



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Ewa Polkowska

KPB.410.004.01.2018

gen. insp. dr Jarosław Szymczyk  
Komenda Główna Policji,  
ul. Puławska 148/150, 02-514 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/037 Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Komenda Główna Policji (dalej: KGP)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | gen. insp. Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji (dalej także: Komendant), od dnia 13 kwietnia 2016 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>nadinsp. Andrzej Szymczyk, p.o. Komendanta Głównego Policji, od 12 lutego 2016 r. do 12 kwietnia 2016 r. oraz insp. Zbigniew Maj, Komendant Główny Policji, od 11 grudnia 2015 r. do 11 lutego 2016 r.                                                                                                         |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | Planowanie i organizacja systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.<br>Realizacja zadań związanych z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstw.<br>Współpraca i wymiana informacji z organami ścigania i służbami, w tym na poziomie Unii Europejskiej, w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.<br>Realizacja rządowego Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2016-2018 z wykorzystaniem danych wcześniejszych, o ile miały wpływ na realizację zadań w okresie objętym kontrolą.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Kontrolerzy                         | 1. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/65/2018 z 1.10.2018 r.<br>2. Maciej Lenarcik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/66/2018 z 1.10.2018 r.<br>3. Agnieszka Cicha, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/85/2018 z 30.11.2018 r.                                                                                                                                                                                              |

(akta kontroli Tom I, str.1-6)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK



## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

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.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Rola Policji w postępowaniu zabezpieczającym w ramach postępowania przygotowawczego sprowadza się m.in. do zajęcia mienia ruchomego poprzez dokonywanie tymczasowego zajęcia i wskazanie prokuratorowi składników mienia podejrzanego. Policja, poza czynnościami procesowymi, z racji przyznanych jej kompetencji ustawowych, prowadzi także działania o charakterze operacyjno-rozpoznawczym. Z uwagi na ograniczenia ustawowe, czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone przez Policję oraz szczegółowe formy i zasady prowadzenia tych czynności nie podlegały kontroli NIK

Problematyka odzyskiwania mienia stanowiła w kontrolowanym okresie 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 obciążone 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. NIK zwraca też uwagę na 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.

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. 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.

W okresie objętym kontrolą 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. 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 wdrożył rozwiązania umożliwiające rozwój kompetencji zawodowych policjantów w badanym obszarze.

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.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.



Niewielka skala wykorzystania tej platformy współpracy międzynarodowej przez krajowe podmioty pozapolicyjne, nie była uzależniona od rozwiązań wdrożonych KGP.

Komendant podejmował odpowiednie działania na rzecz realizacji przypisanych Policji priorytetów Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przestępczości Gospodarczej na lata 2015-2020.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Planowanie i organizacja systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Opis stanu faktycznego

Rząd RP określił w dokumentach strategicznych, w tym w Strategii Sprawne Państwo 2020<sup>4</sup>, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)<sup>5</sup> oraz Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020<sup>6</sup> (dalej: Program PG), że odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw jest jednym z istotnych zadań w skutecznym zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, a wskutek tego zobowiązał instytucje państwowe i służby, w tym Policję, do zwiększenia jego efektywności.

Policja w postępowaniu zabezpieczającym pełni rolę organu procesowego, tj. prowadzi własne i powierzone przez prokuraturę w całości lub w części postępowania przygotowawcze. W toku czynności procesowych takich jak np. przeszukanie, zatrzymanie rzeczy, tymczasowe zajęcie mienia ruchomego, wykonywanych w ramach prowadzonych postępowań, Policja gromadzi dane o składnikach majątkowych podejrzanych, a następnie wnioskuje do prokuratury o wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym na poczet orzeczenia kary grzywny, świadczenia pieniężnego, przepadku, środka kompensacyjnego, zwrotu pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa lub jej równowartości. Policja wykonuje także czynności o charakterze operacyjnym polegające na ustalaniu i ujawnianiu składników majątkowych sprawców przestępstw w celu wykorzystania tych ustaleń w postępowaniach karnych.

(akta kontroli Tom II str. 251-261, Tom III str. 41-57)

Zgodnie z § 28 pkt 60 zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji<sup>7</sup> (dalej: zarządzenie nr 1041) do zakresu działania KGP należy m.in: organizowanie,

<sup>3</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>4</sup> Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Sprawne Państwo 2020 (M.P. z 2013 r., poz. 136). Zwiększenie efektywności funkcjonowania systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw lub związanego z przestępstwem ma być efektem realizacji zadania 7 – usprawnienia w zakresie ujawniania, identyfikacji, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw lub mającego związek z przestępstwem realizowanego przez KGP zgodnie z kierunkiem interwencji 7.2 Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach celu 7 Strategii.

<sup>5</sup> W obszarze Bezpieczeństwo narodowe, dla kierunku interwencji Zwiększenie skuteczności państwa w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przestępczości, jako jedno z zadań wskazując odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw (M.P. z 2017 r. poz. 260, str. 268-273).

<sup>6</sup> 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. z 2015 r., poz. 1069). Zwiększenie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw stanowi cel szczegółowy nr 3 Programu.

<sup>7</sup> Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50 ze zm.



koordynowanie i nadzorowanie działań jednostek organizacyjnych Policji dotyczących identyfikowania, ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstwa lub mającego związek z przestępstwem, a także wymiany informacji pomiędzy tymi jednostkami i innymi uprawnionymi krajowymi podmiotami oraz odpowiednimi organami państw UE dotyczących tego mienia. Zadanie to wykonywane było przez komórki organizacyjne KGP, w których właściwości pozostawał nadzór nad realizacją przez jednostki terenowe Policji czynności operacyjno-procesowych oraz dochodzeniowo-śledczych.

Szczególna rola Policji w systemie odzyskiwania mienia wynikała m.in. z nałożenia na KGP obowiązku realizacji zadań krajowego biura do spraw odzyskiwania mienia (dalej: KBOM)<sup>8</sup>, o którym mowa w art. 1 ust. 1 decyzji Rady UE 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r.<sup>9</sup> Komendant Główny Policji wyznaczył do realizacji tego zadania Biuro Kryminalne KGP (dalej: BK KGP), w ramach którego przypisane zostało Wydziałowi do spraw Odzyskiwania Mienia (dalej: WOM, Wydział). Do zadań WOM<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>.

Czynności ukierunkowane na ustalanie aktywów majątkowych sprawców przestępstw, które mogły być następnie przedmiotem zabezpieczeń majątkowych wykonywało także Centralne Biuro Śledcze Policji<sup>12</sup> (dalej: CBŚP) zgodnie ze swoją właściwością merytoryczną i rzeczową. Ustalenia dotyczące CBŚP zawarte zostały w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym.

(akta kontroli Tom I str. 17-47, Tom II, str. 1-9; 41-57, Tom III str. 251-261)

W latach 2016-2018 w KGP nie prowadzono odrębnych analiz lub opracowań strategicznych w celu identyfikacji problemów strukturalnych, prawnych, organizacyjnych lub kadrowych pod kątem systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Przedstawiona przez Komendanta dokumentacja obejmowała pojedyncze rozwiązania dotyczące analiz obowiązującego prawa, w tym rozbieżności interpretacyjnych w jego stosowaniu oraz projektów zmian wybranych przepisów oddziałujących na skuteczność w ujawnianiu i zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw, takich jak:

- funkcjonowania przepisów o dostępie Policji do informacji stanowiącej tajemnicę bankową (art. 20 ust. 5a pkt 3 ustawy o Policji), a wprowadzonych ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw<sup>13</sup>, polegających na rozszerzeniu zakresu ww. przepisu o dostęp do informacji o numerze rachunku bankowego. Propozycja procedowana była w ramach prac zespołu zadaniowego ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym<sup>14</sup> w Prokuraturze Krajowej (dalej: PK),

<sup>8</sup> Zadanie określone w art. 145k ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.) – dalej: ustawa o Policji.

<sup>9</sup> 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 r. str. 103).

<sup>10</sup> Zadania WOM określone zostały przez Dyrektora BK 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) – dalej: decyzja nr 1.

<sup>11</sup> § 12 pkt 2 decyzji nr 1. Realizacja zadań WOM, w tym nadzoru nad identyfikowaniem mienia pochodzącego z przestępstw omówiona została w rozdziale III.2.

<sup>12</sup> Właściwość CBŚP określona została art. 5a ust. 1 ustawy o Policji oraz przepisach zarządzenia nr 54 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 października 2014 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania CBŚP z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji (Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 121).

<sup>13</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 768.

<sup>14</sup> Powołanego 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.



- poszerzenia uprawnień Policji w dostępie do informacji objętych tajemnicą skarbową zarówno na etapie czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i dochodzeniowo-śledczych (także dostępu do baz danych Krajowej Administracji Skarbowej), co uwzględniono w projekcie ustawy Ordynacja Podatkowa<sup>15</sup>,
- WOM postulował, by w ramach przepisów wewnętrznych (zmiany zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych) wprowadzić odrębną formę pracy operacyjnej ukierunkowaną na identyfikację mienia pochodzącego z przestępstw, tzw. śledztwo finansowe.

Proponowano także 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 poprzez nowelizację rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2017 r. *w sprawie wykazu przedmiotów, które w razie orzeczenia ich przepadku przekazuje się bezpośrednio innym organom niż właściwy naczelnik urzędu skarbowego* (Dz. U. poz. 428). Jednocześnie zwrócono uwagę, że Komendant Główny Policji nie zymiarował skutków (kosztów i korzyści) wprowadzenia tego rozwiązania. W stanowisku przedstawionym Ministerstwu Finansów Dyrektor BK KGP podkreślił, że 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.

(akta kontroli Tom II str. 1-9, 14-95, 294-306, Tom III, str. 58-89)

Komendant wyjaśnił, że analiza i wymiana informacji o kierunkach rozwoju przestępczości mających wpływ na problematykę ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, przy jednoczesnym identyfikowaniu potrzeb i wymagań stawianych Policji, następowała na bieżąco m.in. podczas odpraw służbowych z koordynatorami ds. odzyskiwania mienia szczebla wojewódzkiego.

Według danych Policji<sup>16</sup> (z wyłączeniem CBŚP) w latach 2016 i 2017: 62% i 63% ogółu wartości zabezpieczonego mienia wykazano dla postępowań dotyczących przestępstw gospodarczych (dalej także: PG). NIK ustaliła, że w 2016 r. w związku z potrzebą zwiększenia skuteczności służby kryminalnej i śledczej Policji, a także z zadaniami, które Policja realizować miała w ramach Programu PG, opracowane zostały dwie systemowe koncepcje: budowy wyodrębnionego pionu przestępczości gospodarczej oraz ujednolicenia i wzmocnienia struktur odzyskiwania mienia w jednostkach terenowych Policji.

W sierpniu 2016 r. Komendant powołał Zespół<sup>17</sup>, którego zadaniem było przeprowadzenie analizy rozwiązań organizacyjnych, prawnych i strukturalnych w

w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym.

<sup>15</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/z/12314054/12523374/12523375/dokument351086.pdf> (odczyt 02.01.2019).

<sup>16</sup> Biuletyn Statystyczny Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych KGP (BWIIK) styczeń-grudzień 2017 (po korektach), dane zarejestrowane w KSIP, tj. w postępowaniach zakończonych w latach 2016 oraz 2017.

<sup>17</sup> Decyzja nr 304 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania koncepcji rozwiązań organizacyjnych i prawnych w Policji pod kątem zmiany usytuowania w strukturach jednostek organizacyjnych Policji komórek organizacyjnych zajmujących się zwalczaniem przestępczości gospodarczej oraz zorganizowanej przestępczości ekonomicznej.



Policji w zakresie zwalczania PG oraz zorganizowanej przestępczości ekonomicznej, a także wypracowanie koncepcji zmiany usytuowania w strukturze organizacyjnej Policji komórek z tego pionu. W sprawozdaniu z prac zespołu opracowanym w grudniu 2016 r. wskazano czynniki utrudniające pracę pionu ekonomicznego i PG, w szczególności, że wzrostowi liczby przestępstw gospodarczych i zmianom charakteru tej przestępczości nie towarzyszyły zmiany organizacyjno-kadrowe (np. stan etatowy pionu PG w grudniu 2017 r. stanowił 4% całej Policji). W wyniku prac Zespołu, w styczniu 2018 r., Komendant przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wariantową koncepcję utworzenia w strukturach CBŚP „Pionu do zwalczania przestępczości ekonomicznej” lub powołania odrębnego „Centralnego Biura Policji Gospodarczej”. Oba warianty zakładały konieczność wzmocnienia tego pionu o 1 020 etatów, a także wyodrębnienia struktur organizacyjnych ds. odzyskiwania mienia (odpowiednio: wydział ds. odzyskiwania mienia w CBŚP i sekcje w zarządach terenowych lub wydział ds. odzyskiwania mienia w centrali CBPG oraz wydziały w zarządach wojewódzkich przyszłego biura).

Na ograniczenia w realizacji zadań dotyczących identyfikacji majątku sprawców przestępstw spowodowane niskim poziomem zorganizowania i sformalizowania istniejących struktur ds. odzyskiwania mienia na poziomie komend wojewódzkich Policji zwracano także uwagę podczas odpraw szkoleniowych dotyczących efektywności działań Policji związanych z ujawnianiem i identyfikacją mienia związanego z przestępstwem w całym okresie objętym kontrolą<sup>18</sup>.

W dniu 26 września 2018 r., Sekretarz Stanu w MSWiA zwrócił się do Komendanta o przedstawienie alternatywnej, w stosunku do proponowanych, koncepcji zmian w ramach obowiązujących ówczesnie rozwiązań organizacyjnych i istniejącej liczby etatów w Policji. Podkreślił jednocześnie, że propozycja ta uwzględniać winna zwiększenie funkcjonalności KBOM oraz wyodrębnienie na poziomie komend wojewódzkich Policji struktur odpowiedzialnych za nadzór i realizację kwestii ustaleń majątkowych, co jest także jednym z zadań nałożonych na Policję w ramach Programu PG. Do 31 grudnia 2018 r. Komendant nie przedstawił takiej alternatywnej koncepcji.

(akta kontroli Tom I str. 97-159; Tom II str. 1-9, 307-325; Tom III str. 58-91, Tom IV str. 356-367, 399-404, 479-480)

Wg stanu na dzień 11 grudnia 2018 r. w jednostkach organizacyjnych Policji szczebla wojewódzkiego (tj. komendach wojewódzkich/Stołecznej Policji – zwanych dalej: KWP/KSP) 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 PG (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 do walki z PG, albo inni członkowie zespołów (wydziałów), którym zadanie to przypisano decyzją komendanta wojewódzkiego lub na podstawie karty opisu stanowiska pracy. Analiza regulaminów organizacyjnych KWP/KSP wykazała niejednołite określenie 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

<sup>18</sup> W latach 2016-2018 BK KGP zorganizowało pięć takich odpraw szkoleniowych z udziałem zaproszonych gości z MSWiA, Prokuratury Krajowej, innych służb oraz zagranicznych biur ds. odzyskiwania mienia.



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: do walki z PG, przestępczości gospodarczej i korupcji, kryminalnych, dochodzeniowo-śledczych.

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 ustaw<sup>19</sup>, której celem było wprowadzenie rozwiązań poprawiających efektywność mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełniania 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 w powyższej strukturze łącznie 100 funkcjonariuszy<sup>20</sup>. Biuro Finansów KGP oszacowało koszt utworzenia tych etatów na 7 174 000 zł, co stanowiło 0,1% wydatków na wynagrodzenia i uposażenia w Policji w 2016 r. (wg 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.

Komendant wyjaśnił, że z uwagi na podjęcie prac nad koncepcją reorganizacji struktur do zwalczania przestępczości gospodarczej i zorganizowanej przestępczości ekonomicznej (...) *zasadnym było wstrzymanie prac związanych z ewentualną reorganizacją struktur ds. odzyskiwania mienia. Ponadto usytuowanie, wskazanie zadań oraz określenie struktury organizacyjnej komórek ds. odzyskiwania mienia w komendach wojewódzkich Policji, leży we właściwości komendantów wojewódzkich Policji. Struktury te tworzone są z uwzględnieniem specyfiki pracy poszczególnych garnizonów, możliwości kadrowych oraz potrzeb w tym obszarze. W opinii kierownictwa Policji nie występują negatywne skutki braku określenia jednolitego zakresu zadań i nadzoru nad zróżnicowanymi strukturami odzyskiwania mienia dla efektywności ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia.*

(akta kontroli Tom II str. 1-9, 73-95, 299-325, Tom III str. 41-57, 222-265)

Komendant Główny Policji przedstawiając ww. koncepcje zmian organizacyjno-kadrowych nie określił wariantów pośrednich i nie oszacował korzyści, jakie mogły one przynieść finansom publicznym<sup>21</sup>. Należy zauważyć, że przywołana całościowa reforma pionu PG wiązała się z koniecznością utworzenia ponad tysiąca etatów oraz kosztami szacowanymi na 180 mln zł rocznie, podczas gdy reforma struktur odzyskiwania mienia wymagała 10-krotnie mniejszej liczby etatów i pociągała za sobą 25-krotnie mniejsze koszty.

W przedstawionym Kierownictwu Policji w dniu 7 listopada 2018 r. przez Zastępcę Dyrektora Biura Kryminalnego KGP *Stanowisku w zakresie koncepcji dalszego funkcjonowania pionu zwalczającego przestępczość gospodarczą* postawiona została teza o racjonalności pozostawienia struktur ds. Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej w CBŚP i dw. z PG na poziomie KWP/KSP bez zmian

<sup>19</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12285851/12354986/dokument265767.pdf> (odczyt 02.01.2019).

<sup>20</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12285851/12354979/12354980/dokument260151.pdf> (odczyt 02.01.2019).

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, tj. z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.



(z koniecznością doetatowania pionu dw. z PG), ale także o potrzebie zasilenia dodatkowymi 100 etatami komórek ds. odzyskiwania mienia oraz konieczności wypracowania jednolitych wymagań dla komórek ds. odzyskiwania mienia w oparciu o stanowisko WOM.

Utworzenie struktur odzyskiwania mienia na szczeblu wojewódzkim i określanie jednolitego zakresu zadań i nadzoru nad nimi, ujęte zostało z inicjatywy KGP, jako jedno z zadań na rzecz realizacji priorytetu nr 24 Planu Działań Programu PG z terminem realizacji w II połowie 2016 r. (patrz także rozdział III. 4).

W świetle powyższego, NIK zwraca uwagę, że 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 ujednolicenia struktur odzyskiwania mienia (także w komórkach organizacyjnych poza pionem dz. PG). Niezależnie od określonego przez Komendanta trybu tworzenia, likwidacji lub przekształcania komórek organizacyjnych w Policji na szczeblu regionalnym, Komendant Główny Policji odpowiada za realizację zadań ustawowych Policji. Komendant w ramach swoich kompetencji może wydawać poleceniów, instrukcji lub wytycznych<sup>22</sup>. 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 PG 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 dw. z PG, 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 prowadzić będzie Wydział ds. Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP.

(akta kontroli Tom I str. 97-159; 393-397, Tom II str. 1-9, 73-95; 294-325, Tom III str. 41-92; 222-265, Tom IV str. 356-367)

Zgodnie z §5 zarządzenia nr 71 Komendanta Głównego Policji w sprawie planowania strategicznego<sup>23</sup> Gabinet Komendanta Głównego Policji (dalej: Gabinet KGP) na potrzeby opracowania *Priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2016-2018* (dalej: *Priorytetów*) w 2015 r. przeprowadził diagnozę otoczenia zewnętrznego oraz poszczególnych obszarów funkcjonowania Policji. Obszar odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw nie został dla potrzeb diagnozy wyodrębniony. Przedstawione analizy<sup>24</sup> tylko pośrednio odnosiły się do tej

<sup>22</sup> W tym zgodnie z §17 zarządzeniem nr 30 KGP z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (Dz.Urz. KGP z 2018 r. poz. 89) w zw. z § 28 pkt 60 zarządzenia 1041.

<sup>23</sup> Zarządzenie nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 142), następnie zarządzenie nr 19 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 80 ze zm.).

<sup>24</sup> W szczególności: *Otoczenie zewnętrzne Policji. Analiza PEST oraz Uszeregowanie słabych stron polskiej Policji w 2015 r. od najbardziej do najmniej istotnej dla polskiej Policji jako organizacji, w podziale na poszczególne służby (efekt badania metodą ABCD Suzuki).*



problematyki np. wskazując na rozwój szarej strefy powodującej straty dla budżetu państwa oraz przestępczość związaną z nielegalną produkcją alkoholu i wyrobów tytoniowych (przestępczość akcyzowa). W katalogu słabych stron Policji (w odniesieniu do służby kryminalnej wymieniono ich łącznie 189 w 11 obszarach) wskazano m.in. małą liczbę ustalonych sprawców przestępstw gospodarczych (pion operacyjno-rozpoznawczy) oraz niską wykrywalność przestępstw skarbowych (komórki dochodzeniowo-śledcze). Komendant dodatkowo wyjaśnił, że najistotniejszy wpływ na realizację zadań związanych z ujawnianiem, identyfikacją, zabezpieczaniem i odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstwa miały (w 2015 r.), i nadal mają (w listopadzie 2018 r.), nadmierne obciążenie zadaniami oraz częste zmiany kadrowe i organizacyjne<sup>25</sup> w komórkach dochodzeniowo-śledczych Policji. Na podstawie diagnozy sformułowane zostały propozycje *Priorytetów* zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji. Dla priorytetu 2. *Podniesienie skuteczności działań Policji w identyfikacji i zwalczaniu największych współczesnych zagrożeń, w tym cyberprzestępczości dla KWP/KSP w Planie działalności Komendanta Głównego Policji na 2016 r. (i kolejne lata)* sformułowane zostało zadanie nr 2 – *Utrwalenie prawidłowej praktyki w zakresie ujawniania, identyfikacji, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa (mającego związek z przestępstwem)* (dalej: zadanie nr 2 lub *utrwalenie prawidłowej praktyki*). W dniu 9 lipca 2018 r. Komendant, na podstawie §6 zarządzenia nr 19 w sprawie planowania strategicznego, zaakceptował przedłużenie okresu obowiązywania *Priorytetów* na dwa kolejne lata, tj. 2019-2020.

*Plan działalności Komendy Głównej Policji na rok 2016* (dla komórek organizacyjnych KGP) oraz kolejny, na lata 2017-2018, nie zawierały zadań i mierników ich realizacji odnoszących się do ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

(akta kontroli Tom II str. 1-9, 132-306)

W okresie objętym kontrolą dla KWP/KSP stosowano ilościowe mierniki dotyczące wartości mienia zabezpieczonego oraz wartości mienia odzyskanego, dla każdej z komend określone zostały indywidualne wartości oczekiwane, a ich rozliczanie odbywało się w sposób opisany w dokumencie *System Oceny Komend Wojewódzkich/Stołecznej Policji* (na kolejne lata). Na podstawie zarządzeń w sprawie planowania strategicznego odpowiedzialnym za opracowywanie propozycji mierników był Dyrektor BK KGP<sup>26</sup>, a Biuro to w planach działalności Komendanta Głównego Policji na lata 2016-2018, wskazano jako komórkę odpowiedzialną za realizację mierników zadania *utrwalenie prawidłowej praktyki*.

Kontrola NIK wykazała, że w okresie objętym kontrolą:

- na wniosek Dyrektora BK KGP w 2017 r. dla zadania nr 2 zmieniono miernik, w ten sposób, że w latach 2017-2018 zrezygnowano z przeliczania wartości mienia zabezpieczonego i odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez Policję na jednego policjanta służby kryminalnej, stosowanego w 2016 r.;
- wraz ze zmianą sposobu obliczania mierników w 2017 r. zmienione zostało także źródło danych w odniesieniu do wartości mienia zabezpieczonego, z Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP) na System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (SESPol)<sup>27</sup>;

<sup>25</sup> Komendant Główny Policji podał, że w strukturach KWP/KSP ds. odzyskiwania mienia w okresie objętym kontrolą zmieniło się 51% zatrudnionych, w tym aż 82% koordynatorów ds. odzyskiwania mienia.

<sup>26</sup> Do 15 kwietnia 2016 r. Biura Służby Kryminalnej KGP.

<sup>27</sup> W 2016 r. źródłem danych dla obliczenia miernika był KSIP w oparciu o rejestrację dokonane formularzem KSIP\_2A, a w latach 2017-2018 dane były otrzymywane z SESP (formularz II/7 – zabezpieczenie majątkowe, także przez służbę śledczą i prewencyjną). Zakres danych ujmowanych w formularzu KSIP\_2A – rejestracja procesowa osoby, określał załącznik nr 4 do decyzji nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP, poz. 51) – zwana: „decyzją nr 165”; wcześniej załącznik nr 4 do decyzji nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu



- w każdym roku objętym kontrolą obowiązywał inny sposób wyznaczania wartości oczekiwanych ww. mierników dla KWP/KSP, i tak: na 2016 r. mierniki określone zostały kwotowo (w przeliczeniu na jednego policjanta służby kryminalnej); na 2017 r. określone zostało kwotowo (w uproszczeniu: jako iloczyn średniej krajowej zabezpieczonego mienia oraz liczby policjantów służby kryminalnej w danym garnizonie), a na 2018 r. wyznaczono wartości oczekiwane powiększając wyniki osiągnięte przez KWP/KSP w 2017 r. o 10%;
- w listopadzie-grudniu 2016 r. BK KGP, odpowiadające za opracowanie propozycji mierników, uzasadniło najpierw celowość włączenia do miernika wartości mienia zabezpieczonego u podejrzanych z art. 178a kk<sup>28</sup> (nietrzeźwi kierowcy), a następnie optowało za odliczaniem kwot zabezpieczonych w odniesieniu do tych podejrzanych (co obowiązywało w latach 2017-2018), by w listopadzie 2018 r. ponownie wystąpić o włączenie także wartości mienia zabezpieczonego u podejrzanych z art. 178a kk w 2019 r.<sup>29</sup>

NIK ustaliła także, że w odniesieniu do miernika wartość mienia zabezpieczonego:

- zgodnie ze wzorem formularza rejestracji wartości mienia zabezpieczonego, tj. KSIP\_2A (dla 2016 r.) oraz instrukcją wypełniania formularza SESPól II/7 (w latach 2017-2018) Policja rejestrowała wartość mienia na podstawie postanowień Prokuratury o zabezpieczeniu majątkowym. Postanowienia te zazwyczaj poprzedzone były czynnościami Policji i wnioskiem o dokonanie zabezpieczenia majątkowego, ale rejestrowane wartości obejmowały też aktywność własną prokuratorów;
- monitorowanie realizacji miernika w oparciu o dane z KSIP, wymagało wprowadzenia do tego systemu<sup>30</sup> nowej funkcjonalności, tj. pola „data ostatniej modyfikacji” umożliwiającego wygenerowanie danych o wartości zabezpieczonego mienia w danym okresie (dla wcześniejszych rejestracji). Pomimo wprowadzenia ww. funkcjonalności, dane za rok 2016 weryfikowane były przez WOM po dacie wydanych postanowień o zabezpieczeniu, z uwagi na stwierdzone przypadki rejestrowania w analizowanym okresie mienia zabezpieczonego w latach wcześniejszych;
- badanie NIK wartości zabezpieczonego mienia w KSIP w odniesieniu do roku 2016, tj. po upływie blisko dwóch lat od daty, w której wykazano wartość objętą miernikiem (730 717 322 zł), wykazało spadek tej wartości o 121 969 958 zł (17%), co spowodowane było dalszą modyfikacją danych zarejestrowanych w 2016 r.;
- z przedstawionej NIK dokumentacji wynika, że efektem ubocznym sposobu obliczania mierników była „praca pod statystyki”, np. gdy do wartości miernika mienia zabezpieczonego zaliczano mienie zabezpieczone u podejrzanych z art. 178a kk stanowiło ono 10,9% ogólnej wartości zabezpieczeń i aż 48,3% rejestracji (grudzień 2014 r.), by po dwóch latach odliczania spaść odpowiednio do 3,2% wartości i 29,6% rejestracji (dane za 2016 r.). BK KGP zdiagnozowało też zjawisko wstrzymywania się z wnioskami do prokuratury o wydanie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym w ostatnich miesiącach roku, w

*Informacyjnego Policji* (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 28 ze zm.). Zakres danych ujmowanych w formularzu II/7 SESPól określa załącznik nr 4 do zarządzenia nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 8) – zwanego: „zarządzeniem nr 3”; wcześniej załącznik nr 9 do zarządzenia nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 142).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.) – zwana: kk.

<sup>29</sup> Powyższą zmianę uwzględniono w Planie działalności Komendanta Głównego Policji na 2019 r. – miernik nr 6 obliczany będzie jako wartość mienia zabezpieczonego u podejrzanych w postępowaniach prowadzonych przez Policję we wszystkich kategoriach przestępstw. [http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/kontrola-zarzadcza/28277\\_Plan-dzialalnosci-Komendanta-Glownego-Policji.html](http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/kontrola-zarzadcza/28277_Plan-dzialalnosci-Komendanta-Glownego-Policji.html) (odczyt 25.01.2019).

<sup>30</sup> Co zrobiono na wniosek WOM w 2013 r.



przypadku wcześniejszego osiągnięcia wartości oczekiwanej miernika, tak aby ewentualna wartość zabezpieczonego mienia rejestrowana była w kolejnym roku;

- decyzją Komendanta Głównego Policji, CBŚP nie było rozliczane z osiągnięcia mierników dotyczących zabezpieczania mienia. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęło to negatywnie na skuteczność służby śledczej – wartość mienia zabezpieczonego przez CBŚP stanowiła 47% w 2016 r. i 44% w 2017 r., ogółu wartości mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję.

W odniesieniu do miernika obejmującego wartość mienia odzyskanego ustalono, że:

- w latach 2016-2018 odnotowano nieuprawnione zaliczanie do tego miernika kwot mienia odzyskanego w związku z przestępstwem paserstwa oraz wartości przedmiotów nielegalnie wytworzonych w związku z przestępstwami akcyzowymi, naruszenia praw autorskich, prawa własności przemysłowej. We wrześniu 2016 r. WOM skierował do komendantów wojewódzkich/ Komendanta Stołecznego Policji pisma instruktażowe w tej kwestii;
- w listopadzie 2018 r. BK KGP wystąpiło o zmianę miernika wartość mienia odzyskanego na miernik monitorowany<sup>31</sup>, 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 latach 2016-2018 Biuro Kontroli KGP nie przeprowadzało audytów i kontroli stanu realizacji zadań zawartych w dokumentach planistycznych, tj. Priorytetach oraz w planach działalności Komendanta Głównego Policji w odniesieniu do problematyki zwiększenia skuteczności ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, w tym rzetelności ewidencjonowanych danych wykorzystywanych dla celów planistycznych i nadzorczych.

(akta kontroli Tom II str. 251-306, Tom III str. 41-57, 152-211, 313-318, 362-364)

NIK zwraca uwagę, że:

- zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji sposób wyznaczania wartości oczekiwanych dla KWP/KSP na rok 2018 (wartość zrealizowana miernika w 2017 r. + 10%) spowodował wzrost wartości oczekiwanej zabezpieczonego mienia dla garnizonu łódzkiego rok do roku o 400%, a dla garnizonu kieleckiego tylko o 15%, co wynikało z rezultatów osiągniętych w obu garnizonach w 2017 r. Sposób wyznaczania wartości oczekiwanych nieodnoszący się do średniej wieloletniej, mógł zaburzać rzetelną ocenę realizacji zadania nr 2, co sygnalizowane było KGP przez jednostki organizacyjne niższego szczebla. Przykładem była treść pisma z listopada 2018 r. Naczelnika Wydziału do walki z PG KWP w Łodzi, do WOM: *Z uwagi na zbliżający się nowy rok proszę o rozważenie możliwości naliczania mierników w sposób przyjęty do 2017 r., tj. przy wyliczeniu średniej z ostatnich lat. Dla garnizonu łódzkiego w 2017 r., miernik dotyczący zabezpieczenia majątkowego został określony na kwotę 25 600 000 zł – była to średnia z 5 lat. Osiągnięto kwotę 93 263 000 zł, która to (plus 10%) stanowiła podstawę naliczenia*

<sup>31</sup> 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.



miernika na 2018 rok w kwocie 102 589 000 zł. Uważam, iż w swoisty sposób KWP w Łodzi została „ukarana” za dobry wynik uzyskany w 2017 r.<sup>32</sup>.

- jednocześnie należy zauważyć że samo zjawisko przestępczości i jej zwalczanie mają charakter losowy i zmienny w czasie, co potwierdza analiza danych dotyczących wartości zabezpieczonego mienia w rozbiciu na jednostki i komórki organizacyjne Policji, np. różnice w wartości zabezpieczonego mienia w sąsiednich komendach powiatowych Policji w danym roku wyniosły nawet 2500%, czy wzrost wartości zabezpieczonego mienia rok do roku w przypadku niektórych wydziałów KWP/KSP przekroczył 1000%<sup>33</sup>;

Powyższe uwagi potwierdziły wyniki monitoringu realizacji mierników w 2018 r., ponieważ pięć spośród siedemnastu garnizonów nie zrealizowało miernika dotyczącego wartości mienia zabezpieczonego, a siedem miernika obejmującego wartość mienia odzyskanego, przy czym najniższe rezultaty obu mierników sięgały zaledwie 54,6%<sup>34</sup> oraz 53,2%<sup>35</sup> wartości oczekiwanych. Dla tych samych mierników te same garnizony w 2017 r. osiągnęły odpowiednio 178,6% (441,8%<sup>36</sup>) oraz 159,3% wartości oczekiwanych.

NIK zwraca też uwagę, że w 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. Budzi to uzasadnione wątpliwości, co do rzetelności prezentacji danych dotyczących wartości zabezpieczonego mienia w wyniku działań Policji. Skala zjawiska nie była jednak możliwa do oszacowania w toku kontroli, wymagałaby, bowiem badań poszczególnych akt spraw oraz odpowiadających im zapisów w systemach informatycznych.

Zastępca Dyrektora BK KGP przyznał, że likwidacja miernika [wartość mienia zabezpieczonego] nie wpłynęłaby negatywnie na jakość pracy Policji, gdyż wykonuje ona te czynności w ramach realizacji swoich zadań ustawowych.

(akta kontroli Tom II str. 251-293, Tom III str. 266-312, 362-364)

Kontrola NIK wykazała, że dane dotyczące wartości mienia zabezpieczonego, mienia odzyskanego oraz wartości strat spowodowanych przestępstwem ewidencjonowane były w trzech systemach informatycznych, różniących się zakresem gromadzonych i przetwarzanych danych, funkcjonalnością i przeznaczeniem.

W Elektronicznym Rejestrze Czynności Dochodzeniowo-Śledczym (dalej: ERCDŚ) prowadzonym na podstawie zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i ewidencji czynności dochodzeniowo-śledczych Policji<sup>37</sup>, w eRSD (rejestrze śledztw i dochodzeń, urzędzeniu ewidencyjnym wchodzącym w skład systemu informatycznego ERCDŚ) wpisywane były dane dotyczące rzeczy

<sup>32</sup> Podobna sytuacja wystąpiła w garnizonie podlaskim, gdzie w 2017 r. przy wartości oczekiwanej zabezpieczonego mienia 28 200 000 zł, osiągnięto 50 365 261 zł w związku z zabezpieczeniem dużej nieruchomości w jednej ze spraw o charakterze gospodarczym, co skutkowało określeniem wartości oczekiwanej miernika na 2018 r. na poziomie ponad 55 mln zł i trudnościami w realizacji tak „wysrubowanego” miernika.

<sup>33</sup> Dla przykładu w 2017 r. wg danych w SESPol KPP Kartuzy zabezpieczyła mienie o wartości 2 479 795 zł, podczas gdy w sąsiedniej KPP Kościerzyna o wartości 98 740 zł. W 2016 r., w którym w skali kraju nastąpił spadek wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez Policję, wydziały dochodzeniowo-śledcze KWP Gorzów Wlkp., KWP Kraków, KWP Łódź odnotowały wzrosty w wysokości odpowiednio: 1057%, 1344%, 1352%.

<sup>34</sup> Wartość mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję dla KWP w Białymstoku.

<sup>35</sup> Wartość mienia odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez Policję dla KWP w Kielcach.

<sup>36</sup> Wartość oczekiwana dla KWP w Białymstoku na 2017 r. określona została w tzw. widełkach kwotowych.

<sup>37</sup> Zarządzenia nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie niektórych form organizacji i ewidencji czynności dochodzeniowo-śledczych Policji oraz przechowywania przez Policję dowodów rzeczowych uzyskanych w postępowaniu karnym (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 9, dalej: zarządzenia nr 4), wcześniej zarządzenia nr 25 z dnia 23 lipca 2015 r. (Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz. 58). Praktyczne aspekty prowadzenia postępowań, które mają wpływ na poprawność policyjnych czynności dochodzeniowo-śledczych uszczegóławia wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 59), w tym przesłanki podejmowania decyzji o tymczasowym zajęciu mienia ruchomego oraz okoliczności wnioskowania przez Policję do prokuratora o wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym.



ruchomych stanowiących mienie odzyskane oraz rzeczy ruchomych, nieruchomości, wierzytelności i innych praw majątkowych, stanowiących przedmiot tymczasowego zajęcia mienia ruchomego lub zabezpieczenia majątkowego (§52 ust. 1 pkt 7 i 8 zarządzenia nr 4) w prowadzonych przez Policję postępowaniach.

Głównym celem prowadzenie ERCDŚ było wspomaganie dokumentowania czynności dochodzeniowo-śledczych oraz czynności rejestracyjnych w ramach prowadzonych przez Policję postępowań przez poszczególne jednostki organizacyjne komend wojewódzkich. Dane wprowadzane do ERCDŚ nie były wykorzystywane dla celów statystycznych, tym samym brak było możliwości wykorzystania ich dla celów porównawczych z danymi z innych systemów.

(akta kontroli Tom III str. 212-221)

Sprawozdawczość w Policji prowadzona była przy wykorzystaniu systemu SESPól. W formularzu II/7 – zabezpieczenie majątkowe rejestracji podlegały dane obejmujące: rodzaj przestępstwa, tytuł zabezpieczenia majątkowego, wartość i rodzaj mienia objętego zabezpieczeniem majątkowym<sup>38</sup>. Zgodnie z Instrukcją<sup>39</sup> formularz II/7 wypełniany był po otrzymaniu postanowienia Sądu lub Prokuratury lub otrzymaniu informacji o uprawomocnieniu się postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym. W systemie rejestrowana była data wydania postanowienia. SESPól umożliwiał tworzenie raportów dla formularza II/7 dla jednostek/komórek organizacyjnych Policji. Dane z SESPól generowane były dla postępowań w toku, dla danej jednostki Policji i dla danego okresu sprawozdawczego (miesiąc, kwartał, rok). W SESPól wartość zabezpieczenia rejestrowana była w sprawie (postępowaniu) w danej jednostce/komórce Policji, indywidualny był nr rejestracji, każde zabezpieczenie (także w tej samej sprawie, albo w stosunku do tej samej osoby) rejestrowane było osobno. Sposób modyfikacji danych w SESPól – w przypadku zmiany wartości zabezpieczenia na podstawie nowego postanowienia Prokuratury, po anulowaniu zatwierdzenia danej rejestracji, następowała zmiana zarejestrowanych danych pod nową datą, ale pod tym samym numerem, co umożliwiało zestawianie wartości zabezpieczonego mienia w danym okresie.

SESPól nie umożliwiał zestawienia danych z podziałem na rodzaje przestępczości (istniała możliwość generowania według danej kwalifikacji prawnej czynu), co Komendant Główny Policji wyjaśnił: *do obliczania wartości miernika mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję wymagane są dane dotyczące łącznej wartości takiego mienia, bez konieczności ich dzielenia na kategorie przestępczości.*

(akta kontroli Tom III str. 152-174, 212-221)

W KSIP<sup>40</sup> w sposób określony decyzją nr 165<sup>41</sup> gromadzone i przetwarzane były informacje obejmujące, w szczególności: dane o osobach, wydarzeniach, przestępstwach, postępowaniach karnych prowadzonych przez Policję oraz rzeczach uzyskanych lub pobranych przez Policję w toku wykonywania czynności służbowych. Dane dotyczące wartości mienia zabezpieczanego rejestrowane były w KSIP na podstawie formularza KSIP\_2A – rejestracja procesowa osoby<sup>42</sup> (przypisane były do osoby podejrzanej, która ma indywidualny nr w systemie, a nie do postępowania jak w SESPól). W treści formularza znajdowało się pouczenie, że

<sup>38</sup> Funkcjonalność umożliwiającą rejestrację w SESPól danych o zabezpieczeniu majątkowym z podziałem na kwalifikacje prawne przestępstw, tytuł, wartość i rodzaj mienia objętego zabezpieczeniem wprowadzono od 1 sierpnia 2015 r.

<sup>39</sup> Instrukcja wypełniania formularza II/7 dostępna jest dla uprawnionych policjantów załogowanych do Policyjnego Systemu Transmisji Danych (PSTD) w aplikacji Centrum Dystrybucji Oprogramowania.

<sup>40</sup> 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), poprzedzonego rozporządzeniem z dnia 21 lipca 2016 r. (Dz. U. poz. 1091 ze zm.).

<sup>41</sup> Patrz odnośnik nr 28.

<sup>42</sup> Stanowiącego załącznik nr 2 do decyzji nr 165.



wartość mienia zabezpieczonego w PLN podaje się jak w postanowieniu Prokuratury o zabezpieczeniu, niedozwolone było wpisywanie wartości mienia tymczasowo zajętego lub odzyskanego. Zmiany wartości zabezpieczenia (np. z powodu jego upadku lub wydania nowego postanowienia w stosunku do tej samej osoby) dokonywane były poprzez modyfikację danych w systemie. Co do zasady, dane z KSIP generowane były dla postępowań zakończonych. W KSIP nie była rejestrowana data wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym.

Dane dotyczące wartości strat spowodowanych przestępstwem oraz wartości mienia odzyskanego rejestrowane były w KSIP na podstawie formularza KSIP\_12 – rejestracja/modyfikacja przestępstwa. Decyzja nr 165 oraz formularz KSIP\_12 nie zawierały definicji pojęć: „wartość strat w PLN” oraz „mienie odzyskane w PLN”. Definicji tych pojęć nie przedstawił NIK także Komendant Główny Policji. Wyjaśnił, że przez stratę rozumieć należy spowodowany przestępstwem uszczerbek w mieniu<sup>43</sup>. Wprowadzenie do KSIP wartości strat następowało po wydaniu postanowienia o wszczęciu dochodzenia lub śledztwa. W toku postępowania mogła być ona modyfikowana. Dla postępowań zakończonych możliwe było wygenerowanie wartości strat z podziałem na przyjęte w systemie kategorie (*modus operandi*), tj. dla uszczupień podatkowych, wartości nielegalnego obrotu, łapówek oraz strat. Za „mienie odzyskane” uznać należy mienie na podstawie §53 ust. 1 decyzji nr 165 zarejestrowane w KSIP jako utracone.

NIK ustaliła, że zgodnie z decyzją nr 165 możliwe i stosowane było wykonywanie analiz, statystyk i raportów, m.in. stanowiących 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. Dane te przy sporządzaniu kolejnych raportów dla tego samego okresu różniły się od siebie z uwagi na wprowadzanie („nadpisywanie”) kolejnych modyfikacji. System KSIP nie pozwalał na prześledzenie historii zmian wartości zabezpieczonego mienia.

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. Nadzór nad jakością i aktualnością danych rejestrowanych w zbiorach danych KSIP oraz w SESPol należał do kierowników jednostek organizacyjnych Policji odpowiedzialnych za ich wprowadzanie.

(akta kontroli Tom I str. 70-71, Tom II str. 10-13, 251-261, Tom III, str. 152-200, 212-221, Tom IV str. 1-18)

W związku ze zmianami prawnymi wprowadzonymi ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie Kodeksu karnego, tzw. ustawą o konfiskacie rozszerzonej<sup>44</sup>, w maju 2017 r. BK KGP wystąpiło z wnioskiem do Gabinetu KGP o zmianę funkcjonalności w formularzu II/7, w tym słownika dla zakładki „tytuł zabezpieczenia majątkowego”. Na dzień 10 grudnia 2018 r. trwały testy poprawności działania SESpol po zmianach tej funkcjonalności. W KSIP nie były gromadzone dane uwzględniające przepadek mienia opisany w art. 44a oraz art. 45 § 2 i 3 kk, po nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 23 marca 2017 r.

<sup>43</sup> Mieniem jest własność lub inne prawa majątkowe zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.). Wartość zabezpieczonego mienia wykazywana jest przy przestępstwie zagrożonym najwyższą karą.

<sup>44</sup> Wprowadziła ona m.in. możliwość orzeczenia przepadku przedsiębiorstwa, które służyło do popełnienia przestępstwa lub ukrycia osiągniętej z niego korzyści, chociażby nie stanowiło ono własności sprawcy (art. 44a kk) oraz mienia nie pochodzącego z przestępstwa, które skazany choćby nieprawomocnie, uzyskał w okresie do pięciu lat przed popełnieniem przestępstwa lub popełnionego 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 i art. 33 § 2 kks) oraz orzeczenia przepadku mienia uzyskanego, choćby pośrednio, z przestępstwa, a przeniesionego na osoby trzecie (fizyczne, prawne lub jednostki organizacyjne (art. 45 § 3 kk).



(akta kontroli Tom III str. 212-221, Tom IV str. 272-275)

W polskim porządku prawnym nie została określona legalna definicja przestępstwa gospodarczego, tym niemniej dla postępowań zakończonych z KSIP można wygenerować wartości mienia zabezpieczonego, strat oraz mienia odzyskanego dla przestępstw gospodarczych oraz kryminalnych (podział na rodzaje przestępczości w KSIP uwzględnia jeszcze przestępstwa dot. bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz „inne”, niezaliczone do ww. kategorii). Na podstawie §4 ust. 1 pkt 1 decyzji nr 165 dyrektor biura właściwego w sprawach wywiadu kryminalnego ustalał i aktualizował wartości katalogowe KSIP w uzgodnieniu z dyrektorami właściwych biur KGP.

Według danych KGP na dzień 31 grudnia 2016 r. liczba pozycji w katalogu przestępstw wynosiła 2 242, w tym 1 346 gospodarczych; na koniec 2017 r. odpowiednio: 2 306 i 1 396 oraz na dzień 5 grudnia 2018 r.: 2 347 przestępstw ogółem, w tym 1 416 gospodarczych. W okresie objętym kontrolą katalog przestępstw gospodarczych stanowił zatem ponad 60% ogółu przestępstw rejestrowanych w KSIP. W uzasadnieniu do decyzji nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektu zmiany katalogu przestępstw gospodarczych Komendant Główny Policji zauważył, że istnieje potrzeba analizy katalogu PG pod kątem weryfikacji, czy wszystkie zawarte w nim przestępstwa są rzeczywiście przestępstwami gospodarczymi, a w konsekwencji aktualizacji katalogu. Zaproponowano m.in. wyodrębnienie w KSIP nowej grupy – cyberprzestępstw, z uwagi na rosnącą lawiną liczbę oszustw internetowych i rejestrowanie ich w kategorii przestępstw gospodarczych.

Komendant wyjaśnił, że prace nad zmianą katalogu przestępstw gospodarczych zostały wstrzymane do czasu zakończenia działań związanych z koncepcją tworzenia struktur pionu PG lub wskazania koncepcji alternatywnej. Do 31 grudnia 2018 r. dyrektorowi BWiK KGP nie została przedstawiona propozycja katalogu przestępstw popełnianych z wykorzystaniem cyberprzestrzeni (przez właściwego merytorycznie dyrektora biura KGP).

Komendant Główny Policji nie przedstawił NIK instrukcji lub wytycznych wskazujących na podstawy rozróżnienia w aktualnie obowiązującym katalogu przestępstw „oszustw kryminalnych” i „oszustw gospodarczych” oraz „falszerstw kryminalnych” i „falszerstw gospodarczych”, w celu uniknięcia nieprawidłowego ewidencjonowania danych. Wyjaśnił, że funkcjonariusze Policji, którzy realizują zadania związane ze zwalczaniem i rejestrowaniem przestępstw (gospodarczych, kryminalnych, etc.) zostali odpowiednio przeszkoleni.

(akta kontroli Tom III, str. 212-221, Tom IV str. 272-275, 470-480)

Komendant przekazywał do MSWiA corocznie, na potrzeby dokumentu *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce* udostępnianego m.in. organom Sejmu i umieszczanego w BIP MSWiA<sup>45</sup>, dane i informacje dotyczące przestępczości. Dane generowane były z KSIP, tj. dot. postępowań zakończonych w raportowanym roku (ale wszczętych także w latach wcześniejszych), w tym w odniesieniu do wartości mienia zabezpieczonego, odzyskanego oraz strat. Stosowano podział na garnizony i grupy przestępstw (aktów prawnych), w tym z wyodrębnieniem przestępstw gospodarczych, przestępczości związanej z podatkiem VAT, z działalnością instytucji rynku kapitałowego, prania pieniędzy, przestępczości przeciwko interesom finansowym UE. Technicznie niemożliwe było raportowanie danych z KSIP w odniesieniu do wartości strat, mienia odzyskanego i mienia zabezpieczonego

<sup>45</sup> Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce za 2017 rok do końca 2018 r. nie został opublikowany.



w odniesieniu do przestępczości „bankowej”, „ubezpieczeniowej” oraz przeciwko wiarygodności dokumentów i obrotowi gospodarczemu (o co prosiło MSWiA).

NIK zwraca uwagę na niespójne rozwiązania skutkujące przekazywaniem opinii publicznej nierzetelnych informacji o skuteczności działań Policji w wykrywaniu i odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw. Komendant Główny Policji oraz komendanci wojewódzcy/Stołeczny przekazywali opinii publicznej np. na stronie internetowej [www.policja.pl](http://www.policja.pl) dane opisujące wyniki pracy, w szczególności skuteczność Policji w zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw i jej dynamikę, pochodzące z SESPól, 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 publicznie<sup>46</sup> 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 PG MSWiA jako jeden ze wskaźników zastosowało 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 SESPól - 1 453 745 554 zł.

(akta kontroli Tom II str. 96-131, Tom IV str. 43-271, 455-462, 470-480)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Komendant Główny Policji podejmował w latach 2016-2018 działania dotyczące planowania i organizacji procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw zgodnie z ustawowymi oraz wydawał stosowne uregulowania wewnętrzne. W ramach *Priorytetów i zadań priorytetowych Komendanta Głównego Policji na lata 2016-2018* zatwierdził dla KWP/KSP zadanie dotyczące ujawniania, identyfikacji, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa (mającego związek z przestępstwem), a WOM BK KGP na bieżąco monitorował wykonanie mierników tego zadania, tj. wartości mienia zabezpieczonego oraz mienia odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez Policję.

Należy jednak zauważyć, że stosowany w Policji system mierników realizacji zadań nie uwzględniał losowego i zmiennego w czasie charakteru zjawiska przestępczości, jak i działań zmierzających do jej wykrywania i zwalczania. Przez to nie pozwalały one na jednoznaczną ocenę, w jakim stopniu ich wykonanie przez oceniane jednostki organizacyjne Policji przyczyniło się do osiągnięcia założonych celów oraz poprawy efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. W ocenie NIK stwierdzone w tym względzie wady systemu zarządzania podważają skuteczność monitorowania osiąganych efektów.

Zaliczanie do danych o wartości mienia zabezpieczonego wartości niezwiązanych z czynnościami policyjnymi, stwierdzona konieczność weryfikacji rzetelności danych, zidentyfikowana zmienność określania sposobów obliczania mierników, w części

<sup>46</sup> <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>  
(30.01.2019).

(odczyt



losowy charakter osiąganych rezultatów oraz towarzyszący monitorowaniu realizacji mierników „efekt statystyczny” w ocenie NIK poddają jednak w wątpliwość celowość dalszego utrzymywania mierników ilościowych wartości mienia zabezpieczonego oraz odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez Policję w badanym obszarze.

W KGP opracowano w okresie objętym kontrolą 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 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 należy zauważyć, że w trakcie czynności kontrolnych Komendant Główny Policji wydał polecenia komendantom wojewódzkim Policji utworzenia z dniem 31 marca 2019 r. etatowych struktur ds. odzyskiwania mienia.

#### OBSZAR

## 2. Realizacja przez Policję zadań w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

#### Opis stanu faktycznego

Wg danych KGP na dzień 31 grudnia 2016 r. stan etatowy w pionie dw. z PG na poziomie KWP/KSP wynosił 548 osób, w tym 284 funkcjonariuszy wykonujących czynności operacyjne i 256 policjantów dochodzeniowo-śledczych (dane nie obejmują funkcjonariuszy KGP). Obciążenie, czyli liczba spraw na jednego „funkcjonariusza procesowego” w KWP/KSP wynosiła w tym okresie średnio 3,9<sup>47</sup>. Na dzień 31 grudnia 2017 r. w pionie dw. z PG było odpowiednio: 579 etatów ogółem, w tym 275 operacyjnych i 242 procesowe. Według danych na dzień 30 września 2018 r. stan etatowy wynosił łącznie 571 osób, w tym 266 funkcjonariuszy operacyjnych oraz 238 dochodzeniowo-śledczych, a ich liczba wahała się od 10 funkcjonariuszy w garnizonie lubuskim do 75 w garnizonie śląskim. Średnie obciążenie formami pracy operacyjnej na funkcjonariusza wynosiło 2,81 (od 1,6 w garnizonie podlaskim do 4,45 w pomorskim). Średnio jeden funkcjonariusz prowadził 2,55 postępowania, przy czym w pięciu garnizonach sprawy gospodarcze prowadzone były w wydziałach dochodzeniowo-śledczych<sup>48</sup>.

Stan etatowy struktur dw. z PG szczebla wojewódzkiego w okresie objętym kontrolą utrzymywał się na zbliżonym poziomie, tj. w 2017 r. w stosunku do 2016 r. liczba etatów funkcjonariuszy operacyjnych i dochodzeniowo-śledczych wzrosła o 7%, by w 2018 r. spaść o 3% w stosunku do roku poprzedniego. W Wydziale Przestępczości Gospodarczej BK KGP stan etatowy wynosił 9 funkcjonariuszy. Struktury w poszczególnych garnizonach i jednostkach Policji na poziomie KPP/KMP/KRP, a także KP<sup>49</sup> były zróżnicowane, a sprawy dot. PG (tak operacyjne, jak i procesowe) realizowane były także w wydziałach kryminalnych. Liczba etatów w komórkach organizacyjnych ds. przestępczości gospodarczej na tym szczeblu na dzień 1 listopada 2018 r. wynosiła łącznie 3 809<sup>50</sup>.

W sprawozdaniu z prac Zespołu<sup>51</sup> jako jedną z propozycji mających na celu poprawę skuteczności zwalczania PG wskazano na potrzebę utworzenia zespołów analityków kryminalnych, posiadających znajomość podstaw księgowości, bankowości itp., w wydziałach do walki z przestępczością gospodarczą na poziomie

<sup>47</sup> Dane na dzień 21 października 2016 r., na podstawie *Sprawozdania z prac zespołu powołanego decyzją nr 304 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 sierpnia 2016 r. [...] z 13 grudnia 2016 r.* (patrz odnośnik nr 19).

<sup>48</sup> Wg danych przekazanych przez naczelników wydziałów dw. z przestępczością gospodarczą KWP/KSP.

<sup>49</sup> KPP/KMP/KRP - komendy powiatowe/miejskie/rejonowe Policji, KP - komisariat Policji.

<sup>50</sup> Wg danych Wydziału Organizacji Policji Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP.

<sup>51</sup> Patrz odnośnik nr 19.



KWP/KSP. W latach 2017-2018 nie utworzono takich zespołów. Komendant wyjaśnił, że zadania w tym zakresie realizują Wydziały Wywiadu Kryminalnego funkcjonujące w strukturach KWP/KSP, w których szeregach są m.in. analitycy kryminalni. Wg danych KGP takie wydziały powołane zostały w każdej z komend wojewódzkich/Stołecznej i na dzień 1 listopada 2018 r. w wydziałach tych funkcjonowały sekcje analizy kryminalnej (trzy garnizony), zespoły analizy kryminalnej (dziewięć garnizonów) lub zespoły analizy kryminalnej i systemu meldunku informacyjnego (trzy). W KGP w strukturze BWiK funkcjonował Wydział Analizy Kryminalnej.

(akta kontroli Tom I str. 100-128; Tom II str. 307-325; Tom III str. 41-57, 93-119; Tom IV str. 470-480)

Dane o wartości mienia zabezpieczonego (oraz o wartości mienia odzyskanego) w postępowaniach prowadzonych przez Policję Komendant Główny Policji gromadził, przetwarzał i prezentował, przy wykorzystaniu SESPol i KSIP, tj. w dwóch układach: w stosunku do wartości rejestrowanych w danym okresie oraz dla postępowań zakończonych w danym okresie (szerzej w rozdziale III.1).

NIK ustaliła, że po zalogowaniu do Policyjnego Systemu Transmisji Danych (dalej: PSTD) funkcjonariusze Policji mieli dostęp do Centrum Dystrybucji Oprogramowania (dalej: CDO), gdzie w formie elektronicznej znajdowały się przeznaczone dla uprawnionych użytkowników (funkcjonariuszy i pracowników) procedury, instrukcje i prezentacje dla różnych aplikacji policyjnych systemów informatycznych, w tym KSIP. W folderze „instrukcje” (dla KSIP) znajdował się m.in. dokument pn. *Instrukcja\_Zbioru\_Fakt\_Osoba\_Przestępstwo\_Postępowanie\_rejestracja\_procesow a.pdf* z 8 maja 2018 r., w którym opisano sposób rejestracji danych m.in. na podstawie formularzy KSIP\_2A oraz KSIP\_12 dotyczących stosowania zabezpieczania oraz strat i mienia odzyskanego<sup>52</sup>. Do tworzenia raportów, analiz, typowań i zestawiania informacji wykorzystywana była, zgodnie z §81 ust. 1 decyzji nr 165, aplikacja System Analityczny\_V12 (wersja na dzień 22 listopada 2018 r.).

Analiza danych o wartości mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję zgromadzonych w KSIP<sup>53</sup>, tj. dla postępowań zakończonych w latach 2016-2018, wskazała na rosnącą dynamikę wyników Policji w analizowanym okresie. Dynamikę wzrostu wartości zabezpieczonego mienia przedstawiono w tabeli poniżej:

Tabela 1. Wartość zabezpieczonego mienia ogółem oraz dla przestępczości gospodarczej w postępowaniach prowadzonych przez Policję (z wyłączeniem CBSP)

| Rok  | Mienie zabezpieczone ogółem |      | Mienie zabezpieczone przestępczość gospodarcza |      |
|------|-----------------------------|------|------------------------------------------------|------|
|      | Wartość w zł                | WD*  | Wartość w zł                                   | WD*  |
| 2016 | 151 336 795                 | -    | 93 307 301                                     | -    |
| 2017 | 282 903 411                 | 187% | 179 204 816                                    | 192% |
| 2018 | 608 239 065                 | 215% | 479 513 052                                    | 268% |

Dane na podstawie rocznych Biuletynów KSIP 2016-2018 (po korektach).

\*WD – wskaźnik dynamiki, iloraz porównywanych liczb w roku bieżącym i ubiegłym roku w procentach.

<sup>52</sup> Zakres danych, w tym wartość zabezpieczonego mienia, ujmowanych w formularzu KSIP\_2A – rejestracja procesowa osoby, określał załącznik nr 4 do decyzji nr 165 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania KSIP, wcześniej załącznik nr 4 do decyzji nr 125 Komendanta Głównego Policji, a danych o wartości strat i mieniu odzyskanym ujmowanych w formularzu KSIP\_12- rejestracja/modyfikacja przestępstwa, odpowiednio załącznik nr 18 do decyzji nr 165 oraz nr 17 do decyzji nr 125.

<sup>53</sup> Badaniu poddano dane z Biuletynów KSIP (po korektach) za lata objęte kontrolą oraz opracowane w układach opracowanych specjalnie dla potrzeb NIK w Systemie Analitycznym.



Badanie wykazywanych przez Policję wartości zabezpieczonego mienia potwierdziło, że na skuteczność Policji ogółem (mierzoną wskaźnikiem dynamiki) rosnący wpływ miała skuteczność policjantów z pionu dw. z PG. Ze względu na sposób prezentacji danych z KSIP, tj. dla postępowań zakończonych, w zestawieniu z długotrwałością spraw gospodarczych<sup>54</sup> oraz przyjętą policyjno-prokuratorską taktyką zabezpieczania mienia na wczesnym stadium postępowania, nie można jednoznacznie wskazać w jakiej części gwałtowny wzrost wartości zabezpieczonego mienia w 2018 r. był skutkiem aktywności Policji w tym roku, a w jakiej – w poprzednich latach.

Postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, co do zasady, wydawane są wobec podejrzanych. Wartość mienia zabezpieczonego w przeliczeniu na podejrzanego w postępowaniach gospodarczych zakończonych pozytywnie<sup>55</sup> wg KSIP (z wyłączeniem CBŚP) wzrosła w okresie objętym kontrolą z 2 800 zł w 2016 r. do 14 589 zł w 2018 r. (przy niemal identycznej liczbie podejrzanych), co potwierdza rosnącą skuteczność Policji w badanym okresie.

NIK zwraca jednak uwagę, że dane dot. postępowań zakończonych w tym okresie wskazały na spadek liczby podejrzanych ustalonych w sprawach gospodarczych na podstawie materiałów operacyjnych, czyli własnym wysiłkiem funkcjonariuszy (z 9 430 w 2016 r. do 7 521 w 2018 r.). Jednocześnie zaobserwowano umiarkowany, tj. o niższej dynamice w porównaniu do przestępczości gospodarczej ogółem, wzrost wartości mienia zabezpieczonego u podejrzanych ustalonych na materiałach operacyjnych (z 30 632 039 zł w 2016 r. do 79 619 109 zł w 2018 r.).

Wartość strat wykazana w KSIP w postępowaniach w sprawach gospodarczych (z wyłączeniem CBŚP) zakończonych w 2018 r. wzrosła w porównaniu do roku 2016 o 64% (z 1 398 619 589 zł do 2 294 383 173 zł), tj. w zbliżonym stopniu, co wartość mienia odzyskanego w tych postępowaniach (wzrost o 69% z 61 905 871 zł w 2016 r. do 104 695 090 zł w 2018 r.). Porównanie powyższych kwot wskazuje, że na podobnym poziomie kształtowała się także proporcja mienia odzyskanego, w stosunku do strat (4,4% w 2016 r. i 4,6% w 2018 r.). Zdaniem NIK powyższe dane nie pozwalają jednak wyciągać wniosków co do skuteczności Policji w zakresie odzyskiwania mienia, z uwagi na zakres ewidencjonowanych w KSIP danych w odniesieniu do strat, które obejmują także takie kategorie jak łapówki, nielegalny obrót oraz uszczuplenia podatkowe. Wyklucza to, w świetle przedstawionej przez Komendanta Głównego Policji definicji mienia odzyskanego (tj. mienia zgłoszonego jako utracone w wyniku przestępstwa, zarejestrowanego w KSIP jako utracone na podstawie § 53 ust. 1 decyzji nr 165), zestawianie jego wartości z tą częścią strat, która zwrócona w tym trybie być nie może<sup>56</sup>. Potwierdza powyższe zmiana sposobu obliczania miernika odzyskiwania mienia w 2019 r., tj. jako ilorazu wartości mienia odzyskanego do wartości strat z wyłączeniem jednak łapówek, nielegalnego obrotu oraz uszczupień podatkowych.

NIK zauważa też, że w latach 2016-2018 BK KGP nie poddawało analizie wysokości kosztów prowadzonych postępowań w stosunku do wysokości strat spowodowanych przestępczością, w tym PG.

(akta kontroli Tom III str. 212-221, 266-276, Tom IV str. 1-191,  
272-276, 316-318, 470-480)

<sup>54</sup> Co potwierdza badanie NIK łącznie 60 spraw o najwyższej wartości zabezpieczonego mienia w grupie przestępstw gospodarczych w latach objętych kontrolą, tj. 2016-2018. W 2016 r. pięć z 20 zakończonych w tym roku spraw miała nr policyjnego rejestru z tego samego roku, w 2017 – cztery, a w 2018 r. tylko dwie.

<sup>55</sup> Zgodnie z metodologią gromadzenia danych w KSIP, tj. z wyłączeniem postępowań zakończonych niewykryciem sprawcy, umorzeniem z powodu braku znamion przestępstwa oraz zawieszonych. Obliczenia nie uwzględniają postępowań prowadzonych przez CBŚP oraz Biuro Spraw Wewnętrznych KGP (później Biuro Spraw Wewnętrznych Policji).

<sup>56</sup> Powyższa kwestia sprawiała poważne trudności policjantom, dlatego WOM BK KGP wystosował we wrześniu 2016 r. pismo instrukcyjne, w których zwracał uwagę, że ujawnienie przedmiotów nielegalnie wytworzonych (alkoholu, papierosów), wytworzonych z naruszeniem praw autorskich (np. programów komputerowych) nie należy rejestrować jako mienie odzyskane.



Właściwą merytorycznie komórką organizacyjną KGP dla zestawienia statystycznego dot. zabezpieczeń majątkowych w systemie SESPól było, na podstawie zarządzenia w sprawie sprawozdawczości w Policji, BK KGP. Za poprawność, danych, ich kompletność oraz terminowość wprowadzania odpowiadali, zgodnie z przywołanym zarządzeniem, kierownicy komórek jednostek organizacyjnych Policji, obowiązanych do ich wprowadzania, co pozostawało poza zakresem kontroli NIK. Funkcjonariusze Policji mieli dostęp (uwarunkowany nadanymi uprawnieniami) do SESPól za pośrednictwem PSTD. W CDO znajdowały się instrukcje do tego systemu, w tym *Instrukcja dla formularza II/7- zabezpieczenie majątkowe*. Zgodnie z instrukcją dla aplikacji SESPól istniały trzy możliwości tworzenia raportów dla tego formularza: raport ogólny wg rodzaju zabezpieczenia; raport ogólny wg jednostek KWP/KSP/CBŚP oraz raporty szczegółowe.

Badanie NIK<sup>57</sup> wykazało, że w okresie styczeń-wrzesień 2018 r. dokonano 30 289 rejestracji (dane dotyczą wszystkich jednostek Policji, w tym CBŚP). Łączna wartość zabezpieczonego mienia wyniosła 1 478 080 076 zł, z czego 25,8% (381 801 952 zł, 195 rejestracji) dokonano w sprawach o pranie pieniędzy (art. 299 kk), 24% (354 160 734 zł, 1 935 rekordów) w postępowaniach o oszustwo (art. 286 kk, przy czym wskazana kwalifikacja w SESPól nie pozwala na rozróżnienie, czy były to oszustwo kryminalne, czy gospodarcze), 16,2% (238 870 338 zł, 476 rekordów) zabezpieczeń dot. podejrzanych o udział bądź kierowanie zorganizowaną grupą przestępczą (art. 258 kk). Wartość mienia zabezpieczonego w związku z popełnieniem pozostałych, około dwóch tysięcy przestępstw (opisanych w kk, kodeksie karnym skarbowym i ustawach szczegółowych) stanowiła 34% wartości zabezpieczonego mienia ogółem. W tym samym okresie (styczeń-wrzesień 2018 r.) wartość mienia zabezpieczonego w postępowaniach CBŚP wyniosła ogółem 696 149 632 zł (co stanowiło 47,1% ogółu), w tym w sprawach o pranie pieniędzy (art. 299 kk) – 343 141 208 zł (89,4%).

Analiza danych z podziałem na tytuły zabezpieczeń<sup>58</sup>, jakie prokuratorzy wskazali w postanowieniach wydanych w postępowaniach prowadzonych przez Policję w badanym okresie, wykazała, że najwyższe kwoty wykazywane były dla przepadku (497 463 907 zł, 618 rejestracji), a następnie dla obowiązku naprawienia szkody (476 678 325 zł, 2 652 rekordy). Wśród rodzajów zabezpieczonego mienia, większość stanowiło mienie nieruchome tj. nieruchomości lokalowe i gruntowe (894 224 476 zł, 1 608 rekordów), co stanowiło 60,5% wartości mienia zabezpieczonego ogółem w badanym okresie.

NIK zauważyła, że system SESPól nie identyfikował rejestracji w podziale na zarządy terenowe CBŚP, co w przypadku monitoringu i analizy danych wykazywanych przez służbę śledczą wymagało ich zestawiania z rejestracjami w SESPól dokonanymi na właściwym dla tej służby formularzu VI/1 – efekty pracy dochodzeniowej. Pomimo założeń systemowych, że w SESPól nie zostanie dopuszczona możliwość rejestracji formularza z wartością „0” w polu wartość zabezpieczonego mienia, w badanym przez NIK raporcie wystąpiło 13 takich rejestracji.

NIK ustaliła, że 50 rejestracji o najwyższej wartości zabezpieczonego mienia wprowadzonych do SESPól w okresie styczeń-wrzesień 2018 r. miało łączną wartość 752 280 014 zł, co stanowiło 50,9% wartości mienia zabezpieczonego przez

<sup>57</sup> Przeprowadzone w ramach oględzin czynności eksperta WOM BK KGP ekstrapolacji i analizy danych przetwarzanych w SESPól w zakresie mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję. Badanie przeprowadzono na pełnym katalogu danych, tj. z uwzględnieniem rejestracji dot. art. 178a kk oraz rejestracji CBŚP. W wystąpieniu pokontrolnym przedstawiono dane dla okresu styczeń-wrzesień 2018 r., z uwagi na ich reprezentatywność dla trendów w aktualnej praktyce policyjno-prokuratorskiej, rejestracje dokonane zostały po wejściu w życie przepisów wprowadzonych tzw. ustawą o konfiskacie rozszerzonej.

<sup>58</sup> W art. 291 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.) – zwany kpk, wymieniono sześć tytułów zabezpieczenia majątkowego: grzywnę, świadczenie pieniężne, przepadek, środek kompensacyjny, zwrot pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa lub jej równowartości oraz koszty sądowe.



Policję ogółem, 20 rejestracji – odpowiednio 573 517 226 zł (38,8%), a najwyższa wykazana wartość zabezpieczenia w tym okresie wyniosła 160 778 155 zł (10,9% łącznej wartości, powyższe zabezpieczenie dotyczyło przypadku gotówki w postępowaniu o pranie pieniędzy prowadzonym przez CBŚP). Jednocześnie 4 696 rejestracji (15,5% ogółu) dotyczyło kwot w wysokości 200 zł i mniejszej (najniższa zarejestrowana kwota to 4 zł, dotyczyła nawiązki w sprawie z art. 280 kk, tj. o rozbój, w postępowaniu prowadzonym przez jeden z KP w Szczecinie).

Badanie 20 rejestracji o najwyższej wartości zabezpieczonego mienia w każdym z lat objętych badaniem (w 2018 r. – dla I-III kwartałów), wykazało, że:

- istotny wpływ na ogólną wartość zabezpieczeń w danym roku miała stosunkowo mała liczba spraw, przykładowo 20 rejestracji o najwyższej wartości stanowiło w 2016 r. 36,9% ogólnej wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez Policję, w 2017 r. – 26,3%, a po III kwartałach 2018 r. suma 20 rejestracji o najwyższej wartości stanowiła 38,8% ogólnej wartości zabezpieczonego mienia;
- najwyższe wartości zabezpieczeń majątkowych dotyczyły wąskiej grupy kwalifikacji prawnych, dla 60 rejestracji zidentyfikowano tylko 14 różnych kwalifikacji, tj. 17 rejestracji dotyczyło prania brudnych pieniędzy, 13 oszustw, 11 działania w grupie przestępczej, po trzy - oszustw podatkowych, nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym, działania na szkodę wierzycieli, dwóch rejestracji dokonano w sprawie o zniszczenie cudzej rzeczy oraz po jednej o wyłudzenie zwrotu podatku, przywłaszczenie cudzej rzeczy lub praw majątkowych, wprowadzenie do obrotu szkodliwych dla zdrowia substancji, działalności parabankowej, poświadczenia nieprawdy w dokumentach, zniszczenia nośnika informacji oraz wyłudzenia impulsów telefonicznych;
- znaczący udział w sprawach o najwyższej wartości zabezpieczonego mienia, a tym samym w wartości mienia odzyskanego przez Policję ogółem, miały postępowania prowadzone przez CBŚP, tj. 60 zbadanych rejestracji dotyczyło 44 postępowań, w tym aż 26 prowadzonych w wydziałach dz. zorganizowanej przestępczości ekonomicznej lub kryminalnej zarządów terenowych służby śledczej;
- bardzo wąska była grupa jednostek i komórek organizacyjnych Policji (z wyłączeniem CBŚP), które prowadziły postępowania generujące najwyższe wartości zabezpieczonego mienia, zidentyfikowano jeden KP, dwie KPP, trzy KMP oraz cztery wydziały dw. z PG i po jednym wydziale dochodzeniowo-śledczym oraz ds. odzyskiwania mienia w KWP/KSP.

(akta kontroli Tom III str. 152-174)

W latach objętych kontrolą, tj. 2016-2018 wartość mienia zabezpieczonego zarejestrowanego w SESPól, bez uwzględniania wartości mienia zarejestrowanego w postępowaniach z art. 178a kk i z wyłączeniem danych dot. CBŚP, tj. prezentowana tak, jak przy monitorowaniu miernika, wzrosła z 376 982 594 zł do 935 304 411 zł. Dynamika tego wzrostu kształtowała się następująco: 2015/2016 – 165%, 2016/2017 – 209%, 2017/2018 – 119%, co wynika m.in. z tego, że nie zawsze na terenie danej jednostki organizacyjnej w danym roku popełniane są, bądź nie, a tym samym wykrywane, bądź też nie sprawy generujące wysoką wartość zabezpieczonego mienia. np. w 2018 r. przy średniej dynamice wzrostu wartości zabezpieczonego mienia 119%, w garnizonie podlaskim nastąpił spadek tej wartości w porównaniu z 2017 r. o 45,4% (z 50 365 261 zł do 30 222 798 zł), podczas gdy na terenie sąsiedniego garnizonu lubelskiego nastąpił wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 170,4% (z 23 693 244 zł do 44 420 916 zł).

NIK zauważa, że w krótkiej perspektywie (trzech lat objętych kontrolą) na dynamikę wzrostu wartości zabezpieczanego mienia w postępowaniach prowadzonych przez



Policję wpływ miały także czynniki zewnętrzne, w szczególności wprowadzenie od dnia 27 kwietnia 2017 r. nowych instrumentów prawnych ustawą o tzw. konfiskacie rozszerzonej, zmiany struktur organizacyjnych Prokuratury<sup>59</sup> i zobowiązanie prokuratorów do aktywnego stosowania zabezpieczeń majątkowych, np. w sprawach VAT-owskich oraz obligowania Policji do ustalania majątków osób podejrzanych<sup>60</sup>.

Wartość mienia odzyskanego (występująca głównie w postępowaniach o przestępstwa kryminalne<sup>61</sup>) w badanym okresie (dane SESPól dla jednostek organizacyjnych Policji bez CBŚP oraz Biura Spraw Wewnętrznych Policji) spadła z 472 013 133 zł (w 2016 r.) do 462 115 094 zł (w 2018 r.) tj. o 2%.

(akta kontroli Tom II str. 251-261, 267-293, Tom III str. 348-349, 363-364)

Koszty prowadzonych przez Policję (z wyłączeniem CBŚP oraz BSW) postępowań zakończonych i przekazanych<sup>62</sup> dla przestępstw gospodarczych w latach 2016-2018, wg danych zarejestrowanych w KSIP, kształtowały się na zbliżonym poziomie i wyniosły od 6 203 186 zł w 2016 r. do 6 448 596 zł w 2018 r. (wzrost o 4%). W badanym okresie w KGP nie poddawano analizie wysokości kosztów prowadzonych postępowań w stosunku do wysokości strat spowodowanych przestępczością, w tym PG. Zgodnie z §56 ust. 2 zarządzenia nr 4 ewidencjonowaniu podlegały wydatki i koszty ponoszone przez Policję, w szczególności na przechowywanie zabezpieczonych i zajętych rzeczy oraz dowodów rzeczowych. Koszty te były ewidencjonowane w zestawieniu opłat i innych wydatków wykładanych i ponoszonych w postępowaniu przygotowawczym, które generowane było w ERCDS indywidualnie dla każdego postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Policję. W zestawieniu odnotowywane były m.in. łączne koszty przechowywania wszystkich ruchomości, bez rozdzielenia na charakter czynności, w toku których dana ruchomość została zabezpieczona, tj. w szczególności bez wyodrębnienia kosztów związanych z przechowywaniem ruchomości zajętych w trybie art. 295 kpk. Ustalanie podstawy prawnej danego rodzaju wydatku wymagałoby analizy faktur/rachunków w danym postępowaniu, co wychodziło poza zakres kontroli NIK.

NIK zauważyła, brak odniesienia w zarządzeniu nr 4 do poszczególnych rodzajów wydatków, w tym dot. tymczasowego zajęcia mienia ruchomego osoby podejrzanej. Stwarzało to trudności w ich ewidencjonowaniu, czego przykładem było wykazywanie przez poszczególne KWP, w związku z badaniem NIK, braku poniesienia kosztów z tego tytułu (w 2016 r. w przypadku dziewięciu, w 2017 r. – w dwóch, w 2018 r. w pięciu na 17 KWP/KSP). W związku z powyższym, wobec braku pewności co do udokumentowania faktycznie poniesionych przez Policję kosztów w związku z przechowywaniem ruchomości zajętych w trybie art. 295 kpk, odstąpiono od analizy i oceny powyższego zagadnienia.

(akta kontroli Tom IV str. 455-462, 470-536)

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały odrębne zasady nagradzania policjantów, którzy bezpośrednio przyczynili się do ujawnienia i zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstw. Badanie sześciu postępowań prowadzonych

<sup>59</sup> Po zmianach organizacyjnych wprowadzonych ustawą Prawo o prokuraturze, tj. wydzieleniu pionu przestępczości gospodarczej oraz przestępczości finansowo-skarbowej w 2016 r.

<sup>60</sup> Wytyczne Prokuratora Generalnego z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa finansowe popełniane na szkodę wielu pokrzywdzonych przy wykorzystaniu instrumentów finansowych oraz działalności bankowej, oraz z dnia 7 lipca 2016 r., ponowione w dniu 10 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach związanych z procederem wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) oraz innych oszukańczych uszczerpków w tym podatku. <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/wytyczne-i-zarzadzenia/wytyczne-i-zarzadzenia/> (odczyt 31.01.2019).

<sup>61</sup> Na co wskazują także dane z KSIP np. w postępowaniach zakończonych w 2017 r. wartość mienia odzyskanego w sprawach gospodarczych stanowiła zaledwie 24% wartości mienia odzyskanego przez Policję (z wyłączeniem CBŚP i BSW KGP).

<sup>62</sup> Innym służbom.



przez Policję, w których w kolejnych latach 2016-2018, wg danych z SESPól, zarejestrowane zostały najwyższe wartości zabezpieczonego mienia (łączna kwota zabezpieczonego mienia w tych postępowaniach wyniosła 144 090 122 zł, co stanowiło 6,8% całkowitej wartości mienia zabezpieczonego w ww. latach), Na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdzono, że Komendant Główny Policji przyznał nagrody pieniężne (motywacyjne<sup>63</sup>) za osiągnięcie dobrych wyników w identyfikacji i zabezpieczaniu mienia pochodzącego z czynów przestępczych w czterech sprawach, łącznie dla 15 funkcjonariuszy, w wysokości od 800 do 2 500 zł na osobę.

W dniu 7 września 2016 r. I Zastępca Komendanta Głównego Policji przekazał MSWiA propozycję wprowadzenia funduszu motywacyjnego dla funkcjonariuszy Policji, których działania doprowadziły do orzeczenia o przepadku korzyści, rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnionych przez Policję przestępstw. Po upływie blisko dwóch lat, powyższa propozycja rozszerzona została także na inne służby i zyskała poparcie Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, który w lipcu 2018 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego o zainicjowanie prac legislacyjnych realizujących ten postulat<sup>64</sup> (patrz także rozdział III.1).

(akta kontroli Tom II str. 267-293, Tom III str. 266-276, 319-320, 348-349)

Na podstawie §12 pkt 2 decyzji nr 1 Dyrektora BK KGP, WOM sprawował nadzór nad realizacją przez jednostki i komórki organizacyjne Policji zadań w zakresie wykrywania i identyfikowania mienia pochodzącego z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. Stan etatowy WOM od dnia 15 kwietnia 2016 r.<sup>65</sup> wynosił 10 etatów (7 funkcjonariuszy i 3 pracowników cywilnych) i był zgodny z wnioskiem pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. utworzenia BK KGP, w związku z reorganizacją KGP i likwidacją Biura Służby Kryminalnej KGP. Faktyczne zatrudnienie w Wydziale było stabilne w kontrolowanym okresie i na dzień 30 września 2018 r. wynosiło dziewięć osób (wakat na jednym stanowisku policyjnym). W przypadku zwiększenia liczebności struktur odzyskiwania mienia w jednostkach szczebla terenowego (patrz rozdział III. 1), planowano zwiększenie stanu etatowego WOM o cztery etaty. Kierownictwo KGP, poza wspomnianym wyżej projektem, nie definiowało także potrzeby zwiększenia stanu etatowego Wydziału.

Podstawowym instrumentem nadzoru ogólnego<sup>66</sup> wykorzystywanym przez Wydział było sporządzanie w układzie miesięcznym lub na doraźne polecenia kierownictwa BK KGP, w oparciu o dane wprowadzane do KSIP oraz SESPól, zestawień dot. realizacji mierników dotyczących zabezpieczania i odzyskiwania mienia, przyjętych w planach działalności Komendanta Głównego Policji na kolejne lata (szerzej o monitorowaniu danych w rozdziale III.1).

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą nie osiągnięto oczekiwanych wartości niektórych mierników, tj. miernika nr 4 (*wartość mienia odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez Policję w przeliczeniu na jednego policjanta służby kryminalnej*) przez KWP Kielce w 2016 r. oraz miernika nr 5 (*wartość mienia odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez Policję*) przez KWP Lublin w 2017 r. po trzech kwartałach 2018 r. WOM miał też wiedzę o zagrożeniu<sup>67</sup> dla osiągnięcia oczekiwanych wartości miernika nr 7 (*wartość mienia zabezpieczonego*

<sup>63</sup> Na podstawie art. 110a ust. 1 ustawy o Policji w związku z § 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 25 września 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla policjantów oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów (Dz. U. poz. 1314 ze zm.).

<sup>64</sup> Poprzez nowelizację rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu przedmiotów, które w razie orzeczenia ich przepadku przekazuje się bezpośrednio innym organom niż właściwy naczelnik urzędu skarbowego (Dz. U. z 2018 poz. 2139 ze zm.).

<sup>65</sup> Tj. utworzenia Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 13).

<sup>66</sup> Nadzór ogólny w rozumieniu § 9 ust.1 pkt 2 zarządzenia nr 4.

<sup>67</sup> Tj. osiągnięciu w tej dacie wartości niższej, niż wynikałoby to z upływu czasu.



w postępowaniach prowadzonych przez Policję) w odniesieniu do czterech KWP oraz miernika nr 8 (wartość mienia odzyskanego w postępowaniach prowadzonych przez Policję) w przypadku siedmiu garnizonów. W odniesieniu do niewykonania mierników reakcja WOM ograniczyła się do wystąpienia do KWP o przedstawienie informacji o przyczynach, a następnie przekazania tych informacji do Gabinetu KGP, co było zgodne z §17 zarządzenia nr 19 w sprawie planowania strategicznego w Policji<sup>68</sup>, przy czym w 2017 r. informacja przekazana została po terminie określonym w §18 ust. 1 ww. zarządzenia. W 2018 r. WOM zareagował na zagrożenie realizacji mierników, co potwierdzono korespondencją z jednostkami terenowymi, jednak wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. cztery garnizony nie zrealizowały miernika wartości zabezpieczonego mienia, a siedem wartości mienia odzyskanego.

Wydział sprawował także nadzór ogólny instancyjny nad pracą operacyjną prowadzoną przez Wydział ds. Odzyskiwania Mienia KSP, wynikający z zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>69</sup>, co – z uwagi na ograniczenia ustawowe NIK – nie było przedmiotem kontroli. W odniesieniu do struktur odzyskiwania mienia w pozostałych 16 garnizonach, z uwagi na ich nieetatowy charakter lub brak zadań dot. prowadzenia pracy operacyjnej (dot. Wydziału ds. Odzyskiwania Mienia KWP w Poznaniu), ten rodzaj nadzoru nie mógł być przez WOM prowadzony.

(akta kontroli Tom II str. 251-261, 267-293, Tom III, str. 1-25, 41-57, 266-312, 348-349, 363-364)

Według obowiązującego podręcznika *Metodyka zabezpieczeń majątkowych*<sup>70</sup> (wyd. 2018) uzyskiwanie danych z rejestrów, zbiorów i ewidencji o składnikach majątkowych w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz w toku postępowania przygotowawczego ma kluczowe znaczenie w dokonywaniu przez Policję tzw. ustaleń majątkowych. W 2013 r. WOM przedstawił praktyczne aspekty uzyskiwania danych w *Przewodniku po rejestrach i ewidencjach zawierających informacje o składnikach majątkowych*<sup>71</sup>.

Na mocy porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Komendantem Głównym Policji<sup>72</sup> WOM pośredniczył w dystrybucji i aktualizacji uprawnień dostępowych do Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych (dalej: EKW), dla operatorów w KWP/KSP oraz CBŚP. Na dzień 20 grudnia 2018 r. Ministerstwo Sprawiedliwości udostępniło Policji 464 certyfikaty dostępowe do EKW. NIK zauważa, że Wydział nie monitorował zasięgania przez policjantów jednostek terenowych Policji informacji w bazach danych w celu identyfikowania i wykrywania mienia pochodzącego z przestępstwa, w szczególności zaś nie monitorował stopnia wykorzystania stanowisk dostępowych do EKW, pomimo że oddziaływało to na skuteczność w zabezpieczaniu mienia<sup>73</sup>.

-*Policja korzysta z bazy EKW umiejscowionej w Ministerstwie Sprawiedliwości i nie posiada możliwości bieżącego monitorowania logowania użytkowników do bazy* – wyjaśnił Zastępca Dyrektora BK KGP. WOM nie opracował także wytycznych, pism

<sup>68</sup> Patrz odnośnik nr 24.

<sup>69</sup> Zarządzenie nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, zmienione zarządzeniami nr pf-1292 z dnia 19 grudnia 2008 r., nr pf-671 z dnia 7 czerwca 2011 r., nr pf-11 z dnia 31 marca 2014 r., nr pf-59 z dnia 6 października 2014 r.

<sup>70</sup> *Metodyka* przygotowana została przy udziale WOM w ramach prac zespołu powołanego 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 do spraw opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym.

<sup>71</sup> Na 2019 r. planowana jest nowa edycja podręcznika.

<sup>72</sup> Porozumienie w sprawie pobierania danych rejestrowych bezpośrednio z Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych przez Komendę Główną Policji zawarte w dniu 14 października 2011 r. pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Komendantem Głównym Policji.

<sup>73</sup> Wg danych SESPoI np. w 2017 r. nieruchomości stanowiły 61,3% całkowitej wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez Policję, w tym CBŚP. Zastępca Dyrektora BK KGP wyjaśnił ponadto: - *Najistotniejszy wpływ na ujawnianie mienia mają czynności poszukiwania informacji w rejestrach urzędowych lub ogólnodostępnych, zawierających dane o składnikach majątkowych.*



instrukcyjnych itp. wskazujących na konieczność (obligatoryjność) sprawdzeń w poszczególnych bazach, co przez Zastępcę Dyrektora BK KGP wyjaśnione zostało następująco: *pragmatyka sprawdzeń w bazach danych, jak też kierunki ustaleń pozostawiono decyzji prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub funkcjonariuszowi sprawującemu nadzór funkcyjny*.

W CBŚP począwszy od 2007 r. obowiązywało polecenie obligatoryjnego dokonywania ustaleń m.in. w EKW, a dokumentowanie obligatoryjnych sprawdzeń (EKW, KRS, CEPiK) było w okresie objętym kontrolą przedmiotem regularnych kontroli Wydziału Kontroli CBŚP. Przeprowadzona w CBŚP analiza udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości logowań do EKW wskazała przydatność tego narzędzia dla celów nadzorczych i analitycznych.

Na podstawie §54 zarządzenia nr 4 wykonywane w danym postępowaniu sprawdzenia lub zapytania związane z gromadzeniem danych o składnikach majątkowych osoby podejrzanej lub podejrzanego odnotowuje się w sporządzanej w systemie ERCDS karcie sprawdzeń mienia, której wydruk załącza się do akt kontrolnych postępowania.

(akta kontroli Tom III str. 1-11, 266-276, 350, 365, Tom IV str. 356-367, 413-416)

WOM, zgodnie z §12 pkt 5 decyzji nr 1, prowadził „Zbiór Dobrych Praktyk” dot. rozwiązań sprzyjających ujawnianiu i identyfikowaniu korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, składający się głównie z opracowań własnych, tj. *Praktycznego przewodnika po rejestrach i ewidencjach zawierających informacje o składnikach majątkowych* (wydania z lat 2010, 2012, 2012) oraz ww. metodyk zabezpieczenia majątkowego. Powyższe dokumenty w wersjach elektronicznych zamieszczone zostały w ERCDS. Dostęp do tego systemu za pośrednictwem przeglądarki internetowej na stanowiskach dostępowych PSTD posiadało około 40 tys. funkcjonariuszy i pracowników Policji. Przedmiotowe dokumenty znajdowały się w zakładce „niezbędnik procesowy”, w bloku tematycznym „zabezpieczenie majątkowe”.

WOM nie przedstawił NIK dokumentacji wskazującej, by w ramach „dobrych praktyk” upowszechniał wzorcowe przykłady czynności podejmowanych w ramach prowadzonych tzw. śledztw finansowych realizowanych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji, inne służby, czy partnerów zagranicznych, z którymi Wydział współpracuje realizując zadania KBOM, czy też biorąc udział w międzynarodowej sieci eksperckiej CARIN<sup>74</sup>. Upowszechnianiu rozwiązań sprzyjających ujawnianiu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia mającego związek z przestępstwem służyły odprawy szkoleniowe dla koordynatorów ds. odzyskiwania mienia oraz szkolenia i przedsięwzięcia szkoleniowe, w których brali udział przedstawiciele Wydziału.

(akta kontroli Tom III, str. 1-11, 266-276, Tom IV str. 356-367)

Realizowanie przez WOM zadania określonego w §12 pkt 6 decyzji nr 1 Dyrektora BK KGP, tj. opracowywanie propozycji zmian w przepisach prawa regulujących problematykę dotyczącą ujawniania, identyfikowania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem omówione zostało w rozdziale III.1.

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

<sup>74</sup> CARIN – Międzyagencyjna Sieć Odzyskiwania Mienia CAMDEN.



zawodowego, Komendant wprowadził kursy specjalistyczne dedykowane funkcjonariuszom pionu kryminalnego lub śledczego, których zakres programowy obejmował problematykę odzyskiwania mienia sprawców przestępstw. W szczególności od 2016 r. realizowane były w Policji dwa kursy specjalistyczne dedykowanej tej problematyce: czynności zmierzających do zabezpieczenia majątkowego oraz nadzoru nad tymi czynnościami<sup>75</sup>. Z danych KGP (stan na dzień 15 listopada 2018 r.) wynikało, że w okresie objętym kontrolą:

- ogółem zrealizowano 14 edycji kursu NCZM, w ramach których przeszkolono 208 funkcjonariuszy, a także 38 edycji kursu CZM, przeszkalając 725 funkcjonariuszy,
- zidentyfikowane w 2016 r. potrzeby przeszkolenia funkcjonariuszy zostały w istotnym stopniu zaspokojone, w przypadku kursu CZM ogólne zapotrzebowanie na rok 2018 r. wynosiło 329 funkcjonariuszy (tj. 26% potrzeb zidentyfikowanych na etapie planowania na rok 2016 r.), a w przypadku kursu NCZM: 96 funkcjonariuszy (tj. 32% potrzeb z 2016 r.).

W wyniku badania czterech edycji ww. kursów specjalistycznych zrealizowanych w 2016 r.<sup>76</sup>, pod kątem wykorzystania wiedzy zdobytej przez ich uczestników, ustalono, że (stan na dzień 30 listopada 2018 r.):

- kurs NCZM: 28 z 29 uczestników zajmowało kierownicze stanowiska w jednostkach organizacyjnych Policji lub pełniło służbę w pionie kryminalnym Policji, w tym także na stanowiskach kierowniczych, natomiast jeden funkcjonariusz został zwolniony ze służby,
- kurs CZM: 36 z 39 uczestników pełniło służbę w pionie kryminalnym lub spraw wewnętrznych Policji, jeden funkcjonariusz pełnił służbę w pionie prewencji, a dwóch funkcjonariuszy zostało zwolnionych ze służby.

Problematyka odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw została także uwzględniona w kolejnych trzech kursach specjalistycznych w ramach wyodrębnionych tematycznie modułów szkoleniowych w programach nauczania na kursach specjalistycznych<sup>77</sup>. Dopelnieniem przyjętego systemu były kursy doskonalenia zawodowego organizowane lokalnie przez jednostki organizacyjne Policji. W realizacji ww. kursów uczestniczyli, w charakterze prelegentów, m.in. funkcjonariusze WOM. Wg stanu na dzień 28 października 2018 r. funkcjonariusze Wydziału wzięli w okresie objętym kontrolą udział w 33 takich przedsięwzięciach.

(akta kontroli Tom III str. 1-11, 27-35, 53-56, 356-361)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

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. Powyższe,

<sup>75</sup> Tj. Kurs specjalistyczny z czynności zmierzających do zabezpieczenia majątkowego (CZM) oraz kurs specjalistyczny z nadzoru nad czynnościami zmierzającymi do zabezpieczenia majątkowego (NCZM).

<sup>76</sup> Próba do badania dobrana została w sposób celowy i uwzględniała: dwie edycje kursu NCZM (tj. 100% edycji kursu NCZM zrealizowanych w 2016 r.) i dwie edycje kursu CZM przeprowadzone z udziałem funkcjonariuszy WOM w charakterze prelegentów.

<sup>77</sup> W tym kursy specjalistyczne: dla policjantów komórek służby kryminalnej wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze; dla policjantów służby kryminalnej wykonujących czynności dochodzeniowo-ślędcze; z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania tego procederu.



pozytywne rezultaty osiągnięte zostały przy braku decyzji Komendanta Głównego Policji o wzmocnieniu kadrowym struktur dw. z PG.

Przyjęty w Policji system oceny jednostek i komórek organizacyjnych Policji, w oparciu o dane statystyczne, dotyczące m.in. rejestracji zabezpieczonego mienia o najwyższych wartościach, wzrost/spadek wartości mienia zabezpieczonego, nie uwzględniał wpływu określonych czynników o charakterze społeczno-ekonomicznym na przestępczość przeciwko mieniu. Analiza tych danych nie uwzględniała danych przekrojowych oraz szeregów czasowych. Na zniekształcenie rzeczywistego obrazu działań Policji w stosowaniu zabezpieczeń majątkowych miały wpływ także ujmowane w systemach policyjnych dane dotyczące aktywności samych prokuratorów prowadzących postępowania.

Komendant Główny Policji wdrożył w okresie objętym kontrolą rozwiązania umożliwiające podnoszenie kwalifikacji zawodowych policjantów dokonujących identyfikacji i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw. NIK pozytywnie ocenia inicjatywę Komendanta dotyczącą wprowadzenia funduszu motywacyjnego dla funkcjonariuszy Policji (i innych służb), których działania doprowadziły do orzeczenia o przepadku korzyści, rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnionych przez Policję przestępstw.

W ocenie NIK, Wydział ds. Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP prawidłowo, przy ograniczonych kompetencjach, sprawował nadzór nad realizacją przez jednostki i komórki organizacyjne Policji zadań w procesie wykrywania i identyfikowania mienia pochodzącego z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. Izba dostrzega jednak możliwość podjęcia przez WOM dalszych działań, w tym wykorzystania dostępnych narzędzi i mechanizmów monitorowania czynności policyjnych faktycznie przyczyniających się do wzrostu skuteczności w zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw, takich jak, np. analizy zasięgania danych z dostępnych baz na etapie ustalania składników majątkowych (w szczególności z EKW), czy wartości mienia uwzględnionego w postanowieniach Prokuratury o zabezpieczeniu majątkowych w porównaniu z wartością tego mienia we wnioskach Policji o wydanie takich postanowień w poszczególnych sprawach, a także upowszechniania wzorcowych przykładów czynności podejmowanych w ramach ustaleń majątkowych. NIK zwraca także uwagę na brak analizy kosztów prowadzonych przez Policję postępowań w odniesieniu do strat powodowanych przestępczością, w szczególności gospodarczą.

OBSZAR

### **3. Współpraca/ współdziałanie Policji z organami ścigania i służbami w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw**

Opis stanu faktycznego

Komenda Główna Policji (WOM) realizując zadania KBOM prowadziła wymianę informacji dotyczących ustaleń składników majątkowych sprawców przestępstw pomiędzy podmiotami zagranicznymi i krajowymi podmiotami uprawnionymi.

Wpływające wnioski o udzielenie informacji podlegały rejestracji w ogólnym dzienniku korespondencyjnym WOM. NIK zwraca 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 Europejskiej<sup>78</sup> (dalej: rozporządzenia w sprawie wymiany informacji). W efekcie sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań KBOM związanych 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. Z wyjaśnień Dyrektora BK KGP wynikało, że elektroniczna aplikacja przeznaczona do rejestracji wniosków znajdowała się w fazie testowania, a jej wdrożenie do użytku zaplanowano na styczeń 2019 r. Dyrektor BK KGP wskazał przy tym, że nie identyfikował negatywnych następstw przyjętego modelu rejestracji wniosków, w tym jakości sprawdzeń i ich terminowości. W celu bieżącego monitorowania terminowości realizacji wniosków wykorzystywano funkcjonalność systemu SIENA<sup>79</sup>, 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), a wnioski kierowały także CBA, ABW, Straż Graniczna oraz KAS. W celu aktywizacji wymiany informacji przez organy inne niż Policja, KBOM realizował, na wniosek tych podmiotów, działania szkoleniowe.

Od podmiotów zagranicznych KBOM otrzymał w tym okresie 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).

Jak wyjaśnił Dyrektor BK KGP, wymiana informacji prowadzona przez KBOM odbywała się przy wykorzystaniu formularzy stanowiących załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia o wymianie 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 zauważa, 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 ww. rozporządzenia wraz z tłumaczeniem roboczym na język angielski na formularzu stanowiącym załącznik nr 1. NIK wskazuje, 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; nie stosowania się do przepisów decyzji ramowej Rady UE 2006/960/WSiSW<sup>80</sup> przez państwa członkowskie UE; braku jednolitych

<sup>78</sup> 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.) – dalej: ustawa o wymianie informacji. Zgodnie zaś z art. 2 ust.1 ustawy o wymianie 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.

<sup>79</sup> SIENA (ang. Secure Information Exchange Network Application) – tj. sieć teleinformatyczna Europolu.

<sup>80</sup> 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 386/89).



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.

(akta kontroli Tom IV, str. 277-355, 455-462)

Komendant Główny Policji zapewnił udział Policji w opracowaniu i wdrażaniu Cyklu Polityki Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w zakresie poważnej i zorganizowanej przestępczości na lata 2018-2021<sup>81</sup> (dalej: Cykl Polityki Bezpieczeństwa). Komendant określił ramy organizacyjne dotyczące udziału Policji w realizacji Cyklu Polityki Bezpieczeństwa, w tym poprzez wydanie w 2015 r. decyzji w sprawie implementacji Cyklu Polityki Bezpieczeństwa w Policji<sup>82</sup> oraz zatwierdzenie w 2017 r. Krajowego Modelu Implementacji Cyklu Polityki Bezpieczeństwa, mającego na celu usystematyzowanie realizacji ww. inicjatywy UE przez organy krajowe. W strukturze KGP (Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji) usytuowany został Krajowy Koordynator EMPACT, odpowiedzialny za koordynację implementacji na poziomie krajowym projektów EMPACT<sup>83</sup> oraz decyzji Komitetu COSI<sup>84</sup> dotyczących całokształtu funkcjonowania tych projektów.

W Cyklu Polityki Bezpieczeństwa ujęty został nowy priorytet: *zwalczanie dochodów z przestępstw i prania pieniędzy oraz ułatwiania odzyskiwania mienia* (dalej: CF-ML-AR), realizowany w formie dedykowanego projektu EMPACT oraz w ujęciu horyzontalnym uwzględniony w ramach realizacji pozostałych priorytetów. Policja uczestniczyła w procesie przygotowania ww. Cyklu, w tym m.in. poparła przyjęcie priorytetu CF-ML-AR. Udział ten realizowany był w formie współdziałania z MSWiA, poprzez opiniowanie przekazywanych Policji projektów dokumentów, jak i udział ekspertów krajowych w uzgadnianiu szczegółowych operacyjnych planów działań dla projektów EMPACT. Ekspert krajowy dla EMPACT CF-ML-AR wyznaczony został w strukturach CBŚP, a rolę wspierającą pełnił przedstawiciel WOM. Zaplanowane i zrealizowane w 2018 r. w ramach ww. projektu działania z zakresu odzyskiwania mienia obejmowały przedsięwzięcia o charakterze szkoleniowym, w tym zgłoszone przez stronę polską szkolenie dla liderów i współliderów pozostałych projektów EMPACT. Przy tym już w czerwcu 2017 r. WOM zorganizował szkolenie z zakresu odzyskiwania mienia dla polskich ekspertów krajowych uczestniczących w realizacji wszystkich projektów EMPACT.

W ramach realizacji zadań związanych z odzyskiwaniem mienia Policja wykorzystywała także inne mechanizmy współpracy międzynarodowej umożliwiające wymianę doświadczeń lub promowanie wiedzy i dobrych praktyk. W szczególności podejmowane były działania w ramach sieci CARIN, w ramach której polska Policja sprawowała w 2018 r. prezydencję. W okresie tym wypracowana i przyjęta została m.in. Strategia CARIN na lata 2018-2021. Jak wyjaśnił zastępca Dyrektora BK KGP, aktywność podejmowana na ww. forum współpracy miała na celu budowanie silnej pozycji WOM na arenie międzynarodowej, a przez to wzmocnienie wymiany informacji z partnerami zagranicznymi.

(akta kontroli Tom I, str. 344-358, Tom III, str. 4-11, 36-40, Tom IV, str. 449-454)

Komendant Główny Policji, podejmował działania na rzecz usprawnienia współpracy ze służbami skarbowymi (od 1 marca 2017 r. celno-skarbowymi). Współpraca ta

<sup>81</sup> Tj. metodologii określającej kierunki i zakres reakcji w UE na najpoważniejsze zagrożenia przestępcze.

<sup>82</sup> Decyzja nr 304 Komendanta Głównego Policji z 23 września 2015 r. w sprawie implementacji w Policji Cyklu Polityki Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w zakresie poważnej i zorganizowanej przestępczości (Dz.Urz. KGP z 2016 r. poz. 74).

<sup>83</sup> EMPACT – Europejska Multidyscyplinarna Platforma przeciwko Zagrożeniom Przestępczymi. Platforma współpracy strukturalnej zainteresowanych państw członkowskich, instytucji i agencji UE i podmiotów trzecich, w ramach której wdrażane są plany operacyjne dla poszczególnych priorytetów Cyklu Polityki Bezpieczeństwa.

<sup>84</sup> COSI – Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego funkcjonujący w ramach struktur Rady Unii Europejskiej.



opierała się w szczególności na realizacji zadań w ramach prac Zespołu Zadaniowego do spraw przestępczości podatkowej, powołanego w celu realizacji wybranych priorytetów Programu PG. W wyniku tych prac przeprowadzono m.in. analizy porozumień zawieranych przez jednostki Policji z ww. organami, identyfikację przeszkód (barier) w wymianie informacji między członkami Zespołu Zadaniowego niezbędnej przy zwalczaniu przestępczości podatkowej. Po powołaniu w 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) podjęto współdziałanie z tą instytucją, czego wynikiem było m.in. zawarcie w dniu 9 listopada 2017 r. porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Policji i Szefem KAS w sprawie współdziałania Policji i KAS.

(akta kontroli Tom I, str. 170-183, Tom II, str. 65-72, Tom IV, str. 356-377, 433-439)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny Policji zapewnił warunki do realizacji zadań Policji związanych z odzyskiwaniem mienia w ramach współpracy międzynarodowej. W szczególności wdrożył rozwiązania organizacyjne w celu wykonywania zadań krajowego biura do spraw odzyskiwania mienia związanych z wymianą informacji pomiędzy Policją i innymi uprawnionymi organami, a podmiotami zagranicznymi. Jednocześnie NIK dostrzegł, że brak wdrożenia w KBOM mechanizmów elektronicznej rejestracji wniosków, o których mowa w §4 rozporządzenia w sprawie wymiany informacji, utrudniał prowadzenie nadzoru nad KBOM, w tym jego rozliczalności.

Komendant wykorzystał także możliwości kształtowania kierunków działania i współpracy organów właściwych do zapobiegania i zwalczania przestępczości w ramach Unii Europejskiej w celu uwzględnienia w jej ramach priorytetowego znaczenia problematyki odzyskiwania mienia.

NIK dostrzega także podjęcie przez Komendanta Głównego Policji działań na rzecz zapewnienia skutecznych ram współdziałania ze służbami skarbowymi (celno-skarbowymi), w tym w związku ze zmianami organizacyjno-instytucjonalnymi tych służb.

OBSZAR

#### **4. Realizacja „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw”**

Opis stanu  
faktycznego

Komendant Główny Policji uczestniczył w realizacji Programu PG. Działania te obejmowały udział przedstawicieli Komendanta w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji Programu PG<sup>85</sup> (dalej: Zespół Międzyresortowy) i zespołów zadaniowych powołanych przez Przewodniczącego Zespołu Międzyresortowego, jak również działania wpisujące się w realizację harmonogramów realizacji priorytetów Planu Działań Programu PG<sup>86</sup>.

Wdrożenie Programu PG odbywało się poprzez bieżącą realizację zadań przez jednostki organizacyjne Policji i komórki organizacyjne KGP w istniejących ramach organizacyjnych i kadrowych. Nie wdrożono nowych rozwiązań. Podział zadań pomiędzy jednostki organizacyjne Policji lub komórki organizacyjne KGP odbywał

<sup>85</sup> 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).

<sup>86</sup> Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”. Plan Działań do Programu PG określony został w rozdziale 4.2.



się poprzez bieżącą dekretację przez Kierownictwo Policji wpływającej korespondencji dotyczącej realizacji Programu PG. W realizację Programu PG zaangażowane były, co do zasady dwie komórki organizacyjne KGP (Biuro Kryminalne i Biuro do Walki z Cyberprzestępczością) oraz CBŚP.

Zadania koordynacyjne realizowało BK KGP, przy czym dopiero 1 października 2018 r. I zastępca Komendanta Głównego Policji wyznaczył to biuro, jako komórkę organizacyjną KGP wiodącą w realizacji, w tym koordynacji, wdrażania harmonogramów przyjętych dla priorytetów Planu Działań Programu PG. Nastąpiło to bezpośrednio po skierowaniu przez Sekretarza Stanu w MSWiA pisma do Komendanta Głównego Policji, w którym zakwestionowano sposób rozliczenia się KGP z realizacji przypisanych zadań (w tym kompletność przekazanych informacji) i wezwano do przedłożenia uzupełniających informacji sprawozdawczych.

(akta kontroli Tom I, str. 88-92, 165-167, 170-183, 222-223, 274-277, 284, 289-293, 319-320)

Zgodnie z Programem PG, Komendant opracował harmonogramy realizacji czterech priorytetów Planu Działań przypisanych Policji, jako podmiotowi wiodącemu (tj. priorytet nr 13/21 oraz nr 24) albo podmiotowi wiodącemu zgodnie z właściwością (tj. priorytet nr 5 i nr 19). Harmonogramy zostały zatwierdzone przez Zespół Międzyresortowy. W każdym z ww. harmonogramów określone zostały zadania szczegółowe i terminy ich realizacji. Do 31 grudnia 2018 r. nie została zakończona realizacja żadnego z ww. harmonogramów, przy czym w przypadku trzech z nich (nr 5, 19 i 24) terminy te określone były w przedziale od II połowy 2016 r. do I połowy 2018 r., a jeden (priorytet nr 13/21) określał działania o charakterze cyklicznym. Dopiero 21 grudnia 2018 r. zastępca Dyrektora BK KGP przekazał do MSWiA zaktualizowane harmonogramy, w ramach których wnioskowano o zmianę terminów realizacji dwóch priorytetów poprzez określenie ich realizacji w trybie ciągłym (nr 5) albo przeniesienie terminu realizacji na I połowę 2019 r. (nr 19). Nie zaktualizowano natomiast terminów realizacji zadań szczegółowych dla priorytetu nr 24 (dotyczył zwiększenia funkcjonalności KBOM, obejmował trzy zadania szczegółowe). Komendant wyjaśnił, że na tym etapie brak było możliwości określenia konkretnego terminu zakończenia realizacji zadań:

- nr 1 (pn. *Wyodrębnienia na poziomie KWP struktur w postaci komórek organizacyjnych ds. odzyskiwania z określeniem jednolitego zakresu zadań, nadzoru instancyjnego na poziomie KGP i KWP*) – z uwagi na brak stanowiska MSWiA w przedmiocie odmowy bądź akceptacji koncepcji ujednolicenia struktur pionu odzyskiwania mienia. Finalnie jednak, w dniu 29 stycznia 2019 r. Komendant wydał polecenie utworzenia ww. struktur w KWP (szerzej w rozdziale III.1),
- nr 2 (pn. *Przygotowanie założeń projektu określającego praktyczne zasady gromadzenia i dostępu do informacji o rachunkach oraz przygotowania propozycji regulacji w tym zakresie*) – ze względu na trwające w Ministerstwie Finansów prace nad projektem ustawy o Centralnym Rejestrze Rachunków,

przy czym NIK zauważa, że termin ich realizacji określony w harmonogramie upłynął w II połowie 2016 r.

Natomiast w przypadku zadania nr 3 (pn. *Opracowanie założeń zwiększenia funkcjonalności WOM BK KGP, jako Krajowego Biura Odzyskiwania Mienia i dookreślenie zasad współpracy w zakresie czynności ustalenia mienia na rzecz organów ścigania*) Komendant wskazał na jego realizację w charakterze ciągłym.

(akta kontroli Tom I str. 88-96, 212-225, Tom IV, str. 356-409, 440-448)

Komendant przekazywał informacje sprawozdawcze z realizacji priorytetów Planu Działań Programu PG na wniosek MSWiA. NIK zwraca uwagę, że następowało to z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z Programu PG. Pomimo



dyspozycji Programu PG, zgodnie z którą podmioty wiodące zobowiązane były przekazywać informacje sprawozdawcze w terminie do końca stycznia roku następującego po roku sprawozdawczym:

- sprawozdanie za rok 2016 zostało przekazane przez Dyrektora BK KGP w dniu 16 marca 2017 r., po dwukrotnym wezwaniu ze strony MSWiA,
- sprawozdanie za rok 2017 – z przedłożonej w toku kontroli dokumentacji BK KGP wynikało, że na wniosek pracownika MSWiA, w dniu 28 marca 2018 r. przekazana została w trybie roboczym informacja o realizacji harmonogramu priorytetu 13/21.

Nadto, zastępca Dyrektora BK KGP przekazał w dniu 3 września 2018 r., na żądanie MSWiA, informację dotyczącą przeglądu obowiązujących harmonogramów. W związku z jej zakwestionowaniem przez MSWiA, Komendant został ponownie wezwany w dniu 27 września 2018 r. do przedłożenia szczegółowych informacji odnośnie realizowanych działań, co zrealizowane zostało w dniu 1 października 2018 r. Wobec pozostających wątpliwości MSWiA, kontynuowana była w trybie roboczym współpraca odnośnie ustalenia ostatecznego brzmienia harmonogramów. Ostatecznie zastępca Dyrektora BK KGP przekazał do MSWiA zaktualizowane harmonogramy w dniu 21 grudnia 2018 r. Komendant wyjaśnił, że informacje sprawozdawcze przekazywane były przez KGP zarówno w formie pisemnej, jak i omawiane były na forum Zespołu Międzyresortowego.

(akta kontroli Tom I, str. 160-161, 168, 289-339, 362-365, Tom IV, str. 356-405)

Komendant nie przedłożył w toku kontroli dokumentacji źródłowej, z której wynikałby w sposób jednoznaczny zakres działań planowanych do przedsięwzięcia w ramach poszczególnych priorytetów i zdefiniowanych w nich zadań szczegółowych. NIK zwraca uwagę, że brak ww. dokumentacji, przy jednoczesnym braku jednoznacznego i precyzyjnego określenia zadań poszczególnych jednostek/komórek organizacyjnych Policji uczestniczących w ich realizacji skutkowało ograniczeniem skuteczności nadzoru nad realizacją Programu PG, w szczególności w tym rozliczalności realizacji zadań. Powyższe nie odnosi się do harmonogramu nr 13/21 (dot. wzmocnienia współpracy w ramach Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE), w ramach którego zdefiniowane zostały zadania oparte na bieżącej realizacji operacyjnych planów działań wybranych projektów EMPACT. Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że w MSWiA nie zgłaszało uwag do wkładów sprawozdawczych KGP z realizacji Programu PG (tj. do września 2018 r.), wobec czego nie identyfikował przesłanek do wdrożenia mechanizmów nadzorczych dotyczących realizacji w Policji harmonogramów Programu PG.

Mając powyższe na względzie, w tym brak możliwości weryfikacji zakresu planowanych i zrealizowanych działań, NIK odstąpiła od szczegółowego badania stanu wdrożenia ww. priorytetów.

Z dokumentacji sprawozdawczej KGP wynikało, że w ramach realizacji ww. priorytetów uzyskano następujące rezultaty:

- nr 5 (dot. oceny funkcjonalności systemu wymiany informacji istotnych z perspektywy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej) – podejmowane były działania w ramach prac Zespołu zadaniowego ds. przestępczości podatkowej dot. problematyki współdziałania z organami skarbowymi (m.in. obejmujące inwentaryzację zawartych porozumień, czy też analizy problemów w wymianie informacji), wskazano także na zawieranie porozumień Komendanta Głównego Policji z innymi organami lub instytucjami, bieżący nadzór i współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi Policji, czy też udział w procedurach dot. opiniowania lub uzgadniania projektów aktów prawnych w Policji,



- nr 13/21 – działania realizowane były według rocznych operacyjnych planów działań projektów EMPACT, w tym poprzez wspólne operacje międzynarodowe skierowane na ujawnianie i zwalczanie określonych działań przestępczych (np. przemytu papierosów), spotkania koordynacyjne albo spotkania z partnerami zagranicznymi dotyczące wymiany wiedzy lub doświadczeń. (np. związanych z przemytem papierosów),
- nr 19 (w zakresie właściwości Policji dot. wypracowania taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej, która związana jest z rozwojem nowych technologii) – opracowano m.in. algorytm działania Policji w odniesieniu do sytuacji uzyskania danych dostatecznie potwierdzających wystąpienie ataku typu DDoS, opracowano projekt nowelizacji porozumienia pomiędzy KGP i Związkiem Banków Polskich,
- nr 24: zadanie nr 1-2 (działania dotyczące ujednolicenia struktur ds. odzyskiwania mienia w Policji i zmian w przepisach dot. dostępu Policji do tajemnic ustawowo chronionych opisane zostały w rozdziale III.1), zadanie nr 3 (wprowadzenie zmian w systemie doskonalenia zawodowego – patrz rozdział III.2, a także prowadzenie szkoleń dla organów lub instytucji współpracujących z Policją, rozpowszechnienie w Policji *Metodyki zabezpieczeń majątkowych* z 2018 r.).

Policja pełniła też rolę wiodącą (lub współwiodącą) dla czterech zadań szczegółowych określonych w harmonogramie priorytetu nr 12 (nr: 1, 3, 7 i 10)<sup>87</sup>, z czego ukończono trzy (dot. diagnozy stanu struktur organizacyjnych Policji właściwych do zwalczania przestępczości gospodarczej, dokonania analizy i sformułowania wniosków dot. ich funkcjonowania oraz wypracowania rekomendacji). Zadania te realizowane były w ramach prac związanych z opracowaniem koncepcji budowy wyodrębnionego pionu PG (patrz rozdział III.1).

(akta kontroli Tom IV, str. 368-404, 440-448)

Przedstawiciele Komendanta uczestniczyli w pracach trzech Zespołów Zadaniowych:

- do spraw przestępczości podatkowej (ZZPP),
- do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem (ZZEZM),
- do spraw opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym (ZZMZM).

W ramach podjętej współpracy, przedstawiciele KGP uczestniczyli w posiedzeniach ww. gremiów (w szczególności ZZPE i ZZMZM) lub przedkładali stanowiska pisemne w ramach konsultacji prowadzonych przez ich przewodniczących. Najszerzy zakres tematyczny objęty był pracami prowadzonymi na forum ZZPP (zakres właściwości tego gremium obejmował ogółem dziewięć z 25 priorytetów Planu Działania Programu PG). Działania podejmowane na tym forum przez przedstawicieli KGP obejmowały problematykę współdziałania z organami skarbowymi (szerzej w rozdziale III.3). Współdziałanie w ramach ZZEZM realizowane było, jak wskazał Komendant Główny Policji, w ramach roboczych spotkań w Prokuraturze Krajowej, podczas których omawiane były *możliwe sposoby wymiany informacji w związku ze stosowaniem przez Policję tymczasowego zajęcia mienia ruchomego, wnioskowaniem o zastosowanie zabezpieczenia majątkowego, rejestracją zabezpieczenia majątkowego, opracowaniem protokołów wymiany informacji i rejestracji danych oraz tworzeniem pism procesowych*. Ustalenia te

<sup>87</sup> Priorytet nr 12 pn. Przeprowadzenie oceny skuteczności struktur organizacyjnych dedykowanych przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości gospodarczej [...].



znajdywały potwierdzenie w korespondencji prowadzonej pomiędzy PK i KGP dotyczącej budowy programu (interfejs) łączącego tworzony w PK System Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych (iSDA) z systemem policyjnym ERCDS, w ramach których KGP deklarowała możliwość udostępniania z ERCDS do iSDA m.in. danych dot. tymczasowo zajętego mienia i zabezpieczenia majątkowego, jak i numerów rachunków bankowych identyfikowanych w postępowaniu. Natomiast w ramach prac ZZMZM, przedstawiciele KGP uczestniczyli w opracowaniu *Metodyki zabezpieczeń majątkowych*, w szczególności problematyki dotyczącej czynności poprzedzających wydanie postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego oraz zabezpieczenia mienia za granicą. Metodyka ta po opracowaniu została rozesłana na polecenie Zastępcy Komendanta do jednostek organizacyjnych Policji (tj. CBŚP, BSWP, KWP/KSP oraz komórek organizacyjnych KGP, w tym Biura do walki z Cyberprzestępczością oraz wydziałów Biura Kryminalnego) z prośbą o dalszą dystrybucję dokumentu.

(akta kontroli Tom I, str. 73-87, 214-237, 285-288, 383-392, Tom III str. 4-11, 26, Tom IV, str. 356-367, 466-469.)

W latach 2016-2017, Komendant otrzymał i wydatkował na realizację Programu PG środki z rezerwy celowej (poz. 74) budżetu państwa na rok 2016 i na rok 2017, w tym:

- w 2016 r. limit wydatków budżetowych Policji uległ zwiększeniu o kwotę 100 000,00 zł z przeznaczeniem na zakup dostępu on-line do serwisu prawno-gospodarczego na potrzeby KGP oraz zakup licencji na oprogramowanie na potrzeby KGP, KWP i CBŚP, które zostały wykorzystane w kwocie 92 029,26 zł. Limit wydatków dla KGP określony został w wysokości 9 500 zł i wykorzystany został w kwocie 8 934,15 zł. Niewydatkowanie środków wynikało z wyboru ofert, które mieściły się kwotowo poniżej zabezpieczonej wartości zamówienia. Ze środków tych sfinansowano zakup dostępu on-line do serwisu KRS Beck dla 50 użytkowników oraz zakupiono 203 szt. licencji oprogramowania;
- w 2017 r. limit wydatków Policji (CBŚP) został zwiększony o kwotę 85 000 zł. Środki te zostały wydatkowane w kwocie 84 961 zł zgodnie z przeznaczeniem na zakup dwóch kompletów wysokowydajnych zestawów komputerowych oraz realizację dwóch edycji szkolenia pn. *Wykorzystanie analizy kryminalnej jako narzędzia wspomagającego przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej*, dla funkcjonariuszy Policji, KAS oraz Prokuratury (ogółem przeszkolono 89 osób).

W 2018 r. Komendant nie występował o środki z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadań wynikających z Programu PG.

(akta kontroli str. Tom I str.163-164, 200, 255, 276-278, 370-382, Tom II str.326-365, Tom IV str. 490-539)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny Policji zapewnił udział Policji w realizacji Programu PG, w tym określił harmonogramy realizacji priorytetów przypisanych Policji i na wezwanie podmiotu koordynującego realizację Programu PG informował o ich realizacji. W przypadku trzech z czterech harmonogramów pozostających we właściwości Policji, NIK stwierdziła opóźnienia w realizacji zadań. Przy tym NIK dostrzega, że Komendant współpracował w tym zakresie (w tym poprzez informowanie o stanie prac) z koordynatorem Programu PG (Ministrem SWiA) oraz Zespołem Międzyresortowym, odpowiedzialnymi m.in. za nadzór, monitoring i ewaluację wdrażania tego dokumentu. Policja zgłosiła w grudniu 2018 r. aktualizację do



harmonogramów trzech priorytetów, w tym dotyczące terminów ich wdrożenia, co było zgodne z ustaleniami Zespołu Międzyresortowego.

NIK zwraca uwagę, że w ramach realizacji priorytetów Programu PG nie dokonano jednoznacznego i stałego podziału zadań pomiędzy właściwe rzeczowo i merytorycznie jednostki/komórki organizacyjne Policji (w szczególności priorytetu nr 5), mechanizmu koordynacji współdziałania zaangażowanych podmiotów policyjnych i jednolitych zasad dokumentowania podejmowanych działań. Skutkowało to, zdaniem NIK, ograniczeniem rozliczalności Policji w zakresie kompletności i faktycznego stopnia realizacji ww. zadań. Stwierdzając powyższe, NIK zauważa, że realizacja Programu PG nie została w okresie objętym kontrolą zakończona, wobec czego nie jest możliwe określenie skutków powyższych uchybień dla wdrożenia zdefiniowanych w nim priorytetów. W tym świetle należy zauważyć, że w II połowie 2018 r., Komendant podjął, we współpracy z MSWiA, działania, które w ocenie NIK, powinny przyczynić się do wzmocnienia ww. nadzoru. W szczególności Komendant wyznaczył komórkę organizacyjną odpowiedzialną za koordynację wdrażania Programu PG w Policji, a następnie za jej pośrednictwem zgromadził dokumentację potwierdzającą podjęte działania oraz informacje o zakresie dalszych planowanych działań.

NIK stwierdziła także, że Komendant otrzymał w latach 2016-2017 środki finansowe z rezerwy celowej na realizację Programu PG, a następnie wykorzystał je zgodnie z przeznaczeniem.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji przez Komendanta Głównego Policji zadań związanych z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstw Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

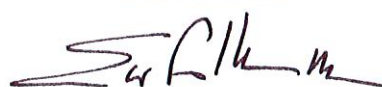
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 21 marca 2019 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Ewa Polkowska



podpis