



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KPB.410.004.03.2018

Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/037 – Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 02-591 Warszawa, ul. Batorego 5 (zwane w dalszej części wystąpienia również „MSWiA”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji jest od 9 stycznia 2018 r. Joachim Brudziński (dalej: Minister SWiA). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Mariusz Błaszczak (w okresie od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i organizacja systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Realizacja rządowego <i>Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020</i> w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2016-2018 do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniem mogły zostać objęte także dane z okresu wcześniejszego, jeżeli miały one wpływ na realizację zadań w latach objętych kontrolą
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. Tomasz Szczęsny – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/73/2018 z 4 października 2018 r., 2. Jacek Zaremba – główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/83/2018 z 30 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmował działania w zakresie planowania i organizacji systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, a także należycie realizował zadania związane z koordynacją Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020.

Uzasadnienie oceny ogólnej Z inicjatywy Ministra problematyka z tego obszaru uwzględniona została w rządowych strategiach rozwoju RP, a także w rządowym Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020. Kwestie harmonogramu wdrażania tego Programu i jego realizacji były ujmowane w latach 2016-2018 w rocznych planach działalności Ministra SWiA oraz w sprawozdaniach z wykonania tych planów.

Minister SWiA nadzorował i monitorował prace podejmowane w Komendzie Głównej Policji, mające na celu podniesienie efektywności zarówno struktur Policji zwalczających przestępczość gospodarczą, jak i związanych z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z takiej działalności. Wejście w życie przepisów ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw³ (dalej: „*ustawa o konfiskacie rozszerzonej*”) poszerzyło możliwości pozyskiwania i wymiany informacji przez właściwe służby i instytucje, w tym na etapie prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych, na temat składników majątkowych sprawców przestępstw.

Minister SWiA uczestniczył w realizacji współdziałania międzynarodowego w ramach Cykli Polityki Bezpieczeństwa UE, dotyczących przeciwdziałania i zwalczania poważnej przestępczości, w tym dotyczących odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA wykonywał – w imieniu Rady Ministrów – zadania związane z koordynacją Programu. Zadania te realizował przy pomocy Międzyresortowego Zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji Programu. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu utworzył cztery zespoły zadaniowe, które zgodnie z założeniami Programu powoływane są w sprawach wieloaspektowych wymagających zaangażowania przedstawicieli wielu podmiotów. Wyniki kontroli NIK wykazały, że według stanu na 31 grudnia 2018 r. na etapie realizacji znajdowało się 17 spośród 25 zadań.

W wyniku zmian wprowadzonych na etapie uzgodnień harmonogramu realizacji Planu działań Programu, MSWiA zostało wyznaczone jako podmiot wiodący (w zakresie swojej właściwości) odnośnie zadania nr 22, zrealizowanego w 2017 r. poprzez przygotowanie projektu ustawy o konfiskacie rozszerzonej.

Minister SWiA, w ramach koordynacji Programu, dokonywał oceny efektywności Programu za pomocą pięciu mierników, w tym wskaźnika skuteczności odzyskiwania mienia. NIK zwraca uwagę, że brak wiedzy o kluczowym aspekcie niezbędnym do wyliczenia tego wskaźnika, tj. katalogu przestępstw gospodarczych, w praktyce uniemożliwia merytoryczną weryfikację danych wykorzystanych do jego wyliczenia i w konsekwencji wyjaśnienie ewentualnej dynamiki zmian wartości tego wskaźnika.

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

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 768.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizacja systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Opis stanu faktycznego

1.1. Z inicjatywy ministra właściwego do spraw wewnętrznych w 2013 r. obszar odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw uwzględniony został w Strategii Sprawne Państwo 2020⁵. Zagadnienia te ujęte zostały w Strategii jako przedsięwzięcie nr 7.2.8 w ramach celu nr 7. *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego* i kierunku interwencji nr 7.2 *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Postanowienia Strategii w tym zakresie uszczegółowione zostały w Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 (dalej: „Program”), przyjętym uchwałą Nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r.⁶

Wśród celów szczegółowych Programu, służących realizacji celu głównego jakim jest ograniczenie przestępczości gospodarczej, wskazano: wzmocnienie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej oraz zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej. W Planie działań, stanowiącym integralną część Programu, wskazano następujące zadania służące wzmocnieniu efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw:

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

Problematyka związana z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstw, z inicjatywy ministra właściwego do spraw wewnętrznych, została uwzględniona również w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁷ w kierunku interwencji nr 5 *Zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości* w ramach obszaru *Bezpieczeństwo Narodowe*.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą Nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 136).

⁶ M.P. z 2015 r. poz. 1069.

⁷ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą Nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260).

Wejście w życie w dniu 27 kwietnia 2017 r. ustawy o konfiskacie rozszerzonej poszerzyło możliwości pozyskiwania i wymiany informacji przez właściwe służby i instytucje, w tym na etapie prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Przyczyną podjęcia prac legislacyjnych nad tą ustawą była niska skuteczność dotychczasowych regulacji służących pozbawianiu sprawców przestępstw środków finansowych stanowiących bazę ekonomiczną dla ich działalności kryminalnej oraz konieczność implementacji przepisów z tego obszaru przyjętych w UE⁸. Ustawa o konfiskacie rozszerzonej wprowadziła do polskiego systemu prawa szereg zmian, które w znaczący sposób przyczyniły się do zwiększenia efektywności mechanizmów prawnych służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełnienia czynu zabronionego. Wprowadzone nowe rozwiązania umożliwiły przede wszystkim zastosowanie zespołu domniemań prawnych, których skutkiem jest przerzucenie ciężaru dowodu legalnego pochodzenia mienia zagrożonego przepadkiem na oskarżonego lub inną osobę dysponującą tym mieniem, orzeczenia przepadku mienia w stosunku do osób trzecich, którym sprawca przekazał mienie, przepadku przedsiębiorstwa nienależącego do sprawcy, które stanowiło narzędzie popełnienia tego przestępstwa, przepadku mienia w razie śmierci sprawcy, a także rozszerzenie zakresu stosowania kontroli operacyjnej. W ocenie Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w MSWiA (dalej: „DPP”), zastosowanie przez właściwe służby i instytucje nowych rozwiązań prawnych, w tym przede wszystkim rozszerzenie możliwości pozyskiwania i wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw (głównie tajemnica skarbową) oraz wprowadzenie mechanizmu tzw. konfiskaty rozszerzonej przyczyniło się do zwiększenia efektywności zwalczania przestępczości gospodarczej oraz odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych podjął w 2017 r. działania zmierzające do przyjęcia nowego Porozumienia w sprawie współdziałania przy stosowaniu decyzji Rady Unii Europejskiej 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotyczącej współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem w zakresie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia (dalej: „decyzja Rady UE 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r.”). Działania takie podjęto w celu uchylecia dotychczas obowiązujących aktów prawnych regulujących przedmiotową kwestię⁹.

(akta kontroli str. 3, 6-8, 120-123)

1.2. Komendant Główny Policji w dniu 30 stycznia 2018 r. przedłożył ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych dwie koncepcje utworzenia w strukturach Policji jednostki organizacyjnej powołanej do zwalczania przestępczości gospodarczej. Zakładały one powołanie Centralnego Biura Policji Gospodarczej (CBPG) lub Pionu do zwalczania Przestępczości Gospodarczej Centralnego Biura Śledczego Policji (PPGCBŚP) w oparciu o wyłączenie etatów z wydziałów do walki z PG KWP/KSP oraz wydziałów do zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej CBŚP. Opracowanie wyżej przywołanych koncepcji wynikało z dokonanej diagnozy, że obowiązujący w Policji system organizacyjny oparty na dwóch niezależnych strukturach, tj. wydziałach CBŚP i pionie służby kryminalnej KGP/KWP/KSP

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w UE (Dz. Urz. UE L127 z dnia 29 kwietnia 2014 r., str. 39).

⁹ Tj. Deklaracji Współpracy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie współdziałania przy stosowaniu decyzji Rady Unii Europejskiej 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. oraz Porozumienia z dnia 15 września 2009 r. zawartego pomiędzy Ministrem SWiA, Ministrem Finansów i Ministrem Sprawiedliwości w sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem w zakresie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia.

skutkowało częściowym nakładaniem się kompetencji w obszarze zwalczania PG. W wyniku analizy otrzymanych w styczniu 2018 r. propozycji zmian organizacyjnych w Policji, mającej na celu opracowanie rekomendacji dla kierownictwa MSWiA dotyczących ewentualnych zmian prawnych i organizacyjnych w Policji związanych z dalszym funkcjonowaniem pionu do walki z PG, Dyrektor DPP zwrócił się 26 września 2018 r. do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie alternatywnej propozycji wzmocnienia działań koordynacyjnych zmierzających do podniesienia efektywności zarówno struktur zwalczających PG, jak i związanych z odzyskiwaniem mienia, w ramach obecnie obowiązujących rozwiązań organizacyjnych i aktualnej liczby etatów w ramach Policji. Jak wyjaśnił Dyrektor DPP, ze względu na trwające nadal w KGP prace nad taką koncepcją, według stanu na 23 stycznia 2019 r. Komendant Główny Policji nie przedstawił propozycji rozwiązań opartych na zaleceniach przekazanych przez DPP pismem z 26 września 2018 r.

(akta kontroli str. 3, 9, 24, 120-121, 124, 126, 512)

W okresie objętym kontrolą w MSWiA nie prowadzono analiz dotyczących nakładania się zadań realizowanych przez podległe służby w obszarze odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Jak wyjaśnił Minister SWiA, tego typu analiza w odniesieniu do poszczególnych obszarów PG uwzględniona została w części diagnostycznej Programu.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że zadania Policji (w tym CBŚP), ABW, CBA, SG oraz Służby Celno-Skarbowej dotyczące przeciwdziałania i zwalczania przestępczości generującej najwyższe straty dla budżetu państwa ujęte są w ustawach pragmatycznych regulujących ich działalność. Wskazał także, że kwestia określenia zadań ABW, CBA oraz Służby Celno-Skarbowej wykracza poza zakres zadań nadzorczych realizowanych w MSWiA. Element diagnostyczny w tym zakresie, uwzględniający obszary działania służb podległych MSWiA, znajduje się natomiast w rozdz. 2.2.2. i 4.1. Programu.

(akta kontroli str. 9, 124)

1.3. Z inicjatywy ministra właściwego do spraw wewnętrznych, problematyka związana z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstw uwzględniona została w rządowych strategiach wskazanych w pkt. III 1.1. wystąpienia pokontrolnego oraz w Programie. Kwestie harmonogramu wdrażania Programu i jego realizacji były ujmowane w latach 2016-2018 w rocznych planach działalności Ministra SWiA oraz w sprawozdaniach z wykonania tych planów¹⁰.

(akta kontroli str. 3, 9)

1.4. W planie działań Programu, w ramach celu szczegółowego nr 1 *Wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej* wyszczególniono m.in. zadanie nr 1 *Stworzenie jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat poniesionych przez budżet państwa w wyniku przestępczości gospodarczej*, którego realizacja należała do Ministerstwa Finansów. Natomiast cel szczegółowy nr 3 *Zwiększenie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw* obejmował m.in. zadanie nr 23 *Opracowanie jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia (...)*, przy realizacji którego podmiotem wiodącym była Prokuratura Krajowa.

Podobnie jak w latach ubiegłych, MSWiA opublikowało *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 r.* Projekt Raportu za rok 2017 został sporządzony

¹⁰ Plany działalności Ministra SWiA i sprawozdania z wykonania tych planów dostępne na BIP MSWiA (<https://www.gov.pl/web/mswia/plan-dzialalnosci-i-kontrola-zaradcza>).

w 2018 r. przez DPP, przy czym według stanu na 14 stycznia 2019 r. nie został on zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zarówno formalny obowiązek publikacji corocznych raportów o stanie bezpieczeństwa w Polsce, jak i termin tych publikacji nie został dotychczas uregulowany w przepisach wewnętrznych MSWiA oraz w przepisach ogólnie obowiązujących. Przygotowywanie i publikacja corocznych raportów była wyłączną inicjatywą ministra właściwego ds. wewnętrznych. Kolejne, coroczne raporty o stanie bezpieczeństwa w Polsce sporządzane były w oparciu o dane statystyczne przekazywane przez służby podległe MSWiA (Policja i Straż Graniczna) i inne podmioty zaangażowane w zwalczanie przestępczości. MSWiA nie dysponowało informacjami na temat metod (sposobów) obliczania danych w postaci liczby przestępstw gospodarczych, wartości strat, wartości mienia zabezpieczonego oraz wartości mienia odzyskanego, które są stosowane przez Policję, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerię Wojskową oraz Prokuraturę i wykorzystywane w publikowanych raportach.

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP, służby i instytucje zaangażowane w zwalczanie przestępczości wypracowały sposoby i systemy ewidencjonowania danych, w tym danych dotyczących odzyskiwania mienia z przestępstw. Wskazał, że Minister SWiA, jako organ nadzorczy nad Policją i Strażą Graniczną, z uwagi na brak zdiagnozowania takiej potrzeby, w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań związanych z ujednoczeniem sposobu ewidencjonowania i prezentowania danych odnoszących się do systemu odzyskiwania mienia w tych służbach, a w przypadku pozostałych służb i instytucji gromadzących te dane nie posiadał on takich uprawnień. Stwierdził jednocześnie, że MSWiA nie wytwarza danych statystycznych, które są wykorzystywane w corocznych raportach, lecz wyłącznie jest ich odbiorcą.

(akta kontroli str. 124-125, 511)

1.5. Na podstawie § 4 ust. 1 Porozumienia z dnia 15 września 2009 r. zawartego pomiędzy Ministrem SWiA, Ministrem Finansów i Ministrem Sprawiedliwości w sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, odnośnie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia (dalej: „Porozumienie z 2009 r.”), minister właściwy dla spraw wewnętrznych odpowiadał za nadzór nad zapewnieniem realizacji funkcji Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia. Strony Porozumienia z 2009 r. zobowiązane były do współpracy w celu zapewnienia skutecznego wypełnienia przez podległe lub nadzorowane organy i jednostki organizacyjne zadań dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem.

W ramach realizacji Porozumienia z 2009 r. wskazane w tym dokumencie podmioty uczestniczyły we wspólnych odprawach organizowanych przez Policję. Prowadzona była również współpraca pomiędzy Wydziałem do Spraw Odzyskiwania Mienia Biura Kryminalnego KGP, pełniącym rolę Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia, a innymi właściwymi w przedmiotowym zakresie służbami i organami. W efekcie podejmowanych działań legislacyjnych, uchwalona została ustawa o konfiskacie rozszerzonej, która implementowała Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w UE¹¹.

Jak wyjaśnił Minister SWiA, w ramach ustawowego nadzoru nad podległymi służbami, oceny funkcjonowania krajowego systemu odzyskiwania mienia oraz

¹¹ Szczegóły zaprezentowane zostały w pkt III 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia prowadzone były na bieżąco. Wskazał, że nadzór ten realizowany był poprzez bieżące spotkania robocze, na których omawiane są problemy dotyczące funkcjonowania systemu oraz uzgadniane były kierunki dalszych działań. Ponadto w ramach funkcjonowania krajowego systemu odzyskiwania mienia stworzone zostały mechanizmy współpracy i wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami współpracującymi w tym zakresie.

W ramach czynności nadzorczych, odnoszących się do realizacji Porozumienia z 2009 r., w 2017 r. w MSWiA opracowano projekt nowego Porozumienia pomiędzy Ministrem SWiA, Ministrem Rozwoju i Finansów oraz Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym w sprawie współdziałania przy stosowaniu decyzji Rady Unii Europejskiej 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. (dalej: „*Nowe Porozumienie*”). Celem tej inicjatywy było dostosowanie postanowień Porozumienia z 2009 r. do nowych rozwiązań wprowadzonych w polskim porządku prawnym oraz podniesienie skuteczności wymiany informacji pomiędzy jego sygnatariuszami. Jak wyjaśnił Minister SWiA, mając na uwadze potrzebę kompleksowych zmian postanowień Porozumienia z 2009 r., nie realizowano oddzielnej ewaluacji względem tego Porozumienia, które stało się nieadekwatne w odniesieniu do nowych rozwiązań prawnych.

W dniu 4 sierpnia 2017 r. Minister SWiA przesłał do Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów projekt Nowego Porozumienia celem przeprowadzenia jego konsultacji. Proces uzgadniania ostatecznej wersji Nowego Porozumienia nie został zakończony. Przyczyną były wątpliwości Ministra Sprawiedliwości dotyczące celowości zawarcia Nowego Porozumienia, sformułowane w piśmie z 18 października 2018 r. skierowanym do Sekretarza Stanu w MSWiA, Pana Jarosława Zielińskiego (dalej: „Sekretarz Stanu w MSWiA”). Minister Sprawiedliwości wskazał, że ponieważ współpraca Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia z innymi podmiotami, zwłaszcza z organami podległymi Ministrowi Finansów oraz z właściwymi jednostkami prokuratury, jest możliwa na zasadach ogólnych, dla skuteczności takiej współpracy istnienie przedmiotowego porozumienia nie ma zasadniczego znaczenia, a w związku z powyższym nie ma potrzeby kontynuowania prac nad Nowym Porozumieniem.

Biorąc pod uwagę dotychczasową wolę stron zawarcia Nowego Porozumienia, w dniu 26 października 2018 r. Minister SWiA zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o odniesienie się do stanowiska przekazanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a w szczególności o wskazanie, czy zawarcie Nowego Porozumienia jest niezbędne z perspektywy efektywności działań Policji oraz czy jego obowiązywanie ma znaczenie dla szeroko rozumianego procesu wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. W odpowiedzi, pismem z 30 października 2018 r. I Zastępca Komendanta Głównego Policji podzielił stanowisko Ministra Sprawiedliwości w powyższym zakresie. Identyczny pogląd wyraziło Ministerstwo Finansów, które w piśmie z 19 grudnia 2018 r. poinformowało MSWiA, że nie zachodzi potrzebna kontynuowania dalszych prac nad projektem Nowego Porozumienia.

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP, biorąc pod uwagę przedstawione stanowiska sygnatariuszy Porozumienia z 2009 r., w MSWiA trwają prace związane z jego uchYLENIEM.

(akta kontroli str. 10-11, 59-117, 511-518)

1.6. W planie działań Programu, w ramach celu szczegółowego nr 1 *Wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej* wyszczególniono m.in. zadanie nr 13 *Wzmocnienie współpracy w ramach Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE w zakresie*

zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości transgranicznej w odniesieniu do uwzględnionych w nim obszarów przestępczości gospodarczej, którego realizacja pierwotnie należała do MSWiA (podmiot wiodący).

Pierwszy Cykl Polityki Bezpieczeństwa UE (Cykl) odnoszący się do poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej został wprowadzony w 2010 r. Założeniem tej inicjatywy było zapewnienie skutecznej reakcji na najpoważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE w oparciu o komplementarne, jednolite i integralne podejście obejmujące środki operacyjne, jak i zapobiegawcze. Podstawę dla ustalenia priorytetów Cyklu stanowiła ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością Europolu. Przyjęte priorytety implementowane były w ramach Wieloletnich Planów Strategicznych i opracowywanych co roku na ich podstawie Planów Działań Operacyjnych. Plany działań realizowane są w ramach projektów EMPACT, zrzeszających przedstawicieli organów ścigania państw członkowskich, państw trzecich oraz agencji Unii Europejskiej. Pierwszy pełny czteroletni Cykl był realizowany w latach 2014-2017, a obecnie realizowany jest Cykl na lata 2018-2021.

Wśród priorytetów odnoszących się do zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości na lata 2014-2017 znalazło się dziewięć obszarów, w tym m.in. rozbicie potencjału zorganizowanych grup przestępczych i specjalistów, zajmujących się przestępstwami dotyczącymi akcyzy i wewnątrzwspólnotowymi oszustwami podatkowymi polegającymi na bezpodstawnym zwrocie naliczonego VAT oraz zwalczanie zorganizowanej przestępczości przeciwko mieniu, którą zajmują się mobilne zorganizowane grupy przestępcze. W ramach tego Cyklu, Polska była zaangażowana w priorytety dotyczące przestępstw akcyzowych oraz zorganizowanej przestępczości przeciwko mieniu (Policja).

Cykl na lata 2018-2021 obejmował 10 priorytetów, w tym m.in.: rozbicie potencjału zorganizowanych grup przestępczych i specjalistów, zajmujących się przestępstwami dotyczącymi akcyzy i wewnątrzwspólnotowymi oszustwami podatkowymi polegającymi na bezpodstawnym zwrocie naliczonego VAT, zwalczanie dochodów z przestępstwa i prania pieniędzy oraz ułatwienie odzyskiwania mienia celem skutecznej konfiskaty korzyści pochodzącej z przestępstwa oraz zwalczanie zorganizowanej przestępczości przeciwko mieniu. W ramach tego Cyklu, Polska była i jest zaangażowana w te priorytety jako uczestnik i brała udział w wybranych działaniach. W priorytetach dotyczących przestępstw przeciwko mieniu, oszustw akcyzowych oraz zwalczania dochodów z przestępstwa, prania pieniędzy i odzyskiwania mienia uczestniczyła Policja, natomiast w priorytecie dotyczącym oszustw podatkowych w realizacji zobowiązań brało udział Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa.

W krajową implementację Cykli zaangażowane były instytucje krajowe odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości. W każdym z przyjętych priorytetów obecnej edycji Cyklu, Polska wyznaczyła eksperta, który był odpowiedzialny za koordynację przedsięwzięć w danym obszarze priorytetowym na poziomie krajowym. W Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji KGP funkcjonował także Krajowy Koordynator EMPACT, który zapewniał koordynację działań i sprawował nadzór nad realizacją projektów EMPACT na poziomie krajowym.

Jak poinformował Minister SWiA, w związku z zakończeniem w 2016 r. oddelegowania funkcjonariusza Policji do MSWiA, zadania Koordynatora Krajowego EMPACT zostały przeniesione do Komendy Głównej Policji. Stwierdził, że MSWiA zostało pierwotnie wskazane jako podmiot wiodący w realizacji zadania 13 w planu działań Programu, ponieważ w momencie jego opracowywania Koordynator Krajowy EMPACT był ulokowany strukturze MSWiA.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmował działania dotyczące planowania i organizacji systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Z inicjatywy Ministra SWiA problematyka z tego obszaru uwzględniona została w rządowych strategiach rozwoju RP, a także w rządowym Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020. Kwestie harmonogramu wdrażania tego Programu i jego realizacji były ujmowane w latach 2016-2018 w rocznych planach działalności Ministra SWiA oraz w sprawozdaniach z wykonania tych planów.

Minister SWiA uczestniczył w realizacji współdziałania międzynarodowego w ramach Cykli Polityki Bezpieczeństwa UE, dotyczących przeciwdziałania i zwalczania poważnej przestępczości, w tym dotyczących odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

OBSZAR

2. Realizacja rządowego Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Opis stanu faktycznego

„Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020” został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. Celem Programu jest określenie i koordynacja realizacji głównych obszarów polityki państwa związanych ze wzmocnieniem mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości. W Programie podkreślono także, iż mając na uwadze, że podstawowym celem działalności przestępczej jest osiągnięcie zysku, jedną z najistotniejszych metod walki z nią jest pozbawianie sprawców przestępstw dochodów z nielegalnego procederu lub obniżanie jego opłacalności. W związku z tym w Programie uwzględnione zostały również kwestie związane z odzyskiwaniem mienia z przestępstw.

Zarządzeniem Nr 122 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. utworzony został Międzyresortowy Zespół do spraw koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”¹² (dalej: „Międzyresortowy Zespół”) – zarządzenie weszło w życie 10 listopada 2015 r.

2.1. Zgodnie z § 2 pkt 2 ww. zarządzenia, do zadań Międzyresortowego Zespołu należy ustalenie sposobu realizacji zadań wynikających z Planu działań Programu. Na inauguracyjnym posiedzeniu Zespołu, które odbyło się 11 sierpnia 2016 r. (tj. 9 miesięcy po wejściu w życie zarządzania), Przewodniczący Zespołu – Sekretarz Stanu w MSWiA zobowiązał podmioty wskazane w Planie działań Programu jako wiodące (wiodące w zakresie swojej właściwości) do przedstawienia harmonogramów realizacji zadań do 1 września 2016 r. Z przedstawionego Radzie Ministrów przez Międzyresortowy Zespół sprawozdania z realizacji Programu za rok 2016 wynika, że w 2015 r. nie rozpoczęto realizacji żadnego z zadań Programu (planowano 10%), a w 2016 r. nie zakończono realizacji żadnego (planowano zakończyć 20%).

Sekretarz Stanu w MSWiA odnosząc się do powyższego podał w wyjaśnieniu, że prace zmierzające do przygotowania strategicznego dokumentu w formie określonej

¹² M.P. z 2017 r. poz. 863.

wówczas jako międzyresortowa strategia zwalczania przestępczości zorganizowanej uwzględniającej również kwestie związane z przestępczością ekonomiczną, prowadzone były w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministerstwie Spraw Wewnętrznych) od 2008 r. W ich efekcie dopiero 6 października 2015 r., czyli bezpośrednio przed wyborami parlamentarnymi przeprowadzonymi 25 października 2015 r., Rada Ministrów uchwałą Nr 181 przyjęła Program. Natomiast zarządzenie Nr 122 Prezesa Rady Ministrów, powołujące Międzyresortowy Zespół, zostało podpisane w dniu 3 listopada 2015 r., czyli w okresie zmiany rządów w Polsce (zaprzysiężenie Rządu Pani Premier Beaty Szydło nastąpiło w dniu 16 listopada 2015 r.). W następstwie zmiany Rządu na przełomie 2015 i 2016 r. zainicjowano szereg zmian w administracji rządowej, które – w ocenie Sekretarza Stanu w MSWiA – uniemożliwiły wcześniejsze zwołanie inauguracyjnego posiedzenia Międzyresortowego Zespołu po jego powołaniu.

W związku z powyższymi zmianami, a w szczególności wejściem w życie:

- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki,
- ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o Prokuraturze

w MSWiA podjęto prace zmierzające do nowelizacji zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu, poprzez dokonanie zmian dostosowawczych. Wynikiem podjętych prac było wejście w życie w dniu 12 lipca 2016 r. zarządzenia Nr 87 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”¹³.

Sekretarz Stanu w MSWiA podkreślił jednocześnie, że po wejściu w życie ww. zarządzenia, w MSWiA podjęto czynności zmierzające do zorganizowania inauguracyjnego posiedzenia Międzyresortowego Zespołu. Posiedzenie takie odbyło się w dniu 11 sierpnia 2016 r.

Uwzględniając opisane powyżej okoliczności, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż opóźnienie w rozpoczęciu prac Zespołu skutkowało nieosiągnięciem w latach 2015 i 2016 zaplanowanej procentowej wartości zadań rozpoczętych oraz zakończonych.

(akta kontroli str. 384-385, 583-584, 593-599)

2.2. Zgodnie z § 2 powołanego ww. zarządzenia nr 122 w sprawie utworzenia Zespołu, do jego zadań należy m.in.: ocena i przyjęcie harmonogramów zadań wynikających z Planu działań (pkt 1) oraz ustalenie sposobu realizacji tych zadań (pkt 2). W 2016 r. nie zostały przyjęte harmonogramy realizacji dwóch zadań, tj. nr 4 *Przeprowadzenie analizy celowości oraz ewentualne przygotowanie regulacji umożliwiających uruchomienie centralnej platformy informacji w zakresie obrotu paliwami* i nr 19 *Wypracowanie taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej, która zagraża bezpieczeństwu*

¹³ M.P. z 2016 r. poz. 636.

ekonomicznemu państwa (przestępczość VAT-owska, akcyzowa) lub związana jest z rozwojem nowych technologii (cyberprzestępczość).

Dyrektor DPP wyjaśniając przyczyny powyższego wskazał, że jako podmiot wiodący w realizacji zadania nr 4 wskazane zostało Ministerstwo Gospodarki. W trakcie początkowych prac nad przygotowaniem harmonogramów realizacji zadania Minister Rozwoju przedstawił stanowisko, zgodnie z którym – z uwagi na zmiany organizacyjne w administracji rządowej – zadanie to powinno być realizowane przez Ministerstwo Energii, w zakresie właściwości którego pozostawał obrót paliwami. W związku z powyższym MSWiA pismem z 2 listopada 2016 r. zwróciło się do Ministra Energii o rozważenie możliwości włączenia się we wdrażanie Programu oraz opracowanie harmonogramu realizacji tego zadania. Odpowiadając, Minister Energii w piśmie z 16 grudnia 2016 r. złożył deklarację włączenia się w prace związane z realizacją Programu, przy czym nie został dołączony projekt harmonogramu (został on przekazany dopiero 5 maja 2017 r., po ponownej prośbie skierowanej przez Przewodniczącego Zespołu 29 grudnia 2016 r.).

Po otrzymaniu projektu harmonogramu został on przekazany członkom Międzyresortowego Zespołu celem akceptacji bądź zgłoszenia ewentualnych uwag, przy czym z uwagi na brak zastrzeżeń co do jego treści został przyjęty w trybie obiegowym. Zadanie nr 4 jest wdrażane, a na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu w dniu 5 grudnia 2018 r. – na wniosek Ministra Energii – rekomendowano do podpisu Przewodniczącego decyzję o powołaniu zespołu zadaniowego w celu realizacji tego zadania.

Odnosząc się do nieprzyjęcia harmonogramu zadania nr 19 w 2016 r., Dyrektor DPP wyjaśnił, że przyczyną powyższego był znaczny stopień jego skomplikowania. Jak ustalono, podczas posiedzenia Międzyresortowego Zespołu 7 grudnia 2016 r. Przewodniczący zobowiązał Policję do opracowania do końca 2016 r. projektu harmonogramu, celem jego akceptacji przez członków Zespołu. Przekazany 2 lutego 2017 r. przez Komendę Główną Policji harmonogram realizacji nie został przyjęty – nowa wersja projektu została przekazana 19 czerwca 2017 r. i została uzgodniona oraz przyjęta do realizacji. Harmonogram zadania nr 19 w zakresie właściwości Prokuratury Krajowej został również uzgodniony i przyjęty do realizacji na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu 20 grudnia 2017 r.).

(akta kontroli str. 136-137, 350-381)

2.3. Zgodnie z pkt 4.3 Programu („Wdrażanie i ewaluacja Programu”) minister właściwy do spraw wewnętrznych był zobowiązany do koordynacji wdrażania Programu przy pomocy Międzyresortowego Zespołu.

2.3.1. Na podstawie § 2 pkt 3 zarządzenia nr 122 do zadań Międzyresortowego Zespołu należy m.in. monitorowanie realizacji zadań wynikających z Planu działań Programu. Regulamin prac Zespołu przyjęty uchwałą nr 1 z dnia 11 sierpnia 2016 r., szczegółowo określił zadania przewodniczącego oraz zakres czynności sekretarza Zespołu (zapewniającego jego obsługę techniczno-organizacyjną). Zgodnie natomiast z regulaminem organizacyjnym Departamentu Porządku Publicznego MSWiA koordynowanie i monitorowanie wdrożenia Programu należy do zakresu działania Wydziału do Spraw Terroryzmu, Przestępczości Zorganizowanej i Organizacji Służby Ochrony Państwa Departamentu Porządku Publicznego (§ 4 pkt 5). W Wydziale, według stanu na 27 grudnia 2018 r., zatrudnionych było siedmiu pracowników, przy czym sprawami związanymi z koordynowaniem wdrożenia Programu oraz obsługą prac Międzyresortowego Zespołu zajmowały się dwie osoby.

W ocenie Dyrektora DPP mechanizmy monitorowania postępów realizacji Programu określone zostały w rozdziale 4.3. Programu („Wdrażanie i ewaluacja Programu”) i w związku z tym na potrzeby monitorowania nie opracowywano odrębnych procedur, instrukcji lub wytycznych.

(akta kontroli str. 137, 388, 499-501)

2.3.2. Zgodnie z pkt. 4.3. Programu, corocznie w MSWiA, na podstawie informacji otrzymywanych od podmiotów wiodących w realizacji poszczególnych zadań (przekazywanych do końca stycznia następnego roku względem roku sprawozdawanego), opracowywany jest raport na temat postępów w realizacji Programu, który przedkładany jest do zapoznania się Radzie Ministrów (w terminie do dnia 31 marca następnego roku względem roku sprawozdawanego). W przypadku zadań nr 22-25 Programu wyniki kontroli NIK wykazały, że:

- w przypadku zadania nr 22 (zrealizowanego w 2017 r.) MSWiA (jako podmiot wiodący w zakresie swojej właściwości) nie przekazywało członkom Międzyresortowego Zespołu pisemnych sprawozdań o stanie zaawansowania prac,
- w przypadku zadania nr 23 podmiotem wiodącym w realizacji jest Prokuratura Krajowa. W toku kontroli NIK Dyrektor DPP nie przedstawił odrębnych informacji, o których mowa w pkt. 4.3. Programu. Wyjaśnił natomiast, że do realizacji tego zadania powołano Zespół zadaniowy do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem pod kierownictwem Dyrektora Biura Informatyzacji i Analiz Prokuratury Krajowej. Wyniki prac ww. zespołu zadaniowego prezentowane były Członkom Międzyresortowego Zespołu na posiedzeniach, a także w pisemnych informacjach Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu,
- w przypadku zadania nr 24 w realizacji którego podmiotem wiodącym jest Policja, pismem z 31 stycznia 2017 r. I Zastępca Komendanta Głównego Policji przekazał dane statystyczne za 2016 r. które zostały wykorzystane do obliczenia mierników realizacji Programu, przy czym jednocześnie służyły one do oceny realizacji tego harmonogramu. Pismem z dnia 1 marca 2017 r. Departament Porządku Publicznego ponownie zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o przekazanie informacji na temat stanu wykonania poszczególnych zadań wynikających z Planu działania Programu dotyczących właściwości merytorycznej Policji. W celu ustalenia stopnia zaawansowania realizacji zadań, w których Policja jest wskazana jako podmiot wiodący, na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu 26 lipca 2018 r., podjęto decyzję o wystąpieniu do Policji z wnioskiem o przekazanie wykazu przeprowadzonych działań mających na celu ich realizację,
- roczne informacje z realizacji zadania nr 25 Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów przesłał przy pismach z 31 stycznia 2017 r. i z 12 lutego 2018 r.

Dyrektor DPP poinformował także, że pismem z 9 stycznia 2019 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił się do członków Międzyresortowego Zespołu o przekazanie do 31 stycznia 2019 r. szczegółowych sprawozdań z realizacji poszczególnych przypisanych ich zadań. Według stanu na 23 stycznia 2019 r. do MSWiA nie wpłynęły sprawozdania będące odpowiedzią na to pismo.

(akta kontroli str. 141-143, 524-591)

2.4. Zgodnie z §2 ust. 4 zarządzenia nr 122 do zadań Międzyresortowego Zespołu należy coroczna ewaluacja stanu realizacji zadań z Planu działań Programu.

Sprawozdania z realizacji Programu zostały zatwierdzone przez Sekretarza Stanu w MSWiA w dniu 23 marca 2017 r. (sprawozdanie za 2016 r.) oraz 28 marca 2018 r. (sprawozdanie za 2017 r.).

Dyrektor DPP podał w wyjaśnieniu, że według stanu na 23 stycznia 2019 r. w Departamencie Porządku Publicznego przygotowywana była ewaluacja realizacji Programu za 2018 r., która po zatwierdzeniu przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, do 31 marca 2019 r. ma zostać przekazane Radzie Ministrów do zapoznania. Ewaluacja Programu, mająca na celu określenie jego efektywności co do stopnia realizacji wyznaczonego celu głównego oraz celów szczegółowych, dokonywana jest poprzez coroczną ocenę: stopnia zrealizowania poszczególnych zadań ujętych w Programie, działań podejmowanych w ramach Międzyresortowego Zespołu, zakresu i wyników prac zespołów zadaniowych powołanych w ramach Międzyresortowego Zespołu oraz wielkości mierników jego realizacji. Egzemplifikacją tego procesu są sporządzane corocznie w MSWiA sprawozdania z realizacji Programu. Dyrektor DPP podkreślił jednocześnie, do chwili obecnej przeprowadzana ewaluacja nie dostarczyła podstaw do zmian zarówno treści Programu jak również sporządzonych sprawozdań, w związku z powyższym nie prowadzono prac w tym kierunku.

(akta kontroli str. 525-526, 593-599)

2.5. W okresie realizacji Programu, na podstawie § 5 ust. 1 zarządzenia nr 122 w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu, utworzone zostały następujące zespoły zadaniowe:

- Zespół zadaniowy do spraw przestępczości podatkowej, powołany decyzją z 11 sierpnia 2016 r. (zmienioną decyzjami z 19 września 2016 r. oraz 21 lipca 2017 r.) – na Kierownika wyznaczono przedstawiciela Krajowej Administracji Skarbowej,
- Zespół zadaniowy do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem, powołany decyzją z 10 października 2016 r. (zmienioną decyzją z 4 stycznia i 21 lipca 2017 r.) – na Kierownika wyznaczono przedstawiciela Prokuratury Krajowej,
- Zespół zadaniowy do spraw opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym, powołany decyzją z 21 lutego 2017 r. – na Kierownika wyznaczono przedstawiciela Prokuratury Krajowej.

Przewodniczący / kierownicy poszczególnych zespołów mieli obowiązek bieżącego przekazywania Przewodniczącemu Zespołu informacji o stanie zaawansowania prac ich zespołów oraz przygotowania sprawozdania końcowego, wraz ze stosownym dokumentem np. opracowaną metodyką. Z harmonogramów realizacji zadań Programu wynika, że zespoły powoływane były dla realizacji wybranych zadań.

Ponadto zgodnie z ustaleniami podjętymi na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu w dniu 5 grudnia 2018 r. przygotowana została decyzja nr 8 Przewodniczącego Zespołu w sprawie powołania Zespołu zadaniowego ds. opracowania i wdrożenia centralnej platformy informacji w zakresie obrotu paliwami, podpisana 28 grudnia 2018 r. (na Kierownika Zespołu wyznaczono przedstawiciela Ministra Energii).

Dyrektor DPP wyjaśnił, że ideą utworzenia zespołów zadaniowych było przypisanie im odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań Programu, obejmujących obszary dotyczące przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej oraz zwiększenia efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Na kierowników zespołów zadaniowych, jak podkreślił Dyrektor DPP, wyznaczono

osoby specjalizujące się w problematyce będącej przedmiotem prac danego zespołu. W ich skład weszły osoby z poszczególnych służb i instytucji realizujących Program, mające specjalistyczną wiedzę i doświadczenie.

W trakcie sześciu posiedzeń Międzyresortowego Zespołu¹⁴ kierownicy Zespołów zadaniowych referowali zakres i postęp prowadzonych przez ich zespoły prac. Przedstawione członkom Międzyresortowego Zespołu informacje były przedmiotem dyskusji i analizy prowadzonej podczas spotkań tego gremium. Podlegały one ocenie Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, który na bieżąco formułował polecenia i przekazywał je kierownikom zespołów zadaniowych. Jak pisał w wyjaśnieniach Sekretarz Stanu MSWiA, odzwierciedleniem tego stanu rzeczy były zapisy ujęte w protokołach z posiedzeń Międzyresortowego Zespołu (odnoszących się do przebiegu posiedzeń oraz sformułowanych wniosków i ustaleń).

Przed posiedzeniami Międzyresortowego Zespołu od kierowników zespołów zadaniowych uzyskiwano także informacje dotyczące obszaru i przebiegu prowadzonych prac, które były również omawiane podczas posiedzeń Międzyresortowego Zespołu.

Z uwagi na fakt, że według stanu na 16 stycznia 2019 r. trwały prace wszystkich zespołów zadaniowych powołanych do realizacji zadań wynikających z Programu, nie sporządzano sprawozdań końcowych z ich prac.

(akta kontroli str. 138-139, 152-263, 378-381, 593-599)

2.6. Analiza danych dotyczących stopnia zaawansowania realizacji 25 zadań Programu – według stanu na 31 grudnia 2018 r. – wykazała m.in., że:

- 1) 17 zadań znajdowało się na etapie realizacji,
- 2) Międzyresortowy Zespół wstępnie uznał za zrealizowane cztery zadania:
 - nr 7 *Przygotowanie projektu nowej regulacji w odniesieniu do kwestii związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy, zgodnie z wymogami UE – z uwagi na wejście w życie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (według stanu na 31 grudnia 2018 r. członkowie Międzyresortowego Zespołu oczekiwali na przekazanie przez Ministerstwo Finansów raportu podsumowującego realizację zadania),*
 - nr 19 *Wypracowanie taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej, która zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa (przestępczość VAT-owska, akcyzowa) – według stanu na 31 grudnia 2018 r. członkowie Międzyresortowego Zespołu oczekiwali na przekazanie przez Prokuraturę Krajową raportu podsumowującego realizację zadania,*
 - nr 20 *Przeprowadzenia skoordynowanych działań pilotażowych w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych w obszarze działań zorganizowanych grup przestępczych o charakterze etnicznym – według stanu na 31 grudnia 2018 r. członkowie Międzyresortowego Zespołu oczekiwali na przekazanie przez Ministerstwo Finansów raportu podsumowującego realizację zadania,*
 - nr 25 *Analiza przepisów oraz dotychczasowej praktyki współpracy pomiędzy organami ścigania i kontroli skarbowej (na poziomie operacyjnym i wykonawczym) pod kątem usprawnienia współpracy – pismem z 21 stycznia 2019 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów przesłał do MSWiA raport podsumowujący realizację zadania,*

¹⁴ Stan na 23 stycznia 2019 r.

- 3) za zrealizowane uznano zadanie nr 22 Przygotowanie zmian prawnych umożliwiających zaangażowanym służbom i instytucjom podniesienie skuteczności wymiany informacji na temat składników majątkowych – z uwagi na uchwalenie 23 marca 2017 r. ustawy o konfiskacie rozszerzonej,
- 4) z uwagi na fakt, że zadania nr 15-17 mają charakter zakupów konkretnych narzędzi i usług, odstąpiono od opracowywania harmonogramów ich realizacji.

(akta kontroli str. 130-136, 145-341)

2.6.1. W przypadku podzadania nr 1 zadania nr 24 (pn. „Wyodrębnienie na poziomie Komend Wojewódzkich Policji struktur w postaci komórek organizacyjnych ds. Odzyskiwania Mienia z określeniem jednolitego zakresu zadań, nadzoru instancyjnego na poziomie KGP i KWP”), którego termin realizacji określony został na I połowę 2017 r.¹⁵, z treści harmonogramu jego realizacji, przekazanego przy piśmie I Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 1 października 2018 r. wynika, że 9 maja 2017 r. (cyt.) „uzyskano informację o braku akceptacji postulowanych zmian” dotyczących utworzenia jednolitych struktur odzyskiwania mienia w jednostkach terenowych Policji, uwzględniających także utworzenie 100 etatów.

Dyrektor DPP podał w wyjaśnieniu, że nie dysponuje wiedzą do jakiej informacji odnosi się I Zastępca Komendanta Głównego Policji w ww. piśmie z 1 października 2018 r. Podkreślił jednocześnie, że według stanu na 23 stycznia 2019 r. w DPP nie były prowadzone prace dotyczące realizacji podzadania nr 1 zadania nr 24 Programu. Realizacja powyższego zadania spoczywała na Policji, jako podmiocie wiodącym w jego realizacji.

Po posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu w dniu 5 grudnia 2018 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił się pismem z 28 grudnia 2018 r. do Komendanta Głównego Policji o przesłanie zaktualizowanych harmonogramów realizacji zadań Programu, w których Policja jest podmiotem wiodącym, a także informacji dotyczącej stanu zaawansowania ich wdrażania. Wyprzedzając powyższe pismo Zastępcy Dyrektora Biura Kryminalnego KGP, pismem z 21 grudnia 2018 r., przesłał do MSWiA uaktualnione wykazy harmonogramów realizacji zadań Programu, zawierające wykaz działań podjętych w celu zrealizowania zadań przypisanych Policji. Przesłane wykazy realizacji poszczególnych zadań Programu nie zostały zaakceptowane przez Sekretarza Stanu w MSWiA jako zaktualizowane harmonogramy realizacji zadań. W związku z powyższym MSWiA zwróciło się pismem z 21 stycznia 2019 r. do Komendanta Głównego Policji o przesłanie zaktualizowanych harmonogramów realizacji zadań ujętych w Programie, dla których Policja jest podmiotem wiodącym.

(akta kontroli str. 135, 308-310, 522-523, 581-582)

2.6.2. Odnosząc się do kwestii ryzyka niewykonania w terminie określonym w harmonogramie, bądź w całym okresie wdrażania Programu zadań nr 22-25, Dyrektor DPP wyjaśnił, że na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu w dniu 5 grudnia 2018 r. Kierownik Zespołu zadaniowego do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem poinformował członków *Międzyresortowego Zespołu*, że wybrany wykonawca projektu „Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowania Przygotowawczych w Sprawach Karnych (iSDA 2.0)” złożył oświadczenie, że nie jest w stanie zrealizować obowiązku wynikającego z podpisanej umowy. Przedmiotowy projekt realizowany jest w ramach zadania nr 23 Programu. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez kierownika zespołu zadaniowego, Prokuratura

¹⁵ Stan na 31 grudnia 2018 r.

Krajowa odstąpiła 2 sierpnia 2018 r. od umowy i naliczyła kary umowne w wysokości 3,5 mln zł. Pomimo wskazanego problemu prace nad programem były kontynuowane w ramach projektu *PROK-SYS*, a ich dotychczasowe rezultaty w postaci analizy systemu miały zostać przekazane nowemu wykonawcy. W dniu 22 listopada 2018 r. Prokuratura Krajowa ogłosiła postępowanie o zamówienie na wyłonienie nowego wykonawcy przedmiotowego systemu. Wyłonienie nowego oferenta miało nastąpić 27 grudnia 2018 r. Zgodnie z przyjętymi założeniami nowy wykonawca będzie miał 21 miesięcy na zbudowanie systemu. Według stanu na 23 stycznia 2019 r. DPP oczekiwał na sprawozdanie z Prokuratury Krajowej dotyczące realizacji zadania nr 23. Natomiast podmioty wiodące w realizacji zadań nr 24 i 25, tj. nie raportowały o problemach w ich realizacji.

(akta kontroli str. 526)

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

Odnosząc się do powyższego Sekretarz Stanu w MSWiA podkreślił w wyjaśnieniu, że przestępczość gospodarcza, jak również jej zapobieganie i zwalczanie, podlega ciągłemu procesowi zmian, co powoduje konieczność stałego jej monitorowania oraz zmiany podejścia do niej przez organy ścigania i inne instytucje właściwe w tym zakresie. Proces ten wymusza opracowywanie nowych sposobów jej zapobiegania i zwalczania. Sytuacja ta dotyczy również Programu. Jak wyjaśnił, w trakcie jego realizacji okazało się, że większość zakładanych do realizacji zadań ma charakter długofalowy, co powoduje konieczność ich rozłożenia w czasie na kolejne lata wdrażania Programu. W związku z powyższym nie było możliwe osiągnięcie zakładanych w 2015 r. wielkości wskaźnika zakończenia wdrażania Programu w poszczególnych latach jego realizacji. Z drugiej strony udało się rozpocząć realizację większej liczby zadań niż pierwotnie zakładano. Dokonano w międzyczasie także szeregu kluczowych z tej perspektywy zmian prawnych i organizacyjnych, w tym w szczególności powołania Krajowej Administracji Skarbowej wyposażonej w nowe, z punktu widzenia dotychczasowych struktur resortu finansów, zadania i uprawnienia. Sytuacja ta zrodziła konieczność zmian w harmonogramach realizacji poszczególnych zadań ujętych w Programie, tak aby miały one faktyczne odzwierciedlenie w rzeczywistości, a jednocześnie przyczyniały się do jego realizacji, co jest ich podstawowym celem. Wynikiem tych działań, podejmowanych z inicjatywy Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, są aktualizacje harmonogramów, które logicznie wpisują się w proces zapobiegania i zwalczania przestępczości gospodarczej.

(akta kontroli str. 386-387)

2.8. Jednym z pięciu mierników, za pomocą których dokonuje się oceny efektywności Programu, jest wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia – WS¹⁶ (przy założeniu tendencji rosnącej jego wartości w kolejnych latach). Zgodnie

¹⁶ Wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia (WS) obliczany był jako iloraz sumy wartości mienia pochodzącego z przestępstw gospodarczych (WMOD) oraz wartości mienia zabezpieczonego u podejrzanych w kategorii przestępstw gospodarczych (WMNZ) do wysokości strat spowodowanych przestępstwami w kategorii przestępstw gospodarczych (WSTR) i wyrażony w procentach.

z założeniami Programu, miernik ten miał zostać zmieniony w ramach prac Międzyresortowego Zespołu, w sposób umożliwiający uwzględnienie efektów działania innych służb i organów współpracujących przy odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia wykorzystywany był w niezmienionym kształcie przy sporządzaniu sprawozdań z realizacji Programu oraz działalności Międzyresortowego Zespołu za rok 2016 i 2017. Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor DPP, w tej samej formule zostanie on użyty za 2018 r. Dyrektor DPP wyjaśnił także, że w sprawozdaniu za 2016 r. wskaźnik został określony na poziomie 13,84%. W trakcie weryfikacji danych statystycznych podczas opracowywania „Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 r.” ustalono, że użyto błędnych danych dotyczących wartości mienia odzyskanego, które były podstawą obliczenia tego wskaźnika – po korekcie wartość wskaźnika wyniosła 12,06%. Prawidłowe dane za 2016 r. zostały ujęte w sprawozdaniu za 2017 r. Jednocześnie w dokumencie tym – posługując się tą samą metodologią – wyliczono wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia na poziomie 13,26%.

Przy wyliczaniu wskaźnika WS za lata 2016-2017 korzystano z danych przekazanych przez Komendę Główną Policji, zawartych w Biuletynie Statystycznym Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych KGP za okres styczeń – grudzień 2016 r. i 2017. Dane te, jak wyjaśnił Dyrektor DPP, dotyczyły postępowań zakończonych w ww. okresach.

W wyjaśnieniu w sprawie podejmowanych działań w celu zmodyfikowania wskaźnika WS, o czym mowa jest w Programie, Dyrektor DPP wyjaśnił, że podstawą takiej modyfikacji miała być realizacja zadania nr 1 Stworzenie jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat poniesionych przez budżet Państwa w wyniku przestępczości gospodarczej, którego podmiotem wiodącym w realizacji jest Ministerstwo Finansów. W latach 2016-2018 w resorcie finansów (przy wsparciu Międzynarodowego Funduszu Walutowego) prowadzono prace związane z realizacją projektu „Metodyka szacowania luki VAT z podziałem na sekcje działalności gospodarczej”. Projekt został ukończony w czerwcu 2018 r. i ma on klauzulę niejawności, co uniemożliwia jego wykorzystanie w celu realizacji ww. zadania nr 1 (trwają prace zmierzające do zniesienia klauzuli). Raport końcowy projektu przygotowany przez Ministerstwo Finansów zawiera rekomendację dotyczącą wdrożenia w Krajowej Administracji Skarbowej opracowanej metodyki szacowania poziomu luki VAT z podziałem na sekcje działalności gospodarczej, szacowania luki z częstotliwością trzyletnią, sformalizowania współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym. Ponadto od 2017 r. prowadzone są prace nad projektem „Wdrożenie w Ministerstwie Finansów metodyki szacowania luki podatkowej VAT na poziomie makroekonomicznym”, a od maja 2018 r. trwają prace nad projektem „Metodyka szacowania luki w podatku dochodowym od osób fizycznych”, którego termin ustalono na koniec 2020 r. W ramach zadania nr 1 Ministerstwo Finansów wystąpiło do Komisji Europejskiej o wsparcie techniczne i finansowe na realizację projektów „Metodyka szacowania luki w CIT” i „Metodyka szacowania luki w podatku akcyzowym”, których zakończenie również przewidziano na koniec 2020 r.

Dyrektor DPP podkreślił, że dopiero w momencie zamknięcia tych projektów możliwa będzie realizacja zadania nr 1 Programu. Do tego czasu zmodyfikowanie wskaźnika odzyskiwania mienia jest niemożliwe.

(akta kontroli str. 139-140)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Odnosząc się do kwestii katalogu przestępstw gospodarczych, o których dane są niezbędne do wyliczenia wskaźnika WS, Dyrektor DPP wyjaśnił, że rejestracja przestępstw (z uwzględnieniem wartości odzyskanego mienia, wartości zabezpieczonego mienia i wartości strat w kategorii przestępstw gospodarczych) odbywa się w zasobach KSIP oraz że nie dysponuje innymi danymi w powyższym zakresie (w tym co do zamkniętego katalogu przestępstw gospodarczych).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak wiedzy o kluczowym aspekcie niezbędnym do wyliczenia wskaźnika WS, tj. katalogu przestępstw gospodarczych, w praktyce uniemożliwia – w ramach koordynacji wdrażania Programu – merytoryczną weryfikację danych wykorzystanych do wyliczenia tego wskaźnika i w konsenwencji wyjaśnienie ewentualnej dynamiki zmian jego wartości.

(akta kontroli str. 139-140, 524)

Opis stanu
faktycznego

2.9. Zgodnie z rozdziałem 4.4. Programu, koszty działań zmierzających do jego realizacji ponoszone są w oparciu o własne budżety służb, organów i instytucji zaangażowanych w jego realizację.

2.9.1. Niezależnie od powyższego w latach 2016-2018 na realizację Programu zaplanowano i wydatkowano środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. „Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczaniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym” w części dotyczącej Programu). Wydatki te wyniosły:

1) w 2016 r. – kwota 200 tys. zł przeznaczona została na wykonanie studium koniecznych zmian w systemie informatycznym GIIF w celu przystosowania do przyjmowania danych na rzecz Centralnej Bazy Rachunków, na zakup przez Komendę Główną Policji oprogramowania analitycznego do analizy danych pozyskiwanych z banków, w kontekście zwalczania przestępczości karuzelowej oraz zakup oprogramowania do analizy danych z Krajowego Rejestru Sądowego,

2) w 2017 r. – kwotę 150 tys. zł przeznaczono na następujące przedsięwzięcia:

- zakup przez Centralne Biuro Śledcze Policji dwóch komputerów specjalistycznych, wysokowydajnych stanowisk komputerowych dla Wydziału Analizy Kryminalnej CBŚP z programem operacyjnym oraz oprogramowaniem biurowym,
- realizację przez Centralne Biuro Śledcze Policji – wspólnie z Krajową Administracją Skarbową – komponentu szkoleniowego pn. „Wykorzystanie analizy kryminalnej jako narzędzia wspomagającego przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej”, w ramach którego przeprowadzono dwie edycje szkoleń dla analityków KAS, Policji i Prokuratury,
- zakup przez KAS wysokowydajnych komputerów i oprogramowania w celu wykonywania analizy kryminalnej jako narzędzia wspomagającego przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie, Białymstoku, Rzeszowie, Szczecinie i Katowicach,
- przeprowadzenie specjalistycznego szkolenia dotyczącego wykonywania analizy kryminalnej jako narzędzia wspomagającego przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej z udziałem przedstawicieli Prokuratury Krajowej, funkcjonariuszy Policji oraz pracowników i funkcjonariuszy KAS,

3) w 2018 r. – kwotę 200 tys. zł przeznaczono na realizację wspólnej inicjatywy KAS (podmiot wiodący), Komendy Głównej Policji oraz Komendy Głównej Straży

Granicznej w celu stworzenia, w oparciu o modernizację dostępnych rozwiązań teleinformatycznych, Ogólnopolskiej Bazy Zagrożeń przestępczością podatkową, z możliwością dalszego jej rozwoju i modyfikacji oraz jako platformę do gromadzenia i wymiany informacji między służbami.

(akta kontroli str. 140-141)

2.9.2. Zgodnie z art. 25 ustawy o konfiskacie rozszerzonej na poszczególne lata określone zostały limity wydatków, będące skutkiem finansowym ustawy. Jednocześnie, zgodnie z Oceną Skutków Regulacji (OSR) do projektu ww. ustawy, przewidziane zostały trzy główne kategorie wydatków, tj.:

- związane z utworzeniem i funkcjonowaniem Biura Odzyskiwania Mienia (przewidywano, że łączna liczba funkcjonariuszy w pierwszych latach funkcjonowania Biura powinna wynieść 100 osób. Podkreślono także, iż przyjmując obecną wysokość uposażeń funkcjonariuszy Policji, koszt funkcjonowania Biura powinien wynieść od niespełna 9 mln zł w pierwszych latach, do ok. 40 mln zł po 10 latach);
- związane ze szkoleniem kadr o nowych rozwiązaniach z zakresu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa;
- związane ze wzrostem kosztów funkcjonowania sądów i prokuratur.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że środki finansowe na realizację Programu, opisane w pkt. 8.1. pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa pn. „Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczaniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym” i nie mają związku ze środkami, o których mowa w art. 25 ustawy o konfiskacie rozszerzonej. Jednocześnie podkreślił, że w ramach koordynowania wdrażania Programu nie były monitorowane kwestie związane z wydatkowaniem środków na realizację poszczególnych zadań poza ww. rezerwą celową, ponieważ zapisy rozdziału 4.4 Programu nie nakładały na MSWiA takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 528-529)

2.10. Przedstawiciel MSWiA, zgodnie z decyzją Nr 3 Przewodniczącego *Międzyresortowego Zespołu*, jest członkiem Zespołu zadaniowego do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem.

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MSWiA, zadania postawione do zrealizowania temu Zespołowi dotyczą spraw leżących w bardzo ściśle określonych kompetencjach Prokuratury Krajowej, w związku z czym na kierownika zespołu został wyznaczony Dyrektor Biura Informatyzacji i Analiz Prokuratury Krajowej, jako osoba kompetentna i dająca rękojmię prawidłowej ich realizacji. Prace Zespołu zadaniowego do spraw stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem prowadzone są w ramach Prokuratury Krajowej z uwagi na konieczność znajomości specjalistycznych zagadnień odnoszących się do przepisów wewnętrznych oraz budowy i działania systemów informatycznych Prokuratury. Wyniki prac zespołu zadaniowego prezentowane są członkom Międzyresortowego Zespołu na jego posiedzeniach, a także w pisemnych informacjach Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu.

Natomiast w odniesieniu do powołanego decyzją Nr 1 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z dnia 1 sierpnia 2016 r. (zmienionej decyzją Nr 2 z 19 września 2016 r. oraz decyzją Nr 6 z dnia 21 lipca 2017 r.) Zespołu zadaniowego do spraw przestępczości podatkowej, Sekretarz Stanu w MSWiA poinformował, że przedstawiciel MSWiA czynnie uczestniczy w jego posiedzeniach.

Wyniki prac Zespołu zadaniowego prezentowane są członkom Międzyresortowego Zespołu na posiedzeniach oraz Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu w pisemnych informacjach przekazywanych do MSWiA.

(akta kontroli str. 386)

2.11. W pierwotnym Planie działań Programu, MSWiA zostało ujęte jako podmiot wiodący (samodzielnie bądź w zakresie swojej właściwości) do realizacji następujących zadań:

- nr 2 *Utworzenie rejestru zwiększającego bezpieczeństwo funkcjonowania rynku finansowego w zakresie informacji o rachunkach bankowych, umowach ubezpieczeń z elementami inwestycyjnymi, a także innych produktach służących gromadzeniu, przechowywaniu lub inwestowaniu środków finansowych oraz zapewnienie dostępu do niego organom ścigania i innym właściwym podmiotom,*
- nr 12 *Przeprowadzenie oceny skuteczności struktur organizacyjnych dedykowanych przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości gospodarczej, w szczególności w odniesieniu do przestępstw skarbowych, wraz z przygotowaniem propozycji ewentualnych zmian legislacyjnych w niniejszym zakresie,*
- nr 13 *Wzmocnienie współpracy w ramach Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości transgranicznej w odniesieniu do uwzględnionych w nim obszarów przestępczości gospodarczej,*
- nr 22 *Przygotowanie zmian prawnych umożliwiających zaangażowanym służbom i instytucjom podniesienie skuteczności wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw.*

W trakcie prac związanych z opracowaniem harmonogramów realizacji poszczególnych zadań podmioty biorące udział w realizacji Programu przedstawiły swoje propozycje dotyczące ich kształtu (tj. zadań, terminów realizacji, podmiotów wiodących i współpracujących).

Propozycje złożone przez Ministra Finansów dotyczyły następujących kwestii dotyczących harmonogramów realizacji niżej wymienionych zadań:

- nr 2 – wpisanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej jako podmiotu wiodącego, a MSWiA jako podmiotu współpracującego w jego realizacji,
- nr 12 – przejęcie przez Ministerstwo Finansów roli podmiotu wiodącego oraz wpisanie *Zespołu zadaniowego do spraw przestępczości podatkowej* jako podmiotu współpracującego,
- nr 22 – bez zmian podmiotów wiodących, dopisanie Ministerstwa Sprawiedliwości.

Odnosnie harmonogramu realizacji zadania nr 13 (w jego zakresie, z uwagi na tożsamą problematykę, realizowane jest zadanie nr 21) Policja wniosła o przejęcie roli podmiotu wiodącego.

Przedstawione propozycje kształtu poszczególnych harmonogramów realizacji zadań ujętych w Programie zostały przesłane przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do jego członków celem akceptacji lub zgłoszenia ewentualnych uwag i zostały uzgodnione w zaproponowanym kształcie w grudniu 2016 r.

W efekcie zaproponowanych ww. zmian MSWiA pełniło funkcję podmiotu wiodącego – wspólnie z Ministerstwem Finansów – w zakresie swojej właściwości, tylko w realizacji zadania nr 22. Jak podkreślił w wyjaśnieniach Sekretarz Stanu

w MSWiA, realizacja tego zadania ze strony MSWiA miała charakter szeregu spotkań roboczych z przedstawicielami Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, mających na celu:

- umożliwienie zaangażowanym służbom i instytucjom skutecznej wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw,
- poprawienie efektywności mechanizmów służących pozbawiania sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych,
- implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej.

Efektom podjętych działań, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MSWiA, było uchwalenie 23 marca 2017 r. ustawy o konfiskacie rozszerzonej, która umożliwia zwiększenie możliwości prowadzenia kontroli operacyjnej przez właściwe służby w odniesieniu do przestępczości o charakterze ekonomicznym, jak również pozyskiwanie i wymianę informacji, w tym na etapie prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jak podkreślił w złożonych wyjaśnieniach Dyrektor DPP, ustawą tą wprowadzono do polskiego prawa materialnego, procesowego i wykonawczego zmiany poprawiające efektywność mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych. Ustawa ta wprowadziła także mechanizm tzw. konfiskaty rozszerzonej, którego podstawę stanowi zastosowanie zespołu domniemań prawnych, których skutkiem jest przerzucenie ciężaru dowodu.

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP, problematyka realizacji zadania nr 22 omawiana była na bieżąco podczas posiedzeń Międzyresortowego Zespołu, a MSWiA nie przekazywało jego członkom pisemnych sprawozdań o stanie zaawansowania prac nad tym zadaniem.

Odnosząc się do kwestii sposobu koordynacji realizacji zadania nr 22, w tym przepływu informacji pomiędzy MSWiA a podmiotami współpracującymi Sekretarz Stanu w MSWiA podkreślił w wyjaśnieniu, że realizacja tego harmonogramu ze strony MSWiA miała formę udziału w szeregu spotkań roboczych z przedstawicielami Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. W tym celu, z uwagi na brak takiej potrzeby, nie ustalono szczegółowych sposobów koordynacji oraz przepływu informacji w tym zakresie. W ocenie Sekretarza Stanu w MSWiA, przyjęta formuła współpracy okazała się prawidłowa i wystarczająca, czego dowodem było uchwalenie 23 marca 2017 r. ustawy konfiskacie rozszerzonej.

(akta kontroli str. 130-136, 141-143, 369-377, 388-389)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA wykonywał – w imieniu Rady Ministrów – zadania związane z koordynacją Programu. Zadania te realizował przy pomocy Międzyresortowego Zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji Programu. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu utworzył także cztery zespoły zadaniowe, które zgodnie z założeniami Programu powoływane są w sprawach wieloaspektowych wymagających zaangażowania przedstawicieli wielu podmiotów.

Dla każdego z 25 zadań określonych w Planie działań Programu ustalony został harmonogram oraz podmiot wiodący w jego realizacji. Wyniki kontroli wykazały, że według stanu na 31 grudnia 2018 r. na etapie realizacji znajdowało się 17 zadań.

W wyniku zmian wprowadzonych na etapie uzgodnień harmonogramu realizacji Planu działań Programu, MSWiA zostało wyznaczone jako podmiot wiodący w realizacji jednego zadania, tj. nr 22. Zostało ono zrealizowane w 2017 r. poprzez przygotowanie projektu, uchwalonej 23 marca 2017 r., ustawy o konfiskacie rozszerzonej.

Ocena efektywności Programu dokonywana jest za pomocą pięciu mierników, z których jednym jest wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia. NIK zwraca uwagę, że brak wiedzy o kluczowym aspekcie niezbędnym do wyliczenia tego wskaźnika, tj. katalogu przestępstw gospodarczych, w praktyce uniemożliwia – w ramach koordynacji wdrażania Programu – merytoryczną weryfikację danych wykorzystanych do jego wyliczenia i w konsekwencji wyjaśnienie ewentualnej dynamiki zmian wartości tego wskaźnika.

IV. Uwagi i wnioski

Mając na uwadze zaprezentowane ustalenia kontroli dotyczące realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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, dnia 2/... marca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska



.....
podpis