



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.004.02.2018

nadinsp. Kamil Bracha
Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji
ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/037 – Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralne Biuro Śledcze Policji (dalej: CBŚP), ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinsp. Kamil Bracha, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji od 29 czerwca 2016 r. (pełniący obowiązki), od 8 listopada 2016 r. Komendant CBŚP do chwili obecnej W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: insp. Renata Skawińska, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, od 24 grudnia 2015 r. (pełniąca obowiązki), od 20 stycznia 2016 r. do 28 czerwca 2016 r. Komendant CBŚP
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i organizacja systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Realizacja zadań w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Współpraca i wymiana informacji z organami ścigania i służbami, w tym na poziomie Unii Europejskiej, w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. 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 dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Bogdan Wróblewski, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/80/2018 z 19 listopada 2018 r. 2. Maciej Lenarcik, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/81/2018 z 19 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA W okresie objętym kontrolą Centralne Biuro Śledcze Policji prawidłowo realizowało zadania dotyczące odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Uzasadnienie oceny ogólnej Komendant CBŚP właściwie realizował zadania w zakresie planowania i organizacji systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw w latach 2016-2018. Funkcjonowała przejrzysta struktura koordynacji problematyki ujawniania i zabezpieczenia mienia, zdiagnozowane zostały ograniczenia jej funkcjonalności i w okresie objętym kontrolą podejmowano działania na rzecz jej wzmocnienia, w tym określenia jej formalnych ram aktem prawa wewnętrznego.

CBŚP w latach 2017-2018 w prowadzonych postępowaniach odnotowało dynamiczny wzrost wartości zabezpieczonego mienia, szczególnie w tych rodzajach przestępczości, które powodowały najwyższe straty dla Skarbu Państwa, co ocenić należy pozytywnie. Spadek skuteczności w tym zakresie w 2016 r. został precyzyjnie zdiagnozowany i w znacznej części był niezależny od działań służby śledczej.

W realizacji działań CBŚP na rzecz ujawniania lub zabezpieczania mienia sprawców przestępstw wykorzystywane były dostępne instrumenty współpracy, w tym wymiany informacji, na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Komendant CBŚP podejmował także działania w zakresie monitorowania warunków współdziałania z organami skarbowymi (celno-skarbowymi), w tym w związku ze zmianami organizacyjnymi tych organów, i podjął w niezbędnym zakresie działania na rzecz zapewnienia ram tej współpracy.

Komendant CBŚP uczestniczył w realizacji rządowego Programu zapobiegania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 (dalej zwany: Programem PG). Udział ten miał ograniczony charakter, na co wpływ miał brak wyznaczenia Komendantowi wprost roli w zakresie wdrażania priorytetów tego Programu PG pozostających we właściwości Policji. Komendant CBŚP pozyskał natomiast środki finansowe z rezerwy celowej na realizację zadań związanych z wdrażaniem Programu PG i wykorzystał je zgodnie z przeznaczeniem.

Brak wzmocnienia kadrowego pionu do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej CBŚP, kluczowego dla wyników Biura w zakresie ujawniania i zabezpieczania mienia nie wpływa na przedstawioną ocenę, z uwagi na uzależnienie rozstrzygnięć w tej kwestii od decyzji Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Izba dostrzega możliwości poprawy skuteczności służby śledczej w ujawnianiu składników majątkowych sprawców przestępstw w celu objęcia ich zabezpieczeniem majątkowym, w szczególności z uwagi na stwierdzone nikle wykorzystywanie w poszczególnych zarządach CBŚP nowych instrumentów prawnych wprowadzonych przepisami ustawy o tzw. konfiskacie rozszerzonej w 2017 r.

Stwierdzona tendencja wzrastającego udziału wartości zabezpieczeń majątkowych wynikających z własnej aktywności Prokuratury w prezentowanych przez Biuro danych o wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez CBŚP nasuwa wątpliwości co do rzetelnego prezentowania przez Komendanta CBŚP danych o wynikach Biura w tym zakresie, nie powoduje to jednak negatywnych skutków dla kontrolowanej działalności.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizacja systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw w CBŚP

Opis stanu faktycznego

Podejmowane przez CBŚP czynności w ramach krajowego systemu odzyskiwania mienia⁴ skoncentrowane były na ustalaniu składników majątkowych sprawców przestępstw będących we właściwości Biura, w celu ich wykorzystania w prowadzonych postępowaniach, w szczególności wydania przez prokuratora postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym w postępowaniu karnym lub karnym-skarbowym. CBŚP wykonywał te czynności w ramach właściwości merytorycznej i rzeczowej określonej w art. 5a ustawy o Policji⁵, jako służba śledcza realizująca na terenie całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. W praktyce właściwość ta dyktowana była decyzjami nadzorującego postępowanie przygotowawcze prokuratora o powierzeniu CBŚP konkretnego postępowania karnego do prowadzenia⁶.

W ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, określonych ustawą o Policji, funkcjonariusze CBŚP gromadzili, weryfikowali i analizowali dane o składnikach majątkowych figurantów (osób objętych zainteresowaniem operacyjnym), podejrzanych, podmiotów pociągniętych do odpowiedzialności posiłkowej lub podmiotów zobowiązanych. W ramach prowadzonych postępowań gromadzili dane o składnikach majątkowych podejrzanych (w szczególności w ramach czynności przeszukania, zatrzymania rzeczy, czy tymczasowego zajęcia mienia ruchomego), a następnie wnioskowali do Prokuratury o wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym na poczet wykonania orzeczenia grzywny, świadczenia pieniężnego, przepadku, środka kompensacyjnego oraz zwrotu pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnienia przestępstwa lub jej równowartości⁷. Zastępca Komendanta CBŚP nadzorujący pion do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej podsumował, iż *rolą Biura w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw jest przeprowadzenie czynności poprzedzających wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym.*

(akta kontroli str.114-116)

Na podstawie § 25 pkt 4 regulaminu Centralnego Biura Śledczego Policji z dnia 13 grudnia 2016 r.⁸ nadzorowanie i koordynowanie realizacji działań w zakresie ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia należało do zadań Wydziału do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej CBŚP (dalej: WdZZPE,

³ 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.

⁴ Pojęcie *system odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw* używane w dokumentach rządowych jak np. *Strategia Sprawne Państwo 2020* (M.P. z 2013 r., poz. 136) oraz rządowy Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 (M.P. z 2015 r., poz. 1069), przy czym nie definiują ww. pojęcia. Należy przyjąć, że system odzyskiwania mienia obejmuje ogół czynności instytucji i służb w procesie obejmującym ujawnianie/identyfikację, zabezpieczanie oraz konfiskację/przepadek mienia i korzyści pochodzących z działalności przestępczej w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym.

⁵ Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.).

⁶ Zgodnie z § 7 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 poz. 121), także po konsultacji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji sprawa może być przekazana do prowadzenia komórce organizacyjnej służby śledczej.

⁷ Zgodnie z art. 295 §1 kpk w razie popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 291 kpk, Policja może dokonać tymczasowego zajęcia mienia ruchomego osoby podejrzanej, jeżeli zachodzi obawa usunięcia tego mienia. Tymczasowe zajęcie upada, jeżeli w ciągu 7 dni od daty jego dokonania nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym.

⁸ Zmienionego regulaminem z dnia 29 czerwca 2017 r. oraz regulaminem z dnia 18 września 2017 r. (poprzedzonego regulaminem CBŚP z dnia 7 kwietnia 2015 r.).

Wydział). Wydział nie posiadał wewnętrznego regulaminu organizacyjnego. Obowiązujący model organizacji i struktury koordynacji problematyki będącej przedmiotem kontroli, oparty na nieetatowych koordynatorach ds. ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, ukształtowany został ostatecznie w 2014 r.⁹

W okresie objętym kontrolą, tj. latach 2016-2018, obowiązywał schemat nadzoru i odpowiedzialności: Zastępca Komendanta CBŚP w ramach podziału obowiązków w kierownictwie Biura nadzorował pion do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej >>> naczelnik WdzZPE sprawował nadzór nad prawidłowością koordynowania realizacji działań w zakresie ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia w CBŚP >>> koordynator ds. ujawniania i zabezpieczania mienia w WdzZPE i jego zastępca (od 1 października 2017 r.) monitorowali i analizowali czynności podejmowane przez zarządy terenowe CBŚP (17) w zakresie ujawniania i odzyskiwania mienia >>> koordynatorzy ds. ujawniania i zabezpieczania mienia w zarządach i wydziałach zamiejscowych CBŚP wraz z osobami wspomagającymi koordynatorów zarządowych w wydziałach merytorycznych (dz. Zorganizowanej Przestępczości Kryminalnej i dz. Zorganizowanej Przestępczości Narkotykowej), w szczególności: określali kierunki czynności w zakresie ustaleń majątkowych i wspomagali formułowanie wniosków o zabezpieczenia majątkowe. Nadzór nad prawidłowością wykonywania zadań w zakresie ujawniania i zabezpieczania mienia należał do naczelników zarządów terenowych CBŚP.

Koordynacja problematyki ujawniania i zabezpieczania mienia oparta o koordynatorów miała charakter pozaetatowy, co – jak wyjaśnił Zastępca Komendanta CBŚP – *uwarunkowane jest sytuacją kadrową w odniesieniu do ilości śledztw i spraw operacyjnych prowadzonych w Biurze.*

NIK ustaliła, że w latach 2016-2018 powyższa struktura charakteryzowała się stabilnością, a nawet stanowiła ścieżkę awansu zawodowego, o czym świadczą zmiany kadrowe z czerwca 2016 r.: obecny Komendant CBŚP awansował wówczas ze stanowiska Zastępcy Komendanta nadzorującego pion ekonomiczny, naczelnik Wydziału dz. ZPE awansował na stanowisko Zastępcy Komendanta. Naczelnik Wydziału dz. ZPE, który objął wówczas to stanowisko, sprawował je do zakończenia czynności kontrolnych. Na koordynatora ds. ujawniania i zabezpieczania mienia (centralnego) powołany został funkcjonariusz, który w okresie następnych dwa i pół roku awansował ze stanowiska eksperta na stanowisko radcy w Wydziale.

(akta kontroli str. 5-96)

Analiza dokumentacji przedłożonej NIK, w tym teczki zagadnieniowej koordynacji ujawniania i zabezpieczania mienia, sprawozdań z porad szkoleniowych koordynatorów oraz odpraw służbowych pionu do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej z lat 2016-2018 wykazała, że w okresie objętym kontrolą istniało ryzyko dysfunkcji istniejącego systemu koordynacji i nadzoru nad problematyką odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw w następstwie wyzwań związanych z rosnącym skomplikowaniem prowadzonych spraw, co związane było np. z lokowaniem korzyści majątkowych z przestępstw w kryptowalutach; wzrostem zadań CBŚP dot. ustaleń o charakterze finansowo-majątkowym wynikającym ze zmian w przepisach prawa wprowadzonych ustawą o tzw. konfiskacie rozszerzonej¹⁰ oraz wzrostem aktywności Prokuratury

⁹ Pismo Zastępcy Dyrektora CBŚ KGP (Mg-34/14 z 7 stycznia 2014 r.) dot. powołania w wydziałach do zwalczania zorganizowanej przestępczości narkotykowej oraz kryminalnej zarządów terenowych osób wspomagających koordynatorów zarządowych (koordynatorzy zarządowi funkcjonowali w strukturach CBŚP od 2007 r.).

¹⁰ Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks karny i niektórych innych ustaw z dnia 23 marca 2017 r. (Dz. U. poz. 768).

w stosowaniu zabezpieczeń majątkowych¹¹. Okoliczności te mogły stanowić barierę dla skutecznego ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw.

(akta kontroli str. 5-11, 265-274, 324-335, 446-456)

NIK ustaliła, że Kierownictwo CBŚP rozpoznało ww. ryzyka, zdiagnozowało ograniczenia funkcjonalności struktury opartej o nieetatowych koordynatorów i zaproponowało rozwiązania. Decyzją Zastępcy Komendanta CBŚP w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2018 r. pilotażowo, w trzech zarządach terenowych CBŚP (Radom, Kraków, Wrocław) zamierzano wdrożyć nowe rozwiązanie w celu efektywniejszego ujawniania i zabezpieczania mienia, polegające na: powołaniu 2-3 osobowych zespołów ds. odzyskiwania mienia, z których przynajmniej jeden funkcjonariusz realizował zadania wyłącznie na rzecz ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw (tj. nie prowadził spraw operacyjnych, czy procesowych), a podlegających bezpośrednio naczelnikom zarządów CBŚP; wpisaniu do zakresu obowiązków funkcjonariuszy pełniących role koordynatorów zadań w zakresie ujawniania i odzyskiwania mienia; wprowadzeniu dokumentu wniosku o ustalenie profilu finansowego, przekazywanego przez wydziały merytoryczne do realizacji zespołowi.

Przedmiotowy projekt nie został zrealizowany w zamierzonym zakresie z uwagi na sytuację kadrową w wytypowanych do pilotażu zarządach. - *Wstępne wnioski jakie można wysnuć z tego projektu wskazują, iż w obecnym stanie kadrowym Biura, jedynie w dużych zarządach w Warszawie, w Katowicach i we Wrocławiu można realnie planować powołanie dedykowanego koordynatora, odciążonego od pracy operacyjno-śledczej* - wyjaśnił Zastępca Komendanta CBŚP. Podkreślił, że budowa zmodyfikowanej struktury: wymaga dalszych prac koncepcyjnych, związanych chociażby z zaimplementowaniem nowej Decyzji Komendanta CBŚP w sprawie szczegółowych zasad ujawniania i zabezpieczania mienia oraz organizacji i funkcjonowania koordynatorów ds. ujawniania i zabezpieczenia mienia w CBŚP.

Wydział przygotował projekt przedmiotowej decyzji i w końcu grudnia 2018 r. przekazał do wewnętrznego opiniowania. Projekt określał, w szczególności: zasady wyłaniania i działania koordynatorów ds. ujawniania i zabezpieczania mienia (koordynatorów centralnych, zarządowych i wspomagających w wydziałach merytorycznych); kwestie nadzoru i dokumentowania ustaleń majątkowych przez funkcjonariuszy (m.in. nadzór naczelnika zarządu, zadania koordynatorów zarządowych; wzór formularzy sprawdzeń; obligatoryjność sprawdzeń w bazach EKW, CEPIK i KRS itp.). Decyzja ma zastąpić rozproszone polecenia wiążące Kierownictwa CBŚP z lat wcześniejszych, w lutym 2019 r. ma być gotowa do podpisu.

Wprowadzenie do stosowania ww. decyzji (w połączeniu z ewentualnymi zmianami strukturalnymi) miało być także odpowiedzią na zidentyfikowane w CBŚP problemy związane głównie z angażowaniem koordynatorów zarządowych ds. odzyskiwania mienia w inne obowiązki służbowe oraz brak zaangażowania lub incydentalny udział koordynatorów wspomagających realizowanie ustaleń majątkowych w pionach dz. zorganizowanej przestępczości kryminalnej i narkotykowej. NIK ustaliła, że wartość zabezpieczonego mienia w pionie dz. ZPN w kontrolowanym okresie nie

¹¹ 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, wytyczne z dnia 7 lipca 2016 r. oraz z 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 oraz polecenie Prokuratora Krajowego z 31 marca 2017 r. (PK I BP 024-4/2017) dot. sposobu i zakresu stosowania zabezpieczenia majątkowego w Prokuraturze zobowiązywały prokuratorów m.in. do obligowania Policji i innych służb do ustalania stanu majątkowego osób podejrzanych i przedstawiania informacji prokuratorowi w tym zakresie przed przedstawieniem zarzutów oraz kontynuowanie czynności zmierzających do ustalenia majątku, jeżeli wartość zabezpieczenia była niższa niż suma wynikająca z groźących kar i środków karnych, w toku postępowania.

przekroczyła 3% wartości zabezpieczeń ogółem dla CBŚP i kwoty 16,5 mln zł w skali roku¹². Ponadto dane za rok 2018 wskazują na spadek wartości mienia zabezpieczonego w ww. wydziałach w stosunku do 2017 r., także w przeliczeniu na jednego podejrzanego (przy wzroście liczby podejrzanych).

Zastępca Komendanta CBŚP wyjaśnił, iż w celu zwiększenia skuteczności ujawniania i zabezpieczania mienia przez wydziały dz. PZN, a także *usprawnienia i ujednolicenia w tym zakresie współpracy na linii prokuratura – CBŚP*¹³, planuje się w 2019 r.:

- kontynuowanie wyjazdów koordynacyjnych do wydziałów dz. ZPN, celem weryfikacji podejmowanych kroków w zakresie ustalania składników majątkowych, współpracy z prokuraturą w zakresie wnioskowania i rozpatrywania wniosków o zabezpieczenie majątkowe oraz jakości prowadzonych spraw;
- w przypadku stwierdzenia utrzymujących się problemów wynikających ze współpracy z prokuraturą lub odmiennych w różnych częściach kraju stanowisk prokuratury co do zabezpieczeń mienia w tego rodzaju sprawach, zorganizowanie spotkania roboczego w Prokuraturze Krajowej, celem rozważania ujednolicenia stanowiska np. poprzez opracowanie wspólnych wytycznych w tym zakresie;
- kolejną edycję szkolenia dla koordynatorów CBŚP (w 2019 r.), będzie przeprowadzona dla koordynatorów w wydziałach do zwalczania zorganizowanej przestępczości kryminalnej oraz narkotykowej.

(akta kontroli str.344-354, 436-523)

W latach 2016-2018 nie opracowywano w CBŚP dokumentów analitycznych i strategicznych w kontekście ujawniania i zabezpieczania mienia dla potrzeb Komendanta Głównego Policji. NIK ustaliła, że w latach 2016-2017 przedstawiciele CBŚP uczestniczyli w przygotowaniu koncepcji zmiany usytuowania w strukturach jednostek organizacyjnych Policji komórek pionu zwalczania przestępczości gospodarczej oraz zorganizowanej przestępczości ekonomicznej¹⁴, która jednak do zakończenia czynności kontrolnych nie została zrealizowana. W tych latach na potrzeby Kierownictwa Biura opracowana została także *koncepcja funkcjonowania pionu do zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej CBŚP*, która w związku z toczącymi się równolegle pracami nad projektem nowych struktur dz. przestępczości gospodarczej w całej Policji przybrała tylko charakter roboczy.

- *Koncepcja wzmocnienia pionu będzie możliwa do wdrożenia po zaopiniowaniu przez Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej oraz Biuro Finansów, akceptacji Komendanta Głównego Policji, a następnie zatwierdzeniu przez MSWiA. Ponadto, obecnie trwa proces decyzyjny odnośnie utworzenia pionu do zwalczania przestępczości ekonomicznej* – wyjaśnił Zastępca Komendanta CBŚP.

¹² Koordynatorzy ds. ujawniania i zabezpieczania mienia WdZPE CBŚP zbadali w 2018 r. w trzech wydziałach dz. ZPN zarządów CBŚP prawidłowość działań w kontekście ustalania składników majątkowych a Zastępca Komendanta CBŚP polecił Naczelnikom Zarządów wzmocnienie nadzoru nad sprawami operacyjnymi i procesowymi i wskazał zespół czynności do wykonania w celu poprawy efektywności w zakresie ustaleń.

¹³ Celowość zabezpieczenia mienia w pierwszej kolejności oceniana jest przez prokuratora nadzorującego postępowanie oraz – szczególnie w sprawach o charakterze narkotykowym – jego inklinację do zabezpieczeń mienia, co, jak wynika z wniosków po przeprowadzonych ocenach w kilku komórkach narkotykowych zarządów terenowych CBŚP, nie zawsze jest priorytetem w tych sprawach – podkreślił w wyjaśnieniach Zastępca Komendanta CBŚP.

¹⁴ Zainicjowana powołaniem przez Komendanta Głównego Policji decyzją nr 304 z dnia 31 sierpnia 2016 r. zespołu do opracowania koncepcji rozwiązań organizacyjnych, strukturalnych i prawnych w Policji pod kątem usytuowania w strukturach jednostek organizacyjnych Policji komórek organizacyjnych zajmujących się zwalczaniem przestępczości gospodarczej oraz zorganizowanej przestępczości ekonomicznej.

Realizacja ww. koncepcji z 2016 r. mogła mieć istotne znaczenie dla problematyki ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw. Zawierała ona nie tylko diagnozę sytuacji, propozycje kierunków zmian, ale też określała warunki ich realizacji. Wśród nich warunki, których spełnienie było niezależne (lub tylko w części zależne) od Kierownictwa CBŚP, w szczególności przyznanie dodatkowych etatów dla pionu ekonomicznego i zapewnienie środków finansowych na ten cel (co uzależnione było od wniosku Komendanta Głównego Policji oraz decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, podjętej po konsultacji z Ministrem Finansów).

NIK ustaliła, że inne zdiagnozowane problemy, związane bezpośrednio z jakością ustaleń majątkowych, takie jak, np. niedostateczne wykorzystywanie możliwości uzyskiwania informacji z GIIF oraz wniosków o dostęp do danych chronionych tajemnicą na podstawie znowelizowanych w 2017 r. przepisów ustawy o Policji, czy niedostateczne wykorzystanie pracy operacyjnej w ustalaniu majątku przestępców – były przedmiotem szkolenia zarówno dla koordynatorów ds. ujawniania i odzyskiwania mienia, jak również odpraw szkoleniowych kierownictwa pionu dz. ZPE. Natomiast kwestia nie przyjmowania do prowadzenia spraw spoza właściwości rzeczowej CBŚP – rozstrzygana była w ramach poleceń wydawanych w trybie nadzoru w porozumieniu z Prokuraturą Krajową.

Ponadto, CBŚP zaproponował, w ramach obowiązujących w Policji procedur dot. opiniowania aktów normatywnych,¹⁵ zmiany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw, umożliwiające rozszerzenie wymiany informacji ustawowo chronionych pomiędzy KGP a Komisją Nadzoru Finansowego. Powyższa kwestia została pozytywnie rozstrzygnięta poprzez wprowadzenie do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym regulacji w art. 17ca, dającej możliwość przekazywania informacji i dokumentów przez Przewodniczącego KNF m.in. Komendantowi Głównemu Policji, w tym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań służb¹⁶.

(akta kontroli str. 113, 265-274, 411-435, 494-497, 510-526)

Ze względu na specyfikę realizowanych przez CBŚP zadań, nie zostały określone dla Biura mierniki i oczekiwane wartości mierników w związku z realizacją *Priorytetów i zadań priorytetowych Komendanta Głównego Policji na lata 2016-2018*. NIK ustaliła, że poprawa skuteczności ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia i prania pieniędzy była w kontrolowanym okresie niezmiennie priorytetem w zakresie taktyki pionu ekonomicznego CBŚP wpisującym się w strategię działania Biura. Analiza skuteczności czynności podejmowanych przez zarządy terenowe CBŚP w zakresie ujawniania i odzyskiwania mienia należała do obowiązków koordynatorów (centralnych), a stan zabezpieczenia mienia był przedmiotem analiz i ocen tak naczelników zarządów CBŚP, jak i Kierownictwa Biura.

Ponadto, NIK ustaliła, że Wydział Kontroli CBŚP w latach 2016-2018 przeprowadził, zgodnie z rocznymi planami kontroli, w czterech zarządach terenowych kontrole w trybie zwykłym, na podstawie § 4 w zw. z § 8 ust. 1 wytycznych o kontroli wewnętrznej¹⁷ dotyczące ustalania składników majątkowych figurantów w prowadzonych sprawach operacyjnych oraz prawidłowości prowadzenia ewidencji (w 2016 r. także w odniesieniu do podejrzanych w postępowaniach

¹⁵ Zarządzeniem nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz. Urz. KGP poz. 38 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 621 ze zm.).

¹⁷ Decyzji nr 319 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 października 2012 r. w sprawie stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzenia kontroli w urzędach obsługujących organ lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. KGP poz. 55 ze zm.).

przygotowawczych). Poszczególne obszary kontroli oceniono pozytywnie lub pozytywnie pomimo stwierdzanych uchybień (w dokumentowaniu ustaleń). Wobec naczelników trzech zarządów, w związku ze stwierdzonymi uchybieniami, Komendant CBŚP sformułował zalecenia m.in. w zakresie przeprowadzenia szkoleń policjantów z zakresu wymogu obligatoryjnych sprawdzeń stanu majątkowego figurantów i jego dokumentowania, zintensyfikowania działań osób wspomagających pracę koordynatorów ds. zabezpieczenia mienia oraz nadzoru kierownictwa nad podległymi funkcjonariuszami.

(akta kontroli str.12, 117, 186-191, 411-472)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Komendanta CBŚP zadań w zakresie planowania i organizacji systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw w latach 2016 -2018. Powyższą ocenę w szczególności uzasadnia: zdiagnozowanie ograniczeń funkcjonalności struktury koordynacji problematyki ujawniania i zabezpieczenia mienia opartej o nieetatowych koordynatorów i przygotowanie (w formie pilotażu w wybranych zarządach CBŚP) do wprowadzenia rozwiązania opartego o zespoły ds. odzyskiwania mienia; podjęcie działań na rzecz wzmocnienia wewnętrznych, formalnych ram regulujących czynności w zakresie ujawniania i zabezpieczenia mienia; dostosowanie zakresu przedsięwzięć szkoleniowych do zidentyfikowanych problemów związanych z jakością ustaleń majątkowych; a także wykorzystanie narzędzi kontrolnych w obszarze realizacji przed podległych funkcjonariuszy czynności zmierzających do ujawniania i zabezpieczenia mienia. Brak wzmocnienia kadrowego pionu do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej CBŚP, co zdaniem Izby jest konieczne, nie może wpływać na przedstawioną ocenę, z uwagi na uzależnienie rozstrzygnięć w tej kwestii od decyzji Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Z uwagi na brak odrębności finansowej (Komendant CBŚP nie jest dysponentem środków finansowych budżetu państwa, obsługę finansową CBŚP realizuje Biuro Finansów KGP) Komendant CBŚP nie był w stanie określić jaka była wysokość środków finansowych przeznaczonych w okresie objętym kontrolą, tj. 2016-2018 na realizację zadań dotyczących problematyki ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw.

Wartość zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych w pionie do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej w latach 2016-2018 determinowała¹⁸ to, że sytuacja kadrowa w ww. pionie w istotny sposób wpływała na skuteczność CBŚP w ujawnianiu i zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw.

Z analizy przeprowadzonej w grudniu 2016 r.¹⁹ wynikało, że potrzeby kadrowe w ww. pionie szacowane były na 152 etaty, w tym 122 policyjne. Przyjęte zostało założenie, że zwalczaniem przestępczości ekonomicznej winno zajmować się ok. 570

¹⁸ W latach 2016-2018 wartość zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez wydziały do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej stanowiła 75%-77% wartość zabezpieczeń całej służby śledczej.

¹⁹ Przywołana wyżej *Koncepcja funkcjonowania pionu do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej CBŚP* (dokument roboczy).

osób (funkcjonariuszy i pracowników cywilnych), które realizowałyby nie więcej niż 280 śledztw i prowadzonych zazwyczaj równolegle spraw operacyjnych.

NIK ustaliła, że na dzień 13 grudnia 2018 r. w pionie ekonomicznym CBŚP (w zarządach terenowych oraz Wydziale dz. ZPE) stan etatowy wyniósł 375 osób i był wyższy o 21 w stosunku do stanu etatowego na dzień 1 stycznia 2016 r. Na dzień 31 grudnia 2018 r. faktycznie zatrudnionych w pionie ekonomicznym było 371 funkcjonariuszy, z czego 16 w Wydziale dz. ZPE w centrali CBŚP. Obciążenie sprawami procesowymi i operacyjnymi (łącznie) w wydziałach dz. ZPE zarządów terenowych wahało się od 1 sprawy w Zarządzie w Warszawie CBŚP do 2,6 sprawy w Zarządzie w Kielcach CBŚP w przeliczeniu na funkcjonariusza. Brak było aktualnej analizy stanu kadrowego w stosunku do istniejących potrzeb w pionie do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej. Komendant CBŚP nie przedstawił także dokumentacji świadczącej o tym, że w kontrolowanym okresie występował o takie wzmocnienie²⁰.

Naczelnicy wydziałów dz. ZPE na kolejnych odprawach szkoleniowych pionu ekonomicznego z lat 2016-2018 wśród słabych stron kierownych przez siebie komórek organizacyjnych wymieniali m.in. brak analityków kryminalnych. Także Komendant CBŚP zidentyfikował brak analityków²¹ pracujących na rzecz lub w wydziałach pionu dz. ZPE wśród problemów istotnych dla problematyki ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw. Według danych podanych w ww. *Koncepcji funkcjonowania pionu ekonomicznego* w grudniu 2016 r. w całym CBŚP pracowało 62 analityków kryminalnych umiejscowionych w komórkach ds. analizy kryminalnej i wykonujących zadania dla wszystkich pionów CBŚP (ponadto 22 osoby miały przeszkolenie z analizy kryminalnej ale wykonywały inne zadania).

Z danych na dzień 31 grudnia 2018 r. wynika, że w pionie ekonomicznym CBŚP przeszkolenie do prowadzenia analiz kryminalnych posiadało 16 funkcjonariuszy, natomiast faktycznie czynności w tym zakresie wykonywało siedmiu policjantów w siedmiu wydziałach, co uwarunkowane było liczbą stanowisk ze specjalistycznym oprogramowaniem do wykonywania analiz. Natomiast w całym Biurze przeszkolenie do sporządzania analiz posiadało 119 funkcjonariuszy, z tego faktycznie te czynności realizowało 76.

Komendant CBŚP wyjaśnił: - *Docelowo zakłada się, iż w pionie analizy kryminalnej czynności w tym zakresie będzie wykonywało 110 funkcjonariuszy. Preferowanym modelem i rozwiązaniem byłoby wzmocnienie kadrowe pionu analizy kryminalnej, który realizowałby m. in. zadania na rzecz pionu ekonomicznego CBŚP. Co do zasady czynności analityczne winny być prowadzone w innej komórce organizacyjnej niż prowadzona sprawa operacyjna/procesowa, celem zachowania przez analityka bezstronnego i obiektywnego podejścia do przedmiotu i zakresu analizy.*

(akta kontroli str. 5-11, 114-116, 265-274, 411-435, 510-523, 548)

NIK ustaliła, że kluczową rolę w koordynacji problematyki ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw odgrywali koordynatorzy – centralni, tj. w Wydziale dz. ZPE CBŚP (koordynator i jego zastępca podlegający Naczelnikowi Wydziału) oraz koordynatorzy w zarządach terenowych i wydziałach zamiejscowych CBŚP (nadzorowani przez naczelników zarządów). Liczba koordynatorów ds. ujawniania i zabezpieczania mienia w zarządach terenowych

²⁰ W ramach Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020 CBŚP w 2017 r. decyzją Komendanta Głównego Policji pozyskało dodatkowo 30 etatów.

²¹ Wśród zalet w korzystaniu z analityków kryminalnych Zastępca Komendanta CBŚP wymienił: skrócenie czasu prowadzenia postępowania przygotowawczego; zbadanie szerszego aspektu problematyki działalności grupy przestępczej; wzmocnienie działalności Biura w zakresie identyfikacji mienia pochodzącego z korzyści uzyskiwanych z działalności przestępczej.

CBŚP, w tym w wydziałach zamiejscowych, wzrosła w kontrolowanym okresie z 50 (31 grudnia 2015 r.) do 64 (31 lipca 2018 r.), a na dzień 26 listopada 2018 r. wynosiła 62 osoby.

Zakres zadań koordynatora Wydziału dz. ZPE CBŚP w okresie objętym kontrolą nie był uregulowany aktem prawa wewnętrznego i wynikał z wydawanych w latach 2007-2014 poleceń Kierownictwa Biura oraz zakresu obowiązków ujętych w karcie opisu stanowiska pracy (eksperta/radcy w Wydziale). NIK zauważa, że zadania koordynatora centralnego, w odróżnieniu od koordynatorów zarządowych, nie zostały wyraźnie wyodrębnione, co pozostało aktualne także w odniesieniu do opracowanego w grudniu 2018 r. projektu decyzji w sprawie *szczególłowych zasad ujawniania i zabezpieczania mienia oraz organizacji i funkcjonowania koordynatorów ds. ujawniania i zabezpieczania mienia w CBŚP*.

Wyniki kontroli pozwoliły na wyodrębnienie przykładowych grup zadań koordynatora:

- przekazywanie do zarządów terenowych CBŚP informacji dotyczących nowych rozwiązań prawnych, systemowych i organizacyjnych mających wpływ na prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze i śledcze,
- analiza i ocena efektywności czynności podejmowanych przez zarządy terenowe CBŚP w zakresie ujawniania i odzyskiwania mienia, w szczególności koordynowanie i wspieranie pracy koordynatorów zarządowych,
- prowadzenie rozpoznania i analizy obszarów zagrożonych zorganizowaną przestępczością ekonomiczną, w tym determinowaną rozwojem rynku finansowego i nowych technologii,
- identyfikowanie potrzeb szkoleniowych policjantów, współorganizowanie oraz udział w tego rodzaju przedsięwzięciach,
- współpraca z centralnymi organami i instytucjami (GIIF, KNF, KAS) w celu wypracowania najlepszych metod i praktyk zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym na rynku finansowym i na szkodę Skarbu Państwa.

Od dnia 30 kwietnia 2015 r. na podstawie zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie *metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych*²² koordynator w Wydziale dz. ZPE prowadził (jawną) teczkę koordynacji (tzw. zagadnieniową) dot. ujawniania i zabezpieczania mienia. Analiza NIK pozwoliła na wyodrębnienie następujących głównych grup dokumentów i odpowiadających im obszarów aktywności koordynatora w latach 2016-2018:

- organizacja struktury koordynatorów ds. odzyskiwania mienia w CBŚP w oparciu o polecenia Kierownictwa CBŚ KGP (CBŚP) z lat 2007-2014,
- monitorowanie realizacji zadań komórek organizacyjnych CBŚP dot. ujawniania i zabezpieczania mienia w oparciu o ustalone wzory formularzy,
- szkolenia koordynatorów ds. ujawniania i odzyskiwania mienia CBŚP: w 2017 - *Identyfikowanie i zabezpieczanie mienia, a dostęp do danych ustawowo chronionych*, w 2018 r. poświęcone m.in. omówieniu nowej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz nowej koncepcji funkcjonowania koordynatorów,
- informacje dot. stanu zabezpieczenia mienia w CBŚP (za okres I-X 2016 r., za rok 2016, za I-VII 2017 r.) wraz z analizą skuteczności wniosków składanych przez CBŚP do prokuratury o wydanie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym,

²² 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.

- informacje z analiz przyczyn niskich stanów zabezpieczenia mienia w zarządach CBŚP w Radomiu oraz w Kielcach (październik 2016),
- analizy prawidłowości ustalania składników majątkowych w niektórych wydziałach dz. Zorganizowanej Przestępczości Narkotykowej (zarządów CBŚP w Warszawie, Łodzi i Radomiu), z uwagi na stwierdzone niskie wartości zabezpieczonego mienia w ww. wydziałach,
- organizacja konkursu na najlepsze tzw. śledztwo finansowe,
- informacje o nowych instrumentach prawnych mających wpływ na skuteczność ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw,
- analiza dot. wykorzystania bazy dostępowej Elektroniczne Księgi Wieczyste (lipiec 2018 r.),
- analiza stanu uzyskiwania informacji z Centralnej Informacji o Rachunkach (październik 2018 r.).

NIK zauważył, że w okresie kontroli (2016-2018) Naczelnik Wydziału do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej, w ramach sprawowanego nadzoru dokonał tylko jednego wpisu o zapoznaniu się z materiałami w teczce koordynacji²³.

Na systemowe i priorytetowe traktowanie problematyki ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw w CBŚP wskazywały ww. aktywność koordynatora centralnego (i jego zastępcy) oraz pisma nadzorcze, w tym Zastępcy Komendanta CBŚP do naczelników zarządów/wydziałów CBŚP przypominające o obowiązkach, które winny być realizowane przez funkcjonariuszy w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo śledczych, tj.:

- nadzorze naczelników zarządów oraz koordynatorów zarządowych (w zakresie powierzonych im zadań) nad powyższą problematyką,
- obowiązku ujawniania składników majątkowych tak w sprawach operacyjnych jak i procesowych (również w sprawach kryminalnych i narkotykowych) oraz dokumentowania powyższych ustaleń,
- składaniu pisemnych wniosków o zabezpieczenie majątkowe do nadzorujących sprawy prokuratorów,
- wykazywaniu wartości zabezpieczonego mienia w meldunkach z realizacji spraw,
- podejmowaniu (z wyprzedzeniem, w dużych sprawach) współpracy z GIIF,
- prowadzeniu szkoleń przez zarządowych koordynatorów.

(akta kontroli str. 5-19, 70-107, 114-116, 344-354, 411-472)

System doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy CBŚP uwzględniał elementy odnoszące się do problematyki odzyskiwania mienia. W ramach centralnego doskonalenia zawodowego w Policji, dla funkcjonariuszy CBŚP dostępne były w tym zakresie w szczególności: kurs z zakresu przeciwdziałania i zwalczania prania pieniędzy (dalej: PPP)²⁴, uwzględniający moduł szkolny dedykowany odzyskiwaniu mienia, a także dwa kursy specjalistyczne dedykowane problematyce realizacji czynności zmierzających do zabezpieczeń majątkowych (dalej: CZM) oraz nadzoru

²³ Dla porównania: projekt decyzji Komendanta CBŚP w sprawie szczegółowych zasad ujawniania i zabezpieczania mienia w § 4 określał, że w przypadku teczki koordynacji prowadzonej przez koordynatora zarządowego, naczelnik zarządu obowiązany był zapoznawać się z nią raz na pół roku.

²⁴ Kurs realizowany na podstawie decyzji Nr 199 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 maja 2014 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania tego procederu (Dz. Urz. KGP, poz. 40).

nad tymi czynnościami (dalej: NCZM)²⁵. Z danych CBŚP wynikało, że w latach 2016-2018 uczestniczyło w tych kursach odpowiednio: 50 (PPP), 24 (CZM), 7 (NCZM) funkcjonariuszy. Dopelnieniem powyższego były przedsięwzięcia organizowane w ramach lokalnego doskonalenia zawodowego w CBŚP.

NIK stwierdziła, że problematyka odzyskiwania mienia została, co do zasady, uwzględniona w zatwierdzonych przez Komendanta CBŚP lub jego zastępcę, rocznych planach lokalnego doskonalenia zawodowego pionu ekonomicznego CBŚP oraz zarządów CBŚP. Ww. plany zarówno dla pionu ekonomicznego (corocznie), jak i dla 14 z 17 zarządów terenowych CBŚP (co najmniej w jednym z lat objętych kontrolą), uwzględniały przedsięwzięcia szkoleniowe wprost odnoszące się do problematyki identyfikacji lub zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstw.

Bieżące aspekty realizacji zadań były ponadto omawiane w ramach odpraw koordynatorów ds. ujawniania i odzyskiwania mienia organizowanych przez Wydział do spraw Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP, w których uczestniczyli funkcjonariusze CBŚP oraz wewnętrznych szkoleń CBŚP dla koordynatorów ds. ujawniania i odzyskiwania mienia organizowanych przez Wydział dz. ZPE. Zadania dotyczące organizacji, udziału lub identyfikacji potrzeb szkoleniowych uwzględnione zostały w zakresach zadań określonych w opisach stanowisk pracy funkcjonariuszy Wydziału pełniących funkcje koordynatora oraz zastępcy koordynatora ds. ujawniania i odzyskiwania mienia.

(akta kontroli str. 12-19, 151-152, 410)

NIK stwierdziła, że CBŚP nie posiadało indywidualnej bazy danych/rejestrów w zakresie prowadzonych postępowań karnych. Czynności dochodzeniowo-śledcze oraz czynności rejestracyjne w ramach prowadzonych przez CBŚP postępowań dokumentowane były w Elektronicznym Rejestrze Czynności Dochodzeniowo-Śledczych (ERCDŚ) prowadzonym na podstawie zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i ewidencji czynności dochodzeniowo-śledczych Policji²⁶. W ERSD (rejestrze śledztw i dochodzeń) dokumentowano dane o rzeczach ruchomych stanowiących mienie odzyskane oraz o rzeczach ruchomych, nieruchomościach, wierzytelnościach i innych prawach majątkowych, stanowiących przedmiot tymczasowego zajęcia mienia ruchomego lub zabezpieczenia majątkowego (§ 52 ust. 1 pkt 7 i 8 zarządzenia nr 4). Ponadto wartość zabezpieczonego i odzyskanego mienia ujmowana była we właściwych zbiorach Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP), zgodnie z decyzją nr 165 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania KSIP²⁷ (formularz KSIP_2A), a wartość strat na podstawie formularza KSIP_12.

Sprawozdawczość CBŚP prowadziło przy wykorzystaniu Systemu Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (SESPol) na podstawie zarządzenia w sprawie sprawozdawczości²⁸. Dane dotyczące wartości mienia zabezpieczonego

²⁵ Kursy realizowane na podstawie odpowiednio: decyzja nr 254 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie czynności zmierzających do zabezpieczenia majątkowego wraz z załącznikiem (Dz. Urz. KGP poz. 50) oraz decyzji nr 260 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie nadzoru nad czynnościami zmierzającymi do zabezpieczenia majątkowego wraz z załącznikiem (Dz. Urz. KGP poz. 51).

²⁶ Zarządzenie 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 poz. 9, dalej: zarządzenie nr 4), wcześniej zarządzenie nr 25 z dnia 23 lipca 2015 r. (Dz. Urz. KGP poz. 58).

²⁷ Decyzji nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP poz. 51), poprzedzona decyzją nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 111 ze zm.).

²⁸ Zarządzenia nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 8), wcześniej zarządzenia nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia

i odzyskanego z prowadzonych postępowań rejestrowane były w oparciu o formularz statystyczny VI/1 – *Efekty pracy dochodzeniowo-śledczej*. NIK ustaliła, że Instrukcja wypełniania formularzy statystycznych dla CBŚP znajdowała się w zakładce SESPól „Baza Wiedzy” na Policyjnej Platformie Wdrożeniowej dostępnej dla funkcjonariuszy upoważnionych do logowania się do Policyjnego Systemu Transmisji Danych. Wzory formularzy, w tym VI/1 zostały wprowadzone w 2010 r.²⁹ i obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą, tj. do dnia 31 grudnia 2018 r.

Dla osiąganych przez komórki organizacyjne Biura wyników w odniesieniu do ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw nie zostały określone wartości oczekiwane (jak dla komend wojewódzkich/Stołecznej Policji). Wyniki te były jednak monitorowane przez Wydział ds. Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP. Ponadto, zgodnie § 21 pkt 5 regulaminu organizacyjnego CBŚP, raporty, sprawozdania i zbiorcze zestawienia statystyczne z działalności komórek organizacyjnych CBŚP, w tym dot. wartości mienia zabezpieczonego oraz odzyskanego, przygotowywał Wydział Analizy Kryminalnej CBŚP (dalej: WAK).

(akta kontroli str.106-107, 117, 275-304)

Podstawą rejestracji danych w formularzu VI/1 (SESPól) były meldunki z realizacji spraw operacyjnych/postępowania przygotowawczego, zgodnie z decyzjami Komendanta Głównego Policji w sprawie prowadzenia zbioru ALERT³⁰. W meldunku znajdowały się dane dotyczące realizacji sprawy, w której dokonano zatrzymania sprawców, przedstawionych zarzutów, zastosowanych środków zapobiegawczych, postanowienia prokuratorów o zabezpieczeniu mienia oraz dotyczące mienia odzyskanego. NIK stwierdziła, że komórka realizacyjna CBŚP w oparciu o sporządzony meldunek wprowadzała dane do właściwego formularza SESPól, a meldunek przesyłany był drogą elektroniczną do dyżurnego CBŚP, a następnie do WAK. Systemowo formularzom nadawany jest numer, który powinien zostać zapisany na meldunku z realizacji, co pozwalało następnie na porównanie danych w SESPól i w meldunku, w odniesieniu do tego samego zdarzenia. Takie porównania wykonywał tzw. koordynator SESPól w WAK (będący jednocześnie administratorem ERCDS dla CBŚP).

NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do danych o wartości mienia odzyskanego i zabezpieczonego wzory meldunków określone w załącznikach do decyzji nr 375 i do decyzji nr 400 nie zawierają osobnych, wyróżnionych pól do zapisania wartości mienia odzyskanego i objętego zabezpieczeniem majątkowym oraz wzorca dla zanotowania łącznych danych o wartości zabezpieczonego mienia w danym postępowaniu (meldunek dotyczy sprawy/postępowania, zabezpieczenie majątkowe podejrzanego), co rodziło ryzyko rejestracji błędnych danych. – *W związku ze zmianą rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie przetwarzania informacji przez Policję (Dz. U. poz. 1636) mamy rok czasu na zmianę decyzji dot. ALERT-u. W nowej decyzji zmodyfikowany zostanie meldunek z realizacji i planujemy (prace rozpoczną się w styczniu/lutym 2019 r.) precyzyjne określenie jak zapisywać kwoty odnoszące się do mienia zabezpieczonego i odzyskanego (np. osobny punkt) – wyjaśnił koordynator SESPól w WAK CBŚP.*

NIK ustaliła następującą kolejność rejestracji danych w poszczególnych systemach: najpierw prowadzący postępowanie wpisywał dane do ERCDS, gdyż w tym

19 grudnia 2014 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 142).

²⁹ Zarządzeniem nr 254 z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji.

³⁰ Decyzji nr 375 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 października 2014 r. w sprawie prowadzenia zbioru danych ALERT (Dz. Urz. KGP, poz. 107), a następnie decyzji nr 400 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. KGP poz. 76).

systemie nadawany jest automatycznie nr RSD, następnie zapisywał dane w KSIP, a potem w SESPól, w oparciu o meldunek z realizacji. Koordynator SESPól systemowo przeprowadzał weryfikację danych w SESPól porównując je z danymi w meldunkach z realizacji, a w przypadku wątpliwości co do wykazanej kwoty także z kopią postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu majątkowym w konkretnej sprawie. Z kolei dane w meldunku z realizacji porównywał on z danymi w ERCDS i prowadził tabele porównawcze dla ERCDS oraz SESPól.

NIK stwierdziła, że różnica między wartościami mienia zabezpieczonego przez CBŚP wykazaną w SESPól i ERCDS za okres do styczeń - listopad 2018 r. sięgała, przed ich ostateczną weryfikacją, ponad 75 mln zł. Powyższe wynikało m.in. z odmiennego sposobu rejestracji przyjętego w obu systemach: w SESPól po dacie rejestracji (sporządzenia formularza), w ERCDS po dacie postanowienia. Ponadto opisana wyżej rozbieżność powodowała, że część wartości mienia zabezpieczonego postanowieniami prokuratorów wydanymi w grudniu przypisywana była w statystykach CBŚP, opartych o dane z SESPól, do następnego roku kalendarzowego. CBŚP zwróciła się w 2018 r. do administrującego ERCDS Biura Kryminalnego KGP o unifikację sposobu rejestracji danych o zabezpieczeniu mienia. Z uwagi na zakres kontroli i ograniczenia ustawowe NIK nie przeprowadzono badań próby spraw będących we właściwości CBŚP pod kątem rzetelności rejestracji wartości mienia zabezpieczonego i odzyskanego.

(akta kontroli str. 275-304)

NIK zauważyła, że dane do formularza VI/1 oraz meldunku z realizacji o wartości mienia zabezpieczonego wpisywane były na podstawie postanowień prokuratorów o zabezpieczeniu majątkowym. Obejmowały zatem także wartości mienia zabezpieczonego z własnej inicjatywy tego organu i na podstawie autonomicznych czynności prokuratorów. Skala tego zjawiska nie była możliwa do precyzyjnego określenia, wymagałaby bowiem badań akt spraw oraz odpowiadających im zapisów w systemach informatycznych³¹. W przybliżeniu szacować ją można na podstawie zestawienia wartości we wnioskach o zabezpieczenie i danych z SESPól dla CBŚP, i tak: dla 2016 r. różnica wartości wynosiła + 26 319 911 zł, dla 2017 r. + 83 390 662 zł, a dla 2018 r.: + 201 385 874 zł.

- Różnica kwot zabezpieczonych i wniosków o zabezpieczenie majątkowe wynika m.in. z aktywności prokuratorów w kontekście zabezpieczenia majątkowego (...) Dynamicznie rosnące różnice w omawianej kwestii są ponadto spowodowane realizowaniem przez prokuratorów zabezpieczenia majątkowego na środkach finansowych zablokowanych w trybie administracyjnym przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, jak również na podstawie własnych uprawnień wynikających z przepisów kpk – wyjaśnił Zastępca Komendanta CBŚP.

NIK zauważyła, że podawanie opinii publicznej powyższych danych jako efektów działań funkcjonariuszy w prowadzonych sprawach³², podczas gdy część z nich nie jest związana z czynnościami policyjnymi budzi wątpliwości co do rzetelnej ich prezentacji.

Bezpornie faktyczną aktywność funkcjonariuszy CBŚP w ustalaniu składników majątkowych poprzedzającym decyzje procesowe prokuratorów o zabezpieczeniu majątkowym oddaje wartość mienia ujętego we wnioskach CBŚP o wydanie tychże postanowień. NIK stwierdziła, że wnioski te nie podlegały sprawozdawczości. Dane te zbierane były jednak dla potrzeb zidentyfikowania przyczyn niskiego stanu zabezpieczenia majątkowego w prowadzonych sprawach, ale bez poddawania ich

³¹ Przykładowo wg danych CBŚP za styczeń-lipiec 2017 r. prokuratorzy z własnej inicjatywy zabezpieczyli 51 108 509 zł, przede wszystkim blokady GIIF na rachunkach bankowych.

³² <http://www.cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html> (odczyt 21.01.2019).

wszechstronnej analizie np. w odniesieniu do przyczyn negatywnego rozpoznawania części tych wniosków. Zastępca Komendanta CBŚP zastrzegł, że *taka analiza nie byłaby możliwa z uwagi na fakt, iż prokuratorzy nie informują pisemnie o przesłankach podjętej, w tym przypadku odmownej, decyzji procesowej*. Przedstawił też uzasadnienie pojedynczych, negatywnych decyzji, wskazujące głównie na zawilość stanów faktycznych w tych sprawach, jako podstawy ich częściowo lub w całości negatywnego rozpatrzenia.

Badanie NIK wykazało, że w latach objętych kontrolą spadała zarówno bezwzględna wartość mienia we wnioskach CBŚP rozpatrzonych negatywnie (z około 57 mln zł do około 36 mln zł), jak i odsetek wartości mienia objętego negatywnymi decyzjami prokuratorów (w tym częściowo nieuwzględnionych wniosków), w stosunku do ogólnej wartości mienia ujętego we wnioskach – odpowiednio 18%, 11% i 7% w latach 2016-2018. NIK zauważa, że odsetek wniosków rozpatrzonych negatywnie w stosunku do ogółu złożonych wniosków, w odniesieniu do poszczególnych zarządów terenowych CBŚP, wahał się od 0 do 38% (zarząd w Kielcach w 2017 r.), przy średniej w wysokości 6%. Ponadto NIK stwierdził, że przedmiotem analiz nie była w CBŚP kwestia terminowości składania wniosków o zabezpieczenie majątkowe, które były poprzedzone tymczasowym zajęciem mienia ruchomego³³.

(akta kontroli str. 160-162, 181-182, 324-335, 366, 449-456, 508-509)

Wartość i dynamika wartości zabezpieczonego mienia w postępowaniach prowadzonych przez CBŚP, wykazywana na podstawie danych SESPól tj. w sprawach zarejestrowanych w danym roku kalendarzowym, w latach 2016-2018 kształtowały się jak w tabeli poniżej:

Rok	Wartość zabezpieczonego mienia w zł	Wskaźnik dynamiki
2016	335 099 345	54%*
2017	643 720 395	192%
2018	853 313 760	133%

*Dane porównawcze za rok 2015 na podstawie *Sprawozdania z działalności CBŚP za 2015 rok (w ujęciu statystycznym)*.

NIK stwierdziła, że w 2016 r. nastąpił drastyczny spadek wartości mienia zabezpieczonego. Przy czym w 2017 r. nastąpił powrót do poziomu z roku 2015, tj. osiągnięto blisko 644 mln zł. Analiza przyczyn niskiego stanu zabezpieczeń w 2016 r. (w 2016 r. wartość mienia zabezpieczonego w przeliczeniu na jednego podejrzanego była także o połowę niższa niż w 2017 r.) dokonana została przez koordynatora ds. ujawniania i zabezpieczania mienia i zaakceptowana przez Kierownictwo Biura w marcu 2017 r. Jako przyczynę „zapaści” wskazano głównie czynniki zewnętrzne, niezależne od CBŚP, w szczególności:

- reorganizację Prokuratury – postępowania pozostawały bez efektywnego nadzoru i merytorycznych decyzji procesowych, także w sprawach zabezpieczeń,
- zmianę³⁴ art. 291 kpk obligującą do wskazania uzasadnionej obawy, że bez takiego zabezpieczenia wykonania przyszłego orzeczenia w zakresie kary, świadczenia pieniężnego, przepadku lub środka kompensacyjnego będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione,

³³ Zgodnie z treścią art. 295 §1 kpk w razie popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 291 kpk, Policja może dokonać tymczasowego zajęcia mienia ruchomego osoby podejrzanego, jeżeli zachodzi obawa usunięcia tego mienia. Tymczasowe zajęcie upada, jeżeli w ciągu 7 dni od daty jego dokonania nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym (art. 295 ust. 4 kpk).

³⁴ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), która weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

- stosowanie przez grupy przestępcze bardziej zaawansowanych metod ukrywania majątku (np. transakcje w rajach podatkowych, inwestycje w papiery wartościowe – weksle).

Wewnętrznych przyczyn tego zjawiska Zastępca Komenda CBŚP upatrywał w dynamicznej fazie realizowanych w latach 2013-2015 postępowań, w tym zabezpieczeń majątkowych, która miała wpływ na obniżenie skuteczności w 2016 r. (spadek liczby zarzutów z art. 258 kk i art. 299 kk, zarzutów ogółem) oraz w zaangażowaniu funkcjonariuszy CBŚP w działania ochronne w trakcie Szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży (nie planowano żadnych realizacji, a wcześniej zaplanowane przełożono na termin późniejszy).

NIK ustaliła, że w latach objętych kontrolą, tj. 2016-2018 od 41% do nawet 52% wartości mienia zabezpieczonego ogółem wykazano w sprawach z art. 299 kk (przestępstwo prania brudnych pieniędzy), co wynika m.in. z faktu, iż art. 299 kk zawiera samoistne przesłanki orzeczenia przepadku (art. 299 § 7 kk), co ułatwia zabezpieczenie majątkowe. Badanie NIK wskazało także na rosnący udział wartości mienia zabezpieczonego w sprawach o wyludzenia podatku od towarów i usług (VAT) z 6% do 12% w stosunku do wartości zabezpieczeń ogółem w latach 2016-2018. Rozpoznawanie i zwalczanie obu tych kategorii przestępstw należało do priorytetów działań CBŚP.

(akta kontroli str. 160-162, 324-335, 450-452, 508-523)

Efektywność³⁵ pracy dochodzeniowej w CBŚP, w odniesieniu do zabezpieczania mienia, jako jednego z priorytetów pracy Biura, porównywana była w oparciu o dane ewidencjonowane formularzem VI/1, w zestawieniu z liczbą podejrzanych (wskazywanych według przestępstwa o najwyższym zagrożeniu karą), liczby przestępstw stwierdzonych, liczbą zarzutów w wybranych kategoriach przestępstw (np. prania pieniędzy, wyludzeń podatku VAT czy środków UE) w rozbiciu na komórki organizacyjne Biura (zarządy terenowe) oraz wydziały merytoryczne (tj. do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej, kryminalnej i narkotykowej). Faktyczna ocena tej efektywności przeprowadzana była przede wszystkim w danej sprawie.

NIK ustaliła, że w latach objętych kontrolą, tj. 2016-2018 od 75% do 77% wartości mienia zabezpieczonego w stosunku do wartości tego mienia ogółem wykazano w sprawach prowadzonych w pionie ekonomicznym CBŚP, podczas gdy w pionie do zwalczania zorganizowanej przestępczości narkotykowej nie przekroczyła 3%. Kierownictwo CBŚP kryterium oceny pracy wydziałów merytorycznych oraz zarządów terenowych CBŚP uczyniło procent spraw zakończonych, w których zabezpieczono mienie, do ogółu wszystkich spraw³⁶, co było przedmiotem cyklicznych analiz. W pionie ekonomicznym CBŚP na dzień 30 września 2018 r. wykazała, że na 484 postępowania przygotowawcze zabezpieczenie majątkowe zastosowano w 268 sprawach (55%).

NIK stwierdziła, że dane zaprezentowane przez naczelników wydziałów dz. ZPE podczas odprawy szkoleniowej kierownictwa pionu ekonomicznego w grudniu 2018 r. wskazały na istotną od ok. 20% do ok. 60% rozpiętość odsetka spraw z mieniem zabezpieczonym w poszczególnych wydziałach. Ponadto Wydział dz. ZPE Zarządu w Łodzi CBŚP wykazał mienie zabezpieczone w 58% spraw, ale o wartości 58,7 mln zł, podczas gdy Wydział dz. ZPE Zarządu w Białymstoku CBŚP tylko w 21% spraw, ale o wartości 187,5 mln zł. Zastępca Komendanta CBŚP wyjaśnił, że rozpiętość ta wynika przede wszystkim z etapu prowadzonych postępowań (część spraw jest prowadzona w fazie in rem i brak jest podstaw

³⁵ Kierownictwo CBŚP określenia „efektywność” i „skuteczność” stosowała wymieniając, że są to synonimy.

³⁶ Poleceniem wyrażonym w piśmie Mg-640/07 i następnych Mg-1915/13, Mg-34/14, które miały kluczowe znaczenie dla systemu ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw.

do zastosowania tego środka prawnego, w części prowadzone są czynności końcowe, a zabezpieczenie stosowane było w latach wcześniejszych).

- *Rozmiar sprawy, ilość realizacji, kwalifikacje prawne czynów, etap postępowania przygotowawczego w powiązaniu z danymi dot. zabezpieczenia majątkowego są dla Kierownictwa Biura pomocniczym narzędziem w ocenie pracy wydziału – podsumował Zastępca Komendanta CBŚP.*

Z powyższym stwierdzeniem koresponduje ustalenie NIK, że wartości zabezpieczonego mienia w poszczególnych zarządach, a w ramach tych zarządów w poszczególnych wydziałach, w szczególności dz. ZPE, wykazywały bardzo duże (sięgające w ekstremalnym przypadku blisko 20 000%) różnice w poszczególnych latach. Powyższe wskazuje w dużym stopniu na losowy charakter wyników w zakresie ujawniania i zabezpieczania mienia, co wynika z po części losowego charakteru przestępczości, a także możliwości wykrywczych funkcjonariuszy. Dlatego, jak wyjaśnił Zastępca Komendanta CBŚP: - *Ocena skuteczności/ efektywności w zakresie zabezpieczonego i odzyskanego mienia w porównywanych okresach ma znaczenie poglądowe, jednak uwarunkowane i uzależnione od działalności wykrywczej.*

(akta kontroli str. 70-96, 160-162, 324-335, 450-452, 508-523)

Koncepcja funkcjonowania pionu do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej CBŚP z grudnia 2016 r. odnosiła analizę efektywności prowadzonych w CBŚP postępowań do wartości strat ujawnionych w tych postępowaniach, w szczególności w odniesieniu do śledztw godzących w interesy Skarbu Państwa. Podano, że w aktualnie (grudzień 2016 r.) prowadzonych przez CBŚP tego rodzaju postępowaniach straty szacowano na 6,2 mld zł (w roku 2015 wyniosły 5,3 mld). NIK ustaliła, że powyższe wartości prezentowane były na podstawie wyliczeń kontroli skarbowych (w szczególności były to kwoty wynikające z nienależnie uzyskanych zwrotów podatku VAT oraz uszczupień podatkowych, tj. nieodprowadzonych należności) i w kontrolowanym okresie szacowane były one na: 9 412 898 320 zł w 2016 r., 10 452 086 628 zł w 2017 r. oraz 10 758 942 976 zł do 30 września 2018 r. Wartość strat we wszczętych w tych latach przez CBŚP postępowaniach (ogółem), rejestrowana zgodnie z decyzją nr 165 w sprawie KSIP na podstawie formularza, KSIP_12 – *Rejestracja lub modyfikacja przestępstwa*, wyniosła: 2 073 402 900 zł w 2016 r., 249 335 003 zł w 2017 r. oraz 108 200 160 zł w 2018 r.

- *Biuro nie ewidencjonuje w księgach rachunkowych wartości mienia pochodzącego z przestępstw w związku z jego zatrzymaniem i zabezpieczeniem w postępowaniach karnych i karnych skarbowych. Policja wykonuje czynności wyłącznie w zakresie ustaleń składników majątkowych, natomiast postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego wydaje prokurator lub sąd. W związku z czym wszelkie zabezpieczone aktywa trafiają na konto depozytowe prokuratury lub sądu – wyjaśnił Zastępca Komendanta CBŚP.*

(akta kontroli str. 106-107, 266-274, 510-523)

Zgodnie z metodyką zabezpieczeń majątkowych obowiązującą w Policji, w tym w CBŚP³⁷, zasięganie przez funkcjonariuszy informacji w bazach danych ma kluczowe znaczenie dla dokonywania ustaleń majątkowych, od czego zależy poziom zabezpieczeń majątkowych. Od 1 stycznia 2014 r. do zakończenia czynności kontrolnych obowiązywały w CBŚP druki formularzy dot. ustalania składników majątkowych figurantów spraw operacyjnych oraz osób podejrzanych

³⁷ W ERCDŚ umieszczono elektroniczne wersje następujących materiałów: Przewodnik po ewidencjach i rejestrach; Metodyka zabezpieczenia majątkowego – wyd. 2015; Metodyka zabezpieczenia majątkowego – wyd. 2018.

w postępowaniach przygotowawczych³⁸, w których określono zakres sprawdzeń w celu identyfikowania mienia pochodzącego z przestępstw, w tym mających charakter obligatoryjny (EKW, CEPIK, KRS) oraz fakultatywny (np. rachunki bankowe, maklerskie, inwestycyjne). Dokumentowanie powyższych sprawdzeń w okresie objętym kontrolą było przedmiotem kontroli planowych Komendanta CBŚP, co omówione zostało w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego.

Szczególne znaczenie w powyższym zakresie³⁹ miały sprawdzenia w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych (dalej: EKW), której administratorem jest Minister Sprawiedliwości, a dystrybutorem certyfikatów dostępowych dla całej Policji Wydział ds. Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP. NIK ustaliła, że w lipcu 2018 r. na polecenie Zastępcy Komendanta CBŚP nadzorującego pion ekonomiczny (a także pion analityczny) koordynator ds. ujawniania i zabezpieczania mienia Wydziału dz. ZPE CBŚP opracował informację o wykorzystaniu aplikacji Podsystem Dostępu do Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych (dalej: EKW) w poszczególnych zarządach CBŚP (ogółem liczba stanowisk dostępowych wynosiła 60), tj. o liczbie sprawdzeń w okresie styczeń-czerwiec 2018 r. NIK ustaliła, że liczba sprawdzeń wahała się od 117 w zarządzie w Opolu (dwa stanowiska) do 2257 w zarządzie w Katowicach (cztery czynne stanowiska).

Badanie NIK logowań do systemu EKW 60 funkcjonariuszy CBŚP w okresie lipiec 2016 r. – listopad 2018 r. wykazało, że w ww. okresie zarejestrowanych zostało 107 794 zdarzeń, wśród których 11 447 stanowiło zalogowanie, 55 530 wyszukanie, 3 858 wgląd do treści księgi wieczystej, 25 732 wydruk księgi wieczystej oraz 11 227 wylogowanie. Liczba zdarzeń przypadająca na jednego uprawnionego do dostępu funkcjonariusza wahała się od 18 do 9 472, przy czym 37 funkcjonariuszy skorzystało z systemu ponad tysiąc razy, a czworo mniej niż sto. NIK zauważyła, że powyższe dane świadczą o nierównomiernym wykorzystaniu uprawnień dostępowych funkcjonariuszy (nawet przy uwzględnieniu różnic w długości okresu uprawnień dostępowych dla poszczególnych funkcjonariuszy CBŚP).

Ponadto, obok formularzy wprowadzonych w CBŚP w 2014 r., na podstawie § 54 zarządzenia nr 4 funkcjonariusze Biura wykonujący w danym postępowaniu sprawdzenia lub zapytania związane z gromadzeniem danych o składnikach majątkowych osoby podejrzanej lub podejrzanego mieli obowiązek odnotowywać ten fakt w sporządzanej w systemie ERCDS karcie sprawdzeń mienia, której wydruk załączany był następnie do akt kontrolnych postępowania. Ustalenia w odniesieniu do pojedynczych spraw wychodziły poza zakres kontroli NIK. Ponadto z ERCDS nie generuje się informacji statystycznych.

Fakultatywne, uzależnione od rodzaju prowadzonej sprawy, było dokonywanie sprawdzeń/ustaleń na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy o Policji oraz pozyskiwanie informacji chronionych tajemnicą bankową, skarbową i ubezpieczeniową, czy też informacji od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF) w przypadku przestępstwa prania brudnych pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (te ostatnie omówione zostały w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 70-86, 96-97, 117, 148-150, 180, 183-185, 324-335, 339-342, 483-486, 503-507)

Ustawa o tzw. konfiskacie rozszerzonej⁴⁰ poszerzyła zakres możliwości Policji w prowadzeniu ustaleń majątkowych, w szczególności rozszerzając jej uprawnienie do niejawnego pozyskiwania informacji (kontroli operacyjnej) w celu wykrycia

³⁸ Wprowadzone poleceniem wiążącym zawartym w piśmie ówczesnego Zastępcy Dyrektora CBŚ KGP Mg.1915/13 z dnia 20 września 2013 r.

³⁹ Z uwagi na wysoki odsetek wartości zabezpieczeń nieruchomości wśród zabezpieczeń w CBŚP ogółem.

⁴⁰ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 768), weszła w życie w dniu 27 kwietnia 2017 r.

i identyfikacji przedmiotów i innych korzyści majątkowych pochodzących z tych przestępstw albo ich równowartości, a także ułatwiając dostęp Policji do danych finansowych chronionych tajemnicą (art. 20 ust. 5a ustawy o Policji). Przede wszystkim poszerzony został zakres możliwych zabezpieczeń: o przepadek przedsiębiorstwa albo jego równowartości, jeżeli służyło ono do popełnienia przestępstwa lub ukrycia osiągniętej z niego korzyści (art. 44a kk), przepadek mienia pochodzącego z przestępstw, z których osiągnięta została korzyść majątkowa, popełnionych w zorganizowanej grupie albo w związku przestępczym, które sprawca objął we władanie lub do którego uzyskał jakikolwiek tytuł w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa (art. 45 § 2 kk), czy przepadek orzeczony pomimo śmierci sprawcy, umorzenia postępowania z powodu śmierci sprawcy oraz zawieszenia postępowania w sprawie, w której nie można ująć oskarżonego lub w której nie może on brać udziału z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby (art. 45 § 3 kk). Poleceniami Kierownictwa CBŚP funkcjonariusze Biura zobowiązani zostali do wykorzystywania nowych instrumentów prawnych w prowadzonych sprawach. Dodatkowo zmobilizować miał ich do tego przeprowadzony w 2018 r. konkurs na najlepsze śledztwo finansowe, w którym m.in. wykorzystanie przepisów o konfiskacie rozszerzonej czy stosowanie nowych instrumentów prawnych w zakresie dostępu do danych finansowych stanowiły element oceny.

Przedstawione przez CBŚP dane dot. liczby wniosków w trybie art. 20 ust. 5a pkt 2-4 ustawy o Policji wskazały, że do końca 2017 r. nowe przepisy nie były w CBŚP stosowane (tylko trzy wnioski skierowane do CIR). W I połowie 2018 r. złożono w CBŚP pierwsze cztery wnioski do ZUS (o informacje chronione tajemnicą ubezpieczeniową), a dopiero w II połowie 2018 r. do Krajowej Administracji Skarbowej (39 wniosków o informacje chronione tajemnicą skarbową). Łącznie od wejścia ww. przepisu funkcjonariusze złożyli 323 wnioski (cztery spotkały się z odmowami wynikającymi z błędnej interpretacji nowych przepisów) obejmujące 1898 osób i 227 podmiotów.

Ponadto, na podstawie danych przekazanych przez zarządy terenowe CBŚP, ustalono, że od wprowadzenia ww. przepisów dotyczących konfiskaty rozszerzonej do 31 grudnia 2018 r. funkcjonariusze wystąpili do Prokuratury o wydanie postanowień o zabezpieczenie majątkowe w związku z dokonanymi ustaleniami dającymi podstawę do zastosowanie przepisów art. 45 § 2 kk w 37 przypadkach, art. 45 § 3 kk w 39, a dziewięć wniosków dotyczyło zbiegu przepisów, tj. art. 45 § 2 kk w zw. z art. 45 § 3 kk. Nowe regulacje najczęściej wykorzystywane były w zarządzie w Łodzi CBŚP (36 wniosków, tj. 42% ogółu). CBŚP w kontrolowanym okresie nie wystąpił z żadnym wnioskiem o przepadek przedsiębiorstwa albo jego równowartości.

(akta kontroli str. 324-329, 355-356, 365, 450-472)

Z systemem oceny skuteczności/efektywności (Kierownictwo CBŚP używało tych nazw zamiennie) w ustalaniu i zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw powiązany był system motywacyjny. Jak wyjaśnił Zastępca Komendanta CBŚP wnioski o wyróżnienie nagrodą pieniężną, kierowane przez naczelników zarządów do Komendanta Głównego Policji lub Komendanta CBŚP, opiniowane były w komórce merytorycznej Biura pod kątem m.in. stawianych zarzutów z art. 258 kk i 299 kk oraz zabezpieczonego mienia, przy czym ostateczną decyzję podejmował Komendant CBŚP.

Badanie NIK sześciu postępowań zakończonych w okresie styczeń 2016 - wrzesień 2018 r. z najwyższą wartością zabezpieczonego mienia⁴¹ (od 5 590 373 zł do 17 671 186 zł, łącznie zabezpieczono w tych postępowaniach mienie o wartości 85 786 494 zł) wykazało, że tylko w jednej z nich, Komendant CBŚP przyznał dwóm funkcjonariuszom nagrody pieniężne w kwocie po 800 zł (w sprawie dokonano zabezpieczenia majątkowego w kwocie 5 343 665 zł oraz 59 021 euro).

Zastępca Komendanta CBŚP wyjaśnił, iż weryfikacji wniosków nagrodowych dokonano w oparciu o wykaz policjantów CBŚP prowadzony w Wydziale Kadr i Szkolenia CBŚP od kwietnia 2013 r., natomiast niektóre ze wskazanych spraw zostały wszczęte w latach wcześniejszych. - *Ponadto każdy system motywacyjny uzależniony jest również od wysokości przeznaczonych na ten cel środków finansowych w danym roku* - zaznaczył. Wskazał także przykłady innych pięciu spraw, w których policjanci CBŚP byli wyróżniani (wartość zabezpieczonego w nich mienia wynosiła od 18,4 do 264 mln zł).

(akta kontroli str. 324-329, 355-362, 510-513, 518-523)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Komendanta CBŚP w zakresie nadzoru i koordynacji, w tym wykonywane za pośrednictwem Wydziału do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej, w odniesieniu do problematyki ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw w postępowaniach prowadzonych przez CBŚP. Koordynator Wydziału dz. ZPE CBŚP rzetelnie wypełniał zadania polegające na monitorowaniu, koordynowaniu i wspieraniu pracy koordynatorów zarządowych ds. odzyskiwania mienia. Na podkreślenie zasługuje jego rola w analizowaniu dla potrzeb Kierownictwa Biura przyczyn niskiej skuteczności ujawniania i zabezpieczania mienia w niektórych komórkach organizacyjnych CBŚP (zarządach i wydziałach), skuteczności wykorzystywania instrumentów prawnych w ujawnianiu składników majątkowych oraz działania na rzecz popularyzacji wiedzy o nowych rozwiązaniach prawnych w szczególności dot. dostępu do tajemnic ustawowo chronionych oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Powyższe działania w kontrolowanym okresie, za wyjątkiem roku 2016, przełożyły się na dynamiczny wzrost wartości zabezpieczonego mienia, w tym w tych rodzajach przestępczości, które powodowały najwyższe straty dla Skarbu Państwa. Pozytywnej oceny zmienić nie może zauważona przez Izbę tendencja do wzrastającego udziału wartości zabezpieczeń majątkowych wynikających z własnej aktywności Prokuratury w danych odnoszących się do postępowań prowadzonych przez CBŚP. Brak możliwości precyzyjnego zweryfikowania ustalonych danych, co wymagałoby badania poszczególnych spraw, nie usuwa wątpliwości Izby co do rzetelnego prezentowania w przestrzeni publicznej przez Komendanta CBŚP danych o wynikach CBŚP.

Izba, na podstawie przeprowadzonych badań i analiz, dostrzega możliwości poprawy skuteczności służby śledczej w ujawnianiu składników majątkowych sprawców przestępstw w celu objęcia ich zabezpieczeniem majątkowym, w szczególności z uwagi na stwierdzone nikle wykorzystywanie w poszczególnych zarządach CBŚP nowych instrumentów prawnych wprowadzonych przepisami ustawy o tzw. konfiskacie rozszerzonej.

⁴¹ Biuro Wywiadu i Informacji Kryminalnych KGP w ramach kontroli P/18/037 – Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw prowadzonej w Komendzie Głównej Policji przekazało kontrolerom NIK dane z KSIP o tych postępowaniach.

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

Opis stanu faktycznego

CBŚP zaangażowane było w realizację współpracy międzynarodowej obejmującej swym zakresem m.in. wymianę informacji dla celów ustalania składników finansowych sprawców przestępstw. Jak wyjaśnił zastępca Komendant CBŚP wykorzystywano w tym celu zarówno instrumenty międzynarodowej współpracy policyjnej, jak i korzystano z innych dostępnych form wymiany informacji. W ramach pierwszej grupy wykorzystywano w szczególności mechanizmy współdziałania w ramach Europol, w tym system wymiany informacji SIENA oraz projekty analityczne w obszarze odzyskiwania mienia⁴², oraz prania pieniędzy⁴³, kanał Krajowych Biur do spraw Odzyskiwania Mienia (KBOM)⁴⁴ oraz sieć policyjnych oficerów łącznikowych (akredytowanych przedstawicieli Policji za granicą oraz przedstawicieli zagranicznych organów policyjnych w Polsce). W ramach drugiej grupy instrumentów wskazano na wykorzystanie mechanizmów międzynarodowej pomocy prawnej pozostających w gestii prokuratora nadzorującego prowadzone postępowanie przygotowawcze, Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego⁴⁵, jak również wykorzystanie kanału współdziałania jednostek analityki finansowej (FIU) za pośrednictwem Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Izba zauważa przy tym że Komendant CBŚP nie wdrożył stałych mechanizmów monitorowania międzynarodowej wymiany informacji realizowanej przez komórki organizacyjne CBŚP. Nie były prowadzone szczegółowe statystyki dotyczące wykorzystania ww. instrumentów współdziałania międzynarodowego. Z wyjaśnień zastępcy Komendanta CBŚP wynikało natomiast, że podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez CBŚP do ustalania składników majątkowych sprawców było współdziałanie z KBOM. Instrumenty takie jak projekt analityczny dot. podejrzanych transakcji, czy też kanał FIU miały charakter uzupełniający ustalenia majątkowe za granicą. Z danych uzyskanych przez NIK z Biura Kryminalnego KGP wynikało, że w lata 2016 – 2018 wpłynęło do KBOM łącznie 126 wniosków CBŚP o udzielenie informacji, co stanowiło 17,7% ogólnej liczby wniosków otrzymanych w tym okresie od podmiotów uprawnionych.

(akta kontroli str. 214-217, 343, 407-408)

Problematyka odzyskiwania mienia sprawców przestępstw uwzględniona została jako jeden z obszarów priorytetowych działań w ramach współpracy na forum Unii Europejskiej w Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE na lata 2018-2021, tj. priorytet nr 9 pn. Zwalczanie dochodów z przestępstw i prania pieniędzy oraz ułatwianie odzyskiwania mienia [...] ⁴⁶. Zgodnie z założeniami Cyklu, priorytet ten podlegał realizacji w formie dedykowanego projektu EMPACT⁴⁷ oraz w ujęciu horyzontalnym uwzględnionym w ramach realizacji pozostałych priorytetów. CBŚP pozytywnie

⁴² Tj. Analysis Project Asset Recovery – krajowy ekspert ds. współdziałania w ramach projektu ustanowiony został w Wydziale do spraw Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP.

⁴³ Tj. Analysis Project Suspicious Transactions - krajowy ekspert ds. współdziałania w ramach projektu ustanowiony został w Wydziale do spraw Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej CBŚP.

⁴⁴ Zadania Krajowego Biura do spraw Odzyskiwania Mienia realizuje w Polsce: Wydział do spraw Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP.

⁴⁵ Zgodnie z art. 589w § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1987 ze zm.) w przypadku postępowań prowadzonych przez Policję, prowadzący postępowanie może wydać Europejski Nakaz Dochodzeniowy, przy czym konieczne jest zatwierdzenie przez prokuratora.

⁴⁶ Konkluzje Rady w sprawie ustalenia priorytetów UE na lata 2018 – 2021 w zakresie zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej – Konkluzje Rady (18 maja 2017 r.) dostępne pod adresem: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/pl/pdf> (odczyt 16.01.2019 r.).

⁴⁷ 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 UE.

zaopiniowało, na etapie uzgodnień stanowiska Polski do ww. Cyklu, celowość wprowadzenia ww. priorytetu, a w ramach jego wdrażania ustanowiono w CBŚP krajowego eksperta wiodącego do udziału w realizacji projektu EMPACT dedykowanego jego realizacji. W obszarze odzyskiwania mienia zaplanowano i zrealizowano w 2018 r., działania o charakterze szkoleniowym. W realizację tych działań zaangażowana była polska Policja.

(akta kontroli str. 372-391)

W CBŚP podejmowano działania o charakterze analitycznym dotyczące współdziałania ze służbami skarbowymi. Przedsięwzięcia te związane były w szczególności z realizacją zadań wynikających z udziału w pracach Zespołu Zadaniowego ds. przestępstw podatkowych⁴⁸ i zmian instytucjonalnych związanych z powołaniem Krajowej Administracji Skarbowej. W 2016 r. przeprowadzona została diagnoza funkcjonujących porozumień zawartych przez terenowe jednostki CBŚP z organami podatkowymi i finansowymi. W jej wyniku ustalono, że wg stanu na dzień 25 listopada 2016 r. zawartych było ogółem 66 porozumień w ramach prowadzonych spraw, w tym 55 z Urzędami Kontroli Skarbowej, 10 z Izdami Celnymi i 1 z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej (wg informacji WdZPE na dzień 30.09.2018 r. zawartych było 27 porozumień z urzędami celno-skarbowymi). Prowadzone były także analizy powszechnie obowiązujących przepisów pod kątem zagrożeń lub potrzeb dla zwiększenia skuteczności zwalczania przestępczości podatkowej. W 2017 r. z inicjatywy Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów podjęte zostały uzgodnienia z Komendantem Głównym Policji dotyczące ustalenia zasad współdziałania w zakresie zwalczania przestępczości ekonomicznej. W pracach tych uczestniczył także przedstawiciel Komendanta CBŚP. Efektem tych prac było zawarcie w dniu 9 listopada 2017 r. porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Policji i Szefem Krajowej Administracji Skarbowej w sprawie współdziałania Policji i KAS. Praktycznym przejawem bieżącego współdziałania było robocze uzgodnienie w październiku 2018 r. z Departamentem Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów dotyczące procedury kierowania zapytań o sprawdzenia osób i podmiotów, w tym wzorów stosowanych formularzy. Jak wyjaśnił zastępca Komendanta CBŚP powyższa inicjatywa wynikała z identyfikowanych w CBŚP przypadków odmów na udzielenie zapytań, jak i wydłużonych czasem oczekiwania na odpowiedź.

W wyniku kontroli NIK nie stwierdziła natomiast, by Komendant CBŚP podejmował w latach 2016-2018 działania na rzecz usprawnienia współdziałania ze służbami skarbowymi (od 1 marca 2017 r. służbami celno-skarbowymi) dedykowane wprost problematyce prowadzenia ustaleń majątkowych sprawców przestępstw. Z wyjaśnień zastępcy Komendanta CBŚP wynikało, że w okresie tym nie identyfikował istotnych problemów lub trudności w tym obszarze współpracy.

(akta kontroli str. 214-217, 221-223, 235-315, 407-410, 550-551)

Istotne znaczenie dla działań CBŚP w zakresie zwalczania prania pieniędzy, a przy tym także prowadzenia ustaleń majątkowych, była współpraca z GIIF. Przejawem znaczenia, jakie przykładano do ww. współpracy było m.in. wskazanie na potrzebę uwzględnienia współdziałania z GIIF w zakresie wymiany informacji o podejrzanych transakcjach w ramach działań na rzecz ustalania składników majątkowych w opracowanym przez CBŚP na potrzeby realizacji zadań w ramach prac Zespołu Zadaniowego do spraw przestępczości podatkowej dokumencie pn. Wskazówki

⁴⁸ Zespół powołany na podstawie decyzji nr 1 z dnia 11 sierpnia 2016 r. Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015 – 2020”.

w sprawie zasad prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej, która zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa⁴⁹. W okresie objętym kontrolą wprowadzone zostały istotne zmiany przepisów prawa wpływające na zakres i sposób współdziałania pomiędzy CBŚP i GIIF. W dniu 13 lipca 2018 r. weszła w życie nowa ustawa o przeciwdziałaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁵⁰, w wyniku której m.in. rozszerzony został katalog zadań GIIF oraz katalog instytucji obowiązanych, wprowadzono rozwiązania przyznające wprost Komendantowi CBŚP lub osobom przez niego upoważnionym uprawnienie do uzyskiwania informacji z GIIF w zakresie realizacji zadań, czy też wydłużono terminy zastosowania wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. W związku z powyższym, w WZZPE CBŚP opracowano i rozesłano do naczelników zarządów CBŚP informację sygnalizującą powyższe zmiany, jak również udostępniono nowy wzór wniosku do GIIF wraz z instrukcją jego sporządzenia. Komendant CBŚP upoważnił pięć osób, w tym swoich zastępców i dwóch naczelników wydziałów CBŚP, do występowania w trybie art. 105 ww. ustawy z wnioskami do GIIF o udostępnienie informacji.

Z danych CBŚP wynikało, że w latach 2016-2018 CBŚP skierował do GIIF ogółem 94 wnioski⁵¹ o udzielenie informacji dotyczące osób, podmiotów gospodarczych lub rachunków bankowych, w tym najwięcej w 2017 r. (38 wniosków).

(akta kontroli str. 534-547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK, co do zasady, pozytywnie ocenia fakt wykorzystywania w prowadzonych przez CBŚP postępowaniach związanych z ustalaniem stanu majątkowego sprawców przestępstw dostępnych narzędzi współdziałania, zarówno na forum międzynarodowym, jak i krajowym. Stwierdzając powyższe NIK zastrzega jednak, że poza zakresem oceny pozostaje ocena skuteczności, w tym kompletności, działań podejmowanych w indywidualnych sprawach prowadzonych przez CBŚP.

Komendant CBŚP podejmował, stosownie do zakresu swojej właściwości rzeczowej, działania na rzecz zapewnienia warunków do prowadzenia skutecznej współpracy ze służbami skarbowymi (celno-skarbowymi).

OBSZAR

4. Stan realizacji Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Opis stanu
faktycznego

CBŚP uczestniczył w realizacji Programu PG. Komendant Główny Policji nie określił jednak szczegółowej roli tej jednostki organizacyjnej Policji w realizacji priorytetów Planów Działań Programu PG powierzonych Policji jako podmiotowi wiodącemu/wiodącej w zakresie właściwości. W CBŚP nie opracowano żadnego z harmonogramów realizacji ww. priorytetów, jednostka ta nie zgłaszała także propozycji zadań szczegółowych do uwzględnienia w tych dokumentach. Jak wyjaśnił zastępca Komendanta CBŚP, poszczególne zadania wykonywane były na

⁴⁹ Informacja o ww. Wskazówkach została przekazana przez CBŚP do Biura Kryminalnego KGP w dniu 14 marca 2017 r. w ramach informacji sprawozdawczej z realizacji Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020.

⁵⁰ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (Dz.U. z 2018 r. poz. 723 ze zm.).

⁵¹ Wnioski kierowane w trybie art. 33 ust. 1 oraz 33 ust.1 a ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu oraz, po jej uchyleniu, na podstawie art. 105 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

podstawie poleceń/dekretacji Komendanta Głównego Policji lub jego zastępców lub wniosków Dyrektora Biura Kryminalnego KGP. Podejmowane przedsięwzięcia realizowane były w ramach bieżącej działalności CBŚP, zgodnie z zakresem właściwości merytorycznej i rzeczowej, w oparciu o istniejące zasoby kadrowe. Wdrożone zostały natomiast rozwiązania w zakresie dokumentowania podejmowanych działań, poprzez wprowadzenie teczki zagadnieniowej dotyczącej realizacji Programu PG.

Do celów sprawozdawczych, CBŚP przekazywał na każdorazowy wniosek z Biura Kryminalnego KGP informacje nt. podjętych działań związanych w szczególności z realizacją priorytetu nr 13/21 zadanie nr 4 (realizacja projektu EMPACT dot. przestępstw akcyzowych) oraz innych zadań wpisujących się co do zasady w zakres priorytetów nr 5 i 19. Przy tym NIK zauważa, że działania związane z pierwszym z ww. priorytetów, wynikały z bieżącej realizacji zadań eksperta wiodącego w projekcie EMPACT. Działania wykazywane w ramach realizacji priorytetu nr 5 mieściły się także wprost w zakresie przedmiotowym priorytetów nr 11 i nr 25 Planu Działania Programu PG, natomiast działania wykazane w odniesieniu do priorytetu 19 (w tym opracowanie projektu wskazówek w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych) podjęte zostały przed uzgodnieniem harmonogramu jego realizacji i nie odnosiły się do zakresu zadań szczegółowym w nim określonych (harmonogram priorytetu nr 19 w zakresie właściwości Policji obejmował problematykę zwalczania wybranych aspektów przestępczości gospodarczej związanej z rozwojem nowych technologii).

NIK ustaliła, że działania CBŚP związane z realizacją Programu PG, z zastrzeżeniem realizacji priorytetu nr 13/21, wynikały co do zasady z udziału przedstawicieli Komendanta CBŚP w pracach (i ustaleń w ich wyniku czynionych) dwóch zespołów zadaniowych powołanych decyzją Przewodniczącego Międzyresortowego Międzyresortowego Zespołu ds. koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015 – 2020”, tj.: zespołu zadaniowego do spraw przestępczości podatkowej (dalej: zespół ds. przestępczości podatkowej) oraz, w mniejszym stopniu, zespołu zadaniowego do spraw opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym (dalej: zespół ds. zabezpieczeń majątkowych). Zaangażowanie CBŚP w prace ww. zespołów zadaniowych obejmowało udział przedstawicieli Komendanta CBŚP w posiedzeniach tych gremiów lub opracowanie materiałów informacyjnych lub analitycznych zgodnie z powziętymi ustaleniami. W ramach prac zespołu ds. przestępczości podatkowej udział ten obejmował m.in. problematykę: współdziałania z organami skarbowymi (od 1 marca 2017 r. celno-skarbowymi) w zakresie zwalczania przestępczości podatkowej, opracowania mapy zagrożeń przestępczością podatkową, analiz zagrożeń przestępczością podatkową lub identyfikacji nowych mechanizmów działań sprawców przestępstw podatkowych. Udział przedstawicieli Komendanta CBŚP w pracach zespołu ds. zabezpieczeń majątkowych obejmował z kolei problematykę identyfikacji składników majątkowych (czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz na zasadzie wsparcia także czynności procesowe) oraz zabezpieczenia majątkowego (zasady prawne i zasady stosowania zabezpieczenia majątkowego, zabezpieczenie wybranych roszczeń pieniężnych oraz zabezpieczenie mienia za granicą).

(akta kontroli str. 109-136, 195-203, 221-248, 251-255, 305-323)

W ramach realizacji Programu PG, CBŚP uzyskało w 2017 r. środki finansowe z rezerwy celowej w kwocie 85 tys. zł. Środki te wykorzystane zostały zgodnie z celem na organizację dwóch edycji szkolenia realizowanego wspólnie z Krajową Administracją Skarbową pn. Wykorzystanie analizy kryminalnej jako narzędzia

wspomagającego przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej, w wyniku których przeszkolono 89 uczestników z Policji, KAS i Prokuratury (w tym 29 funkcjonariuszy CBŚP), a także zakup dwóch kompletów specjalistycznych stanowisk komputerowych do analizy kryminalnej, które w styczniu 2018 r. zostały przekazane do Wydziału Analizy Kryminalnej CBŚP.

(akta kontroli str. 395-404)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant CBŚP uczestniczył w realizacji Programu PG w szczególności poprzez udział w pracach dwóch zespołów zadaniowych. Podejmowane przez CBŚP działania wpisywały się m.in. w zakres przedmiotowy priorytetów Planu Działań Programu PG przypisanych Policji jako podmiotowi wiodącemu i były w niezbędnym zakresie dokumentowane. Wobec braku jednoznacznego przypisania CBŚP roli lub odpowiedzialności dotyczącej realizacji harmonogramów wdrożenia tych priorytetów, NIK odstąpiła od oceny rzetelności oraz terminowości działań CBŚP w tym zakresie.

Pomimo braku wiodącej roli CBŚP we wdrażaniu Programu PG, Komendant CBŚP pozyskał środki z rezerwy celowej na jego realizację. Środki te wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji przez Komendanta Centralnego Biura Śledczego zadań w zakresie odzyskiwania 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 dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. 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.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 19 lutego 2019 r.

Kontrolerzy
Bogdan Wróblewski
Główny specjalista kp.


.....
podpis

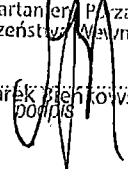
Maciej Lenarcik
Główny specjalista kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora
Marek Bieńkowski

p.o. DYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego


.....
Marek Bieńkowski
podpis