

Tylko niewielką część majątku z przestępstw udaje się odzyskać

2020-02-12 07:50:00



NIK o odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw

W Polsce nie funkcjonuje spójny, kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, który zapewniałby sprawne odzyskiwanie tego mienia. NIK zwraca uwagę, że działania służb i instytucji są rozproszone, nie ma też jednolitego systemu ewidencjonowania odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Ponadto całość procesu odzyskiwania mienia, poczynając od jego zajęcia/zabezpieczenia do jego faktycznego odzyskania nie była objęta monitoringiem i koordynacją. W efekcie w Polsce w latach 2014-2018 udało się odzyskać tylko 3 mld zł, podczas gdy nielegalne zyski przestępców w tym okresie oszacowano na 200 do ponad 500 mld zł.

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 wolności.

W naszym kraju Policja, ABW, Straż Graniczna, CBA, ŻW i KAS, w ramach prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych i postępowań przygotowawczych, ujawniają składniki majątkowe sprawców przestępstw. W sytuacjach wymagających natychmiastowego działania (np. gdy istnieje obawa jego usunięcia) służby te dokonują tymczasowego zajęcia mienia. 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 kompensacyjnych. W końcu sąd w wyroku ostatecznie pozbawia sprawcę korzyści i mienia pochodzącego z działalności przestępczej.

NIK zbadała, czy funkcjonuje spójny i kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw zapewniający sprawne odzyskiwanie tego mienia.

Najważniejsze ustalenia kontroli

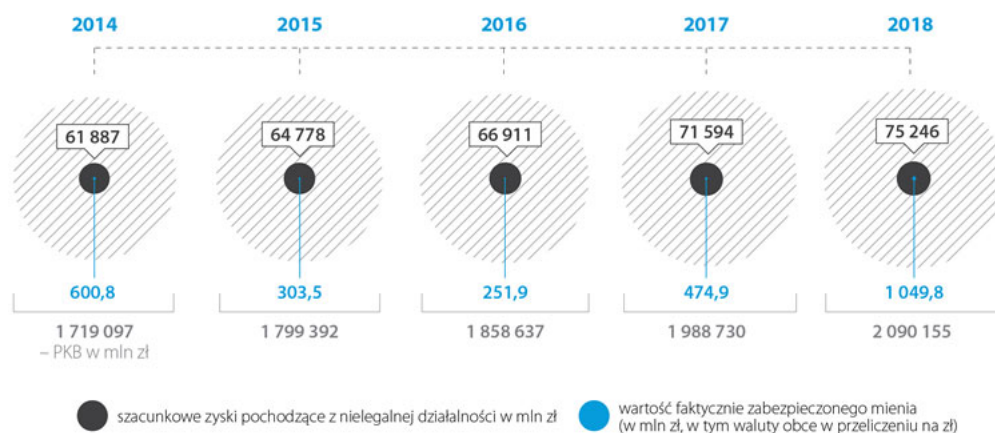
Minister Sprawiedliwości pełni wiodącą rolę w procesie tworzenia polityki karnej i wprowadzania jej w wymiar praktyczny, w tym realnego wpływu na realizację procesu konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstw w walce z przestępczością. Organizacja procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw oraz regulacje prawne istotne dla polityki karnej w tym zakresie, umożliwiały realizację ustawowych zadań przez podmioty uprawnione do identyfikacji, wykonywania zabezpieczenia i orzekania przepadku mienia pochodzącego z działalności przestępczej. **Prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości prace legislacyjne**

spowodowały istotne zmiany w funkcjonowaniu instytucji przepadku. Między innymi pod koniec kwietnia 2017 r., z półrocznym opóźnieniem, wprowadzono rozwiązania prawne zawarte w ustawie o konfiskacie mienia stanowiące implementację do polskiego porządku prawnego Dyrektywy nr 2014/42/UE. Dzięki temu **wprowadzono konfiskatę rozszerzoną**, pozwalającą na zwiększenie zakresu stosowanego zabezpieczenia mienia (obejmuje ona m.in.: przepadek majątku pochodzącego w przestępstwa, bez konieczności udowadniania, że pochodzi on z nielegalnej działalności, także w sytuacji gdy majątek ten został przepisany na osoby trzecie). **Do dnia zakończenia kontroli nie uregulowano jednak w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty in rem** - chodzi o projekt ustawy „o przepadku mienia w związku z popełnieniem niektórych czynów zabronionych” (projekt ten został wyodrębniony z projektu implementującego dyrektywę 2014/42/UE, a w styczniu 2019 r. był analizowany już pod zmienioną nazwą „o przeciwdziałaniu wykorzystaniu składników mienia do popełnienia czynów zabronionych”).

Proces odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw został uwzględniony w krajowych dokumentach strategicznych, w tym w Strategii Sprawne Państwo. NIK zwraca uwagę, że 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.** Do tej pory **nie opracowano 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 ich koordynacji.

NIK zwraca uwagę, że **wartość zabezpieczonego mienia pozostawała w dysproporcji do szacowanych dochodów, jakie generowała działalność przestępcza w Polsce,** pomimo, że w 2018 r. nastąpił znaczący wzrost wartości zabezpieczonego mienia pochodzącego z przestępstw (z blisko 0,5 mld zł do ponad 1 mld zł rok do roku). Według Biura Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości globalne szacunkowe zyski z przestępczości wynoszą od 2,3 do 5,5 proc. PKB. W przypadku Polski **szacunkowe zyski przestępców w latach 2014-2018 wyniosły od 217 mld do 520 mld zł, podczas gdy wartość zabezpieczonego mienia w tym okresie to 2,7 mld zł.** Należy przy tym podkreślić, że **Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny w trakcie kontroli nie przedstawił żadnych informacji o wartości ostatecznie skonfiskowanych korzyści pochodzących z przestępstw za lata 2014-2018.** Brak rzetelnych danych dotyczących poziomu przestępczości i wysokości spowodowanych w ten sposób strat w mieniu nie pozwala na ocenę, na ile wzrost wartości zabezpieczonego mienia pochodzącego z przestępstw odnotowany w 2018 r. wynikał z wdrożonych zmian prawnych, a na ile ze zmian poziomu przestępczości i wysokości szkód.

Wartość zabezpieczonego mienia w latach 2014-2018 w porównaniu z szacowanymi dochodami jakie generowała w tym czasie działalność przestępcza w Polsce

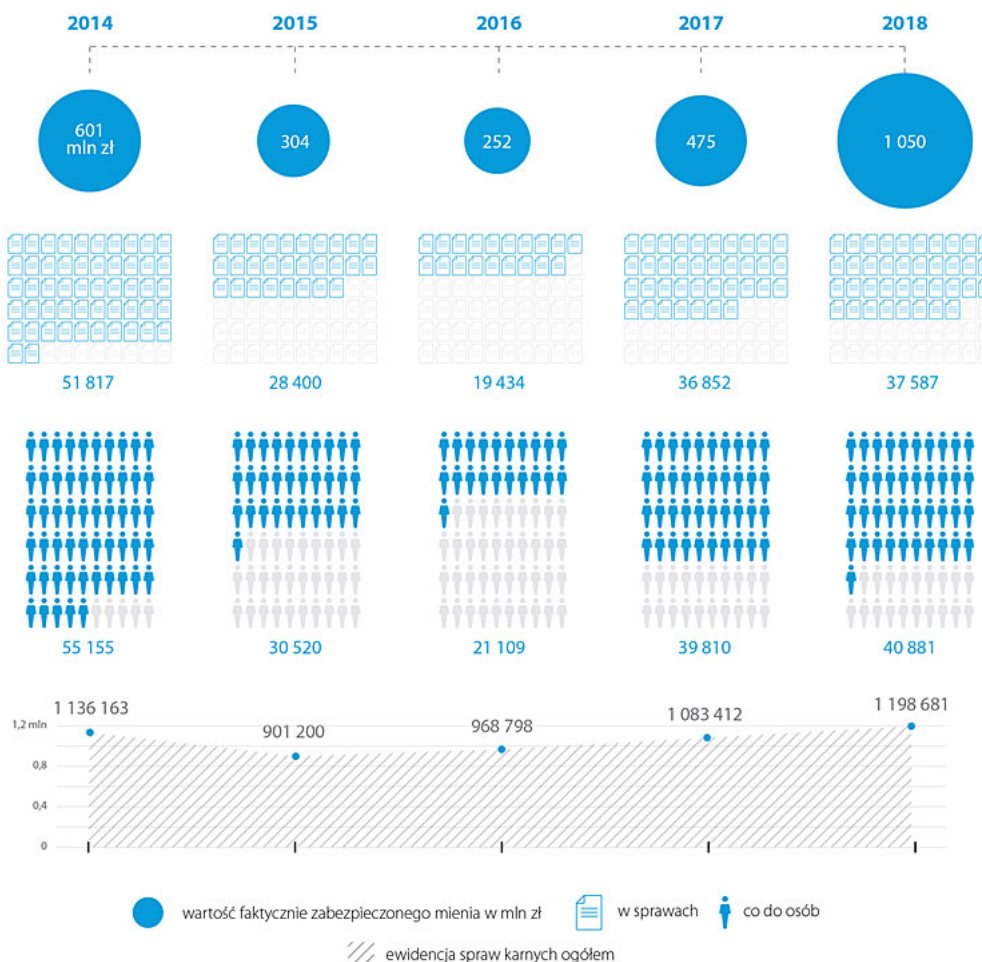


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Warto zwrócić także uwagę, iż wskaźnik zabezpieczeń dokonanych w Polsce odbiegał od wskaźników innych państw europejskich. Według badań Europolu w latach 2010-2014 w państwach UE zostało czasowo zajętych lub zamrożonych ok. 2,2 proc. aktywów pochodzących z przestępstw, a 1,1 proc. tych aktywów zostało ostatecznie skonfiskowanych (w Polsce w podobnej długości okresie, tj. w latach 2014-2018, wartość zabezpieczonego mienia wyniosła ok. 0,8 proc. szacowanych zysków z przestępczości).

NIK zwraca uwagę na niski odsetek wydawanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym w stosunku do liczby prowadzonych spraw (przeciętnie 4,3 proc.) i to na podstawie przepadku korzyści majątkowej, a więc obligatoryjnego środka, wymierzonego w pozbawianie sprawcy owoców przestępstwa, a także na wartości faktycznie zabezpieczanego 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 proc.), wzrosła średnia wartość faktycznie zabezpieczonego mienia w sprawie (27,9 tys. zł), w stosunku do średniej wartości zabezpieczeń w latach poprzednich (ok. 12 tys. zł w sprawie).

Charakterystyka zabezpieczeń zastosowanych w powszechnych jednostkach prokuratury w latach 2014-2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, 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 ujednoliconego słownika pojęciowego oraz brak bieżącego wprowadzania danych do systemów.** W wyniku kontroli krzyżowej między Prokuraturą Krajową, a Komendą Główną Policji i Strażą Graniczną stwierdzono, że spośród objętych kontrolą 121 zapisów w Systemie Informatycznym Prokuratury Libra (SIP Libra) tylko osiem okazało się prawidłowych.

NIK zwraca uwagę, że w ustanowionym systemie odzyskiwania mienia nie określano jednolitych pojęć istotnych dla zarządzania i oceny skuteczności procesu odzyskiwania mienia. Poszczególne instytucje stosowały własne definicje oraz zasady szacowania i ewidencjonowania wartości zabezpieczonego/odzyskanego mienia. W nomenklaturze używanej przez Policję bądź inne służby stosowano **pojęcie mienia odzyskanego** (oznaczało to 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), które nie miało odpowiednika w rejestrach prowadzonych w prokuraturze, gdzie stosowano **pojęcia mienie zabezpieczone oraz mienie faktycznie zabezpieczone** (zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o egzekucji w administracji czy kodeksu postępowania karnego). Z kolei Straż Graniczna używając sformułowań

wartość mienia zabezpieczonego oraz mienie odzyskane stosuje wykładnię słownikową.

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.

Z kolei w **Prokuraturze Krajowej**, w okresie objętym kontrolą, **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. Kwestie te podnoszone były przez samych prokuratorów w ramach prowadzonych wizytacji, lustracji i innych działań. Przykładowo **kwerenda w 11 wydziałach zamiejscowych Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej wykazała, że w czterech wydziałach różnica między systemem SIP Libra, a danymi z akt spraw wyniosła co najmniej 59,8 mln zł.**

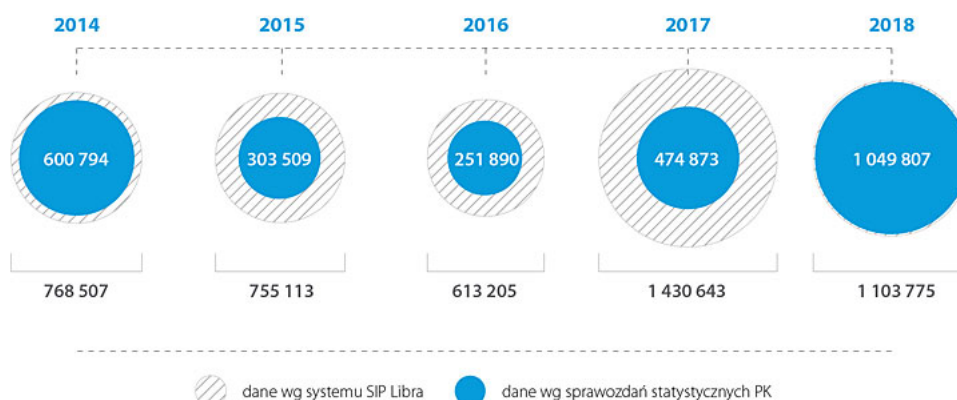
W wyniku przeprowadzonych przez jednostki organizacyjne Prokuratury lustracji, stwierdzono m.in.:

- 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;
- 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.

Zdaniem NIK dane Prokuratury prezentowane opinii publicznej nie obrazowały skuteczności systemu odzyskiwania mienia. Zgodnie z danymi gromadzonymi przez powszechne jednostki organizacyjne Prokuratury w systemie SIP Libra wartość faktycznie zabezpieczonego mienia wyniosła w 2014 r. - 768,5 mln zł, w 2015 r. - ponad 755 mln zł, w 2016 r. - ponad 613 mln zł, w 2017 r. - ponad 1 miliard 430 mln zł, a w 2018 r. - blisko 1 miliard 104 mln zł.

Wartość zabezpieczonego mienia była najwyższa w 2017 r. Z kolei liczba osób i spraw, 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. Zauważyć można 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: w 2014 r. - ponad 600 mln zł (w 51817 sprawach, co do 55 155 osób), w 2015 r. - 303,5 mln zł (w 28 400 sprawach, co do 30 820 osób), w 2016 r. - ponad 251 mln zł (w 19 434 sprawach, co do 21109 osób), w 2017 r. - ponad 474 mln zł (w 36 852 sprawach, co do 39 810 osób), w 2018 r. - ponad 1 miliard 49 mln zł (w 37 587 sprawach, co do 40 881 osób).

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.

Do czasu zakończenia kontroli nie ukończono prac modyfikacyjnych systemu SIP Libra, w którym wyodrębniono rejestr zabezpieczeń majątkowych. Nie rozbudowano także systemu digitalizacji akt w celu wymiany informacji między prokuraturą, a innymi organami władzy publicznej.

Policja do ewidencjonowania mienia wykorzystywała różne repozytoria. Rejestry te nie obejmowały ewidencjonowania istotnych z punktu widzenia oceny służby danych. W Policji dane dotyczące wartości mienia zabezpieczonego, mienia odzyskanego oraz wartości strat spowodowanych przestępstwem ewidencjonowane były w trzech systemach informatycznych: Elektronicznym Rejestrze Czynności Dochodzeniowo-Śledczych (ERCDŚ), Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (SESPol) i Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP), które różniły się zakresem gromadzonych i przetwarzanych danych, a także funkcjonalnością i przeznaczeniem. W ERCDŚ 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. Z kolei w KSIP dane dotyczące wartości mienia zabezpieczanego przypisane były do osoby podejrzanej, która ma indywidualny numer w systemie, a nie do postępowania jak w SESPOL. W KSIP oraz w SESPOL nie były rejestrowane decyzje o tymczasowym zajęciu mienia ruchomego, ani wnioski Policji do Prokuratury o wydanie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym. **W efekcie w domenie publicznej funkcjonowały znacząco różne liczby w odniesieniu do tego samego zjawiska, gdyż pochodziły z systemów, które różniły się sposobem gromadzenia danych.** Przykładowo w 2017 r. wartość mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję wg KSIP wyniosła prawie 394 mln zł, podczas gdy wg SESPOL było to ponad 1 miliard 453 mln zł.

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. Z danych Biura Kryminalnego KGP wynikało, że w latach 2016-2018 KBOM otrzymało łącznie 711 wniosków o udzielenie informacji od krajowych podmiotów uprawnionych. Przy tym należy podkreślić, że ponad 90 proc. wniosków było od Policji (526 z KWP/KSP i jednostek podległych oraz 126 z CBŚP - łącznie 652 wnioski). Pozostałe krajowe podmioty, w tym Prokuratura (24 wysłane wnioski), rzadko korzystały z tego narzędzia. W latach 2016-2018 Krajowe Biuro Odzyskiwania Mienia otrzymało od podmiotów zagranicznych ogółem 313 wniosków o udzielenie informacji z 27 krajów, z tego 287 (tj. 92 proc.) 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).

W celu podwyższenia sprawności postępowań przygotowawczych, w tym stosowania zabezpieczeń majątkowych, wprowadzono zmiany organizacyjne w ramach reformy prokuratury w 2016 r. W Prokuraturze Krajowej utworzono Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej, w prokuraturach regionalnych i okręgowych utworzono Wydziały do Spraw Przestępczości Gospodarczej, a w sześciu prokuraturach regionalnych dodatkowo Wydziały do Spraw Przestępczości Finansowo-Skarbowej. Wprowadzone w jednostkach kontrolowanych rozwiązania organizacyjne, zasady i procedury dawały możliwość szybkiego i sprawnego dokonywania ustaleń majątkowych w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi. Wskazać należy jednakże, że zamierzenia Prokuratury Krajowej dotyczące ustanowienia struktury pełnomocników i konsultantów wyposażonych w instrumenty pozwalające na eliminowanie błędnych praktyk nie zostały zrealizowane.

Struktura organizacyjna Prokuratury Krajowej w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Z kolei w Policji funkcjonują dwa wydziały ds. Odzyskiwania Mienia (w Komendzie Stołecznej i w Komendzie Wojewódzkiej w Poznań), cztery międzywydziałowe zespoły ds. odzyskiwania mienia oraz 11 zespołów w ramach wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą. Komendant Główny Policji wielokrotnie wskazywał na potrzebę wyodrębnienia odpowiednich struktur na poziomie regionalnym, ujednolicenie 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. Struktura organizacyjna Straży Granicznej była dostosowana do zadań pionu organizacyjno-śledczego, jednak liczba funkcjonariuszy pracujących w nich nie była wystarczająca.

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.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego o:

- utworzenie jednolitego systemu zapewniającego należytą ewidencję i zarządzanie zabezpieczonym mieniem oraz sprawną wymianę informacji między powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury a innymi organami procesowymi;
- 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;
- 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;
- 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;
- gromadzenie informacji i danych oraz wypracowanie zasad pomiaru skuteczności wykonania orzeczeń sądowych o charakterze finansowym.