostępniania zdigitalizowanych akt postępowań przygotowawczych), Libra 2.5 (wykorzystywany do gromadzenia danych powiązanych z prowadzonymi sprawami) oraz CBD-SIP PK (zapewniający dostęp do danych rejestrów zewnętrznych), nie spełniały wymogów stawianych systemom informatycznym, które mają gromadzić niezbędne informacje i wspomagać analizę danych, w 2015 roku podjęte zostały przez PK działania w celu sfinansowania centralnej inwestycji z wykorzystaniem budżetu środków europejskich³¹. W przygotowanej przez PK analizie zwrócono uwagę na kluczowe problemy w wymianie informacji z podmiotami zewnętrznymi:

- brak powiązania SDA z systemami zewnętrznymi uniemożliwiało przyjmowanie i przesyłanie przez SDA elektronicznych postaci dokumentów od i do organów realizujących zadania związane z prowadzeniem postępowania karnego, wymiana akt sprawy w postaci elektronicznej wytworzonych przez poszczególne podmioty możliwa była wyłącznie poprzez fizyczne przekazanie zewnętrznego nośnika danych, na którym dane zostaną zapisane;
- brak wspólnych baz danych oraz autonomiczność rozwiązań powodował konieczność wielokrotnego wprowadzania tych samych danych do systemów;
- brak możliwości przesyłania danych drogą elektroniczną w danej sprawie pomiędzy prokuraturoą, a organami współpracującymi wymagał ręcznego wprowadzania danych z dokumentów papierowych do systemu Libra-2.5.

Przedsięwzięcia PK zmierzające do utworzenia systemu ewidencji i zarządzania zabezpieczonym mieniem

³¹ Porozumienie nr POPC. 02.01.00-00-0041/15-00 o dofinansowanie projektu „Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych (iSDA)” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 Oś Priorytetowa nr 2 „E-administracja i otwarty rząd” Działanie nr 2.1. „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych” pomiędzy Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Instytucja Pośrednicząca) a Prokuraturoą Generalną (Beneficjentem) zawarte zostało w dniu 3 lutego 2016 r.

W sierpniu 2018 r. Prokuratura Krajowa poinformowała Centrum Projektów Polska Cyfrowa o braku możliwości wytworzenia produktów i osiągnięcia celów projektu pn. *Zaprojektowanie, przygotowanie, wdrożenie rozbudowy Systemu Digitalizacji Akt (iSDA)* obejmującego m.in. funkcjonalności dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących zabezpieczeń majątkowych. Było to związane z odstąpieniem w dniu 2 sierpnia 2018 r. przez Prokuraturę Krajową od umowy z wykonawcą, konsorcjum firm Signity S.A. oraz Decsoft S.A. Wariantowa modyfikacja (niezależna od iSDA) użytkowanego SIP Libra zlecona dopiero w maju 2018 r. do wykonania innemu wykonawcy (ZETO Świdnica sp. z o.o.) w terminie do 17 sierpnia 2018 r., w szczególności rozszerzająca zakres gromadzonych danych o zabezpieczeniach majątkowych została wdrożona po zakończeniu czynności kontrolnych. Centralizacja i integracja dotychczas wykorzystywanych systemów informatycznych w Prokuraturze, zapewnienie narzędzia do wymiany danych z innymi organami oraz wprowadzenie narzędzi umożliwiających automatyzację czynności wykonywanych przez prokuratorów oraz urzędników jednostek organizacyjnych prokuratury ma jednak nastąpić w ramach nowego projektu³².

Dane Prokuratury prezentowane opinii publicznej nie obrazowały skuteczności systemu odzyskiwania mienia

Prezentowane przez Prokuraturę dane (między innymi wskazywane przez Ministra Sprawiedliwości w odpowiedziach na interpelacje poselskie) dotyczyły trwających postępowań przygotowawczych, gdzie od 2017 r. odnotowywany był wzrost wartości zabezpieczonego mienia w ramach postępowań. Zgodnie z danymi gromadzonymi przez powszechne jednostki organizacyjne Prokuratury w systemie SIP Libra wartość faktycznie zabezpieczonego mienia wyniosła w 2014 r. – 768 507,1 tys. zł, w 2015 r. – 755 112,6 tys. zł, w 2016 r. – 613 204,6 tys. zł, w 2017 r. – 1 430 643,2 tys. zł, a w 2018 r. – 1 103 774,5 tys. zł. Wartość zabezpieczonego mienia była najwyższa w 2017 r. Liczba osób i spraw³³, w których ustanowiono zabezpieczenie majątkowe najwyższa była w 2014 r. jednak wartość faktycznie zabezpieczonego mienia w tym roku była prawie o połowę niższa niż w 2017 r. W okresie objętym kontrolą występował brak korelacji wartości zabezpieczeń majątkowych (w tym w doniesieniu do spraw i osób) według danych zgromadzonych w SIP Libra w stosunku do danych wykazywanych w sprawozdaniach z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach karnych za lata 2014–2018 (odnoszących się do zakończonych postępowań przygotowawczych). Według sprawozdań statystycznych wartość zabezpieczonego mienia w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 600 793,7 tys. zł (w 51817 sprawach, co do 55 155 osób), 303 509,1 tys. zł (w 28 400 sprawach,

³² W dniu 7 marca 2019 r. zostało podpisane Porozumienie o dofinansowanie projektu „Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych w Sprawach Karnych (iSDA 2.0)” (nr: POPC.02.01.00-00-0097/18). Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, Oś Priorytetowa nr 2 „E-administracja i otwarty rząd”, Działanie nr 2.1. „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”. Okres realizacji projektu: 01.01.2019 r. – 28.02.2021 r.

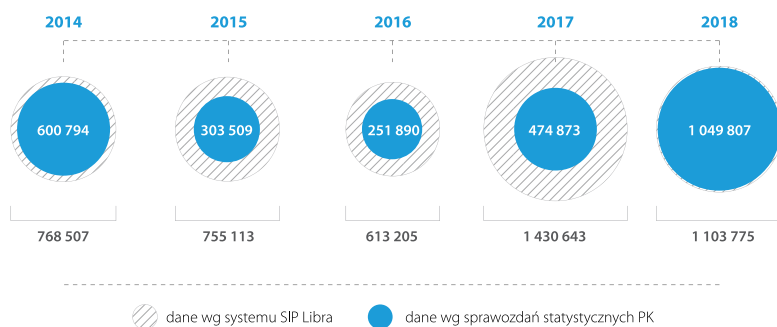
³³ W 2014 r. zastosowano zabezpieczenie majątkowe wobec 54 747 osób w 58 795 sprawach. W 2015 r. wobec 30 599 osób w 33 291 sprawach. W 2016 r. wobec 22 459 osób w 24 934 sprawach. W 2017 r. wobec 40 723 osób w 45 245 sprawach. W 2018 r. wobec 44 166 osób w 39 774 sprawach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

co do 30 820 osób), 251 889,9 tys. zł (w 19 434 sprawach, co do 21109 osób), 474 873,2 tys. zł (w 36 852 sprawach, co do 39 810 osób), 1 049 806,6 tys. zł (w 37 587 sprawach, co do 40 881 osób).

Infografika nr 6

Brak korelacji wartości zabezpieczeń majątkowych według danych zgromadzonych w SIP Libra w stosunku do danych wykazywanych w sprawozdaniach z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach karnych za lata 2014–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Prokuratura nie prowadziła analiz w odniesieniu do globalnych wskaźników. W systemie SIP Libra nie były wpisywane dane o wartości mienia objętego zabezpieczeniem majątkowym określonego w postanowieniach o zabezpieczeniu, dlatego dane obejmujące wartość faktycznie zabezpieczonego mienia nie mogły być w toku kontroli z nimi skonfrontowane. Prokuratura nie gromadziła także danych o tymczasowym zajęciu mienia (mienia ruchomego osoby podejrzanej na podstawie art. 295 §1 kpk oraz art. 132a kks), pozwalającego na ocenę skuteczności stosowania tego środka przez Policję oraz niezwłoczności działań podejmowanych przez prokuratorów. Prokuratura nie prowadziła także analiz pozwalających na oszacowanie skali przypadków, w których upadło tymczasowe zajęcie w związku z wystąpieniem okoliczności wskazanych w art. 295 § 4 kpk. W systemie SIP Libra rejestrowanie tymczasowego zajęcia mienia ruchomego następowało tylko w przypadkach, gdy w następstwie takiego zajęcia wydano decyzje o zabezpieczeniu majątkowym.

W Policji dane dotyczące wartości mienia zabezpieczonego, mienia odzyskanego oraz wartości strat spowodowanych przestępstwem ewidencjonowane były w trzech systemach informatycznych (ERCDŚ, SESPoł, KSIP), różniących się zakresem gromadzonych i przetwarzanych danych, funkcjonalnością i przeznaczeniem. W Elektronicznym Rejestrze Czynności Dochodzeniowo-Śledczych (ERCDŚ), w ramach którego wydzielono rejestr śledztw i dochodzeń (eRSD) wpisywane były dane dotyczące rzeczy ruchomych stanowiących mienie odzyskane oraz rzeczy ruchomych, nieruchomości, wierzytelności i innych praw majątkowych, stanowiących przedmiot tymczasowego zajęcia mienia ruchomego lub zabezpieczenia majątkowego w prowadzonych przez Policję postępowaniach. Sprawozdawczość w Policji prowadzona była przy wykorzystaniu

Zakres gromadzonych danych nie pozwalał na prowadzenie złożonych analiz

Policja do ewidencjonowania mienia wykorzystywała różne repozytoria. Rejestry nie obejmowały ewidencjonowania istotnych z punktu widzenia oceny służby danych.

Systemu Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (SESPol). W KSIP³⁴ dane dotyczące wartości mienia zabezpieczonego przypisane były do osoby podejrzanej, która ma indywidualny numer w systemie, a nie do postępowania jak w SESP. Systemy te pozwalały na wykonywanie analiz, statystyk i raportów, stanowiących m.in. podstawę oceny wyników pracy policjantów, jednostek i komórek organizacyjnych Policji w danym okresie, w oparciu o rejestracje czynne, tzn. w postępowaniach, w których Policja nie zakończyła jeszcze czynności służbowych. W KSIP oraz w SESP nie były rejestrowane decyzje o tymczasowym zajęciu mienia ruchomego, ani wnioski Policji do Prokuratury o wydanie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym.

Opinii publicznej prezentowano nierzetelne informacje o skuteczności działań Policji w wykrywaniu i odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw

Na skutek fragmentarycznego wykorzystywania danych z różnych i pełniących odmienne funkcje systemów informatycznych informacje o skuteczności działań Policji w wykrywaniu i odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw były nierzetelne. Komendant Główny Policji oraz komendanci wojewódzcy/Stołeczny przekazywali opinii publicznej np. na stronie internetowej www.policja.pl dane opisujące wyniki pracy, w szczególności skuteczność Policji w zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw i jej dynamikę, pochodzące z SESP, tj. rejestrowane w sprawozdawczym roku, niejednokrotnie z postępowań, w których Policja nadal prowadziła czynności (co oznaczało, że wykazane wartości zabezpieczonego mienia mogły ulec zmianie wskutek zmiany zakresu albo upadku zabezpieczenia). Jednocześnie nadzorujący Policję minister właściwy do spraw wewnętrznych udostępniał publicznie³⁵ dane o skuteczności Policji dla tych samych lat wygenerowane z Systemu Analitycznego KSIP, tj. w odniesieniu do postępowań zakończonych (ale niejednokrotnie wszczętych w latach wcześniejszych, tj. w których postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym wydane zostały wcześniej niż sprawozdawany okres). Także dla oceny efektywności *Programu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*, jako jeden ze wskaźników zastosowano wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia oparty o dane z KSIP. W rezultacie w domenie publicznej w odniesieniu do tego samego zjawiska znajdowały się dane z systemów znacząco różnych z uwagi na sposób gromadzenia danych, a w konsekwencji przedstawiane były znacząco różne liczby np. dla roku 2017 wartość mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję wg KSIP wyniosła 393 851 434 zł, podczas, gdy wg SESP – 1 453 745 554 zł.

Straż Graniczna nie wprowadzała danych dotyczących zabezpieczeń na bieżąco

System Centralna Baza Danych EWIDA pozwalał Straży Granicznej gromadzić niezbędne informacje i wspomagać analizę danych dotyczących postępowań przygotowawczych prowadzonych przez organy SG. Możliwe było generowanie raportów, indywidualna modyfikacja ich zakresu oraz przeprowadzenie szczegółowej kwerendy danych. W trakcie kontro-

³⁴ Krajowy System Informacyjny Policji to zestaw zbiorów danych Policji prowadzony przez Komendanta Głównego Policji na podstawie *ustawy o Policji* oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie przetwarzania informacji przez Policję (Dz. U. poz. 1636, ze zm.), poprzedzonego rozporządzeniem z dnia 21 lipca 2016 r. (Dz. U. poz. 1091, ze zm.).

³⁵ <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (stan na dzień 30 stycznia 2019 r.).

li stwierdzono, że dane wykazywane w systemie CBD EWIDA nie były wprowadzane na bieżąco. Zarejestrowana w systemie wartość zabezpieczonego mienia ogółem była niższa o prawie 7 mln zł (40%) w stosunku do wielkości faktycznie zabezpieczonego mienia w okresie objętym kontrolą. Ustalenia te nie wpłynęły jednak na ocenę końcową kontrolowanej działalności, ponieważ w trakcie czynności kontrolnych dokonano aktualizacji tych danych.

5.2.2. Skuteczność postępowań

W okresie objętym kontrolą kontrolowane jednostki inicjowały działania na rzecz poprawy efektywności ujawniania mienia pochodzącego z przestępstw. W szczególności Komendant Główny Policji zainicjował działania polegające m.in. na rozszerzeniu dostępu Policji do danych objętych tajemnicami ustawowo chronionymi, zapewnieniu ram współdziałania z organami celno-skarbowymi. Postulował także zmiany prawne związane z ustanowieniem systemu motywacyjnego dla policjantów i przedstawicieli innych organów i służb bezpośrednio uczestniczących w procesie odzyskiwania mienia, a także wdrożył rozwiązania umożliwiające rozwój kompetencji zawodowych policjantów w badanym obszarze. Prokurator Krajowy m.in. przedstawił szereg propozycji rozwiązań prawnych w toku prac nad implementacją dyrektywy 2014/42/UE oraz poparł inicjatywy Komendanta Głównego Policji w zakresie ustanowienia funduszy motywacyjnych. W grudniu 2018 r. Prokurator Krajowy przekazał Ministrowi Sprawiedliwości propozycje zmian w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur*, dotyczące zabezpieczenia majątkowego w toku postępowania karnego³⁶. Zastępca Komendanta Głównego SG przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁷ potrzeby w zakresie zmiany obowiązujących przepisów, w tym szerszego korzystania z możliwości, jakie daje art. 232a § 2 kpk. Zaobserwowany problem dotyczył przechowywania niestandardowych dowodów rzeczowych takich jak linii produkcyjnych służących do wyrobu papierosów. Powyższe generuje konieczność poszukiwania przez oddziały SG rozwiązań doraźnych takich jak wynajmowanie kontenerów, korzystanie z usług firm specjalizujących się w przechowywaniu danego rodzaju przedmiotów lub w miarę możliwości korzystanie z magazynów innych służb. Takie rozwiązania wiążą się często z wysokimi kosztami postępowań. Mimo możliwości przechowywania jedynie próbek w liczbie niezbędnej do przeprowadzenia badań przedmiotów lub substancji, w praktyce rozwiązanie to (wskazane w art. 232a § 2 kpk) jest niechętnie stosowane przez Prokuratorów, którzy decydują, że cały zabezpieczony towar ma być przechowywany do końca postępowania karnego.

Działania prawne na rzecz usprawnienia systemu odzyskiwania mienia

³⁶ Według stanu na 25 lipca 2019 r. projekt zmiany z dnia 12 marca 2019 r. wymienionego rozporządzenia znajdował się na etapie opiniowania.
<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321591/katalog/12585491#12585491>

³⁷ W ramach analizy realizacji priorytetu nr 12 ujętego w Planie działań Programu.

Brak rzetelnych analiz w zakresie skuteczności postępowań w zakresie odzyskiwania mienia

W okresie objętym kontrolą nie poddawano analizie uwarunkowań związanych szacowaniem dochodów uzyskiwanych z przestępczości. Organy państwa nie dysponowały wiedzą o wielkości strat poniesionych przez budżet Państwa w wyniku różnego rodzaju przestępczości. Prezentowane wielkości dotyczące wartości zabezpieczeń majątkowych w postępowaniach przygotowawczych (poprzedzających, a *de facto* warunkujących możliwość skutecznego wykonania orzeczenia o przepadku), nie odnosiły się do rzeczywistych uwarunkowań przestępczości w Polsce, w szczególności szacunkowych rozmiarów przestępczego działania i wysokości generowanych przez nie strat. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie dysponował danymi za lata 2014–2018 pozwalającymi wskazać wartość skutecznie wykonanych orzeczeń o przepadku w odniesieniu do globalnych wskaźników.

Przykłady

Według szacunków Biura Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) ogólnoświatowe wpływy z nielegalnej działalności wynoszą ok. 3,6% globalnego PKB (pomiędzy 2,3%–5,5%)³⁸.

Według badań Europolu z 2016 r. 98,9% szacowanych zysków pochodzących z przestępstw w UE nie zostało skonfiskowanych i pozostaje w dyspozycji przestępców. Między 2010 r. a 2014 r. w UE 2,2% aktywów pochodzących z przestępstw zostało czasowo zajętych lub zamrożonych, a 1,1% zostało ostatecznie skonfiskowanych³⁹.

Efekty działalności dotyczącej zamrażania i konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstw w państwach członkowskich UE były bardzo zróżnicowane. We Włoszech wartość tymczasowo zamrożonego w 2009 r. majątku przestępczego wyniosła ok. 0,5% szacowanych rocznych zysków z przestępczości zorganizowanej. W Wielkiej Brytanii wartość odzyskanego mienia wyniosła 0,8% szacowanych zysków z przestępstw. Z kolei w Niemczech wartość zajętego w 2009 r. mienia z przestępczości zorganizowanej wyniosła ok. 12,5% szacowanych zysków. Wartość zamrożonych aktywów w Holandii w 2009 r. wyniosła ok. 0,1% PKB, natomiast konfiskatę mienia orzeczono w wysokości 11,7% kwoty zamrożonych aktywów, a ostatecznie odzyskano mienie o wartości 8,3% kwoty zamrożonych aktywów. Wartość mienia zabezpieczonego w Bułgarii w 2009 r. wyniosła ok. 0,7% PKB, natomiast wysokość mienia zamrożonego na Węgrzech w 2007 r. to ok 0,1% PKB⁴⁰.

³⁸ *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research report*, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf, (stan na dzień 15 marca 2019 r.).

Komisja Specjalna ds. Przestępczości Zorganizowanej, Korupcji i Prania Pieniędzy, Sprawozdanie w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy: zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw (sprawozdanie końcowe) (2013/2107(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0307+0+DOC+PDF+V0//PL>, (stan na dzień 15 marca 2019 r.).

³⁹ *Does crime still pay? CRIMINAL ASSET RECOVERY IN THE EU. SURVEY OF STATISTICAL INFORMATION 2010–2014.*

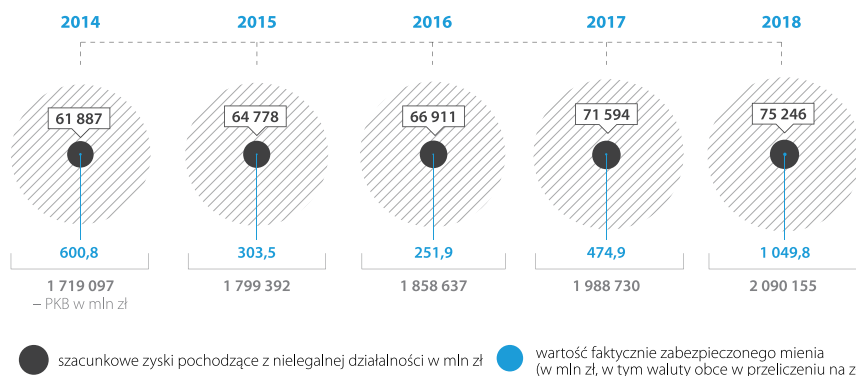
https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/criminal_asset_recovery_in_the_eu_web_version_0.pdf, (stan na dzień 15 marca 2019 r.).

⁴⁰ Ocena skutków regulacji ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.) i niektórych innych ustaw.

https://radalegislacynajna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/osr_kodeks_karny.pdf (stan na dzień 15 marca 2019 r.).

Infografika nr 7

Dane dotyczące wartości zabezpieczonego mienia w latach 2014–2018 w porównaniu z szacowanymi dochodami, jakie generowała w tym czasie działalność przestępczą w Polsce



Wartość zabezpieczonego mienia była w rażącej dysproporcji do szacowanych dochodów generowanych przez działalność przestępczą w Polsce

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Jak wynika z przedstawionych danych, średnie zyski z przestępczości w Polsce, w latach 2014–2018 szacowane są na kwotę 340 416 mln zł (ok. 3,6% PKB), a wartość zabezpieczonego mienia w tym okresie wyniosła 2680,9 mln zł (ok. 0,8% szacowanych zysków z przestępczości)⁴¹. W trakcie kontroli nie można było ustalić wartości orzeczonych konfiskat mienia, ani wartości ostatecznie odzyskanego mienia.

W celu zwiększenia skuteczności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw w Prokuraturze Krajowej powołano *Zespół zadaniowy ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym*⁴². W jego skład, oprócz przedstawicieli prokuratury, wchodził także przedstawiciele ministrów i służb, oraz zaproszeni goście (m.in. sędziowie orzekający w sprawach karnych, cywilnych i wykonawczych). Celem zespołu, poza opracowaniem metodyki, było dokonanie przeglądu przepisów prawa związanych z problematyką identyfikacji mienia pochodzącego z przestępstw, adekwatności funkcjonujących rozwiązań do możliwości skutecznego działania służb i organów zaangażowanych w zwalczanie przestępczości gospodarczej. W lipcu 2018 r. dokument *Metodyka zabezpieczeń majątkowych* przyjęty został przez Międzyresortowy Zespół ds. koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*. Metodyka przekazana została do stosowania służbom zaangażowanym w proces odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Owocna współpraca w ramach interdyscyplinarnego zespołu na rzecz opracowania wspólnej metodyki postępowania

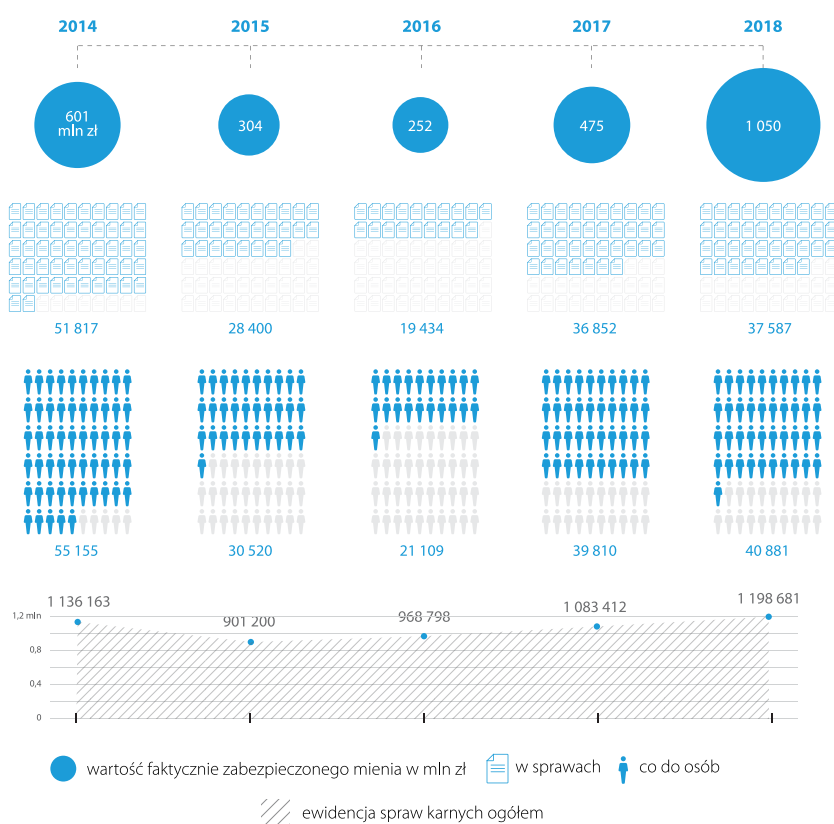
⁴¹ Por. Odpowiedź na interpelację nr 8266 w sprawie zasad funkcjonowania i skuteczności instytucji prawa karnego jaką jest konfiskata mienia pochodzącego z przestępstwa, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0418A149>, (stan na dzień 31 grudnia 2018 r.).

⁴² Powołany decyzją nr 5 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji Wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020” z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niski odsetek wydawanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym w stosunku do liczby prowadzonych spraw

Infografika nr 8
Charakterystyka zabezpieczeń zastosowanych w powszechnych jednostkach prokuratury w latach 2014–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W latach 2014–2018 zanotowany został niski odsetek wydawanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym w stosunku do liczby prowadzonych spraw (przeciętnie 4,3%) i to na podstawie przypadku korzyści majątkowej, a więc obligatoryjnego środka, wymierzonego w pozbawianie sprawcy owoców przestępstwa, a także na wartości faktycznie zabezpieczonego mienia (15 399 zł w sprawie). Należy przy tym zwrócić uwagę, że w 2018 r. przy porównywalnym odsetku wydawanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym jak w latach poprzednich (3,1%), wzrosła średnia wartość faktycznie zabezpieczonego mienia w sprawie (27,9 tys. zł), w stosunku średniej wartości zabezpieczeń w latach poprzednich (ok. 12 tys. zł w sprawie).

Przykłady

W 2017 r. (od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 2017 r.) w Prokuraturze Rejonowej Warszawa-Mokotów wykazano wyjątkowo dużą liczbę postanowień o zabezpieczeniach majątkowych zastosowanych na poczet przypadku, a jednocześnie stosunkowo niską wartość faktycznie zabezpieczonego mienia (średnia kwota zabezpieczenia wyniosła niecałe 1,5 tys. zł), co może świadczyć o niskiej skuteczności zastosowanych środków (zabezpieczano mienie o niskiej lub bardzo niskiej wartości, które faktycznie może mieć niewielki wpływ na prawidłową wykonalność orzeczeń).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie postępowania prowadzonego w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie (RP II Ds 25.2017) zajęto środki pieniężne w łącznej kwocie 1 271 105 zł, biżuterię w łącznej kwocie 93 284,54 zł, samochody o łącznej wartości 1 191 000 zł, a także ustanowiono hipoteki na nieruchomościach o łącznej wartości 3 986 000 zł. Ponadto prokurator dokonał zajęcia na udziałach i wynikających z nich wierzytelnościach z zastosowaniem domniemania z art. 45 § 3 kk. Łączna wartość nominalna zabezpieczonych udziałów została określona 5 093 750 zł.

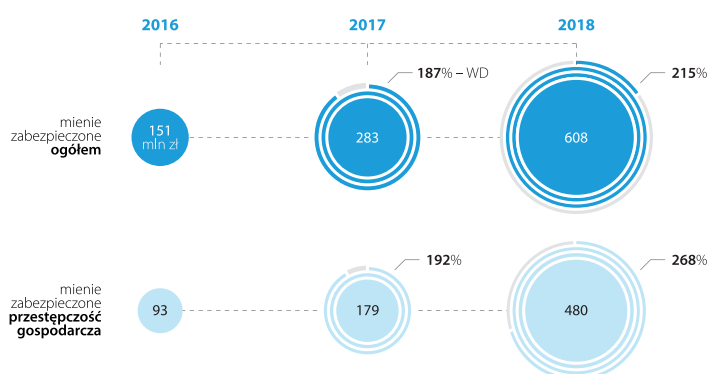
Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2017 roku wydanym w toku postępowania V Ds. 15/13 prowadzonego w Prokuraturze Okręgowej w Legnicy, prokurator zabezpieczył rachunki bankowe spółek, na rzecz których zostały przeniesione środki stanowiące korzyści majątkowe z popełnionego przestępstwa, a jednocześnie przedmiot przestępstwa *prania brudnych pieniędzy*. Na chwilę dokonanego zajęcia salda tych rachunków obejmowały środki pieniężne na kwotę 20 488 818,61 zł.

Policja odgrywa znaczącą rolę w procesie odzyskiwania mienia, ok. 80% wartości zabezpieczeń majątkowych wykazywanych przez PK jest realizowanych przez organy Policji. Analiza danych o wartości mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję zgromadzonych w KSIP⁴³, tj. dla postępowań zakończonych w latach 2016–2018, wskazała na rosnącą dynamikę wyników Policji w analizowanym okresie. Wykazywane wartości mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję w obu układach odniesienia (dla rejestracji w danym roku oraz dla postępowań zakończonych w danym roku) wskazały na znaczący, przekraczający nawet 200% rok do roku, wzrost skuteczności Policji w realizacji zadań w obszarze ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw w latach 2016–2018, w szczególności w odniesieniu do przestępczości gospodarczej. Dynamikę wzrostu wartości⁴⁴ zabezpieczonego mienia ogółem oraz dla przestępczości gospodarczej w postępowaniach prowadzonych przez Policję (z wyłączeniem CBŚP) przedstawia poniższa infografika.

Rejestrowany wzrost skuteczności działań Policji

Infografika nr 9

Dynamika wzrostu wartości zabezpieczonego mienia w latach 2016–2017



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁴³ Badaniu poddano dane z Biuletynów KSIP (po korektach) za lata objęte kontrolą oraz opracowane w układach opracowanych specjalnie dla potrzeb NIK w Systemie Analitycznym.

⁴⁴ Wartość zabezpieczonego mienia na podstawie rocznych Biuletynów KSIP 2016–2018 (po korektach).

Priorytety KGP w zakresie odzyskiwania mienia

Komendant Główny Policji wprowadził rozwiązania organizacyjne służące realizacji procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Problematyka ta była ujmowana, jako jedno z kluczowych zadań w Priorytetach i planach działalności Komendanta Głównego Policji i w okresie objętym kontrolą podlegała monitorowaniu zarówno na szczeblu centralnym oraz w strukturach na szczeblu wojewódzkim. Działania monitorujące realizowane przez Policję były obciążone wadami wpływającymi na ich skuteczność. W szczególności zwrócono uwagę na sposób definiowania celów i mierników wykorzystywanych do oceny skuteczności działań Policji w tej kwestii, wykorzystania gromadzonych w Policji danych oraz dostępnych narzędzi monitorowania aktywności i prawidłowości działań policjantów. W trakcie kontroli NIK, w listopadzie 2018 r. BK KGP wystąpiło o zmianę miernika *wartość mienia odzyskanego* na miernik monitorowany⁴⁵, obliczany jako iloraz wartości mienia odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez służbę kryminalną i prewencyjną Policji do wartości strat (z wyłączeniem rejestrowanych jako straty uszczupień podatkowych, wartości nielegalnego obrotu, czy łapówek) wyrażoną w procentach, co uwzględnione zostało w Planie działalności Komendanta Głównego Policji na rok 2019. W KGP opracowano dwie systemowe koncepcje budowy wyodrębnionego pionu przestępczości gospodarczej oraz ujednolicenia i wzmocnienia struktur odzyskiwania mienia w jednostkach terenowych Policji. Komendant Główny Policji nie dołożył jednak w okresie objętym kontrolą wystarczających starań, by zapewnić realne wzmocnienie organizacyjne i kadrowe struktur odpowiedzialnych za nadzór i realizację ustaleń majątkowych, odgrywających kluczową rolę w poprawie skuteczności systemu odzyskiwania mienia. Jednocześnie na pozytywną ocenę zasługiwały działania Komendanta Głównego Policji podjęte w trakcie czynności kontrolnych, polegające m.in. na wydaniu stosownych poleceń komendantom wojewódzkim Policji w celu utworzenia z dniem 31 marca 2019 r. etatowych struktur ds. odzyskiwania mienia.

Rejestrowany spadek skuteczności działań Straży Granicznej

W latach 2016–2018 wartość ujawnionych przez Straż Graniczną towarów pochodzących z przestępstw spadła z 233 mln zł do 159 mln zł, w tym samym okresie spadła też liczba podejrzanych z 6719 do 5844, w konsekwencji spadła też wartość zabezpieczonego mienia z 23,2 mln zł do 9,3 mln zł. Było to uzależnione w głównej mierze od skali jednorazowych zabezpieczeń, które w danym roku albo podwyższają, albo obniżają wskaźniki w tym obszarze. Malejąca liczba podejrzanych w latach 2016–2018 może wynikać z wielu przyczyn, w szczególności ze zmiany systemów uszczelniania granic UE/Schengen, zmiany systemów prawnych obowiązujących w poszczególnych krajach, zmian prawnych regulujących wjazd i pobyt na terytorium danego państwa, czynników ekonomicznych mających wpływ na status finansowy obywateli, jak również ze zmian w sposobach działania grup przestępczych np. przenoszenia działalności poza granice RP, czy też zmiany szlaków przemytu.

⁴⁵ Miernik monitorowany służy szczegółowemu monitorowaniu danego obszaru, ale nie przypisuje się mu wagi, o której mowa w § 12 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 19 w sprawie planowania strategicznego w Policji.

Przykłady

W 2016 r. w ramach jednego postępowania przygotowawczego RSD 413/2013/2, funkcjonariusze Podlaskiego OSG dokonali zabezpieczenia 12 nieruchomości na kwotę 15,5 mln zł, co miało istotny wpływ na wartość wskaźnika w tym obszarze.

Natomiast w 2017 r. największym jednostkowym wynikiem było zabezpieczenie przez funkcjonariuszy Bieszczadzkiego OSG w ramach postępowania przygotowawczego RSD 1503/2016/4 środków finansowych na rachunku bankowym w kwocie 3 mln zł.

5.3. Współpraca i wymiana informacji między organami

W dniu 15 września 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów i Minister Sprawiedliwości zawarli porozumienie w sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem w zakresie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia⁴⁶, w którym zobowiązali się współpracować w celu zapewnienia skutecznego wypełnienia przez podległe lub nadzorowane służby i jednostki organizacyjne zadań dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. Postanowienia tego porozumienia nie były realizowane przez Ministra Sprawiedliwości i mimo zmian prawnych⁴⁷ porozumienie to nie zostało zmienione ani uchylone.

Strony zobowiązane były do współpracy w celu zapewnienia skutecznego wypełnienia przez podległe lub nadzorowane organy i jednostki organizacyjne zadań dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem (§ 1 ust. 1), a Minister Sprawiedliwości – jako członek Grupy Sterującej – także za koordynację współpracy i udział w opracowaniu corocznego raportu ewaluacyjnego (§ 3 ust. 3). W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentów i materiałów potwierdzających realizację postanowień tego porozumienia, w szczególności okresowych raportów, ocen i analiz dotyczących współpracy PK z organami wymienionymi w § 2 porozumienia. Szczegółowe postanowienia porozumienia z dnia 15 września 2009 r. nie były realizowane, a określona w nim współpraca była nieskuteczna i nieadekwatna do przedmiotu tego porozumienia.

Prokurator Krajowy nie był stroną porozumienia, jednak Prokuratura realizowała w części jego postanowienia. W ramach jego realizacji w skład Grupy Sterującej ze strony Prokuratury wchodził pełnomocnik, którego początkowa działalność skupiała się na udzielaniu informacji Wydziałowi Odzyskiwania Mienia, udziale w konferencjach, szkoleniach i odprawach. Ponadto w ramach Prokuratury Generalnej, zostały wyznaczone Punkty Współpracy, których zadaniem było m.in. wymiana informacji

Porozumienie między Ministrami: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Finansów i Sprawiedliwości nie było realizowane

⁴⁶ Niepublikowane.

⁴⁷ Z dniem 31 marca 2010 r. nastąpiło rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zaś z dniem 4 marca 2016 r. nastąpiło ponowne połączenie tych urzędów.

o składnikach majątkowych, które mogły podlegać zabezpieczeniu w konkretnych sprawach co było istotne z uwagi, że poszczególne organy miały dostęp do różnych baz danych. W związku ze zmianami prawnymi i organizacyjnymi rola tych punktów uległa w znacznym stopniu ograniczeniu. Utworzone w ramach Prokuratury Generalnej Punkty Współpracy nie zostały zniesione, ale ich funkcjonowanie w praktyce stało się bezprzedmiotowe. Stan ten uwidocznił się na etapie współpracy prowadzonej przez Pełnomocnika Prokuratury Generalnej z Wydziałem Odzyskiwania Mienia KGP i był podstawą do zaprzestania prac uaktualniających struktury Punktów Współpracy po utworzeniu Prokuratury Krajowej. Ponadto postanowienia porozumienia dotyczące kwestii stworzenia rozwiązań służących wymianie i przetwarzaniu informacji niejawnych w drodze teletransmisji w zakresie zadań realizowanych przez Krajowe Biuro ds. Odzyskiwania Mienia nie były realizowane, gdyż nie zgłaszano potrzeby uruchomienia takiej teletransmisji.

W 2017 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowano projekt nowego porozumienia, który miał na celu dostosowanie postanowień porozumienia z 2009 r. do nowych rozwiązań wprowadzonych w polskim porządku prawnym oraz podniesienie skuteczności wymiany informacji pomiędzy jego sygnatariuszami. Zarówno Minister Sprawiedliwości, Minister Rozwoju i Finansów, jak i Komendant Główny Policji wskazali, że ponieważ współpraca między tymi organami jest możliwa na zasadach ogólnych, to dla jej skuteczności istnienie porozumienia nie ma zasadniczego znaczenia. Jednocześnie, pomimo istnienia takiego obowiązku, do dnia zakończenia kontroli porozumienie z 2009 r. nie zostało formalnie uchylone.

Współpraca Ministerstwa Sprawiedliwości z innymi organami polegała na przekazywaniu informacji, o jakie zwracały się te organy oraz omawianie potrzeb wynikających z bieżących prac poszczególnych zespołów w ramach Programu przeciwdziałania przyczynom przestępczości bądź w ramach procesu uzgodnień w ramach prowadzonych prac legislacyjnych. Minister Sprawiedliwości nie inicjował i nie uczestniczył czynnie w wymianie informacji bądź innych formach współpracy dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem.

Wymiana informacji w zakresie rozpoznania majątkowego za granicą prowadzona była przez Policję

Wymianę informacji dotyczących ustaleń składników majątkowych sprawców przestępstw pomiędzy podmiotami zagranicznymi i krajowymi podmiotami uprawnionymi prowadziła Komenda Główna Policji realizując zadania krajowego biura odzyskiwania mienia. Wpływające wnioski o udzielenie informacji podlegały rejestracji w ogólnym dzienniku korespondencyjnym WOM. NIK zwróciła uwagę, że przyjęta formuła rejestracji wniosków nie uwzględniała wykorzystania narzędzia informatycznego i stopnia szczegółowości rejestrowanych danych, określonych w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu wymiany informacji między punktem kontaktowym a podmiotami uprawnionymi oraz organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej⁴⁸. W efekcie sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań KBOM zwią-

⁴⁸ Dz. U. poz. 505. Rozporządzenie o wymianie informacji wydane zostało na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 484, ze zm.). Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 ustawy o wymianie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

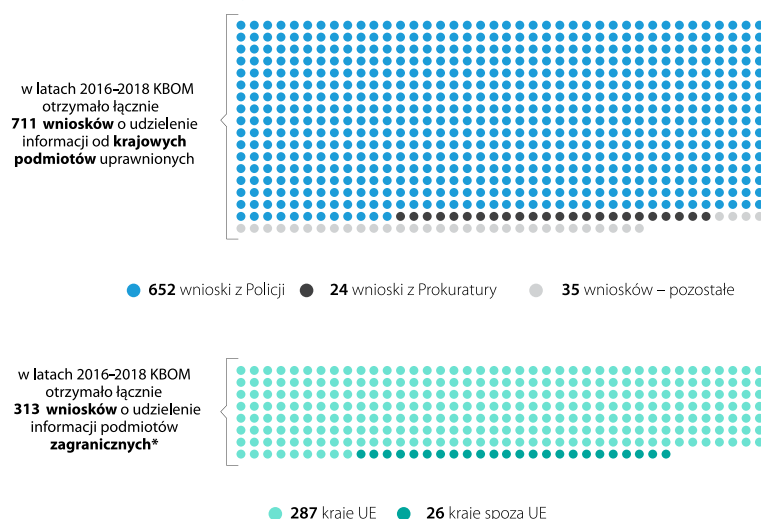
zanych z wymianą informacji, w tym sposobu i terminowości realizacji wniosków, wymagało indywidualnej weryfikacji dokumentacji dotyczącej realizowanych spraw. Brak było możliwości automatycznego generowania danych dotyczących tendencji w realizacji wniosków, w tym czasu pomiędzy wpływem wniosku do KBOM i udzieleniem odpowiedzi, skali spraw zrealizowanych z opóźnieniem albo odmownie rozpoznanych wniosków. Elektroniczna aplikacja przeznaczona do rejestracji wniosków znajdowała się w fazie testowania, a jej wdrożenie do użytku zaplanowano na styczeń 2019 r. W celu bieżącego monitorowania terminowości realizacji wniosków wykorzystywano funkcjonalność systemu SIENA⁴⁹, służącego do wymiany informacji, która automatycznie wskazuje upływ terminu realizacji wniosku w danej sprawie.

Z danych BK KGP wynikało, że w latach 2016–2018 KBOM otrzymało łącznie 711 wniosków o udzielenie informacji od krajowych podmiotów uprawnionych, z tego 652 z Policji (526 z KWP/KSP i jednostek podległych oraz 126 z CBŚP), co stanowiło 92% wszystkich wniosków krajowych. Spośród pozostałych krajowych podmiotów uprawnionych, najwięcej wniosków otrzymano z Prokuratury (24), wnioski kierowały także CBA, ABW, Straż Graniczna oraz KAS. Podkreślić należy, że w celu aktywizacji wymiany informacji przez organy inne niż Policja, KBOM realizował na wniosek ww. podmiotów działania szkoleniowe.

W latach 2016–2018 KBOM otrzymało od podmiotów zagranicznych ogółem 313 wniosków o udzielenie informacji z 27 krajów, z tego 287 (tj. 92%) wniosków z 20 państw członkowskich UE (w tym najwięcej z Niemiec – 80, Wielkiej Brytanii – 62, Francji – 37) oraz 26 wniosków z siedmiu krajów spoza UE (w tym najwięcej z Ukrainy – 10).

Infografika nr 10

Wnioski o udzielenie informacji w latach 2016–2018



*wnioski były z 27 krajów z tego 20 z państw członkowskich UE oraz siedmiu krajów spoza UE

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

informacji oraz art. 145k ust.2 ustawy o Policji, przepisy ustawy o wymianie informacji stosuje się odpowiednio do wymiany informacji przez krajowe biuro do spraw odzyskiwania mienia.

⁴⁹ SIENA (ang. Secure Information Exchange Network Application) – tj. sieć teleinformatyczna Europolu.

Wymiana informacji prowadzona przez KBOM odbywała się przy wykorzystaniu formularzy stanowiących załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu wymiany informacji. Przy tym zapytania od krajowych podmiotów uprawnionych kierowane były do KBOM na formularzach w języku polskim, a także bezpośrednio w pismach zawierających niezbędne dane do wypełnienia formularza elektronicznego dostępnego w sieci SIENA, które następnie podlegały tłumaczeniu na język angielski w KBOM. NIK zauważyła, że zgodnie z § 9 rozporządzenia o wymianie informacji, podmioty uprawnione zobowiązane były do przesyłania wniosków o udzielenie informacji na formularzu stanowiącym załącznik nr 4 do tego rozporządzenia wraz z tłumaczeniem roboczym na język angielski na formularzu stanowiącym załącznik nr 1. NIK wskazała, że utrzymanie dotychczasowej praktyki, w przypadku intensyfikacji wymiany informacji z organami uprawnionymi, stwarzać może ryzyko wystąpienia opóźnień w realizacji wniosków przez KBOM. Główne problemy lub trudności, jakie identyfikował KBOM związku z prowadzeniem skutecznej wymiany informacji dotyczyły, w szczególności: opóźnień w udzielaniu odpowiedzi przez inne państwa; niestosowania się do przepisów decyzji ramowej Rady UE 2006/960/WSiSW⁵⁰ przez państwa członkowskie UE; braku jednolitych dostępów do baz danych we wszystkich punktach kontaktowych w UE i państwach trzecich; różnorodności przepisów prawnych związanych z wymianą informacji w każdym z państw członkowskich UE.

5.4. Realizacja Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

5.4.1. Stan realizacji Programu

Istotne cele i kierunki poprawy działalności służb i organów w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej

Uchwałą nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. ustanowiono *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*. Program ten skierowany jest głównie do służb, organów i instytucji właściwych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej. Zakłada on realizację głównego celu w postaci nie tylko zwiększenia zdolności właściwych służb, organów i instytucji w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, lecz również wspieranie mechanizmów pozwalających na ograniczanie sfer aktywności przestępczej, poprzez utrudnienie działania sprawcom przestępstw lub zmniejszenie opłacalności popełniania tego rodzaju czynów zabronionych. Cele szczegółowe programu, obejmujące łącznie 25 zadań, wskazują drogi osiągnięcia celu głównego poprzez:

- 1) wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej,
- 2) zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej,
- 3) wzmocnienie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

⁵⁰ Decyzja ramowa Rady UE 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 29.12.2006 r. L 386 s. 89).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

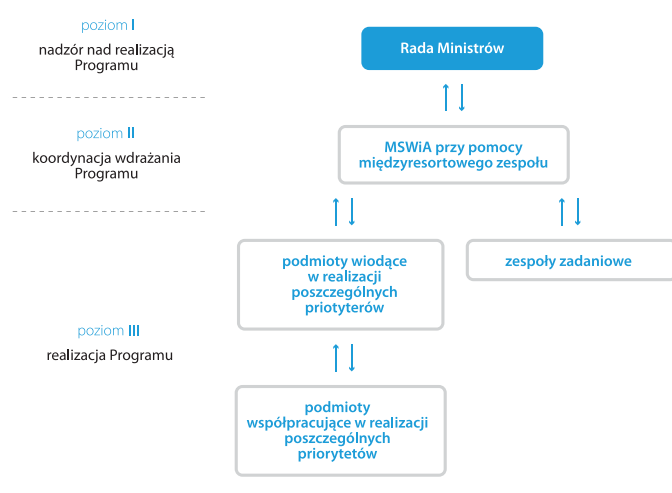
W ramach celu szczegółowego nr 3 ujęto cztery zadania:

- 1) zadanie nr 22: Przygotowanie zmian prawnych umożliwiających zaangażowanym służbom i instytucjom podniesienie skuteczności wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw;
- 2) zadanie nr 23: Opracowanie jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia celem ustalenia jego wartości, ilości i rodzaju oraz stworzenie mechanizmów efektywnego zarządzania zabezpieczonym mieniem celem obniżenia kosztów i zwiększenia wpływów do budżetu państwa, z ewentualnym uwzględnieniem możliwości wykorzystania zabezpieczonego mienia;
- 3) zadanie nr 24: Zwiększenie funkcjonalności Krajowego Biura Odzyskiwania Mienia i określenie zasad współpracy w zakresie zapytań nadchodzących i wysyłanych za granicę, a także wyodrębnienia na poziomie komend wojewódzkich policji/ Komendy Stołecznej Policji struktur odpowiedzialnych za nadzór i realizację kwestii ustaleń majątkowych;
- 4) zadanie nr 25: Analiza przepisów oraz dotychczasowej praktyki współpracy między organami ścigania i kontroli skarbowej (na poziomie operacyjnym i wykonawczym) pod kątem usprawnienia współpracy.

Zadania związane z koordynacją Programu w imieniu Rady Ministrów realizuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przy pomocy Międzyresortowego Zespołu⁵¹ powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji Programu. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu utworzył cztery zespoły zadaniowe, które zgodnie z założeniami Programu powoływane są w sprawach wymagających zaangażowania przedstawicieli wielu podmiotów.

Infografika nr 11

System wdrażania, monitorowania i realizacji Programu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁵¹ Międzyresortowy Zespół do spraw koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” został powołany zarządzeniem nr 122 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r., zarządzenie weszło w życie w dniu 10 listopada 2015 r.

Zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia nr 122 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r., do zadań Międzyresortowego Zespołu należało ustalenie sposobu realizacji zadań wynikających z Planu działań Programu. Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się 11 sierpnia 2016 r. (tj. dziewięć miesięcy po wejściu w życie zarządzania). Na posiedzeniu tym Przewodniczący Zespołu – Sekretarz Stanu w MSWiA zobowiązał podmioty wskazane w Planie działań Programu jako wiodące w zakresie swojej właściwości do przedstawienia harmonogramów realizacji zadań do dnia 1 września 2016 r. Do końca 2016 r. nie zostały przyjęte harmonogramy realizacji dwóch zadań: *Przeprowadzenie analizy celowości oraz ewentualne przygotowanie regulacji umożliwiających uruchomienie centralnej platformy informacji w zakresie obrotu paliwami* (zadanie nr 4) oraz *Wypracowanie taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej, która zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa (przestępczość VAT-owska, akcyzowa) lub związana jest z rozwojem nowych technologii (cyberprzestępczość zadanie nr 19)*. Ze sprawozdania przedłożonego Radzie Ministrów przez Międzyresortowy Zespół z realizacji Programu za rok 2016 wynika, że w 2015 r. nie rozpoczęto realizacji żadnego z zadań Programu (planowano 10%), a w 2016 r. nie zakończono żadnego zadania (planowano zakończyć 20%). Jako główną przyczynę nieosiągnięcia w latach 2015, 2016 zaplanowanego wskaźnika procentowego wartości zadań rozpoczętych oraz zakończonych należy wskazać opóźnienie w rozpoczęciu prac Międzyresortowego Zespołu.

Stan realizacji Programu

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. na etapie realizacji znajdowało się 17 spośród 25 zadań. Za zrealizowane uznano zadanie nr 22 odnoszące się do przygotowania zmian prawnych z uwagi na uchwalenie *ustawy w sprawie konfiskaty mienia*.

Międzyresortowy Zespół wstępnie uznał za zrealizowane cztery zadania:

- zadanie nr 7 *Przygotowanie projektu nowej regulacji w odniesieniu do kwestii związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy, zgodnie z wymogami UE*, jednak z uwagi na termin wejścia w życie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (13 lipca 2018 r.) członkowie Międzyresortowego Zespołu nie otrzymali raportu podsumowującego realizację tego zadania;
- zadanie nr 19 *Wypracowanie taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej, która zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa (przestępczość VAT-owska, akcyzowa) lub związana jest z rozwojem nowych technologii (cyberprzestępczość)*;
- zadanie nr 20 *Przeprowadzenie skoordynowanych działań pilotażowych w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych w obszarze działań zorganizowanych grup przestępczych o charakterze etnicznym*;
- zadanie nr 25 *Analiza przepisów oraz dotychczasowej praktyki współpracy pomiędzy organami ścigania i kontroli skarbowej (na poziomie operacyjnym i wykonawczym) pod kątem usprawnienia współpracy*.

Zadania nr 15–17 dotyczyły zakupów konkretnych narzędzi i usług, w związku z czym odstąpiono od opracowywania harmonogramów ich realizacji. Międzyresortowy Zespół nie posiadał dokumentacji potwierdzającej stan zaawansowania tych zadań.

Przedmiotem zadania nr 23 Programu było opracowanie jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia celem ustalenia jego wartości, ilości i rodzaju oraz stworzenie mechanizmów efektywnego zarządzania zabezpieczonym mieniem celem obniżenia kosztów i zwiększenia wpływów do budżetu państwa, z ewentualnym uwzględnieniem możliwości wykorzystania zabezpieczonego mienia. Zgodnie z założeniami Zespołu zadaniowego do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i zarządzania zabezpieczonym mieniem, system ewidencji zabezpieczonego mienia miał stanowić element realizowanego przez Prokuraturę Krajową projektu zaprojektowanie, przygotowanie i wdrożenie rozbudowy *Systemu Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych w Sprawach Karnych (iSDA 2.0)* w ramach podpisanej umowy nr 282/08/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. z konsorcjum firm Signity SA oraz Decsoft SA. W dniu 2 sierpnia 2018 r. PK odstąpiła od umowy i naliczyła kary umowne w wysokości 3,5 mln zł. Pomimo tego problemu prace nad programem były kontynuowane w ramach projektu *PROK-SYS*, a ich dotychczasowe rezultaty w postaci analizy systemu miały zostać przekazane nowemu wykonawcy. W dniu 22 listopada 2018 r. Prokuratura Krajowa ogłosiła postępowanie na wyłonienie nowego wykonawcy systemu *iSDA 2.0*. Wyłonienie nowego oferenta miało nastąpić 27 grudnia 2018 r. Zgodnie z przyjętymi założeniami projekt ma zostać zrealizowany przez nowego wykonawcę w terminie 21 miesięcy.

Termin realizacji zadania nr 24 dotyczącego wyodrębnienia na poziomie KWP/KST struktur w postaci komórek organizacyjnych ds. Odzyskiwania Mienia określono na II połowę 2016 r. Komendant Główny Policji nie podjął w okresie ponad dwóch lat od identyfikacji potrzeb, niezbędnych działań na rzecz niezwłocznego wdrożenia ww. rozwiązania, tj. wzmocnienia etatowego i ujednoczenia struktur odzyskiwania mienia (także w komórkach organizacyjnych poza pionem do zwalczania przestępczości gospodarczej). Dopiero w toku kontroli NIK, tj. w dniu 29 stycznia 2019 r. Komendant Główny Policji wydał komendantom wojewódzkim/Stołecznemu Policji polecenie utworzenia do dnia 31 marca 2019 r. etatowych komórek ds. odzyskiwania mienia w postaci sekcji i zespołów na poziomie komend wojewódzkich Policji, które w swojej strukturze ich nie miały (tj. w 15 KWP). Wydając powyższe polecenie, Komendant powołał się na zadania wynikające z Programu oraz wnioski sformułowane w KGP w wyniku analizy informacji przekazanych dla potrzeb kontroli NIK dotyczących funkcjonowania struktur ds. odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Zgodnie z powyższym poleceniem, nowe struktury powinny zostać utworzone w wydziałach do zwalczania przestępczości gospodarczej, łącznie (poza istniejącymi wcześniej wydziałami) licząc 57 etatów. Komórki te mają przejąć zadania dotychczasowych zespołów i koordynatorów ds. odzyskiwania mienia oraz zostać wyposażone w prerogatywy nadzorcze, z możliwością wydawania wiążących poleceń, według swojej właściwości, innym komórkom organizacyjnym KWP i jednostkom podległym oraz służyć wsparciem operacyjnym i procesowym, szczególnie w skomplikowanych sprawach gospodarczych. Nadzór instancyjny nad

całością zagadnienia ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia oraz nadzór zwierzchni na komórkami ds. odzyskiwania mienia prowadzi będy Wydział ds. Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP.

Metodyka zabezpieczeń majątkowych

W wyniku prac Zespołu zadaniowego ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym w Prokuraturze Krajowej opracowano dokument pn. „Metodyka zabezpieczeń majątkowych” (przy udziale reprezentantów Ministra Finansów, Ministra Sprawiedliwości, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, przedstawicieli Centralnego Biura Śledczego Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej oraz Krajowej Rady Komorniczej). Zatwierdzona w 2018 r. przez Międzyresortowy Zespół metodyka zawierała w swojej treści odniesienie do wprowadzonych w 2017 r. instytucji: konfiskaty rozszerzonej, nowego kształtu domniemań prawnych związanych z alokacją składników majątkowych, podmiotu zobowiązanego i przypadku przedsiębiorstwa, a także poruszała problematykę zabezpieczania kryptowalut.

5.4.2. Ocena efektywności Programu w zakresie odzyskiwania mienia

Nierzetelne dane i nieadekwatne wskaźniki do pomiaru osiągnięcia celów Programu

Ocena efektywności⁵² Programu (diagnozowania, monitorowania i ewaluacji osiągniętych celów) dokonywana była za pomocą pięciu mierników, w tym wskaźnika rozpoczęcia wdrażania Programu (WRWP) oraz wskaźnika zakończenia wdrażania Programu (WZWP) w ujęciu rocznym, wyrażonego jako iloraz zadań rozpoczętych (bądź zakończonych) do wszystkich 25 zadań ujętych w Planie działań, wyrażonego w procentach. Ze sprawozdań z realizacji Programu wynika, iż w 2016 r. wskaźnik WRWP wyniósł 72% (przy planowanych 40%), a wskaźnik WZWP 0% (przy założonym poziomie 20%). Natomiast w 2017 r. wartości wskaźników kształtowały się odpowiednio na poziomie 88% (plan: 60%) oraz 4% (plan: 30%), a w 2018 r. na poziomie 100% oraz 16% (plan: 40%).

MSWiA nie prowadziło analiz wpływu na poziom wykazywanych danych faktu nakładania się zadań realizowanych przez podległe służby w obszarze odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, a wykonywanych w ramach ich ustawowych kompetencji. Działania wykazywane w ramach realizacji priorytetów programu przez poszczególne podmioty wynikały przede wszystkim bezpośrednio z ich ustawowego zakresu kompetencyjnego. Kwestia określenia poziomu realizacji zadań przez ABW, CBA oraz Służby Celno-Skarbowej wykraczała poza zakres zadań nadzorczych realizowanych w MSWiA. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie zapewnił wystarczającego wsparcia Ministrowi SWiA i nie wykorzystywał potencjału nadzorowanych przez siebie jednostek, chociażby pozyskania danych z sądów co do skuteczności procesu odzyskiwania mienia.

Gromadzone przez MSWiA dane i mierniki nie pozwalały na dokonanie obiektywnej oceny osiągnięcia celu Programu, polegającego na wzmocnieniu efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

⁵² Zastosowane pojęcie efektywności używane jest zgodnie z terminologią przyjętą w *Programie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*.

Wskaźniki stosowane do oceny efektywności procesu odzyskiwania mienia odnosiły się jedynie do wartości mienia zabezpieczonego w poprzednich latach, a nie do wartości obrazujących skalę zwalczanego zjawiska, np. szacunkowych rozmiarów przestępczego działania i wysokości generowanych przez nie strat. Jakość danych dotyczących odzyskanego mienia, stosowanych do obliczania wskaźników, była niedostateczna, dane były nieaktualne, nierzetelne (uzyskiwano różną wartość wskaźników, w zależności od źródła danych) i fragmentaryczne (ze względu na brak kompleksowego systemu ewidencji i zarządzania zabezpieczonym mieniem).

W trakcie kontroli rozważano modyfikację wskaźnika skuteczności (WS⁵³). Podstawą takiej modyfikacji miała być realizacja zadania nr 1 *Stworzenie jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat poniesionych przez budżet Państwa w wyniku przestępczości gospodarczej*, którego podmiotem wiodącym w realizacji jest Ministerstwo Finansów. W latach 2016-2018 w resorcie finansów (przy wsparciu Międzynarodowego Funduszu Walutowego) prowadzono prace związane z realizacją projektu *Metodyka szacowania luki VAT z podziałem na sekcje działalności gospodarczej*. Projekt został ukończony w czerwcu 2018 r. i opatrzony jest klauzulą niejawności, co uniemożliwia jego wykorzystanie w celu realizacji ww. zadania nr 1 (w trakcie kontroli trwały prace zmierzające do zniesienia klauzuli). Raport końcowy projektu przygotowany przez Ministerstwo Finansów zawiera rekomendację dotyczącą wdrożenia w Krajowej Administracji Skarbowej opracowanej metodyki szacowania poziomu luki VAT z podziałem na sekcje działalności gospodarczej, szacowania luki z częstotliwością trzyletnią, sformalizowania współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym. Od 2017 r. prowadzone są także prace nad projektem *Wdrożenie w Ministerstwie Finansów metodyki szacowania luki podatkowej VAT na poziomie makroekonomicznym*, a od maja 2018 r. trwają prace nad projektem *Metodyka szacowania luki w podatku dochodowym od osób fizycznych*, którego termin zakończenia ustalono na koniec 2020 r. W ramach zadania nr 1 Ministerstwo Finansów wystąpiło do Komisji Europejskiej o wsparcie techniczne i finansowe na realizację projektów *Metodyka szacowania luki w CIT* i *Metodyka szacowania luki w podatku akcyzowym*, których zakończenie również przewidziano na koniec 2020 r. Pełna realizacja zadania nr 1 Programu będzie możliwa dopiero w momencie zamknięcia tych projektów.

Brak aktualizacji
wskaźnika skuteczności
odzyskiwania mienia

Na potrzeby oceny efektywności *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020* Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Prokuratura Krajowa zostały zobowiązane (przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) do przekazania danych z Krajowego Rejestru Karnego oraz z SIP LIBRA na temat liczby aktów oskarżenia oraz prawomocnych orzeczeń według kategorii przestępstw wymienionych w mierniku nr 3 Programu⁵⁴. Założonym w Programie stanem prawidło-

⁵³ Wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia (WS) obliczany był jako iloraz sumy wartości mienia pochodzącego z przestępstw gospodarczych oraz wartości mienia zabezpieczonego u podejrzanych w kategorii przestępstw gospodarczych do wysokości strat spowodowanych przestępstwami w kategorii przestępstw gospodarczych i wyrażony w procentach.

⁵⁴ Liczba osób skazanych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądu w danym roku kalendarzowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wym była niemalejąca tendencja wskaźników w ramach całego okresu trwania Programu. Pomimo tego ustalono tendencję malejącą przyjętych wskaźników, które na koniec 2016 r. i 2017 r. wyniosły odpowiednio:

- z art. 286 § 1 kk (oszustwo) – 155,92% i 110,37%;
- z art. 297 § 1 kk (oszustwo kredytowe) – 35,28% i 27,51%;
- z art. 298 § 1 kk (oszustwo ubezpieczeniowe) – 32,05% i 19,78%;
- z art. 299 § 1,2,5,6 kk (pranie pieniędzy) – 214,28% i 121,05%;
- z art. 54-56 kks (uchylanie się od opodatkowania, firmanctwo⁵⁵, złożenie nieprawdziwej deklaracji podatkowej) – 176,88% i 175,95%.

Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie prowadził jednakże analiz w odniesieniu do przyczyn obniżania się tych wskaźników. Tendencja wzrostowa wskaźników wystąpiła dopiero na koniec 2018 r. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji Programu za 2018 r. liczba osób skazanych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądu do liczby aktów oskarżenia skierowanych do sądu w 2017 r. wyniosła odpowiednio: 116,88% dla oszustwa, 39,24% dla oszustwa ubezpieczeniowego, 124,86% dla prania pieniędzy, 208,84% dla uchylania się od opodatkowania, firmanctwa i złożenia nieprawdziwej deklaracji podatkowej. Brak było natomiast danych dotyczących oszustwa kredytowego.

do liczby aktów oskarżenia skierowanych do sądu w danym roku kalendarzowym, wg kwalifikacji zarzucanych czynów penalizowanych.

⁵⁵ Zatajenie działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek lub jej rzeczywistego rozmiaru. W wyniku popełnienia takiego czynu podatnik naraża Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na uszczuplenie podatku.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: *Czy funkcjonuje spójny i kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw zapewniający sprawne odzyskiwanie tego mienia?*

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe kontroli

1. Czy instytucje i służby planowały oraz podejmowały działania organizacyjne i prawne mające na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw?
2. Czy zasoby właściwych instytucji i służb były adekwatne do zadań w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, a realizacja tych zadań skutkowała wzrostem wartości odzyskiwanego mienia?
3. Czy działania podejmowane przez instytucje publiczne w zakresie współpracy i wymiany informacji, w tym na poziomie UE, przyczyniały się do usprawnienia systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw?
4. Czy rządowy Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw jest realizowany prawidłowo i rzetelnie?

Kontrolą objęto osiem jednostek, w tym: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prokuraturę Krajową, Komendę Główną Policji, Centralne Biuro Śledcze Policji, Komendę Główną Straży Granicznej, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Zakres podmiotowy

Przy doborze jednostek do kontroli zostały uwzględnione podmioty odpowiedzialne za stworzenie ram legislacyjnych i organizacyjnych dla przedmiotu kontroli, a także instytucje i służby odpowiedzialne za ujawnianie i zabezpieczanie mienia pochodzącego z przestępstw.

Przedmiotem kontroli był proces odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, tj. tymczasowego zajęcia, zabezpieczenia i egzekucji korzyści majątkowych pochodzących z przestępstw. Zakres kontroli prowadzonej przez NIK musiał ulec jednakże znacznemu ograniczeniu, ze względu na poszanowanie wyrażonej w *Konstytucji RP* zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 45 ust. 1 i 178 ust. 1). Kolejne ograniczenia uprawnień kontrolnych NIK wynikały z przyznanego prokuratorom atrybutu niezależności, wyrażonego w art. 7 ust. 1 ustawy – *Prawo o prokuraturze*, zasady tajności akt postępowania przygotowawczego⁵⁶ oraz ustaw szczegółowych regulujących dostęp do spraw w związku z prowadzonymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Poza obszarem badań kontrolnych pozostawały również czynności związane z egzekucją (wykonaniem) prawomocnych wyroków w zakresie majątkowym.

Zakres przedmiotowy

⁵⁶ Zasada tajności akt postępowania przygotowawczego przejawia się w tym, iż (zgodnie z treścią art. 156 § 5 kpk) w toku postępowania przygotowawczego akta udostępnia się stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym jedynie za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

ZAŁĄCZNIKI

Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁵⁷ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2016–2018. W zakresie działań i danych niezbędnych do dokonania ocen w badanych obszarach badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze. Czas trwania postępowań przygotowawczych i sądowych jest wypadkową wielu czynników. Przede wszystkim wyznacza go rodzaj, charakter i stopień złożoności danej sprawy, zakres prowadzonego postępowania dowodowego, obszerność materiału dowodowego, który należy poddać ocenie, trudności związane z przeprowadzeniem poszczególnych dowodów, w tym długotrwałe oczekiwanie na sporządzenie opinii przez biegłych sądowych, niestawiennictwo świadków, etc. Z tego względu w trakcie kontroli poddano analizie i interpretacji dane obejmujące lata 2014–2018. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 2 października 2018 r. do dnia 21 marca 2019 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy <i>o NIK</i> uzyskano informacje dotyczące organizacji systemu odzyskiwania mienia od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prokuratora Krajowego oraz Komendantów Głównych Policji i Straży Granicznej. W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. art. 29 ust. 2 lit. f ustawy <i>o NIK</i> , uzyskano informacje od Ministra Finansów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej oraz Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. <i>Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw</i> (P/18/037) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, w szczególności z uwagi implementowanie do polskiego porządku prawnego Dyrektywy 2014/42/UE znacznie poszerzającej możliwości organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw oraz jego konfiskaty. Kontrolę poprzedziła własna analiza ryzyka dotycząca m.in. modelu zwalczania przestępczości gospodarczej, która generuje ponad połowę wartości strat dla budżetu państwa.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych. Część dokumentacji postępowania kontrolnego, w tym wystąpienia pokontrolne dotyczące ABW i CBA, jest niejawna.

⁵⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

ZAŁĄCZNIKI

W wystąpieniach sformułowano łącznie dwa wnioski pokontrolne:

1) podjęcie działań zapewniających pozyskiwanie i gromadzenie kompletnych, integralnych i prawidłowych danych dotyczących stosowanych zabezpieczeń majątkowych, w celu dokonania rzetelnej analizy i oceny skuteczności prowadzonych postępowań zabezpieczających w Prokuraturze Krajowej;

2) wzmocnienie bieżącego nadzoru nad terminowością i prawidłowością wprowadzania danych do systemu CBD EWIDA w Straży Granicznej.

Z informacji o sposobie wykorzystania wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że sformułowane w wystąpieniach wnioski zostały przyjęte do realizacji.

Zgłoszone przez Prokuratora Krajowego zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zostały w części uwzględnione.

Zastrzeżenia
do wystąpień
pokontrolnych

W kontroli uczestniczył Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro
2.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Prokuratura Krajowa	Bogdan Świączkowski
3.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Joachim Brudziński
4.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Policji	gen. insp. Jarosław Szymczyk
5.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Centralne Biuro Śledcze Policji	nadinsp. Kamil Bracha
6.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Straży Granicznej	gen. dyw. SG Tomasz Praga
7.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	prof. dr hab. Piotr Pogonowski
8.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Centralne Biuro Antykorupcyjne	Ernest Bejda

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

W kontroli sformułowano łącznie osiem ocen w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	W formie opisowej	<p>Minister Sprawiedliwości podejmował w zakresie swojej właściwości działania przede wszystkim o charakterze legislacyjnym, zmierzające do poprawy efektywności mechanizmów służących pozabawianiu sprawców przestępstw i korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych;</p> <p>System pozyskiwania i przetwarzania ww. danych zapewniał realizację ustawowych zadań przez podmioty w nim uczestniczące, a prowadzone w Ministerstwie prace legislacyjne pozwoliły na stworzenie mechanizmów pozwalających na skuteczną identyfikację, zabezpieczenie i orzekanie przepadku mienia pochodzącego z przestępstw;</p> <p>Wprowadzona w 2017 r. nowelizacja przepisów Kodeksu karnego rozszerzyła możliwości stosowania instytucji przepadku, w szczególności przez możliwość orzeczenia przepadku przedsiębiorstwa służącego do popełnienia przestępstwa, choćby nie stanowiło własności sprawcy; rozszerzenie granic czasowych i przedmiotowych przepadku korzyści pochodzących z przestępstwa – domniemanie przestępczego pochodzenia mienia nabytego w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa, możliwość ustanowienia przez prokuratora zarządu przymusowego przedsiębiorstwa już w toku postępowania przygotowawczego oraz instytucję domniemania prawnego pozwalającą także na zastosowanie przepadku mienia wobec osoby trzeciej, której oskarżony przekazał majątek.</p>	<p>Minister nie korzystał z innych, pozostających w jego dyspozycji instrumentów pozwalających na dokonanie oceny faktycznej efektywności i poprawę procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw;</p> <p>Gromadzone w MS informacje dotyczące wykorzystania środków w postaci przepadku mienia były niepełne. Informacje dotyczące przypadków orzeczonych przy prawomocnych skazaniach dorosłych były bardzo ogólne, nie zawierały m.in. konkretnych artykułów, czy paragrafów Kodeksu karnego będących podstawą orzeczenia przepadku. W kartach karnych nie wskazywano także kwot zasądzonych przepadków;</p> <p>W celu zapewnienia skutecznego wypełnienia przez podległe lub nadzorowane organy i jednostki organizacyjne zadań dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny zawarł w dniu 15 września 2009 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Finansów porozumienie w sprawie współpracy. Jednakże postanowienia porozumienia nie były przez Ministra Sprawiedliwości realizowane, a pomimo zmian prawnych porozumienie to nie zostało zmienione ani uchylone.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Prokuratura Krajowa	W formie opisowej	<p>Prokurator Krajowy podejmował szereg inicjatyw mających na celu usprawnienie funkcjonowania systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, w szczególności koordynował proces tworzenia metodyki i zasad postępowania przy zabezpieczeniach majątkowych, współpracował też z innymi organami i służbami zaangażowanymi w ten proces, kierował wytyczne i polecenia do podległych jednostek organizacyjnych, podejmował działania legislacyjne związane z zabezpieczeniem majątkowym, a także zapewnił szkolenia dotyczące tych zagadnień;</p> <p>Prokuratura prowadziła bieżącą współpracę ze służbami, organami i instytucjami w ramach przyznanych kompetencji i zadań, m.in. w ramach ujawniania mienia zagrożonego przepadkiem;</p> <p>Prokuratura Krajowa wykonywała powierzone zadania w ramach realizacji rządowego Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 stosownie do posiadanych kompetencji i środków.</p>	<p>W ramach podejmowanych przez Prokuratora Krajowego działań mających na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, nie stworzono skutecznego systemu pozwalającego na dokonanie rzetelnej analizy efektywności działań związanych ze stosowanym zabezpieczeniem majątkowym i ocenę skuteczności tego procesu;</p> <p>Nie zakończono projektu pn. Zaprojektowanie, przygotowanie, wdrożenie rozbudowy Systemu Digitalizacji Akt (ISDA) zawierającego funkcjonalność obejmującą jednolitą ewidencję zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania tym mieniem. Po zakończeniu kontroli Prokurator Krajowy poinformował natomiast o ukończeniu modyfikacji systemu SIP Libra służącej gromadzeniu danych niezbędnych do zarządzania zabezpieczonym mieniem.</p>
3.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	W formie opisowej	<p>Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmował działania w zakresie planowania i organizacji systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, a także należycie realizował zadania związane z koordynacją Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020;</p> <p>Z inicjatywy Ministra problematyka z tego obszaru uwzględniona została w rządowych strategiach rozwoju RP, a także w rządowym Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020. Kwestie harmonogramu wdrażania tego Programu i jego realizacji były ujmowane w latach 2016–2018 w rocznych planach działalności Ministra SWIA oraz w sprawozdaniach z wykonania tych planów;</p> <p>Minister nadzorował i monitorował prace podejmowane w Komendzie Głównej Policji, mające na celu podniesienie efektywności zarówno struktur Policji zwalczających przestępczość gospodarczą, jak i związanych z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z takiej działalności;</p> <p>W okresie objętym kontrolą Minister wykonywał – w imieniu Rady Ministrów – zadania związane z koordynacją Programu. Zadania te realizował przy pomocy Międzyresortowego Zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji Programu.</p>	<p>Minister, w ramach koordynacji Programu, dokonywał oceny jego efektywności za pomocą pięciu mierników, w tym wskaźnika skuteczności odzyskiwania mienia. Nie miał on jednak wiedzy o kluczowym aspekcie niezbędnym do wyliczenia tego wskaźnika, tj. katalogu przestępstw gospodarczych, co w praktyce uniemożliwiło merytoryczną weryfikację danych wykorzystanych do jego wyliczenia i w konsekwencji wyjaśnienie ewentualnej dynamiki zmian wartości tego wskaźnika.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Komenda Główna Policji	W formie opisowej	<p>Komendant Główny Policji podejmował w zakresie swojej właściwości należyte działania, zmierzające do zapewnienia prawidłowej organizacji procesu i realizacji zadań Policji związanych z identyfikacją korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem;</p> <p>Komendant inicjował działania na rzecz poprawy efektywności ujawniania mienia pochodzącego z przestępstw, polegające m.in. na rozszerzeniu dostępu Policji do danych objętych tajemnicami ustawowo chronionymi, zapewnieniu ram współdziałania z organami celno-skarbowymi.</p> <p>Komendant postulował także zmiany prawne związane z ustanowieniem systemu motywacyjnego dla policjantów i przedstawicieli innych organów i służb bezpośrednio uczestniczących w procesie odzyskiwania mienia, a także wdrożyć rozwiązania umożliwiające rozwój kompetencji zawodowych policjantów w badanym obszarze;</p> <p>Komendant Główny uczestniczył w organizowaniu współpracy i wymiany informacji z organami ścigania i służbami, w tym na poziomie Unii Europejskiej. KGP realizowała powierzone jej zadania krajowego biura do spraw odzyskiwania mienia, prowadząc wymianę informacji pomiędzy jednostkami krajowym i zagranicznymi;</p> <p>Komendant podejmował odpowiednie działania na rzecz realizacji przypisanych Policji priorytetów Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przestępczości Gospodarczej na lata 2015–2020.</p>	<p>Problematyka odzyskiwania mienia stanowiła w okresie objętym kontrolą jedno z kluczowych zadań ujętych w Priorytetach i planach działalności Komendanta Głównego Policji, a także podlegała ścisłemu monitorowaniu na szczeblu centralnym. Jednak w ocenie NIK działania monitorujące były obarczone pewnymi wadami wpływającymi na ich ograniczoną skuteczność. W szczególności zwrócono uwagę na sposób definiowania celów i mierników wykorzystywanych do oceny skuteczności działań Policji w tej kwestii, wykorzystania gromadzonych w Policji danych oraz dostępnych narzędzi monitorowania aktywności i prawidłowości działań policjantów;</p> <p>Zidentyfikowano niespójność danych przekazywanych opinii publicznej, dotyczących skuteczności działań Policji w wykrywaniu i odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw. Przyczyną powstania rozbieżności było m.in. wykorzystanie do tych celów nieporównywalnych z uwagi na swoją specyfikę danych gromadzonych w różnych systemach policyjnych;</p> <p>Komendant Główny Policji wielokrotnie wskazywał na potrzebę wyodrębnienia odpowiednich struktur na poziomie regionalnym, ujednoczenie ich działań, wzmocnienie kadrowe, oraz wzmocnienie mechanizmów nadzoru na szczeblu centralnym w Policji. Jednak ze względu na powiązanie problematyki odzyskiwania mienia z szerszym i bardziej złożonym projektem dotyczącym zmian struktur zwalczania przestępczości gospodarczej w Policji, w okresie objętym kontrolą planowane zmiany nie zostały wprowadzone. W wyniku kontroli NIK Komendant Główny Policji wydał polecenie utworzenia do dnia 31 marca 2019 r. etatowych komórek ds. odzyskiwania mienia w postaci sekcji i zespołów na poziomie komend wojewódzkich Policji.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Centralne Biuro Śledcze Policji	W formie opisowej	<p>Komendant CBŚP właściwie realizował zadania w zakresie planowania i organizacji systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw w latach 2016–2018;</p> <p>Funkcjonowała przejrzysta struktura koordynacji problematyki ujawniania i zabezpieczenia mienia, zdiagnozowane zostały ograniczenia jej funkcjonalności i w okresie objętym kontrolą podejmowano działania na rzecz jej wzmocnienia, w tym określenia jej formalnych ram aktem prawa wewnętrznego;</p> <p>W realizacji działań CBŚP na rzecz ujawniania lub zabezpieczania mienia sprawców przestępstw wykorzystywane były dostępne instrumenty współpracy, w tym wymiany informacji, na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Komendant CBŚP podejmował także działania w zakresie monitorowania warunków współdziałania z organami skarbowymi (celno-skarbowymi), w tym w związku ze zmianami organizacyjnymi tych organów, i podjął w niezbędnym zakresie działania na rzecz zapewnienia ram tej współpracy;</p> <p>Komendant CBŚP uczestniczył w realizacji rządowego Programu zapobiegania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 pomimo braku wyznaczenia Komendantowi wprost roli w zakresie wdrażania priorytetów tego Programu pozostających we właściwości Policji;</p> <p>Komendant CBŚP pozyskał środki finansowe z rezerwy celowej na realizację zadań związanych z wdrażaniem Programu i wykorzystał je zgodnie z przeznaczeniem.</p>	<p>Nikie wykorzystywanie w poszczególnych zarządach CBŚP nowych instrumentów prawnych wprowadzonych przepisami ustawy o tzw. konfiskacie rozszerzonej w 2017 r., co wpłynęło na skuteczność służby śledczej w ujawnianiu składników majątkowych sprawców przestępstw w celu objęcia ich zabezpieczeniem majątkowym;</p> <p>Stwierdzona tendencja wzrastającego udziału wartości zabezpieczeń majątkowych wynikających z własnej aktywności Prokuratury w prezentowanych przez Biuro danych o wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez CBŚP budziła wątpliwości co do rzetelnego prezentowania przez Komendanta CBŚP danych o wynikach Biura w tym zakresie;</p> <p>Brak wzmocnienia kadrowego pionu do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej CBŚP, kluczowego dla wyników Biura w zakresie ujawniania i zabezpieczania mienia, co wynikało z uzależnienia rozstrzygnięć w tej kwestii od decyzji Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Komenda Główna Straży Granicznej	W formie opisowej	<p>Komendant Główny Straży Granicznej prawidłowo realizował zadania dotyczące zabezpieczeń majątkowych i tymczasowego zajęcia mienia ruchomego;</p> <p>Komendant podejmował należyte działania w celu zapewnienia prawidłowej organizacji procesu i realizacji zadań SG w zakresie identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem;</p> <p>W Komendzie ustalono i realizowano zasady zapewniające przepływ informacji oraz współpracę SG z organami ścigania, organami skarbowymi i innymi służbami w przedmiocie objętym kontrolą;</p> <p>Przypisano odpowiednie zadania oraz udział funkcjonariuszy SG w realizacji Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.</p>	<p>Straż Graniczna nie wykorzystywała w pełni mechanizmów prawnych pozwalających na skuteczne pozabawianie sprawców przychodów z popełnianych przestępstw.</p> <p>W szczególności zwrócono uwagę na istnienie samoistnej podstawy uzyskiwania informacji w trybie art. 10c ustawy o Straży Granicznej, o czym świadczy fakt, że wszystkie wnioski złożone w okresie objętym kontrolą przez SG, w trybie art. 10c ust. 4–5 tej ustawy zostały uwzględnione przez właściwy sąd;</p> <p>Dane dotyczące zabezpieczeń majątkowych nie były wprowadzane na bieżąco do Centralnej Bazy Danych Straży Granicznej (CBD EWIDA), przez co informacje zawarte w tym systemie nie odzwierciedlały faktycznej wartości zabezpieczonego mienia. Ustalenia te nie wpłynęły jednak w zasadniczy sposób na sformułowaną ocenę kontrolowanej działalności, ponieważ stwierdzone rozbieżności zostały niezwłocznie skorygowane w toku czynności kontrolnych.</p>
7.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	W formie opisowej	Wystąpienie opatrzone klauzulą „tajne”.	
8.	Centralne Biuro Antykorupcyjne	W formie opisowej	Wystąpienie opatrzone klauzulą „poufne”.	

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Użyte w tytule oraz celach kontroli sformułowanie system odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw należy rozumieć, jako procesy obejmujące ujawnianie/identyfikację, zabezpieczanie oraz konfiskatę/przepadek mienia i korzyści pochodzących z działalności przestępczej⁵⁸. Systemowe ujęcie tematu kontroli z jednej strony zapewniało możliwość zbadania kluczowych elementów tego procesu, tj.: strategii (cele, priorytety, plan działania i mierniki jego wykonania), podziału kompetencji i koordynacji działań, także w zakresie współpracy międzynarodowej, budowy kompetencji (doboru kadr i szkoleń) oraz jego finansowania. Z drugiej strony podejście to odpowiadało realnemu schematowi procesu odzyskiwania mienia, w tym podziałowi ról pomiędzy jego uczestników. I tak: Policja, ABW, Straż Graniczna, CBA, ŻW i KAS (Służba Celno-Skarbowa) ujawniają/identyfikują składniki majątkowe sprawców przestępstw w ramach prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych i postępowań przygotowawczych prowadzonych w zakresie swych właściwości. W sytuacjach wymagających natychmiastowego działania służby te dokonują tymczasowego zajęcia mienia (gdy istnieje obawa jego usunięcia⁵⁹). Dalej, prokuratura na wniosek uprawnionego organu lub z własnej inicjatywy w ramach postępowania przygotowawczego stosuje tzw. zabezpieczenie majątkowe (czyli tymczasowy zakaz przekazywania, niszczenia, przetwarzania, przemieszczania mienia lub rozporządzania nim) w celu zapewnienia możliwości wyegzekwowania orzeczenia w zakresie grzywny, środków karnych, przepadku lub środków kompensacyjnych⁶⁰. W końcu sąd w wyroku ostatecznie pozbawia sprawcę korzyści i mienia pochodzącego z działalności przestępczej.

Ramy prawne procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw tworzą w pierwszej kolejności ratyfikowane przez Polskę konwencje, poczynając od *Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa*, sporządzonej w Strasburgu dnia 8 listopada 1990 r.⁶¹, po *Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowaniu terroryzmu*, sporządzoną w Warszawie dnia 16 maja 2005 r.⁶² Kluczowe znaczenie odgrywają też dyrektywy i decyzje Parlamentu i Rady UE w zakresie przeciwdziałania i zwalczania poważnej przestępczości (zorganizowanej, finansowej), w tym konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstw, które tworząc obowiązek wdrożenia (transpozycji),

Definicja systemu odzyskiwania mienia

Ramy prawne procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

⁵⁸ W przepisach zarówno unijnych, jak i w prawie polskim nie występuje definicja pojęcia odzyskiwania mienia. Treść decyzji 2007/845/WSiS wskazuje, że pojęcie to odnosi się do procesu/systemu (zbioru przepisów, zasad działania i czynności), których efektem ma być pozbawienie sprawców przestępstw korzyści i mienia pochodzącego z przestępstw w wyniku konfiskaty. Termin mienie odzyskane używany jest jednak w przygotowywanych corocznie przez MSWiA raportach o stanie bezpieczeństwa w Polsce oraz dokumentach rządowych, jak wspomniana wyżej Strategia Sprawne Państwo 2020, czy rządowy Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020.

⁵⁹ Art. 295 § 1 kpk.

⁶⁰ Art. 293 § 2 kpk.

⁶¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394.

⁶² Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028, ze zm.

poprzez przyjęcie przepisów krajowych, bezpośrednio wpływają na obowiązujący w Polsce porządek prawny. Należy w szczególności wymienić decyzję Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. *dotyczącą współpracy pomiędzy krajowymi biurami ds. odzyskiwania mienia państw członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem*, która zobowiązywała państwa członkowskie do utworzenia krajowych biur ds. odzyskiwania mienia, w celu usprawnienia identyfikowania i wykrywania tego mienia i korzyści oraz usprawnienia współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami UE na ich temat. Współpraca ta odbywa się na zasadach i warunkach określonych w ustawie z dnia 16 września 2011 r. *o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*⁶³. Bardzo istotne znaczenie ma także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. *w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej*, która rozszerzyła zakres wcześniejszych decyzji ramowych w celu poprawy skuteczności istniejących systemów konfiskaty. Transpozycja przepisów dyrektywy do polskiego porządku prawnego nastąpiła na podstawie ustawy *o konfiskacie mienia* z mocą obowiązywania od dnia 27 kwietnia 2017 r. Należy zatem zwrócić uwagę, że w okresie objętym kontrolą obowiązywały w pewnym zakresie dwa stany prawne.

Zabezpieczenie majątkowe stosowane jest w celu zapewnienia możliwości wykonania przyszłego orzeczenia w zakresie między innymi kar i środków o charakterze majątkowym. Przy czym, z uwagi na fakt, że zabezpieczenie majątkowe wkracza w sferę praw obywatelskich – może być stosowane w wypadkach, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia, wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione. Możliwość zastosowania zabezpieczenia majątkowego przewidują zarówno przepisy *Kodeksu postępowania karnego* – od art. 291 do art. 295, jak również przepisy *Kodeksu karnego skarbowego* od art. 131 do 132a (a także przez odesłanie z art. 113 kks do przepisów *Kodeksu postępowania karnego*). Powołane regulacje prawne określają między innymi podstawy dokonania zabezpieczenia majątkowego, sposób wykonania zabezpieczenia majątkowego, właściwość organów do wydania postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego, sposób wydania postanowienia i tryb jego zaskarżenia. W tym miejscu, należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*, w którym została wyrażona zasada proporcjonalności w ograniczaniu wolności i praw jednostki. Przy czym należy wskazać na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2004 r., w którym uznał on, że zabezpieczenie majątkowe nie narusza art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*, albowiem tymczasowa uciążliwość, która spotyka oskarżonego, ma na celu realizację jednego z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie wykonalności wyroków sądowych⁶⁴.

⁶³ Dz. U. z 2018 r., poz. 484.

⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2004 roku, sygn. akt SK 10/04, OTK ZU 8A/2004.

Ingerencja w prawo własności i inne prawa majątkowe wynikające z ustanowienia na nich zabezpieczenia odpowiada standardom wskazanym w art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP*. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zabezpieczenie jest bowiem przewidziane w ustawie i z całą pewnością nie narusza istoty praw, których dotyczy. Oznacza ono zaledwie czasowe ograniczenie dysponowania własnością czy innym prawem majątkowym. Zagwarantowanie egzekucji wyroków sądowych jest jednak elementarnym warunkiem porządku publicznego w państwie.

Podstawy dokonania zabezpieczenia majątkowego zostały wskazane w art. 291 § 1 kpk oraz w art. 131 § 1 kks. W myśl przepisu art. 291 § 1 kpk w razie zarzucenia oskarżonemu popełnienia przestępstwa, za które lub w związku z którym można orzec:

- grzywnę,
- świadczenie pieniężne,
- przepadek,
- środek kompensacyjny,
- zwrot pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości może z urzędu nastąpić zabezpieczenie wykonania tego orzeczenia na mieniu oskarżonego lub na mieniu, o którym mowa w art. 45 § 2 kk, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione.

Stosownie do brzmienia art. 291 § 2 kpk zabezpieczenie wykonania orzeczenia określonego w art. 291 § 1 pkt 3 lub 5, czyli przepadku lub zwrotu pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości, może nastąpić również na mieniu:

- osoby fizycznej, o której mowa w art. 44a kk, lub
- osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, o której mowa w art. 45 § 3 kk, lub
- na mieniu, które podlegałoby przepadkowi na podstawie art. 45a § 1 kk lub 2 kk oraz art. 33 § 3, art. 43 § 1 lub 2 lub art. 43a kks.

Przepis art. 291 § 2a kpk stanowi natomiast, że zabezpieczenie wykonania orzeczenia zwrotu korzyści majątkowej albo jej równowartości lub orzeczenia przepadku świadczenia albo jego równowartości wobec podmiotu zobowiązanego określonego w art. 91a kpk, może z urzędu nastąpić na mieniu tego podmiotu.

Z urzędu może także nastąpić na mieniu oskarżonego zabezpieczenie wykonania orzeczenia o kosztach sądowych, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia w tym zakresie będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione, stosownie do brzmienia art. 291 § 3 kpk.

Zgodnie z art. 113 § 1 kks w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy *Kodeksu postępowania karnego*, jeżeli przepisy kks nie stanowią inaczej.

Na mocy ogólnego odesłania z art. 113 § 1 kks do art. 291 kpk, zabezpieczenia majątkowego można dokonać na poczet:

- grzywny,
- zwrotu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości (art. 291 § 1 kpk w zw. z art. 113 § 1 kks),
- orzeczenia o kosztach sądowych (art. 291 § 3 kpk w zw. z art. 113 § 1 kks).

A nadto, stosownie do brzmienia art. 131 § 1 kks, który to przepis poszerza zakres zabezpieczenia majątkowego, w razie popełnienia przestępstwa skarbowego można zabezpieczyć wykonanie także:

- środka karnego, o którym mowa w art. 22 § 2 pkt 2–4a kks, czyli: przepadku przedmiotów, ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, przepadku korzyści majątkowej i ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku korzyści majątkowej,
- obowiązku zwrotu korzyści majątkowej oraz
- uiszczenia należności publicznoprawnej uszczuplonej czynem zabronionym.

W myśl art. 20 § 1 kks do przestępstw skarbowych nie mają zastosowania przepisy części ogólnej i rozdziału XXXVIII *Kodeksu karnego*, z zastrzeżeniem § 2 tegoż artykułu, który wymienia enumeratywnie przepisy *Kodeksu karnego*, mające zastosowanie do przestępstw skarbowych. Wśród wymienionych przepisów *Kodeksu karnego*, nie ma art. 44a kk, który odnosi się do przepadku przedsiębiorstwa, w związku z czym w razie popełnienia przestępstwa skarbowego nie może być orzeczony przepadek przedsiębiorstwa. W konsekwencji, w razie popełnienia przestępstwa skarbowego, nie jest możliwe dokonanie zabezpieczenia majątkowego na poczet przepadku przedsiębiorstwa, jak również naprawienie szkody lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, nawiązka lub świadczenie pieniężne. Wskazane zarówno w art. 291 § 1 i § 3 kpk oraz art. 131 § 1 i § 3 kks, zakresy zabezpieczenia nie wykluczają się wzajemnie i możliwe jest ujęcie w jednym postanowieniu więcej niż jednej kary lub świadczenia pieniężnego, czy też innego rodzaju środka.

Organy systemu odzyskiwania mienia

System odzyskiwania mienia oparty jest na trzech filarach. Filar centralny stanowi Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, wzmocniony dwoma filarami pomocniczymi, usytuowanymi w ramach Prokuratury Krajowej i Policji wraz z innymi organami o uprawnieniach Policji, o których mowa w art. 312 kpk, tj. organom Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowej Administracji Skarbowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Żandarmerii Wojskowej.

Minister Sprawiedliwości

Minister Sprawiedliwości łączy sprawowanie *zewnątrznego nadzoru administracyjnego* z szerokimi uprawnieniami organizacyjnymi i legislacyjnymi. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny kreuje politykę karną państwa, w tym odpowiada za przygotowanie propozycji zmian legislacyjnych kluczowych dla funkcjonowania sądownictwa. Na podstawie art. 9a § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów*

*powszechnych*⁶⁵ zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Nadzór administracyjny nad Sądami obejmuje sprawność postępowań, sprawozdawczość, ponadto Minister Sprawiedliwości określa w drodze rozporządzenia, regulamin urzędowania sądów powszechnych oraz zasady biurowości sądowej (tzw. instrukcja sądowa, regulująca m.in. sprawozdawczość statystyczną). Łącznie, uprawnienia te dają ministrowi niezwykle szeroki wachlarz narzędzi oddziaływania na funkcjonowanie i efektywność sądów powszechnych, które orzekają o przypadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa oraz korzyści majątkowych uzyskiwanych bezpośrednio lub pośrednio z popełnianych przestępstw. Zgodnie z art. 13 § 1 ustawy *Prawo o prokuraturze*, Prokurator Generalny (Minister Sprawiedliwości) osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego kieruje Prokuraturą, w tym wydaje wiążące wytyczne dla wszystkich organów prowadzących postępowania przygotowawcze

Prokurator Krajowy koordynuje pracę powszechnych jednostek prokuratury prowadzących i nadzorujących postępowania przygotowawcze w sprawach karnych, w tym w zakresie problematyki zabezpieczeń majątkowych. Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Swoje obowiązki Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują m.in. przez:

Prokurator Krajowy

- prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami;
- podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę;
- prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania oraz współpracę z jednostkami naukowymi w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych, pochodzących z prowadzonych lub nadzorowanych na podstawie ustawy postępowań oraz z udziału w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia lub innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę, przekazywanie danych i wyników analiz właściwym organom, w tym organom innego państwa, jeżeli przewiduje to ustawa lub umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską;
- koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe;

⁶⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.

- współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa.

Do zadań Prokuratury Krajowej na podstawie art. 17 § 2 *Prawa o prokuraturze* należy m.in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych, sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach regionalnych, koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury, prowadzenie wizytacji prokuratur regionalnych, i prowadzenie centralnej bazy opinii prawnych oraz bazy wytycznych i zarządzeń Prokuratora Generalnego. Prokurator Krajowy jest odpowiedzialny za realizację kluczowego dla procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw priorytetu Programu – opracowanie jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia.

Policja Policja, jako organ postępowania przygotowawczego, przeprowadza czynności dowodowe, podejmuje czynności procesowe i wydaje decyzje w celu realizacji zadań procesu karnego. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*⁶⁶ w art. 14 ust. 2 nakłada na Policję obowiązek wykonywania poleceń prokuratora w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Z art. 15 ust. 1 *kpk* wynika, że prokurator jako nadrzędny organ procesowy nad Policją jest uprawniony do wydawania jej wiążących poleceń. Podległość Policji (także innych organów) wobec prokuratora ma charakter czysto procesowy.

Szczególne role Policji w systemie odzyskiwania mienia wynika w szczególności z nałożenia na Komendę Główną Policji obowiązku realizacji zadań krajowego biura do spraw odzyskiwania mienia⁶⁷, o którym mowa w *decyzji Rady UE 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r.*⁶⁸ Komendant Główny Policji wyznaczył do realizacji tego zadania Biuro Kryminalne KGP, w ramach którego przypisane zostało Wydziałowi do spraw Odzyskiwania Mienia. Do zadań WOM⁶⁹ należał także nadzór nad realizacją przez jednostki i komórki organizacyjne Policji w terenie zadań związanych z wykrywaniem i identyfikowaniem mienia pochodzącego z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. Policja odpowiada również za realizację kilku priorytetów Programu, w tym dotyczącego zwiększenia funkcjonalności KBOM.

⁶⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.

⁶⁷ Zadanie określone w art. 145k ust. 1 ustawy *o Policji*.

⁶⁸ W art. 1 ust. 1.

⁶⁹ Zadania WOM określone zostały przez Dyrektora Biura Kryminalnego KGP w decyzji nr 1 z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie *szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Kryminalnego KGP, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcami oraz katalogu zadań komórek organizacyjnych* (niepublikowana).

ZAŁĄCZNIKI

Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji kieruje i nadzoruje jednostkę organizacyjną Policji służby śledczej realizującą zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym o charakterze ekonomicznym.

Centralne Biuro
Śledcze Policji

Komendant Główny Straży Granicznej kieruje prowadzonymi przez Straż Graniczną działaniami w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępczości transgranicznej w zakresie swojej właściwości, w tym m.in. przestępstw i wykroczeń skarbowych wymienionych w art. 134 § 1 pkt 1 kks oraz przestępstw i wykroczeń pozostających w związku z przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy. Straż Graniczna jest jednym z podmiotów współuczestniczących w realizacji priorytetów Programu, w tym dotyczących zwiększenia efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Straż Graniczna

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, mając uprawnienia procesowe, zajmuje się wykrywaniem najpoważniejszych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa i jego porządek konstytucyjny oraz ściganiem ich sprawców. W tym zakresie funkcjonariusze Agencji mogą stosować czynności o charakterze procesowym analogiczne do podejmowanych przez Policję, do których zalicza się: zatrzymywanie, przeszukiwanie i legitymowanie osób, stosowanie środków przymusu bezpośredniego i kontroli osobistej oraz przeszukiwanie pomieszczeń. Do zadań ABW na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*⁷⁰ należy m.in. ujawnianie mienia zagrożonego przypadkiem w związku z przestępstwami pozostającymi we właściwości tej służby. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zgodnie z postanowieniami *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020* odpowiada za rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa oraz ściganie ich sprawców. ABW jest jednym z podmiotów współuczestniczących w realizacji priorytetów Programu, w tym dotyczących zwiększenia efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Agencja Bezpieczeństwa
Wewnętrznego

Do zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie jego właściwości (zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa) należy przede wszystkim rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw (wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*⁷¹) oraz ściganie ich sprawców. CBA wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w kpk oraz kkw. CBA jest także jednym z podmiotów współuczestniczących w realizacji priorytetów Programu. Rolą CBA w procesie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw jest ujawnianie w ramach prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych

Centralne Biuro
Antykorupcyjne

⁷⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2387, ze zm.

⁷¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2104, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

i postępowań przygotowawczych składników majątkowych sprawców przestępstw. Po nowelizacji ustawy o CBA dokonanej przepisami ustawy o *konfiskacie mienia*, takie zadanie zostało wprost przypisane Biuru w art. 2 ust 1 pkt 1a.

Żandarmeria Wojskowa

Do podstawowych zadań Żandarmerii Wojskowej należy w szczególności wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych, zgodnie z właściwością podmiotową ŻW, ujawnianie i ściganie ich sprawców oraz ujawnianie i zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń. ŻW posiada uprawnienia m.in. wobec żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, wobec osób cywilnych, tj.: pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych, osób niebędących żołnierzami, jeżeli współdziałają z wyżej wymienionymi żołnierzami lub osobami cywilnymi w popełnieniu czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary albo też jeżeli dokonują czynów zagrażających dyscyplinie wojskowej albo czynów przeciwko życiu lub zdrowiu żołnierza albo mieniu wojskowemu. Zadania te mogą być realizowane w formie działalności prewencyjnej, operacyjno-rozpoznawczej oraz dochodzeniowo-śledczej.

Krajowa Administracja Skarbowa

Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą przede wszystkim zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych. Do zadań KAS należy m.in. rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 258, art. 270, art. 271, art. 273 oraz w art. 286 § 1 kk, w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej, zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS; rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w: art. 228–231 kk, popełnionych przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszy, w związku z wykonywaniem czynności służbowych; art. 229 kk, popełnionych przez osoby niezatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo niebędące funkcjonariuszami, w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszy; art. 190, art. 222, art. 223 i art. 226 kk, skierowanych przeciwko osobom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszom podczas pełnienia obowiązków służbowych lub w związku z ich pełnieniem – oraz zapobieganie tym przestępstwom i ściganie ich sprawców.

Czynności dochodzeniowo-śledcze

Organy które posiadają uprawnienia procesowe, w celu zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstw, wykonują czynności dochodzeniowo-śledcze określone przepisami kpk, w tym również czynności na polecenie sądu i prokuratora. Funkcjonariusze tych służb mogą stosować czynności o charakterze procesowym analogiczne do podejmowanych przez Policję, do których zalicza się: zatrzymywanie, przeszukiwanie i legitymowanie osób, stosowanie środków przymusu bezpośredniego i kontroli osobistej oraz przeszukiwanie pomieszczeń.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze

W celu ujawnienia mienia zagrożonego przypadkiem funkcjonariusze Policji i innych służb policyjnych posiadających uprawnienia procesowe (Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa) oraz niektórych służb specjalnych

(Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne), mogą stosować czynności operacyjno-rozpoznawcze. Są to przewidziane prawem działania umożliwiające uzyskiwanie w sposób niejawnym danych o osobach, miejscach lub zdarzeniach. W sytuacji, w której inne czynności operacyjno-rozpoznawcze okazują się nieskuteczne oraz w przypadkach szczególnie groźnych przestępstw, funkcjonariusz mogą korzystać z takich środków specjalnych jak, kontrola operacyjna (kontrola korespondencji, podsłuch), niejawnie nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa (tzw. zakup kontrolowany), niejawnie nadzorowanie wytwarzania przedmiotów przestępstwa, ich przemieszczania i przechowywania oraz obrotu nimi (tzw. przesyłka niejawnie kontrolowana).

W związku z wejściem w życie przepisów *ustawy o konfiskacie mienia* na podstawie zmienionych przepisów:

- art. 19 ust. 1 *ustawy o Policji*,
- art. 31 ust. 1 *ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*,
- art. 5 ust. 1 i art. 27 ust. 1 *ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*,
- art. 9e ust. 1 *ustawy o Straży Granicznej*,
- art. 2 ust. 1 i art. 17 ust. 1 *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*,
- art. 5 ust. 1 *ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*,
- art. 2 ust. 1 i art. 118 ust. 1 *ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*,

służby, których dotyczą wymienione ustawy uzyskały możliwość stosowania kontroli operacyjnej w celu ujawnienia mienia zagrożonego przypadkiem.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, sporządzona w Strasburgu dnia 8 listopada 1990 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394).
2. Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 165 poz. 1028, ze zm.).
3. Statut Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, przyjęty w Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1758).
4. Oświadczenie Rządowe z dnia 24 września w sprawie mocy obowiązującego Statutu Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, przyjętego we Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1759).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz. Urz. UE L 135 z 24.05.2016, s. 53).
6. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014, s. 39).
8. Decyzja ramowa Rady 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa (Dz. Urz. UE L 182 z 5.07.2001).
9. Decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych (Dz. Urz. UE L 196 z 2.08.2003).
10. Decyzja ramowa Rady 2005/212/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa (Dz. Urz. UE L 68/49 z 15.03.2005).
11. Decyzja ramowa Rady 2006/783/WSiSW z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty (Dz. Urz. UE L 328/59 z 24.11.2006).
12. Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 386 z 29.12.2006, s. 89).

13. Decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. *dotycząca współpracy pomiędzy krajowymi biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem* (Dz. Urz. UE L 332 z 18.12.2007, s. 103).
14. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. *o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 768).
20. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.).
21. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 52, ze zm.).
22. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2019 r. poz. 740).
23. Ustawa z dnia 6 czerwca 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.).
24. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 147, ze zm.).
25. Ustawa z dnia 22 maja 2012 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1920, ze zm.).
26. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104, ze zm.).
27. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.).
28. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).
29. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 44, ze zm.).
30. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. *o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 484, ze zm.).
31. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Dz. U. poz. 723, ze zm.).
32. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
33. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2019 r. poz. 900).
34. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

35. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 649, ze zm.).
36. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 742).
37. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1206, ze zm.).
38. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. *w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 69, ze zm.)
39. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2012 r. *w sprawie sposobu wymiany informacji między punktem kontaktowym a podmiotami uprawnionymi oraz organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej* (Dz. U. poz. 505.).
40. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2015 r. *w sprawie informacji z systemu teleinformatycznego ministra właściwego do spraw finansów publicznych w postępowaniu karnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 491).
41. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. *w sprawie programu badań statystyki publicznej na rok 2018* (Dz. U. poz. 2471).
42. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2016 r. *w sprawie przetwarzania informacji przez Policję* (Dz. U. poz. 1091, ze zm.), uchylone z dniem 27 sierpnia 2018 r.
43. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
44. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. *w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Straży Granicznej informacji o osobie, uzyskanych w wyniku prowadzenia przez uprawnione organy, służby i instytucje czynności operacyjno-rozpoznawczych lub kontroli operacyjnej* (Dz. U. poz. 284).
45. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. *w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji* (Dz. U. Nr 126 poz. 877, ze zm.).
46. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 września 2014 r. *w sprawie nagród i zapomóg dla policjantów oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1314, ze zm.).
47. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2012 r. *w sprawie określenia wzoru zaświadczenia stosowanego w razie wystąpienia do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie orzeczenia przepadku* (Dz. U. z 2012 r. poz. 288).
48. Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. *w sprawie przyjęcia „Strategii Sprawne Państwo 2020”* (M.P. poz. 136).
49. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

50. Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020* (M.P. poz. 1069).
51. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie *przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (M.P. poz. 260).
52. Zarządzenie nr 122 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie *utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”* (M.P. z 2017 r. poz. 863).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Prokurator Krajowy
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
12. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP
13. Komisja do Spraw Służb Specjalnych Sejmu RP
14. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
15. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

6.4. Stanowisko Ministrów i Prokuratora Krajowego do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

BM-VI.0910.1.2019

Warszawa, dnia 04 grudnia 2019 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezese

stosownie do dyspozycji art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko Ministra Sprawiedliwości do „Informacji o wynikach kontroli *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw*”.

„Informacja o wynikach kontroli”, analogicznie jak „Wystąpienie pokontrolne” Najwyższej Izby Kontroli z niezrozumiałych przyczyn pomija istotny problem i nie opisuje szerszego, historycznego kontekstu prac nad rozwiązaniami prawnymi zapewniającymi skuteczną walkę z przestępczością. Jako punkt początkowy analizy przyjęto rok 2009. Tymczasem już w roku 2006 Ministerstwo Sprawiedliwości pod kierownictwem Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, pana Zbigniewa Ziobro przygotowało projekt ustawy regulującej instytucję tzw. konfiskaty rozszerzonej. Z niewyjaśnionych przyczyn projekt został jednak zarzucony przez rząd koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Następnie, na forum europejskim Poseł do Parlamentu Europejskiego pan Zbigniew Ziobro podejmował konsekwentne działania zmierzające w kierunku określenia ram prawnych pozwalających na efektywną walkę z przestępczością, także w wymiarze transgranicznym, poprzez konfiskatę mienia pochodzącego z czynów zabronionych. Wysiłki te doprowadziły do przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej. Nie można jednak pomijać faktu, że ówczesny polski rząd przedstawił negatywne stanowisko względem tej inicjatywy na posiedzeniu Rady Ministrów Unii Europejskiej.

¹ Dz. U. z 2019r. poz. 489.
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
tel.: +48 22 52 12 888, www.ms.gov.pl

Sytuacja uległa diametralnej zmianie po objęciu władzy przez Koalicję Zjednoczonej Prawicy w listopadzie 2015 roku. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny pan Zbigniew Ziobro w reakcji na wieloletnie zaniechania w tej dziedzinie podjął zdecydowane działania zmierzające, po pierwsze, do implementacji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/42/UE, a następnie do opracowania kolejnych regulacji prawnych pozwalających na prowadzenie skutecznej walki o odzyskiwanie majątków, których źródłem była działalność przestępcza.

Biorąc pod uwagę powyższy kontekst nie można w pełni odpowiedzialnie forsować tezy na temat rzekomych zaniechań, braku współpracy, słabości systemowych i organizacyjnych, które przypisano w szczególności aktualnie sprawującym władzę. W istocie przez ostatnie cztery lata starano się po raz pierwszy angażować wszystkie niezbędne zasoby państwowe w celu zorganizowania całościowego, skoordynowanego podejścia do problemu walki z przestępczością, także na płaszczyźnie odzyskiwania mienia i korzyści pochodzących z czynów zabronionych. Stwierdzone słabości, wynikające niemal wyłącznie z wieloletnich, strukturalnych opóźnień, czy brak czasu na wdrożenie wszystkich planowanych rozwiązań, nie oddają w sposób rzetelny stanu spraw i akcentują drobne uchybienia kosztem niewątpliwych postępów w zmianie optyki i zaangażowania instytucji i osób odpowiedzialnych za walkę z przestępczością.

Podejmując systemową analizę i ocenę wskazanego obszaru funkcjonowania szeregu instytucji państwowych Najwyższa Izba Kontroli dokonała swego podsumowania i sformułowała daleko idące wnioski, abstrahując jednak od niezwykle doniosłego faktu. Stanowiący formalną i kierunkową podstawę kooperacji organów państwa *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020* jest nadal obowiązującą (do końca 2020 roku) agendą działań, gdzie poszczególnym instytucjom przypisano szczegółowe role i zakresy odpowiedzialności. Wbrew więc postanowieniom *Programu*, w terminie odległym od jego zakończenia i przed formalną ewaluacją efektów, Najwyższa Izba Kontroli autorytatywnie podsumowała trwający przecież proces i rozpięła na nowo kompetencje władcze i koordynacyjne, sięgając w sposób często wątpliwy, do istniejących przepisów prawa i relacji między poszczególnymi instytucjami i organami państwa. W szczególności dotyczy to Ministra Sprawiedliwości, wobec którego sformułowano wnioski, nieraz dalece wykraczające poza ustrojowe kompetencje, które tymczasem w „Informacji o wynikach kontroli” sprowadzono do organizacyjnych i funkcjonalnych technik

zarządczych i nadzorczych. Należy jednak zakładać, że to Rada Ministrów będzie władna, po zakończeniu realizacji „Programu”, do jego oceny, konkludowania i formułowania wniosków legislacyjnych, organizacyjnych, czy finansowych. Niewątpliwie wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli będą wówczas brane pod uwagę, jakkolwiek mogą być już wtedy co najmniej częściowo nieaktualne.

Przechodząc do kwestii zdefiniowanych wniosków skierowanych do Ministra Sprawiedliwości należy zwrócić uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli nieprecyzyjnie i dość powierzchownie przedstawiła zakres zewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych podając, że *„Minister Sprawiedliwości łączy sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego z szerokimi uprawnieniami organizacyjnymi i legislacyjnymi”* oraz, że *„Na podstawie art. 9 a §2 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Nadzór administracyjny nad sądami obejmuje sprawność postępowań, sprawozdawczość, ponadto Minister Sprawiedliwości określa w drodze rozporządzenia, regulamin urzędowania sądów powszechnych oraz zasady biurowości sadowej (tzw. instrukcja sądowa regulująca m.in. sprawozdawczość statystyczną. Łącznie uprawnienia te dają ministrowi niezwykle szeroki wachlarz narzędzi oddziaływania na funkcjonowanie i efektywność sądów powszechnych, które orzekają o przypadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa oraz korzyści majątkowych uzyskiwanych bezpośrednio lub pośrednio z popełnianych przestępstw.”*²

W tym miejscu należy przypomnieć, że badanie zasadności merytorycznych orzeczeń sądów, w tym w przedmiocie przypadku rzeczy i przypadku korzyści majątkowych, a także motywów, które legły u podstaw ich wydania, wykracza poza zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości zawartych w przepisach ustawy z dnia 27 lipca 2001r. Prawo o ustroju sądów powszechnych³ (dalej jako u.s.p.).

Zaznaczenia wymaga, że stosownie do art. 9a §2 w zw. z art. 8 pkt 2 u.s.p. Minister Sprawiedliwości sprawuje jedynie zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Zakres tego nadzoru określa art. 37f u.s.p. wskazując, że obejmuje on analizę i ocenę

² Informacja o wynikach kontroli *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw*, str. 57.

³ Dz. U. z 2019r. poz. 52 ze zm.

prawidłowości i skuteczności wykonywania przez prezesów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Nie obejmuje on natomiast kontroli postępowań w konkretnych, indywidualnych sprawach sądowych. Z racji sposobu ukształtowania zasad nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, wykonywanie przez Ministra Sprawiedliwości czynności nadzorczych w indywidualnej sprawie nie jest dopuszczalne. Innymi słowy - uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie sprawowanego zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów polegają na analizie i ocenie prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, czynnościach niezbędnych ze względu na występujące uchybienia w działalności administracyjnej sądu oraz czynnościach koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów. Zatem w żadnym wypadku nadzór administracyjny nie może ingerować w sferę, w której sędziowie są niezawisli, co wynika nie tylko wprost z art. 9b u.s.p., ale również w art. 24 ust.1. i ust.3 ustawy z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej⁴. Oznacza to, że Minister Sprawiedliwości **nie może wpływać na działalność orzeczniczą sądów i nie jest uprawniony do oceny prawidłowości wydawanych przez sądy rozstrzygnięć.**

To samo należy odnieść do sposobu procedowania. Ocena trafności orzeczeń sądowych pozostaje poza ustawowo przyznanym Ministrowi Sprawiedliwości zakresem kompetencji. Rozstrzyganie spraw sądowych leży w gestii sądów, których orzeczenia podlegają kontroli judykacyjnej sprawowanej przez sądy drugiej instancji na skutek rozpatrywania środków odwoławczych oraz nadzwyczajnych środków zaskarżenia – przez Sąd Najwyższy. Uwaga ma istotne znaczenie, bowiem Najwyższa Izba Kontroli w przedstawionej Informacji o kontroli wskazała między innymi, że „*Minister nie korzystał z innych pozostających w jego dyspozycji instrumentów pozwalających na dokonanie oceny faktycznej efektywności i poprawę procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa*”⁵ nie precyzując o jakie konkretnie instrumenty chodzi.

Odnosząc się do fragmentów „Informacji o wynikach kontroli”, które bezpośrednio dotyczą procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw należy podkreślić, że w odniesieniu do sformułowanego w wyniku podjętych czynności wniosku mającego na celu

⁴ Dz. U. z 2019r. poz. 945,1248,1696,2170.

⁵ Informacja o wynikach kontroli..., str. 52.

„zintensyfikowanie działań legislacyjnych służących kompleksowemu uregulowaniu w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty *in rem* oraz postulatów legislacyjnych wynikających ze zidentyfikowanych problemów po przeprowadzonych pracach związanych z opracowaniem metodyki zabezpieczeń majątkowych”⁶ obowiązujące aktualnie przepisy prawa, w szczególności art. 45 §2 Kodeksu karnego⁷, umożliwiają orzekanie przepadku mienia na warunkach częściowo odpowiadających koncepcji konfiskaty *in rem*.

Z uwagi na charakter tego nowego rozwiązania, które znacząco wykracza poza dotychczasową koncepcję postrzegania przepadku w polskim prawie karnym, konieczna jest uważna obserwacja rozwoju praktyki jego stosowania. Z tego względu dalsze kroki związane z wprowadzeniem do porządku prawnego konfiskaty *in rem* muszą następować z rozmysłem i uwzględnieniem wniosków płynących ze stosowania już obowiązujących przepisów. Uchwalona w dniu 23 marca 2017r. ustawa o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁸ nie tylko dostosowała przepisy krajowe do wymagań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej, ale wprowadziła do Kodeksu karnego przepisy wykraczające poza minimalny standard wynikający z prawa europejskiego. Znowelizowany powyższą ustawą art. 45 §2 kodeksu karnego umożliwia orzeczenie przepadku mienia niestanowiącego własności sprawcy, który sprawca jedynie objął we władanie lub do którego uzyskał jakikolwiek tytuł w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa. Mienie tak ważne jest (na zasadzie fikcji prawnej) za korzyść uzyskaną z popełnienia przestępstwa. Rozwiązanie to częściowo odpowiada zatem koncepcji konfiskaty *in rem*, gdzie dochodzi do zerwania związku pomiędzy mieniem objętym przepadkiem, a konkretnym czynem zabronionym. Z uwagi na to, że rozwiązanie to stanowiło nowość na gruncie wcześniejszego postrzegania instytucji przepadku, jak również kontrowersje związane z jego wprowadzeniem, stosowanie tego przepisu zostało ograniczone do poważnych przestępstw, które są definiowane przez wysokość osiągniętej korzyści majątkowej oraz wysokość przewidzianej sankcji.

Od wprowadzenia wskazanych powyżej rozwiązań minęło stosunkowo niewiele czasu, a przykłady ich praktycznego zastosowania nie są liczne. Stąd też, należy po raz kolejny podkreślić, że dalsze kroki związane z wprowadzaniem konfiskaty *in rem* winny następować

⁶ Informacja o wynikach kontroli..., str. 16.

⁷ Dz. U. z 2019. Poz. 1950, 2128.

⁸ Dz. U. poz. 768.

z rozmysłem i szczególną uwagą, a także z uwzględnieniem wniosków płynących z praktycznego zastosowania obowiązujących przepisów. Zaznaczenia wymaga, że Ministerstwo Sprawiedliwości kontynuuje prace nad projektem ustawy o przepadku mienia w związku z popełnieniem niektórych czynów zabronionych⁹, który na etapie rządowych prac legislacyjnych został wyodrębniony z przywołanej powyżej ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i innych ustaw.

Mając na względzie systemowy charakter sformułowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosku należy wskazać, że Ministerstwo Sprawiedliwości aktywnie uczestniczy w pracach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji Wdrażania, Monitorowania i Ewaluacji „Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przeszeczności Gospodarczej na lata 2015-2020” w ramach którego działający Zespół zadaniowy do spraw opracowania metodologii postępowań związanych z zabezpieczeniem majątkowym opracował podręcznik przeznaczony dla funkcjonariuszy służb zaangażowanych w zwalczanie przeszeczności kryminalnej, gospodarczej oraz przeszeczności skarbowej, który zawiera także elementy taktyki procesowej w praktyce prokuratorskiej z uwzględnieniem nowych rozwiązań prawnych w zakresie zabezpieczenia mienia i korzyści pochodzących z przeszeczstwa.

Nie można również tracić z pola widzenia faktu, że jeszcze w trakcie trwania kontroli zostały podjęte działania w celu rozszerzenia zakresu gromadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości informacji w przedmiocie przepadku mienia. Do sprawozdań statystycznych wprowadzone zostały dodatkowe pola pozwalające na uzyskanie szczegółowych danych o przypadkach przedmiotów, tj. przypadków na podstawie: art. 44 §1 kk, art. 44 §2 kk, 44 §4 kk, art. 299 § 7 kk, art. 316 kk, art. 70 ust. z dn. 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, art. 31 kks i art. 32 kks, oraz przypadków korzyści majątkowych na podstawie: art. 45 §1 kk, art. 45§ 2 kk, art. 45 §3 kk, art. 45 §5 kk, art. 45a §1 kk, art. 45a §2 kk i art 33 kks. Pozyskiwane będą również dane o przypadkach przedsiębiorstw (art. 44a §1 kk i art. 44a § 2 kk). Uaktualnione sprawozdania statystyczne obowiązują już od dnia 1 lipca 2019 roku, zatem pierwsze informacje w rozszerzonym zakresie dostępne będą w styczniu 2020 roku wraz z danymi statystycznymi z sądów powszechnych za II półrocze 2019 roku.

z poważaniem

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

6

dr Anna Dąbłowska
Podsekretarz Stanu

⁹ Nr UD120 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Mariusz Kamiński
DKiN-KKN-096-3-11/2019

Warszawa, dnia 5 grudnia 2019 r.

**Pani
Małgorzata Motylow**

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 listopada 2019 r.¹ przekazującego Informację o wynikach kontroli pt. *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw*², na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³ uprzejmie przedstawiam stanowisko do ww. dokumentu.

W punkcie 5.3.2. zatytułowanym *Ocena efektywności Programu w zakresie odzyskiwania mienia* (str. 47), jak i w punkcie 3 tabeli *Wykaz Ocen Kontrolowanych Jednostek* (str. 53) znajduje się informacja dotycząca nieadekwatnych wskaźników do pomiaru osiągnięcia celów *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020*. W związku z ponownym⁴ wskazaniem przez Najwyższą Izbę Kontroli na brak wiedzy o katalogu przestępstw gospodarczych wykorzystywanych do wyliczenia jednego z mierników realizacji *Programu* w postaci wskaźnika skuteczności odzyskiwania mienia, uprzejmie informuję, że stanowisko w tej sprawie zostało przekazane pismem z dnia 10 kwietnia 2019 r.⁵ W ww. piśmie poinformowano Izbę, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uzyskało z Komendy Głównej Policji wykaz przestępstw kwalifikowanych do kategorii „*Gospodarcze*” w zasobach Krajowego Systemu Informacyjnego Policji. Katalog został poddany analizie, w wyniku której stwierdzono, że ujęte w nim przestępstwa zostały prawidłowo sklasyfikowane jako gospodarcze. Oznacza to, że dotychczasowe wyliczenia wskaźnika skuteczności odzyskania mienia były oparte na prawidłowych przesłankach.

Ponadto odnosząc się do zapisów w punkcie 5.3. zatytułowanym *Współpraca i wymiana informacji między organami* (str. 40) dotyczących braku realizacji postanowień Porozumienia zawartego w dniu 15 września 2009 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Finansów i Ministrem Sprawiedliwości w *sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem w zakresie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskania Mienia*, pragnę poinformować, że ww. Porozumienie zostało rozwiązane z dniem 24 maja 2019 r.

2
goważniem
Koni

¹ KPB.430.009.2019, P/18/037.

² Informacja o wynikach kontroli z 15 listopada 2019 r. znak: KPB.430.009.2019.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.

⁴ Ustalenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK, znak: KPB.410.002.03.2018, P/18/036.

⁵ Informacja o sposobie wykorzystania uwagi zawartej w wystąpieniu pokontrolnym NIK po kontroli przeprowadzonej w MSWiA nt.: *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw*, znak: DKiN-KKN-096-3-10/2019.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 04.12. 2019 r.

PK I BP 071.106.2018

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. - o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.), uprzejmie przedstawiam poniższe stanowisko.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że jednym z priorytetów działań zreformowanej w 2016 r. prokuratury stało się skuteczne zwalczanie przestępczości gospodarczej, która nie tylko powoduje znaczne straty dla Skarbu Państwa ale stanowi również poważne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania obrotu gospodarczego, niosące ryzyko poniesienia szkód majątkowych przez poszczególnych obywateli. Realizacji tego celu służy cały szereg działań, w tym odpowiednie ukształtowanie struktury powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, poprzez utworzenie w Prokuraturze Krajowej Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej oraz Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, a także utworzenie w prokuraturach regionalnych i okręgowych wydziałów do spraw przestępczości gospodarczej oraz wydziałów i działów do spraw przestępczości finansowo-skarbowej. Skuteczna walka z przestępczością nierozzerwalnie związana jest z problematyką pozbawiania sprawców owoców ich działalności. Z tego powodu przedmiotem intensywnych prac podejmowanych przez kierownictwo prokuratury były w ostatnich latach zagadnienia dotyczące odzyskiwania mienia i korzyści pochodzących z przestępstw. Racjonalność zastosowanych rozwiązań organizacyjnych, legislacyjnych

i szkoleniowych oraz determinacja w ich wdrażaniu doprowadziły do radykalnej poprawy efektywności w zakresie pozbawiania sprawców korzyści z popełnionych czynów zabronionych.

Odnosząc się do przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli *Informacji o wynikach kontroli Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw* w pierwszej kolejności należy wskazać na niesłusznie przyjętą tezę jakoby nie funkcjonował spójny, kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw. Instytucja zabezpieczenia majątkowego, podobnie jak odpowiedzialność karna, ma charakter indywidualny i musi być każdorazowo dostosowywana do warunków faktycznych i prawnych konkretnego postępowania. Niezależnie od powyższego wypracowywane są systemowe mechanizmy ujawniania i zabezpieczania mienia, przy czym działania poszczególnych organów nie powinny być oceniane jako niespójne, gdyż realizowane są one w ramach różnych kompetencji przyznanych tym organom przez kodeks postępowania karnego i inne obowiązujące w tej materii przepisy.

W żadnym stopniu nie można zgodzić się z zawartym w *Informacji* stwierdzeniem, jakoby *Prokurator Krajowy nie wypracował całościowej i długoterminowej koncepcji efektywnego odzyskiwania mienia pochodzącego z czynów przestępczych, koncentrując działania na doraźnie wprowadzonych rozwiązaniach w postaci wytycznych i poleceń, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji działań*. Prezentowane stanowisko dowodzi niezrozumienia specyfiki i charakteru pracy zarówno prokuratury jako instytucji jak i poszczególnych prokuratorów pełniących służbę w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury.

W okresie objętym kontrolą w Prokuraturze Krajowej podjęto szereg działań organizacyjnych, monitorujących oraz nadzorczych, których celem było zapewnienie efektywnego ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Prowadzono także liczne badania poświęcone problemom praktycznym związanym ze stosowaniem przepisów dotyczących zabezpieczania mienia, połączone z analizą obowiązujących przepisów i wprowadzanych zmian normatywnych.

W celu zapewnienia realizacji przyjętych koncepcji, wdrożenia ujednoczonych metodyk działania, umożliwienia utrzymania wysokiego poziomu realizacji celów oraz zapewnienia należytej sprawności organizacyjnej, zasadnym było właśnie

wykorzystanie przewidzianej przez art. 13 § 1 ustawy z dnia 4 marca 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2019, poz. 740 ze zm.) instytucji wytycznych i poleceń wydawanych przez Prokuratora Generalnego bądź jego zastępców. Wykorzystania wskazanego zakresu kompetencji nie sposób w żaden sposób utożsamiać z rzekomymi działaniami doraźnymi, zastępującymi wypracowanie długofalowej koncepcji.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że wszystkie wydane w przedmiocie zabezpieczeń majątkowych polecenia i wytyczne mają stały, długoterminowy charakter, a ich obowiązywanie w żaden sposób nie zostało ograniczone czasowo. Wytyczne i polecenia, na równi z zarządzeniami, są ustawową formą przekazywania przez Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego podległym prokuratorom zadań do realizacji oraz czynności do wykonania. Wydając omawiane polecenia Prokurator Krajowy, mając na uwadze niezadawalające w poprzednich latach efekty działań związanych z pozbawianiem sprawców przestępstw osiągniętych przez nich korzyści majątkowych, zwrócił uwagę na potrzebę właściwego wykorzystywania środka przymusu w postaci zabezpieczenia majątkowego. Skierowanie polecenia do wszystkich prokuratorów regionalnych oraz naczelników wydziałów zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji, było niczym innym, jak poleceniem podjęcia skoordynowanych działań z zakresu zabezpieczeń majątkowych, przez wszystkich prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Kolejno wskazać trzeba, że w związku z wejściem w życie w dniu 27 kwietnia 2017 r. ustawy nowelizującej kodeks karny i wprowadzającej do porządku prawnego liczne nowe instytucje związane z przypadkiem korzyści majątkowych oraz zabezpieczeniem majątkowym, na poziomie Prokuratury Krajowej, w Departamencie Do Spraw Przeszeczności Gospodarczej wprowadzono monitoring, w ramach którego analizie poddawany jest szereg kategorii postanowień prokuratorskich związanych z przedmiotową problematyką. Prowadzony monitoring oraz coroczne sprawozdania z jego prowadzenia były podstawą kierowania przez Dyrektora Departamentu do Spraw Przeszeczności Gospodarczej pism instrukcyjnych, które na bieżąco odpowiadały na coraz to nowe, pojawiające się wątpliwości oraz prawne i praktyczne problemy z jakimi stykali się prokuratorzy dokonujący zabezpieczeń majątkowych (np. dotyczących

zabezpieczania mienia w postaci „kryptowalut”). Cel ten był również realizowany przez cykle szkoleń związanych z omawianą problematyką.

Jako całkowicie nieuprawniony należy ocenić przedstawiony w *Informacji o wynikach kontroli* pogląd o rzekomym braku całościowej koncepcji efektywnego odzyskiwania mienia pochodzącego z czynów przestępczych. Należy zwrócić uwagę, że oddelegowani przez Prokuratora Krajowego prokuratorzy wykonujący czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej, zainicjowali w ramach Międzyresortowego Zespołu d.s. koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” powstanie Zespołu Zadaniowego do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem, którego kierownikiem został Dyrektor Biura Informatyzacji i Analiz Prokuratury Krajowej, a także Zespołu Zadaniowego do spraw opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym, którego kierownikiem została Zastępca Dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej. Wskazany Zespół opracował liczącą przeszło 320 stron *Metodykę zabezpieczeń majątkowych*. Została ona udostępniona w sierpniu 2018 r. przedstawicielom wszystkich uczestników Międzyresortowego Zespołu, a także prokuratorom wszystkich szczebli prokuratury. Na polecenie Prokuratora Krajowego *Metodyka* została również opublikowana w limitowanej, przeznaczonej wyłącznie do użytku służbowego prokuratorów, edycji czasopisma „Prokuratura i Prawo”. Warto zaznaczyć, że inicjatywa powstania tego Zespołu Zadaniowego była ściśle związana z trwającymi wówczas pracami legislacyjnymi zmieniającymi kodeks karny i inne ustawy, także w zakresie zabezpieczeń majątkowych. Powstała w efekcie prac Zespołu Zadaniowego *Metodyka* zawiera w swojej treści również odniesienie do wprowadzonych w 2017 roku instytucji: konfiskaty rozszerzonej, nowego kształtu domniemań prawnych związanych z alokacją składników majątkowych, podmiotu zobowiązanego i przypadku przedsiębiorstwa, a także porusza problematykę zabezpieczania kryptowalut. Stworzenie *Metodyki* umożliwia zapewnienie adekwatnej reakcji ze strony poszczególnych instytucji Państwa, polegającej na sprawnym współdziałaniu, wdrażaniu jednakowych zasad postępowania oraz stosowanie wspólnej strategii działań w ściganiu sprawców

przestępstw gospodarczych. W treści *Metodyki* zwrócono szczególną uwagę na zagadnienia praktyczne dotyczące profilowania majątkowego, przedstawiono charakterystykę poszczególnych rodzajów mienia stanowiących przedmiot zabezpieczenia oraz bardzo szczegółowo omówiono sposoby jego zabezpieczania. *Metodyka* zwraca także uwagę na potrzebę monitorowania orzeczonego zabezpieczenia majątkowego od momentu jego zastosowania, aż po rozstrzygnięcia zapadające w toku postępowania wykonawczego.

Niezależnie od stworzenia omówionego wyżej opracowania Zespół Zadaniowy przeprowadził przegląd obowiązujących przepisów związanych z zabezpieczeniem majątkowym. W lipcu 2019 r. Prokurator Krajowy przekazał Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu d/s Koordynacji Wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przystępczości Gospodarczej na lata 2015-2020” pisemne stanowisko zawierające propozycje zmian, uaktualnienia i ujednolicenia przepisów z różnych dziedzin prawa, odnoszących się do problematyki zabezpieczeń majątkowych, wymagających podjęcia działań legislacyjnych.

Zakres przedstawionych działań jednoznacznie wskazuje na opracowanie przez Prokuratora Krajowego w pełni kompleksowych założeń i koncepcji w zakresie efektywnego odzyskiwania mienia pochodzącego z czynów przestępczych.

Odnosząc się do przedstawionej *Informacji o wynikach kontroli* nie sposób pominąć, niezrozumiałego, świadczącego wręcz o nieznajomości specyfiki pracy prokuratury, zarzutu zaniechania wprowadzenia przez Prokuratora Krajowego rozwiązania mającego wspierać bieżące stosowanie zabezpieczenia majątkowego, polegającego na wyznaczeniu w poszczególnych jednostkach prokuratury pełnomocników i konsultantów w zakresie zabezpieczeń majątkowych. Powyższe – zdaniem NIK - w porównaniu do prowadzonego w sposób następczy monitoringu, stanowiłoby możliwość uzyskania wsparcia merytorycznego na etapie ustanawiania zabezpieczenia.

Na wstępie podkreślić należy, że zgodnie z treścią ustawy *Prawo o prokuraturze* prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny. Udzielanie „wsparcia merytorycznego” w wątpliwych przypadkach „na etapie ustanawiania zabezpieczenia” przez innego, równorzędnego prokuratora, mogłoby

prować nie tylko do powstania niepotrzebnego konfliktu stanowisk, ale także do przerzucania odpowiedzialności służbowej w przypadku stwierdzenia uchybień. Jednocześnie wskazać należy na treść przepisów Działu I, Rozdział 1, Oddział 2 i 3, a także Rozdziału 2 Oddział 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1206) *Regulamin urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*. Uregulowania te określają obowiązki, jakie realizują poszczególne komórki organizacyjne na różnych szczeblach prokuratury, także w zakresie bieżącego nadzoru (wewnętrznego i zwierzchniego) nad prowadzonymi sprawami. W ramach powyższego nadzoru można również zwracać się o udzielenie konsultacji. Przepisy te w pełni zapewniają sygnalizowaną przez NIK potrzebę „udzielenia prokuratorom wsparcia merytorycznego”. Mając więc na względzie gwarancje wynikające powołanych wyżej przepisów, przeprowadzane szkolenia, prowadzony na poziomie Prokuratury Krajowej monitoring, udostępnienie Metodyki zabezpieczeń majątkowych, a także dbałość o nie obciążanie dodatkowymi obowiązkami prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze oraz poszanowanie zasady niezależności prokuratorów, zdecydowano o niewprowadzaniu dodatkowych konsultantów w zakresie zabezpieczeń majątkowych.

Nie można także podzielić zawartych w *Informacji* twierdzeń, jakoby w Prokuraturze Krajowej nie funkcjonował system pozwalający na dokonanie rzetelnej analizy skuteczności procesu zabezpieczeń majątkowych, stosowanych przez prokuratorów. Wydaje się, że zajmując takie stanowisko niezasadnie odwołano się do okoliczności związanych z koniecznością udoskonalenia i aktualizacji do bieżących potrzeb i możliwości technicznych, użytkowanego przez prokuraturę systemu informatycznego SIP LIBRA.

We wskazanym systemie gromadzony był szereg danych dotyczących wydanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym, w tym obejmujących ich liczbę i wysokość. Informacje te pozwalały w sposób zbiektyzowany dokonywać ocen prowadzonej w tym zakresie działalności. Niezależnie od powyższego, dostrzegając możliwość wprowadzenia rozwiązań zwiększających funkcjonalność użytkowanego systemu, już w 2016 r. Prokuratura Krajowa podjęła niezbędne działania mające na celu

zaprojektowanie, przygotowanie i wdrożenie stosownych modyfikacji, również w zakresie gromadzenia danych dotyczących zabezpieczeń majątkowych. Podkreślić trzeba, iż pomimo wystąpienia niezależnych od Prokuratury Krajowej trudności, wersja SIP LIBRA 2.5.12.3 została już wdrożona i jest wykorzystywana. Modyfikacja ta pozwala na bardzo szczegółowe zbieranie i analizowanie danych w zakresie zabezpieczeń majątkowych oraz zawiera funkcjonalności pozwalające, w nieporównywalnie większym zakresie niż w latach poprzednich, na zarządzanie zabezpieczonym mieniem, w szczególności przetwarza dane w zakresie wartości szacunkowej poszczególnych przedmiotów zabezpieczenia majątkowego wynikającej z postanowienia, miejsca ich przechowywania oraz podejmowanych decyzji odnośnie zabezpieczonego mienia, w tym jego sprzedaży. Zawiera także usprawnione mechanizmy rejestracji danych w zakresie wykonania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym.

Za całkowicie nieuprawnione należy uznać zawarte w *Informacji* stwierdzenie, iż przeprowadzone wizytacje, lustracje i inne działania nadzorcze wskazywały na brak wiarygodności danych zgromadzonych w systemach informatycznych prokuratury, a dla zapewnienia integralności danych niezbędne było uzupełnianie i korygowanie informacji poprzez kwerendy wykonywane w poszczególnych jednostkach organizacyjnych. Zaznaczyć trzeba, że obowiązek rejestracji danych w zakresie zabezpieczeń majątkowych wynika z przepisów prawa (§ 90 ust. 1 pkt 4 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. MS z 2017 r. poz. 174 z późn. zm.) i prawidłowość ich rejestracji weryfikowana jest na wszystkich szczeblach organizacyjnych prokuratury, w tym również w procesie generowania danych do formularzy statystycznych PK-P1K. Błędy rejestracyjne, które ujawniono w wyniku samoistnych działań kontrolnych prokuratury, mają w stosunku do ogólnej liczby rejestrowanych danych charakter całkowicie marginalny (np. w latach 2014-2018 zarejestrowano zabezpieczenia majątkowe wobec 192 654 osób, natomiast błędne rejestracje wykonania odnotowano jedynie wobec 460 osób, przy czym uchybienia te dotyczyły jedynie prokuratur rejonowych).

Podkreślić też trzeba, iż z samego faktu zwracania się do jednostek organizacyjnych prokuratur o przekazanie dodatkowych informacji nie można wyprowadzać wniosku o braku wiarygodności danych wprowadzonych w systemach informatycznych. Z założenia bowiem ewidencjonowanie wszystkich informacji pojawiających się w postępowaniu karnym nie jest ani możliwe ani celowe.

Równocześnie za całkowite nieporozumienie należy uznać zarzuty dotyczące braku korelacji danych zbieranych w SIP LIBRA z danymi umieszczanymi w sprawozdaniach z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. W sprawozdaniach PK-PIK uwidaczniane są bowiem dane o wartości faktycznej zabezpieczonego mienia, w sprawach zakończonych w danym roku, skierowaniem sprawy do sądu. Z samej definicji wynika więc, że dane te nie mogą pokrywać się z danymi obrazującymi wartość faktycznie zabezpieczonego w danym roku mienia.

Za nieuprawnione należy też uznać twierdzenie, iż systemy SDA, SIP LIBRA i CBD-SIP-PK „nie spełniały wymogów stawianych systemom informatycznym, które mają gromadzić niezbędne informacje i wspomagać analizę danych”. Podkreślić trzeba, że podjęcie decyzji o budowie nowego systemu centralnego prokuratury wynikało z dostępności nowych technologii i rozwiązań IT, a nie z nieprzydatności dotychczas eksploatowanych systemów. Każdy z wymienionych systemów posiada bowiem możliwości tworzenia raportów i przeszukiwania danych według zadanych kryteriów. Wspomnieć można, iż w SIP LIBRA zarejestrowano od 2002 r. około 13 mln spraw, a biorąc pod uwagę ilość informacji zawartych w sprawie karnej system ten stanowi obecnie najbogatsze źródło informacji w tym zakresie w Polsce.

Podsumowując powyższą część stanowiska stwierdzić należy, że w powołanym dokumencie jedynie w sposób marginalny wskazano na realizowany obecnie przez Prokuraturę Krajową, szeroko zakrojony projekt informatyczny o wartości ponad 154 mln zł, który w sposób zasadniczy zmieni sposób przetwarzania i wymiany danych w zakresie postępowania karnego w prokuraturze i instytucjach współpracujących (Policja i sądy). Wprowadzane zmiany obejmą również problematykę zabezpieczeń majątkowych. Realizacja projektu wynika z podpisanego w dniu 07 marca 2019 r. porozumienia nr POPC.02.01.00-00-0097/18 o dofinansowanie projektu „Rozwój

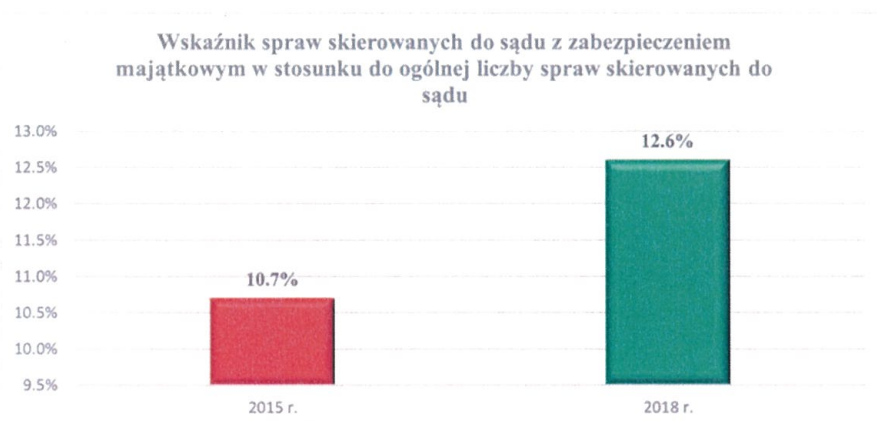
Systemu Digitalizacji Akt Postępowania Przygotowawczych w Sprawach Karnych (iSDA 2.0) w ramach Programu operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 Oś Priorytetowa nr 2 „E- administracja i otwarty rząd” Działanie nr 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”. W ramach projektu wymieniana jest infrastruktura techniczna (serwery, urządzenia sieciowe, macierze obiektywne, komputery, drukarki, skanery) oraz budowany jest nowoczesny centralny system PROK-SYS, który umożliwić będzie m.in;

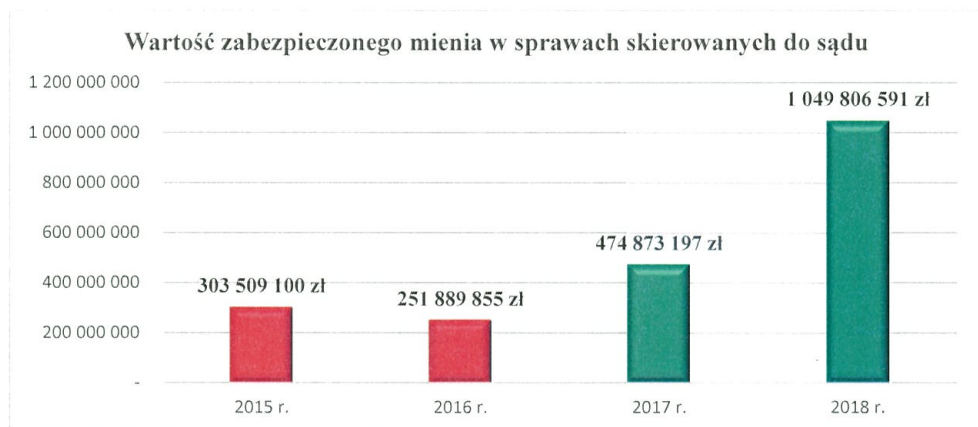
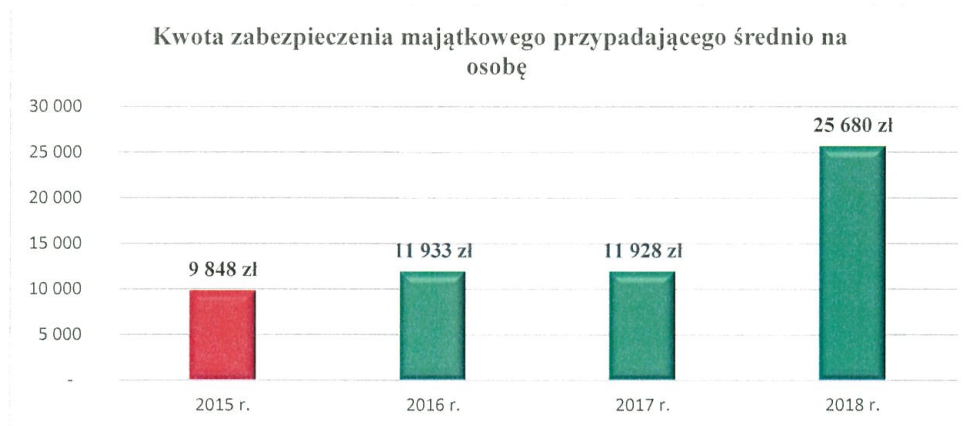
- digitalizację akt na wszystkich szczeblach prokuratury,
- udostępnienie zdigitalizowanych akt stronom poprzez portal zewnętrzny,
- wymianę danych i dokumentów z Policją i sądami,
- elektroniczny obieg dokumentów w zakresie prowadzenia akt z zakresu administracji prokuratora,
- prowadzenie wszystkich urzędzeń ewidencyjnych w formie elektronicznej,
- tworzenie rozbudowanych raportów i wykazów dla dowolnych danych z systemu, w tym statystyki publicznej.

Końcowo podkreślić należy, iż niezależnie od systematycznego wdrażania nowych wersji systemów i rozwiązań informatycznych, również we wcześniejszym okresie, tj. w latach 2016-2018, Prokurator Krajowy dysponował niezbędnymi danymi pozwalającymi na ocenę przebiegu i efektów procesu zabezpieczeń majątkowych. W sposób stały badana była liczba i wysokość zabezpieczeń majątkowych zastosowanych w postępowaniach przygotowawczych. Dane te były systematycznie oceniane na tle innych danych statystycznych, w tym w szczególności w zestawieniu z informacjami dotyczącymi liczby prowadzonych i zakończonych postępowań, liczby osób podejrzanych jak również poprzez wskaźnik spraw skierowanych do sądu z zabezpieczeniem majątkowym w stosunku do ogólnej liczby spraw skierowanych do sądu oraz wskaźnik kwoty zabezpieczenia majątkowego przypadającego średnio na osobę. Nie można się zatem zgodzić z zawartymi w *Informacji* twierdzeniami, jakoby podejmowane przez Prokuratora Krajowego czynności *nie umożliwiały rzetelnej oceny efektywności prowadzonych postępowań*.


Dzięki uzyskiwaniu wskazanych wyżej danych oraz ich analizie, prowadzonej na wszystkich szczeblach prokuratury, podejmowano liczne działania organizacyjne i nadzorcze, skutkujące osiągnięciem celu jakim była poprawa wyników w zakresie efektywnego ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Efekty podjętych prac przedstawiają zamieszczone poniżej wykresy, obrazujące znaczące zwiększenie liczby spraw skierowanych do sądu z aktem oskarżenia, w których zastosowane było zabezpieczenie majątkowe. Zauważyć przy tym trzeba, że wzrosła także kwota zabezpieczenia majątkowego przypadającego średnio na jedną osobę. Znaczna dynamizacja dotyczy także wartości zabezpieczonego mienia w sprawach skierowanych do sądu. Porównując lata 2015 i 2018 dostrzec należy, że średnia kwota zabezpieczenia majątkowego przypadającego na podejrzanego wzrosła o 160%, natomiast wartość zabezpieczonego mienia w sprawach skierowanych do sądu wzrosła aż o 245%.





Reasumując podkreślić należy, że w Prokuraturze Krajowej stworzono skuteczny system pozwalający na dokonywanie rzetelnej analizy efektywności działań związanych ze stosowanym zabezpieczeniem majątkowym i ocenę skuteczności tego procesu. Co więcej, na przestrzeni lat objętych kontrolą, podejmowane w tym zakresie czynności doprowadziły do znaczącego wzrostu liczby dokonywanych zabezpieczeń majątkowych i wartości zabezpieczanego mienia.

z uwagi na to

 Bogdan Święczkowski

6.5. Opinie Prezesa NIK do stanowisk Ministrów i Prokuratora Krajowego



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KPB.430.009.2019

Warszawa, 14 stycznia 2020 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości dotyczącego Informacji o wynikach kontroli *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.*

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny i uwagi dotyczące działalności Ministerstwa Sprawiedliwości, zawarte w informacji o wynikach kontroli.

W swoim stanowisku Minister Sprawiedliwości skoncentrował się przede wszystkim na genezie prac Ministerstwa Sprawiedliwości związanych z przygotowaniem, a następnie wdrożeniem ustawy regulującej instytucję tzw. konfiskaty rozszerzonej. Minister podkreślił, że prace te zostały zapoczątkowane już w 2006 r., lecz w kolejnych latach, z niezrozumiałych dla niego przyczyn, projekt ten został zarzucony i skutecznie wznowiony dopiero w listopadzie 2015 r. Minister podkreślił również „własne zdecydowane działania” zmierzające do implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (choć działania te wykraczały poza podmiotowy i czasowy zakres kontroli), pomijając jednak brak kompleksowości i opóźnienia w implementacji tej dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Nie można podzielić poglądu Ministra Sprawiedliwości, ażeby w latach 2016-2018 zidentyfikowane słabości systemu odzyskiwania mienia wynikały z wcześniejszych wieloletnich strukturalnych opóźnień, a bierność Ministra na pozostałych polach działalności (oprócz działań legislacyjnych) miała charakter „rzekomych zaniechań”. W swoim stanowisku MS jednoznacznie odnosi się do kontekstu „postępów w zmianie optyki i zaangażowania instytucji i osób odpowiedzialnych za walkę z przestępczością”, podczas gdy w całym okresie prowadzonego przez NIK postępowania kontrolnego, Minister nie dysponował dokumentacją wskazującą na zainteresowanie problematyką skuteczności wdrożonych rozwiązań prawnych. W szczególności w ramach *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020* ciężar odpowiedzialności w zakresie monitorowania, koordynacji i analizy efektywności tego Programu przeniesiono na MSWiA, przyznając MS w tym zakresie marginalną rolę.

Ustawa o działach administracji rządowej, ustawa o Radzie Ministrów oraz ustawa o ustroju sądów powszechnych nakładają na Ministra Sprawiedliwości obowiązek zachowania odpowiedniej dbałości i rzetelności w wykorzystywaniu przyznanym ministrowi instrumentów nadzoru. Kwestionując zakres swoich uprawnień nadzorczych i podkreślając brak możliwości wkraczania w sferę orzeczniczą, Minister nie dostrzega, że NIK w żadnym miejscu Informacji o wynikach kontroli nie postulowała badania przez Ministra zasadności merytorycznych orzeczeń sądów. Pomimo tego MS konsekwentnie i bez powiązania z prezentowanymi przez NIK faktami forsuje tezę niepodejmowania działań nadzorczych właśnie ze względu na brak uprawnień do ingerowania w sferę orzeczniczą. Minister w swoich wywodach pomija jednak te instrumenty nadzorcze, które mógł zastosować, a których w okresie objętym kontrolą, nie wykorzystywał – w szczególności możliwości określania ogólnych kierunków nadzoru administracyjnego, pozyskiwania informacji odnośnie wizytacji i lustracji dotyczących ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, gromadzenia informacji na temat

odzyskiwanego mienia. Podkreślenia wymaga fakt, że w toku kontroli Minister nie kwestionował braku działań w tym zakresie, nie składając zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego gdzie problem ten został przedstawiony. W tym kontekście, NIK z zadowoleniem przyjmuje złożone w stanowisku Ministra zapewnienie o działaniach podjętych w celu rozszerzenia zakresu pozyskiwanych przez MS informacji w przedmiocie przypadku mienia.

W swym stanowisku Minister nie przedstawił żadnych merytorycznych argumentów, które mogłyby negować trafność wniosków systemowych NIK skierowanych do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, sformułowanych przez NIK po kompleksowej analizie dokonanych ustaleń w jednostkach kontrolowanych. Zwrócić przy tym należy uwagę, że adekwatność tych wniosków znalazła już odzwierciedlenie poprzez realizację jedyne, podniesionego przez MS zadania w ramach Programu, a mianowicie aktywnego uczestnictwa w Zespole zadaniowym do spraw opracowania metodologii postępowań związanych z zabezpieczeniem majątkowym. W pracach Zespołu Zadaniowego, prowadzonych pod patronatem Prokuratora Krajowego, poza przedstawicielami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, uczestniczyli reprezentanci Ministra Sprawiedliwości, Ministra Finansów, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, a także zapraszeni goście – sędziowie orzekający w sprawach karnych, cywilnych i wykonawczych, przedstawiciele Centralnego Biura Śledczego Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej oraz Krajowej Rady Komorniczej. NIK wskazuje jednak na marginesie, że do sukcesu tego przedsięwzięcia przyczyniła się Prokuratura Krajowa, co zresztą o szczególnie eksponuje w swoim stanowisku do Informacji o wynikach kontroli Prokurator Krajowy.


PRAZES
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPB.430.009.2019

Warszawa, 14 stycznia 2020 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącego informacji o wynikach kontroli *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.*

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny i uwagi dotyczące wskaźników do pomiaru osiągnięcia celów Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020, zawarte w Informacji o wynikach kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli, odnosząc się do przedstawionego stanowiska zwraca uwagę, że działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ocenione zostały pozytywnie w zakresie objętym kontrolą, jednakże zidentyfikowane w toku kontroli niejasności w sporządzonym na potrzeby realizacji Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 katalogu przestępstw gospodarczych rzutują na możliwość rzetelnego i adekwatnego pomiaru realizacji jego celów. Mimo pozytywnej intencji określenia uniwersalnego wskaźnika skuteczności odzyskiwania mienia i przyjętej praktyki katalogowania przestępstw przez Policję, należy zauważyć, że w systemie odzyskiwania mienia funkcjonują także inne podmioty, w tym m.in. Prokuratura, Krajowa Administracja Skarbowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna. Niespójność stosowanych pojęć i kategoryzowania przestępstw przez te podmioty oceniona została przez NIK jako nieprawidłowa i niosąca istotne ryzyko dla prawidłowości stosowanych pomiarów realizacji celów programowych. Efektem ustaleń kontrolnych było sformułowanie uwagi systemowej dotyczącej tego obszaru.

Jednocześnie NIK odnotowuje przekazaną informację o rozwiązaniu, już po zakończeniu czynności kontrolnych, porozumienia zawartego w dniu 15 września 2009 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Finansów i Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym w sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. NIK nadal stoi na stanowisku, że zastosowanie możliwie najszerszej platformy współpracy pomiędzy organami realizującymi Program pozwoliłoby na wyeliminowanie stwierdzonych w toku kontroli rozbieżności w sposobie dokonywania pomiarów.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KPB.430.009.2019

Warszawa, 15 stycznia 2020 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Prokuratora Krajowego dotyczącego Informacji o wynikach kontroli *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.*

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny i uwagi dotyczące działalności Prokuratury Krajowej, zawarte w Informacji o wynikach kontroli.

Odnosząc się do przedstawionego stanowiska NIK zwraca przede wszystkim uwagę, że ustalenia kontrolne pozwoliły na pozytywną ocenę działań Prokuratora Krajowego w zakresie wykorzystywania instytucji wytycznych i poleceń, realizacji szkoleń, prowadzenia analiz, inicjowania prac zespołów zadaniowych, dokonywania zmian w strukturach organizacyjnych prokuratury, prowadzenia wizytacji i lustracji. Wszystkie prezentowane przez PK działania (organizacyjne, monitorujące i w zakresie nadzoru) nacechowane były bieżącym i racjonalnym podejściem nadzorczym, zabrakło w nich jednak usystematyzowanej, długofalowej i kompleksowej koncepcji usprawnienia systemu odzyskiwania mienia.

NIK zwraca uwagę, że Prokurator Krajowy neguje wcześniej zaproponowany model usprawniający funkcjonowanie systemu odzyskiwania mienia poprzez wyznaczenie w jednostkach organizacyjnych prokuratury pełnomocników i konsultantów mających za zadanie udzielanie bieżącego wsparcia w stosowaniu zabezpieczeń majątkowych. Ani na etapie prowadzonych czynności kontrolnych, ani w złożonych zastrzeżeniach PK nie podnosiła problemu powstania konfliktu stanowisk, ryzyka przerzucania odpowiedzialności, nadmiernego obciążania zadaniami czy też naruszenia niezależności prokuratorskiej przy zastosowaniu takiego rozwiązania. NIK z satysfakcją przyjmuje do wiadomości, że dopiero na etapie analizy Informacji o wynikach kontroli PK zdecydowała się nie wprowadzać dodatkowych konsultantów w zakresie zabezpieczeń majątkowych.

Niezgodna ze stanem faktycznym jest bowiem podnoszona przez Prokuratora Krajowego okoliczność, że dysponował on niezbędnymi danymi pozwalającymi na ocenę przebiegu i efektów procesu zabezpieczeń majątkowych zastosowanych w postępowaniach przygotowawczych. W szczególności gromadzone dane (co do liczby prowadzonych i zakończonych postępowań, liczby aktów oskarżenia, kwoty zabezpieczeń majątkowych), na które powołuje się PK nie mogą, z uwagi na ich powierzchowny (niekompleksowy) charakter, obrazować sprawności prowadzonych postępowań. Swobodne operowanie danymi prezentowanymi opinii publicznej, bez wyjaśnienia głębszego aspektu ukazywanej problematyki nie pozwala na rzetelną ocenę działalności prokuratury, a wykazywane tendencje wzrostowe przekazanych do sądu spraw mogą być między innymi skutkiem przewlekłości prowadzonych postępowań w latach wcześniejszych.

Nie można zgodzić się z tezą, że NIK w sposób nieuprawniony stwierdziła, iż systemy SDA, SIP LIBRA i CBD-SIP-PK nie spełniały wymogów stawianych systemom informatycznym, które mają gromadzić niezbędne informacje i wspomagać analizę danych. Ocenę NIK potwierdzają w szczególności zidentyfikowane przez Prokuratora Krajowego bariery w rozwoju e-usług ze względu na rozproszoną architekturę obecnie

eksploatowanych systemów¹ oraz ich ograniczoną integrację wewnętrzną, także z systemami zewnętrznymi. Szczególnie podkreślić należy, że w dokumencie „Opis założeń projektu informatycznego” opracowanym przez PK na potrzeby oceny projektu strategicznego Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowania Przygotowawczych w Sprawach Karnych (iSDA 2.0) w ramach II Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa Działanie 2.1. *Wysoka dostępność i jakość e- usług publicznych* przedstawiono zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu systemów prokuratury. W szczególności wskazano, że:

- 1) jednostki nie posiadają infrastruktury pozwalającej na bezpieczne udostępnianie zdigitalizowanych akt przez Internet;
- 2) system SDA użytkowany w jednostkach nie jest zintegrowany z systemami organów realizujących zadania związane z prowadzeniem postępowania karnego oraz nie ma możliwości pobierania danych z systemów zewnętrznych;
- 3) pracownicy poszczególnych organów realizujących zadania związane z prowadzeniem postępowania karnego lub organów prowadzących rejestry zasilane danymi związanymi z postępowaniami w sprawach karnych wprowadzają manualnie do swoich systemów informacyjnych te same dane na podstawie informacji zawartych w przekazywanych dokumentach w postaci papierowej lub elektronicznej. Wskazany stan negatywnie wpływa na jakość danych posiadanych przez poszczególne organy realizujące zadania związane z prowadzeniem postępowania karnego;
- 4) w systemach informatycznych prokuratury znajdują się nie zawsze aktualne dane, które przekazywane są następnie w dokumentach do innych instytucji;
- 5) brak wspólnych baz danych oraz autonomiczność rozwiązań powoduje konieczność wielokrotnego wprowadzania tych samych danych do systemów. Brak możliwości przesyłania danych drogą elektroniczną w danej sprawie pomiędzy prokuraturą a organami współpracującymi powoduje ręczne wprowadzanie danych z dokumentów papierowych do systemu Libra-2.5.

Co więcej, sam Prokurator Krajowy przyznaje w dalszej części swojego stanowiska, jak istotnym dla rozwoju systemu odzyskiwania mienia jest zbudowanie nowoczesnego centralnego systemu PROK-SYS, zarzucając przy tym NIK marginalizację tego aspektu w Informacji o wynikach kontroli. NIK zwraca jednak uwagę, że umowa o dofinansowanie realizacji tego projektu podpisana została po zakończeniu kontroli NIK i okoliczność ta nie mogła zostać ujęta w opisie ustaleń niniejszej kontroli. Na marginesie zaznaczyć jedynie można, że podjęcie decyzji o budowie nowego systemu informatycznego oznaczać może jednocześnie, iż wcześniej wykorzystywane systemy okazały się nie dość funkcjonalne i wystarczające, co jest spójne z dokonaną przez Izbę oceną.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ SDA (digitalizacja, przetwarzanie danych i udostępnianie zdigitalizowanych akt postępowania przygotowawczych), Libra 2.5 (gromadzenie danych powiązanych z prowadzonymi sprawami), CBD-SIP PK (dostęp do danych rejestrów zewnętrznych).