



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KPB.410.004.04.2018

Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/037 – Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości ¹ od dnia 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i organizacja procesu 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	Art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W przypadku kontroli sądów wyłączeniu podlega więc kontrola działalności orzeczniczej, co stanowi wyraz poszanowania powyżej zasady. Z tego względu kontrola NIK nie obejmowała sądów powszechnych. Przedmiot kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości podlegał także znacznemu ograniczeniu, ponieważ postanowienia, których przedmiotem jest zabezpieczenie majątkowe i orzeczenia w przedmiocie przepadku korzyści majątkowej, bądź jej równowartości, są indywidualnymi decyzjami procesowymi ² .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Lata 2016-2018, do dnia 31 stycznia 2019 r. Badaniem mogły zostać objęte dane z okresu wcześniejszego, jeżeli miały one wpływ na realizację zadań w latach objętych kontrolą Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Magdalena Markowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/67/2018 z 1 października 2018 r. 2. Beata Wachowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/68/2018 z 1 października 2018 r. 3. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/78/2018 z 9 listopada 2018 r. 4. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/82/2018 z 30 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1-10)

¹ W dniu 4 marca 2016 r. Minister Sprawiedliwości został powołany do sprawowania urzędu Prokuratora Generalnego na mocy art. 1 § 1 zdanie 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2018 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.).

² Decyzja procesowa – rozstrzygnięcie określonej kwestii prawnej w postępowaniu, będące przejawem władztwa procesowego. W zależności od treści, wiąże uczestników postępowania, a w niektórych sytuacjach inne organy procesowe.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Sprawiedliwości podejmował w zakresie swojej właściwości działania przede wszystkim o charakterze legislacyjnym, zmierzające do poprawy efektywności mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw i korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych. W okresie objętym kontrolą Minister nie korzystał jednak z innych, pozostających w jego dyspozycji instrumentów pozwalających na dokonanie oceny faktycznej efektywności i poprawę procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, system pozyskiwania i przetwarzania ww. danych zapewniał realizację ustawowych zadań przez podmioty w nim uczestniczące. Prowadzone w Ministerstwie prace legislacyjne pozwoliły na stworzenie mechanizmów pozwalających na skuteczną identyfikację, zabezpieczanie i orzekanie przepadku mienia pochodzącego z przestępstw. Wprowadzone w kontrolowanym okresie rozwiązania prawne zawarte w ustawie z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁵ spowodowały istotne zmiany w funkcjonowaniu instytucji przepadku. Stanowiły one implementację do polskiego porządku prawnego Dyrektywy nr 2014/42/UE, jak również dają podstawę do właściwej reakcji państwa na przestępstwa, których skutkiem (motywacją) jest osiągnięcie zysku. Wspomniana nowelizacja przepisów Kodeksu karnego rozszerzyła możliwości stosowania instytucji przepadku, w szczególności przez możliwość orzeczenia przepadku przedsiębiorstwa służącego do popełnienia przestępstwa, choćby nie stanowiło własności sprawcy; rozszerzenie granic czasowych i przedmiotowych przepadku korzyści pochodzących z przestępstwa - domniemanie przestępczego pochodzenia mienia nabytego w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa, możliwość ustanowienia przez prokuratora zarządu przymusowego przedsiębiorstwa już w toku postępowania przygotowawczego oraz instytucję domniemania prawnego pozwalającą także na zastosowanie przepadku mienia wobec osoby trzeciej, której oskarżony przekazał majątek.

Gromadzone w MS informacje dotyczące wykorzystania środka w postaci przepadku mienia były niepełne. Informacje dotyczące przypadków orzeczonych przy prawomocnych skazaniach dorosłych były bardzo ogólne, nie zawierały m.in. konkretnych artykułów, czy paragrafów Kodeksu karnego będących podstawą orzeczenia przepadku. W kartach karnych nie wskazywano także kwot zasądzonych przypadków. W ocenie NIK powyższe informacje mają zasadnicze znaczenie dla analiz i ocen zarówno efektów nowelizacji Kodeksu karnego, jak również nie gwarantują monitorowania przez sądy stosowania instytucji przepadku.

W celu zapewnienia skutecznego wypełniania przez podległe lub nadzorowane organy i jednostki organizacyjne zadań dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny zawarł w dniu 15 września 2009 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Finansów porozumienie w sprawie współpracy. NIK zauważa jednak, że postanowienia porozumienia nie były przez Ministra Sprawiedliwości realizowane, a pomimo zmian prawnych (rozdzielenie urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości) porozumienie to nie zostało zmienione ani uchylone.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 768.

Minister Sprawiedliwości nie pełnił wiodącej roli w realizacji priorytetów *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2010*. Uczestniczył natomiast w przygotowaniu metodyki dotyczącej zabezpieczeń majątkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizacja procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw przez Ministra Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (lata 2016-2018) Ministerstwo Sprawiedliwości prowadziło działania legislacyjne związane z zagadnieniami ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw m.in.:

- 1) w latach 2016 - 2017 w ramach ustawy wprowadzającej tzw. konfiskatę rozszerzoną oraz implementującą dyrektywę 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej⁷. Działania zakończyły się wprowadzeniem w życie z dniem 27 kwietnia 2017 r. ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁸;
- 2) w grudniu 2018 r. nad ustawą o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁹. Rozwiązania przyjęte w projektowanej ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zmierzały do zwiększania efektywności narzędzi służących do wymierzenia sankcji podmiotom zbiorowym, zwłaszcza w przypadku zwalczania poważnej przestępczości gospodarczej i skarbowej. Potrzebę realizacji powyższego celu uzasadniała dotychczasowa praktyka, która wskazywała na znikomą efektywność przyjętego obecnie ustroju odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Efektywność regulacji odnoszących się do odpowiedzialności osób prawnych (podmiotów zbiorowych) ma istotne znaczenie z uwagi na zobowiązania międzynarodowe wynikające z wiążących Polskę instrumentów prawnych Unii Europejskiej, Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).
- 3) w 2016 r. opracowany został wstępny projekt ustawy o przepadku mienia w związku z popełnieniem niektórych czynów zabronionych. W związku ze stwierdzeniem potrzeby kompleksowego uregulowania w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty in rem, projekt ten został wyodrębniony z projektu implementującego dyrektywę 2014/42/UE i wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 120¹⁰. Jako przyczynę i potrzebę uregulowania rozwiązań wskazano brak wystarczającej efektywności środków służących pozbawianiu sprawców korzyści pochodzących

⁶ 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.

⁷ Dz. Urz. UE L127 z 2014 r.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 768

⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062>; 10 stycznia 2019 r. projekt ustawy wpłynął do Sejmu.

¹⁰ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r28460725485>, Projekt ustawy o przepadku mienia w związku z popełnieniem niektórych czynów zabronionych; w styczniu 2019 r. ustawa (pod zmienioną nazwą „o przeciwdziałaniu wykorzystaniu składników mienia do popełnienia czynów zabronionych”) analizowana była pod kątem jej zgodności z instytucją przepadku rozszerzonego i praktyką jego stosowania.

z przestępstwa, w szczególności w odniesieniu do mienia znajdującego się w faktycznym posiadaniu sprawców najpoważniejszych przestępstw, którego formalnymi właścicielami są osoby trzecie.

(akta kontroli str.14-15, 27-89, 179, 186-188)

Projekt ustawy implementującej dyrektywę 2014/42/UE został opracowany na początku 2016 r., a prace nad nim były poprzedzone analizą obowiązujących przepisów pod kątem ich zgodności z wymaganiami prawa UE¹¹. Państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia do dnia 4 października 2016 r. (art. 12 ust. 1 dyrektywy) przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy¹².

W ocenie MS polskie przepisy w znaczącej części odpowiadały wymogom stawianym przez dyrektywę jeszcze przed jej ostatecznym przyjęciem. Z tego względu została dokonana notyfikacja częściowej implementacji dyrektywy.

Minister Sprawiedliwości¹³ wyjaśnił, że opóźnienie w pełnym wdrożeniu dyrektywy nie skutkowało istotnym ograniczeniem możliwości orzekania przypadku mienia pochodzącego z przestępstwa. Procedowanie wskazanego powyżej projektu ustawy było zgodne z obowiązującymi regulacjami proceduralnymi i nie wiązało się ze sporządzaniem odrębnych harmonogramów prac legislacyjnych.

Podstawowe zmiany wymagane dyrektywą dotyczące usprawnienia mechanizmu przypadku mienia pochodzącego z przestępstwa wprowadzone do polskiego prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego zostały zawarte w ustawie z dnia 23 marca 2017 r o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Najistotniejsze zmiany wynikające z uchwalenia wskazanej ustawy stanowiło uregulowanie kwestii:

- konfiskaty rozszerzonej - obejmujące przeniesienie ciężaru dowodu legalnego pochodzenia mienia i możliwość zastosowania nie tylko wobec sprawców osiągających z przestępstwa korzyść znacznej wartości, ale także wobec sprawców innych poważnych przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica jest nie niższa niż 5 lat,
- konfiskaty przedsiębiorstwa, jako narzędzia popełnienia przestępstwa,
- konfiskaty przedsiębiorstwa należącego do osoby trzeciej – obejmujące wprowadzenie możliwości orzeczenia przypadku przedsiębiorstwa, chociażby nie stanowiło własności sprawcy, jeżeli jego właściciel lub inna osoba uprawniona na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach wiedziały lub godziły się, że może ono służyć lub być przeznaczone do popełnienia przestępstwa,
- konfiskaty bez wyroku skazującego - obejmujące wprowadzenie możliwości orzeczenia przypadku w razie umorzenia postępowania o poważne przestępstwo z przyczyn formalnych (śmierć oskarżonego, niewykrycie sprawcy,

¹¹ M.in. w 2016 r. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości sporządził ekspertyzę zatytułowaną „Propozycja rozwiązań implementacyjnych związanych z dyrektywą 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 popełnienia przestępstwa w Unii Europejskiej z uwzględnieniem opisu sposobu implementacji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej”. Ekspertyza ta zawierała pogłębioną analizę ówczesnych regulacji krajowych i identyfikowała obszary wymagające uzupełnienia, w celu osiągnięcia pełnej zgodności z prawem UE. Istotnym elementem ekspertyzy było przedstawienie sposobu uregulowania wskazanych kwestii w innych państwach członkowskich UE.

¹² Sprostowanie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L138 z-2014 e, s. 114),

¹³ Zgodnie z udzielonym upoważnieniem z dnia 3 lutego 2016 r. do podpisania dokumentów i wyjaśnień w imieniu Ministra Sprawiedliwości upoważniony został Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości.

jego niepoczytalność albo przedawnienie karalności), a także w razie zawieszenia postępowania z uwagi na chorobę lub ucieczkę sprawcy, w takim przypadku własność mienia zabezpieczonego na poczet przepadku będzie mogła przejść na Skarb Państwa,

- skutecznego zabezpieczenia mienia zagrożonego przepadkiem – obejmujące m.in. zabezpieczenie przepadku przedsiębiorstwa przez ustanowienie przymusowego zarządu, jak również rozszerzenie podstaw stosowania zabezpieczenia.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że na szczególną uwagę zasługują zmiany podstaw i sposobów stosowania zabezpieczenia grożącego przepadku. Sprawność mechanizmu pozbawiania sprawców korzyści z przestępstwa jest bowiem w dużej mierze pochodną efektywności działań zabezpieczających takie mienie, które są podejmowane na najwcześniejszych etapach postępowania karnego. Wprowadzone w wyniku wejścia w życie przywołanej ustawy rozwiązania umożliwiają takie działanie, co znajduje odzwierciedlenie w rosnącej liczbie oraz wartości zabezpieczeń.

(akta kontroli str.176-178, 526-527, 529-560, 563-568)

Ministerstwo Sprawiedliwości zgodnie ze swoimi kompetencjami prowadziło prace legislacyjne w celu zapewnienia należytego zarządu nad zabezpieczonym mieniem do celów późniejszej konfiskaty.

W związku z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2014/42/UE wprowadzono przymusowy zarząd przedsiębiorstwa, jako środek zabezpieczenia majątkowego. Zgodnie z art. 292a kpk środek ten łączy się z wyznaczeniem zarządcy spośród osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego, co odpowiada wymogom przepisu dyrektywy. Wprowadzony mechanizm zmierza do ochrony ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa, a tym samym utrzymania jego wartości oraz dalszego wykonywania przez to przedsiębiorstwo funkcji gospodarczych i społecznych.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że w toku prac nad projektem ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw nie rozważano możliwości powołania nowych, scentralizowanych struktur służących zarządzaniu zabezpieczonym mieniem pochodzącym z przestępstwa. Rozwiązanie takie, choć spotykane w niektórych państwach europejskich, nie zapewniłoby wzrostu efektywności systemu przepadku adekwatnego do kosztów, jakie należałoby ponieść na utworzenie takiego organu centralnego. Również w toku konsultacji projektu ustawy nie były sygnalizowane problemy z funkcjonowaniem dotychczasowego, zdecentralizowanego modelu zarządzania zabezpieczonym mieniem. W projekcie ustawy przewidziano natomiast znaczące zwiększenie nakładów na działania służące wykryciu mienia mogącego podlegać przepadkowi, które prowadzi Policja, ponieważ sprawność mechanizmu pozbawiania sprawców korzyści z przestępstwa jest w dużej mierze pochodną efektywności działań zabezpieczających takie mienie, które są podejmowane na najwcześniejszych etapach postępowania karnego.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że wobec opcjonalnego charakteru normy zawartej w art. 10 ust 3 dyrektywy („Państwa członkowskie rozważą zasadność podjęcia środków,...”) projekt ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw nie zawierał regulacji umożliwiającej wykorzystanie skonfiskowanego mienia w interesie publicznym lub do celów społecznych. Za wystarczający uznano istniejący art 188 § 6 kkw, zgodnie z którym przejęte przedmioty o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej spienięża się, gdy wskazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków państwowe muzeum,

biblioteka lub archiwum nie wyrażą zgody na ich nieodpłatne nabycie. Dalej idące rozwiązania nie zostały wprowadzone.

Dyrektor zaznaczył, że obowiązujące w Polsce regulacje prawne umożliwiają wykorzystanie skonfiskowanego mienia w interesie publicznym lub do celów społecznych. W szczególności art. 188 § 6 Kodeksu karnego wykonawczego przewiduje obowiązek nieodpłatnego przekazania przejętych przedmiotów o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej do państwowego muzeum, biblioteki lub archiwum. Spieniężenie takich przedmiotów może się odbyć jedynie, gdy wskazane podmioty nie będą zainteresowane przejęciem tego mienia. Z tych względów nie było konieczne przyjmowanie nowych regulacji w omawianym zakresie.

(akta kontroli str.18-19, 178-179)

Minister Sprawiedliwości nie wymienił innych celów prowadzonej polityki prawnokarnej (konkretnych działań i rekomendacji mających służyć realizacji tych celów), poza celami określonymi w rządowych dokumentach strategicznych, tj. strategii „Sprawne Państwo 2020”¹⁴ oraz rządowym Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020¹⁵.

Minister Sprawiedliwości założył istotną zmianę polityki karnej w obszarze bezpieczeństwa i reformy wymiaru sprawiedliwości, a założenia tej polityki ujął w dokumencie *Program Reform „Sprawiedliwości i bezpieczeństwo”*¹⁶ opublikowanym w kwietniu 2018 r. Jednym z kluczowych elementów tego Programu są kwestie związane z walką z przestępczością gospodarczą. Program zakłada m.in. wprowadzenie wyższych kar za przestępstwo łapownictwa, zwiększenie efektywności ścigania fałszerzy faktur oraz skuteczną walkę z przestępstwami związanymi z przetargami publicznymi.

Minister Sprawiedliwości wskazał także rządowy Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020, gdzie wprowadzone rozwiązania mają na celu m.in. zwiększenie wpływów podatkowych. W grudniu 2018 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości trwały także prace nad reformą procedury karnej, której efektem ma być usprawnienie ścigania przestępstw, w tym też gospodarczych.

(akta kontroli str.17-18, 105-106)

W kontrolowanym okresie Ministerstwo Sprawiedliwości nie sporządzało sprawozdań dotyczących funkcjonowania systemu odzyskiwania mienia, które byłyby kierowane do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

(akta kontroli str.179-180)

Z przekazanych NIK informacji wynikało, że Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadzało we współpracy z Prokuraturą Krajową liczne analizy w ramach bieżących prac nad wprowadzanymi, w ramach Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015- 2020, zmianami legislacyjnymi. Analizy te były elementem stałych kontaktów roboczych z przedstawicielami Prokuratury Krajowej, a ich efektem podjęte przez Ministerstwo Sprawiedliwości prace legislacyjne i koncepcyjne w obszarze przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.

¹⁴ Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

¹⁵ Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 (M.P. poz. 1069).

¹⁶ <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,10881,program-reform-sprawiedliwosc-i-bezpieczenstwo.html> – odczyt 17 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str.19, 105)

Z informacji przekazanych przez Ministerstwo wynikało, że podstawowym obszarem analiz oceny efektywności systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw były rozwiązania prawne i organizacyjne w innych państwach. Związane to było z prowadzonymi w okresie objętym kontrolą pracami nad implementacją do krajowego porządku prawnego regulacji materialnoprawnych¹⁷ oraz negocjacjami nowych rozwiązań proceduralnych¹⁸ przyjmowanych na forum Unii Europejskiej. Analiza dokonywana była na podstawie dokumentów i informacji zebranych od państw członkowskich UE, w tym Polski, jak również innych danych (np. z Europolu). Dokumenty te, uzupełnione o aktualne dane statystyczne, stanowiły istotną podstawę opracowywania propozycji legislacyjnych oraz materiałów informacyjnych na poziomie krajowym. Były one szczególnie przydatne na etapie opracowywania ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

(akta kontroli str.175-176)

Ministerstwo Sprawiedliwości nie otrzymywało z sądów powszechnych informacji, dotyczących problemów lub zmian legislacyjnych regulacji dotyczących odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało sądom apelacyjnym do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny i niektórych innych implementującej dyrektywę 2014/42/UE. Przedstawione uwagi dotyczyły jednak szczegółowych rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych w projekcie, a nie kwestii systemowych. Nie zawierały one również propozycji wprowadzenia konkretnych rozwiązań legislacyjnych.

(akta kontroli str.180)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo Sprawiedliwości, zgodnie ze swoimi kompetencjami prowadziło działania legislacyjne w celu zapewnienia efektywnego ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. W tym celu wykorzystywało dostępne analizy i informacje Prokuratury Krajowej, Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości oraz instytucji Unii Europejskiej.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej. W toku opracowywania propozycji zmian legislacyjnych wdrażających prawo UE, posługiwano się przede wszystkim informacjami zgromadzonymi w toku prac nad Dyrektywą 2014/42/UE. Zostały one zawarte w dokumencie Sekretariatu Generalnego Rady UE nr 12219/12 (2012/0036 (COD)).

¹⁸ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty (COM/2016/0819 final). W ramach opracowywania stanowiska wobec nowych przepisów regulujących wzajemne uznawanie nakazów zabezpieczenia i przypadku wykorzystywano dane zgromadzone w analizie sporządzonej przez Komisję Europejską – dokumencie SWD/2016/0468 final – stanowiącym ocenę skutków regulacji projektowanego rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty (Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the mutual recognition of freezing and confiscation orders 2016/0412 (COD)).

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

Opis stanu faktycznego

Minister Sprawiedliwości nie posiadał informacji, co do: uwarunkowań organizacyjno-prawnych i technicznych przyjętych w sądach powszechnych mających na celu zapewnienie sprawności i szybkości ustaleń majątkowych w prowadzonych postępowaniach; procedur wewnętrznych stosowanych w przedmiocie ujawniania mienia zagrożonego przypadkiem; efektywności i sprawności systemu zlecania zapytań dotyczących ustaleń majątkowych (w tym umożliwienia ustalenia osoby uzyskującej dane, ich rodzaju oraz czasu, w którym informacje te zostały udostępnione); zapewnienia bezpieczeństwa nadawania uprawnień (czy osoby kierujące zapytania posiadają stosowne uprawnienia, czy informacje są przekazywane na żądanie właściwej komórki organizacyjnej); sposobu ustanowienia i zorganizowania zarządu nad zabezpieczonym mieniem do celów późniejszej konfiskaty (zapewnienia: rzetelnej wyceny zabezpieczonego mienia, zabezpieczenia mienia przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, współpracy z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują zabezpieczonym mieniem, ochrony zabezpieczonego mienia).

Argumentując brak powyższych informacji Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedmiotowe pytania, ponieważ nie dysponuje, a także nie gromadzi wnioskowanych danych. Wskazał, że powyższe pytania powinny być skierowane do właściwych jednostek sądownictwa powszechnego.

(akta kontroli str. 516-517)

Z informacji przekazanych przez prezesów sądów apelacyjnych wynikało, że:

- 1) przy rozpoznawaniu spraw sądowych, informacje dotyczące posiadanego przez osobę podejrzaną/oskarżoną mienia, składy orzekające czerpią z przedstawionych akt sprawy przez prokuratora, który ma obowiązek ustalenia sytuacji materialnej osób oskarżonych. W razie potrzeby sądy zwracają się do odpowiednich instytucji prowadzących stosowne rejestry¹⁹;
- 2) w sądach nie są gromadzone informacje na temat odzyskanego mienia i kosztów postępowania. Ponadto nie jest przedmiotem analizy efektywność prowadzonych postępowań;
- 3) przedstawione przez prokuratora dane, dotyczące sytuacji majątkowej oskarżonego są integralną częścią akt sprawy i w związku z tym dane te podlegają tym samym ogólnym zasadom bezpieczeństwa i organizacji pracy, co informacje pozostałej części akt. W sądach nie określono odrębnych zasad bezpieczeństwa i organizacji dla danych i informacji dotyczących posiadanego mienia przez osoby podejrzone.

(akta kontroli str.20-21, 24-26)

W 2016 z wnioskiem o zgodę do Ministra Sprawiedliwości na wielokrotne, nieograniczone w czasie wyszukiwanie w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych

¹⁹ np.: Krajowy Rejestr Sądowy, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Centralna Ewidencja Działalności Gospodarczej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Wydziały Ksiąg Wieczystych / Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych, Urzędy Skarbowe, Urzędy Miasta, Starostwa Powiatowe, PESEL-SAD e-Dochody, Polski Rejestr Statków, Rejestr Cywilnych Statków Powietrznych.

za pośrednictwem systemu teleinformatycznego zwróciły się trzy sądy powszechne²⁰, w 2017 r. nie wystąpiły takie wnioski, natomiast w 2018 r. o zgodę wystąpiły kolejne trzy sądy²¹. Przed okresem objętym kontrolą zgodę na wielokrotne, nieograniczone w czasie wyszukiwanie ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych otrzymało i posiadało w okresie objętym kontrolą siedem sądów²².

Minister Sprawiedliwości oświadczył, że wpływające do Centralnej Informacji²³ zapytania realizowane były zgodnie z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁴. Nie zidentyfikował przypadków przekazywania sądom danych dotyczących majątku podejrzanego/oskarżonego przez instytucje prowadzące rejestry, zbiory i ewidencje ze znaczną zwłoką (tj. powyżej miesiąca).

(akta kontroli str. 514-515)

Minister Sprawiedliwości nie posiadał wiedzy, czy w okresie objętym kontrolą sądy kierujące wnioski i zapytania dotyczące ustaleń majątkowych, do instytucji prowadzących rejestry, zbiory i ewidencje²⁵, spotykały się z kwestionowaniem uprawnienia do otrzymania żądanych danych.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, sądy kierowały do Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych, Krajowego Rejestru Sądowego oraz Ksiąg Wieczystych zapytania, w sprawie udzielenia informacji odnośnie wyszukania ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych oraz odnośnie statusu osoby fizycznej lub osoby prawnej w podmiotach wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego. Centralna Informacja udzieliła pisemnych informacji z Krajowego Rejestru Sądowego oraz Ksiąg Wieczystych dotyczących majątku podejrzanego. Centralna Informacja nie posiada narzędzi pozwalających zweryfikować, które i ile sądów zwróciło się z wnioskiem w sprawach związanych z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstw.

(akta kontroli str.513-514)

Zgodnie z art. 37g § 1 pkt 1-3 ustawy o ustroju sądów powszechnych²⁶ (dalej: usp) Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego dokonuje oceny informacji rocznych o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych; kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia.

Ministerstwo nie dysponowało danymi, czy w ramach czynności wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanych przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego, określonego w art. 37b usp przeprowadzano w sądach wizytacje i lustracje w przedmiocie ujawniania i zabezpieczania mienia

²⁰ Sąd Okręgowy w Szczecinie, Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej, Sąd Rejonowy w Kielcach

²¹ Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim, Sąd Rejonowy dla Krakowa- Podgórze w Krakowie (w grudniu 2018 r. wniosek był trakcie realizacji), Sąd Rejonowy w Grodzisku Mazowieckim (w grudniu 2018 r. wniosek był w trakcie realizacji)

²² Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, Sąd Rejonowy dla Krakowa- Śródmieścia w Krakowie, Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, Sąd Rejonowy w Lublinie, Sąd Rejonowy w Olsztynie, Sąd Rejonowy w Opolu.

²³ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.) Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego jest komórką organizacyjną MS składającą się z centrali oraz oddziałów działających przy sądach rejestrowych.

²⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).

²⁵ W szczególności Centralną Ewidencję Ludności (CEL), Krajowy Rejestr Sądowy (KRS), Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców (CEPiK), Krajowy System Identyfikacji Policijnej (KSIP), Bazę Głównego Urzędu Geografii i Kartografii (GUGiK) oraz Nowe Księgi Wieczyste (NKW).

²⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 52).

pochodzącego z przestępstw (w szczególności postanowień o zabezpieczeniu majątkowym)²⁷.

Problematyka usprawnienia procesu konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa, a także kwestie ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw nie były ujmowane w ustalanych przez Ministra Sprawiedliwości ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego na lata 2016-2018.

Minister wyjaśnił, że kwestie konfiskaty mienia należą do sfery orzeczniczej sądów, na którą Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego sądów wpływu nie ma i mieć nie może. Ujawnianie, zabezpieczanie i odzyskiwanie mienia to działania, które znajdują się poza nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Tym samym należy podkreślić, że Minister Sprawiedliwości nie ma żadnych kompetencji w kwestii zapewnienia efektywnego ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia. Minister Sprawiedliwości, podejmował jedynie działania legislacyjne mające na celu stworzenie takich instrumentów prawnych, które umożliwiałyby efektywne ujawnianie, zabezpieczanie i odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.

(akta kontroli str.15, 104-105, 656-657)

Zgodnie z art. 41b § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku dotyczących działalności sądu jest prezes sądu. Jeżeli skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu okręgowego i sądu rejonowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu okręgowego. Jeżeli skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu apelacyjnego i sądu okręgowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu apelacyjnego. W myśl art. 41c § 1 usp skarga dotycząca działalności sądów, skierowana do innych organów władzy publicznej, podlega przekazaniu do rozpatrzenia organom, o których mowa w art 41b § 1-3 usp.

W 2017 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęła jedna skarga na zajęcie kwoty pieniężnej na poczet zabezpieczenia majątkowego. Na skargę udzielono odpowiedzi, informując o braku uprawnień do oceny orzeczeń sądowych.

Dyrektor Biura Ministra²⁸ poinformował, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie prowadzi się ewidencji na tyle szczegółowej, aby można wskazać, czy wpłynęły skargi o tak szczegółowej tematyce. Biuro Ministra nie podejmowało działań w ramach nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i rozpoznawaniem skarg dotyczących przypadku przedmiotów i korzyści majątkowych.

Minister wyjaśnił, że do rozpoznania wszelkich wniosków natury procesowej wyłącznie właściwy jest sąd, przed którym toczy się postępowanie w sprawie. Wobec braku uprawnień do merytorycznego rozpatrywania skarg na działalność sądów, Ministerstwo nie prowadzi odrębnych rejestrów dla skarg dotyczących zabezpieczenia i konfiskaty mienia.

(akta kontroli str. 21-22, 656)

²⁷ zgodnie z § 19 pkt 1 obowiązującego w Ministerstwie Sprawiedliwości regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 199/18/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. (poz. 187 ze zm.) prowadzenie spraw w ramach sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych z zastrzeżeniem § 21 pkt 1 i § 24 pkt 1 należy do Departamentu Nadzoru Administracyjnego.

²⁸ Zgodnie z §32 pkt 15 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, koordynowanie załatwiania skarg, wniosków i petycji, ich ewidencjonowanie oraz rozpatrywanie w zakresie nienależącym do właściwości innych komórek organizacyjnych należy do Biura Ministra.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadziło statystyk dotyczących wartości skutecznie wykonanych orzeczeń o przepadku, w tym w odniesieniu do globalnych wskaźników. Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiadało danych umożliwiających skalkulowanie kwoty odzyskanych środków pochodzących z działalności przestępczej w porównaniu z szacowanym przychodem z działalności przestępczej w Polsce w latach 2014-2018 oraz oceny czy kwoty odzyskanych środków pochodzących z działalności przestępczej nie pozostawały w rażącej dysproporcji do szacowanych dochodów, jakie generowała działalność przestępcza w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str.19-20)

Z przekazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości danych statystycznych dotyczących prawomocnie skazanych osób dorosłych, wobec których orzeczono przepadek przedmiotów i przepadek korzyści majątkowych wynikało, że w 2014 r. wobec 19 545 osób skazanych orzeczono przepadek przedmiotów, a wobec 3 958 przepadek korzyści majątkowych, w 2015 r. liczby te znacząco spadły i wyniosły odpowiednio 11 544 i 1 688, natomiast w 2016 r.: 14 053 i 1 848. W 2017 r. przepadek przedmiotów orzeczono wobec 12 922 skazanych, a przepadek korzyści majątkowych u 1 198 osób²⁹.

Ministerstwo nie dysponowało danymi liczby osób osadzonych i skazanych, wobec których orzeczono przepadek przedmiotów (według podziału na art. 44 § 1, art. 44 § 2, art. 44§4, art. 299 § 7, art. 316 kk) i korzyści majątkowych (według podziału na art. 45, art. 45 § 2, art. 45 § 3 i 5, art. 45a, art. 46, art. 47 kk, art. 70 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, art. 33 kks) oraz nie gromadziło danych dotyczących skutecznie wykonanych orzeczeń o przepadku, zabezpieczenia mienia i liczby spraw prowadzonych w zakresie przepadku przedmiotów: przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa (art. 44 §1 kk), przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa (art. 44 §2kk), przepadek równowartości przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa lub przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa (art. 44 §4kk), przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio albo pośrednio z przestępstwa prania brudnych pieniędzy, a także korzyści z tego przestępstwa lub ich równowartość (art. 299 §7 kk), przepadek sfalszowanych pieniędzy, dokumentów i znaków wartościowych (art. 316 kk).

Według danych statystycznych Prokuratury Krajowej³⁰ zabezpieczenia majątkowe w 2014 r. wystąpiły w 51 817 sprawach w odniesieniu do 55 155 osób, w 2015 r. w 28 400 sprawach i 30 820 osób, w 2016 r. - 19 434 sprawach i 21 109 osób, w 2017 r. w 36 852 sprawach w stosunku do 39 810 osób.

(akta kontroli str.134-168)

Minister wyjaśnił, że informacje o wartości zabezpieczanego i odzyskiwanego mienia zostały zgromadzone w toku opracowywania OSR projektu ustawy implementującej dyrektywę 2014/42/UE. W OSR zawarto również, przygotowaną między innymi w oparciu o analizy Komisji Europejskiej, prognozę wpływów z tytułu funkcjonowania wprowadzanych rozwiązań prawnych. Pełna ocena skuteczności wprowadzonych rozwiązań tą ustawą, w tym również ich porównanie do zakładanych wartości, możliwe będzie po zakończeniu pierwszego pełnego okresu ich obowiązywania, to jest w 2019 r. dla danych z roku 2018. Ponadto

²⁹ Według informacji przekazanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości dane za 2018 r. dostępne będą w II kwartale 2019 r.

³⁰ Na podstawie sprawozdań z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach karnych za lata 2014-2017 (PG-P1K) opublikowanych na stronie <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/>

w zestawieniach statystycznych dotyczących funkcjonowania sądów karnych ujmowane są jedynie rozstrzygnięcia zapadłe w danym roku i prawomocne. Zapewnia to porównywalność uzyskiwanych informacji z danymi z lat poprzednich, ale oznacza jednocześnie konieczność potwierdzenia prawomocności orzeczeń, co powoduje, że dane za 2018 r. dostępne będą w drugiej połowie 2019 r.

(akta kontroli str.565)

Do Ministerstwa Sprawiedliwości nie wpływały wnioski Prokuratora Krajowego bądź innych organów o podjęcie działań w przedmiocie pomiaru skuteczności wykonania orzeczeń sądowych o charakterze finansowym.

(akta kontroli str.563)

Problematyka wykonania orzeczonego przepadku przedmiotów i korzyści majątkowych uregulowane zostały w Kodeksie karnym wykonawczym³¹. Zgodnie z art. 187 ust. 1 i 2 kkw do kompetencji sądu należy niezwłoczne przesłanie prawomocnego odpisu lub wyciągu wyroku zawierającego orzeczenie o przepadku korzyści majątkowej naczelnikowi urzędu skarbowemu, właściwemu ze względu na siedzibę sądu pierwszej instancji, w celu wykonania orzeczonego przepadku na rzecz Skarbu Państwa. Objęte przepadkiem przedmioty, korzyść majątkowa lub ich równowartość przechodzą na własność Skarbu Państwa z chwilą uprawomocnienia się wyroku.

Stosownie do treści art. 27 kkw egzekucję przepadku na rzecz Skarbu Państwa prowadzi naczelnik urzędu skarbowego według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli Kodeks karny wykonawczy nie stanowi inaczej. Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 5 kkw, urząd skarbowy zawiadamia sąd o przystąpieniu do wykonania orzeczenia oraz o zakończeniu jego wykonywania.

Żadna z komórek organizacyjnych Ministerstwa nie prowadziła prac mających na celu pozyskanie danych o poziomie odzyskanego mienia w toku egzekucji.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że z przytoczonych przepisów wynika, że realizacja całego wykonawstwa orzeczeń o przepadku oraz pobierania dochodów z tytułu przepadku równowartości korzyści majątkowej uzyskanej z przestępstwa należy do wyłącznej kompetencji urzędów skarbowych. Uzyskane z tego tytułu dochody Urzędy Skarbowe winny wykazywać w swojej sprawozdawczości budżetowej.

(akta kontroli str.564-565)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Problematyka usprawniania i efektywności procesu zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępczości nie była przedmiotem działań Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z kompetencjami, innymi niż wynikające z procesu legislacyjnego związanego z tym obszarem. Gromadzone w MS informacje dotyczące wykorzystania środka w postaci przepadku mienia były niepełne. Informacje dotyczące przypadków orzeczonych przy prawomocnych skazaniach dorosłych były bardzo ogólne, nie zawierały m.in. konkretnych artykułów, czy paragrafów Kodeksu karnego będących podstawą orzeczenia przepadku. W kartach karnych nie wskazywano także kwot zasądzonych przypadków. W ocenie NIK powyższe informacje mają zasadnicze znaczenie dla analiz i ocen zarówno efektów

³¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 652 ze zm.

nowelizacji Kodeksu karnego, jak również nie gwarantują monitorowania stosowania przez sądy instytucji przepadku.

OBSZAR

3. Współpraca i współdziałanie Ministra Sprawiedliwości z innymi organami i służbami w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Opis stanu faktycznego

Z uwagi na zdecentralizowany model zarządzania zabezpieczonym mieniem, mając na uwadze przepisy 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 przestępstwem³², decyzji ramowej Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej³³ oraz ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej³⁴ winna być zapewniona współpraca pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości - Prokuratorem Generalnym, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Finansów.

Minister Sprawiedliwości poinformował, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadzi bieżących działań związanych z procesem zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa. Z tego względu nie uczestniczył we współpracy z innymi instytucjami wskazanymi w decyzjach ramowych Rady 2007/845/WSiSW oraz 2006/960/WSiSW. Dodał, że w toku prac nad projektem ustawy implementującej dyrektywę 2014/42/UE, zgodnie z przepisami regulującymi przebieg rządowego procesu legislacyjnego, przekazane zostały opinie i propozycje regulacji, m.in. od Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Komendy Głównej Policji) oraz Prokuratora Krajowego.

(akta kontroli str.565-567)

W dniu 15 września 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów i Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny zawarli porozumienie w sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub mienia związanego z przestępstwem w zakresie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia.

Ministerstwo Sprawiedliwości uczestniczyło jedynie w ocenie treści ww. porozumienia z punktu widzenia prawidłowej legislacji, natomiast nie brało udziału w żadnych pracach operacyjnych będących konsekwencją porozumienia, w tym w pracach Grupy Sterującej. Minister Sprawiedliwości nie wyznaczył Punktów Współpracy i nie uwzględnił realizacji zadań określonych w § 5 porozumienia w bieżącej pracy Ministerstwa³⁵.

³² Dz.Urz. UE L 332 z 18.12.2007, str.103.

³³ Dz.Urz. UE L 386 z 29.12.2006, str. 89.

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 484.

³⁵ Współpraca w zakresie spraw dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem winna być realizowana w szczególności przez: 1) wymianę informacji, w tym danych statystycznych służących prowadzeniu ewidencji; 2) efektywną koordynację i wykonywanie działań podejmowanych przez podmioty; 3) opracowywanie programów szkoleń i doskonalenia zawodowego; 4) udzielanie wzajemnej pomocy w zakresie realizowanych przez Strony czynności służbowych; 5) inicjowanie koniecznych zmian organizacyjnych i legislacyjnych.

Minister wyjaśnił, że nie jest adresatem zadań zawartych w porozumieniu ze względu na rozdzielenie urzędu³⁶ Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W wyniku powyższego kwestie związane z realizacją zadań określonych w porozumieniu, w tym te o charakterze operacyjnym dotyczą kompetencji prokuratury i mieszczą się w zadaniach Prokuratora Krajowego.

Minister wskazał, że postanowienia porozumienia z dnia 15 września 2009 r. zawartego pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym realizowane są przez Krajowe Biuro ds. Odzyskiwania Mienia, którego zadania realizuje Wydział do spraw Odzyskiwania Mienia w strukturach Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji.

(akta kontroli str.22, 308-310, 99-100)

W okresie objętym kontrolą (lata 2016-2018) Minister Sprawiedliwości nie zawierał porozumień z innymi organami, służbami i instytucjami dotyczących ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw.

(akta kontroli str.513)

W 2016 i 2017 r. przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości (MS) brał udział w posiedzeniach konferencji stron Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu (CETS nr 198) oraz posiedzeniach plenarnych Komitetu Ekspertów ds. Oceny Systemów Zwalczania Procederu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu Rady Europy (MONEYVAL), zajmującego się tą samą tematyką. Resortem wiodącym było Ministerstwo Finansów (MF), którego przedstawiciele zwrócili się z prośbą o udział delegata MS w posiedzeniach. Podczas posiedzeń przeprowadzono m.in. dyskusję na temat implementacji w polskim porządku prawnym standardów FATF³⁷ oraz standardów wynikających z prawa międzynarodowego dotyczących przestępstwa prania brudnych pieniędzy (art. 299 kk) oraz przestępstwa finansowania terroryzmu (art. 165 a kk).

W 2018 r. z uwagi na odmienną tematykę posiedzeń tych organizacji udział przedstawiciela MS nie był wymagany. Należy podkreślić, że rolę koordynatora działań dotyczących ewaluacji sprawuje resort wiodący, czyli MF.

W dniu 13 lutego 2016 r. weszła w życie ustawa nowelizująca Kodeks karny i niektóre inne ustawy³⁸, opracowana w MS. Ustawa zawierała m. in. implementację rekomendacji MONEYVAL odnośnie do zwalczania prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu. W ustawie zawarto rozszerzenie zakresu przestępstwa finansowania terroryzmu (art. 165a Kodeksu karnego) poprzez pozbawienie go wymogu zamiaru kierunkowego oraz penalizację przekazania środków organizacji terrorystycznej lub członkowi takiej organizacji, bez konieczności każdorazowego wykazania zamiaru wykorzystania przekazywanych wartości majątkowych na określony (terrorystyczny) cel. Przewidziano również zmianę definicji przestępstwa prania brudnych pieniędzy (art. 299 Kodeksu karnego)

³⁶ W dniu 9 października 2010 r. Sejm RP przyjął ustawę o zmianie ustawy o prokuraturze, która to z mocą od dnia 31 marca 2010 r. rozdzieliła: urzędy Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W konsekwencji Prokuratura Krajowa (jako urząd obsługujący Prokuratora Generalnego) dotychczas będąca częścią Ministerstwa Sprawiedliwości przestała istnieć, a jej kompetencje i zadania przejęła Prokuratura Generalna. W ramach obecnie obowiązujących przepisów urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, jednakże obsługę Prokuratora Generalnego zapewnia Prokuratura Krajowa.

³⁷ FATF (z ang. Financial Action Task Force) jest instytucją międzyrządową, mającą na celu wypracowywanie i określanie standardów w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy, finansowaniu terroryzmu i innych powiązanych zagrożeń dla międzynarodowego systemu finansowego oraz promowanie skutecznego ich wdrażania.

³⁸ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1855).

polegającą na wprowadzeniu opisowego ujęcia zachowania sprawcy prania pieniędzy oraz penalizację formy stadialnej przygotowania przestępstwa prania pieniędzy.

Zmiany te stanowiły realizację zaleceń MONEYVAL przedstawionych w 2013 r. w ramach 4 rundy oceny prawa karnego. Były one również wykonaniem zadań przewidzianych w Planie działań do Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019 (w ramach priorytetu 9)

(akta kontroli str.93-95)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Sprawiedliwości nie inicjował i nie uczestniczył czynnie w wymianie informacji bądź innych formach współpracy dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. został ustanowiony „Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”. W ramach ww. programu Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 122 z dnia 3 listopada 2015 r. utworzono Międzyresortowy Zespół do spraw koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”. Na członka Zespołu powołany został również Minister Sprawiedliwości (albo wskazany przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu). W ramach powoływanych przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu zespołach zadaniowych (roboczych) Minister Sprawiedliwości nie otrzymał funkcji organu wiodącego.

Zgodnie z pkt. 4.3 Uchwały nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” Minister Sprawiedliwości zobowiązany był (w ramach poziomu III systemu zarządzania wdrażania, monitorowania i realizacji Programu dla podmiotów współpracujących w realizacji poszczególnych zadań) do współpracy z podmiotem wiodącym przy opracowaniu harmonogramu realizacji oraz przy wykonywaniu poszczególnych działań.

Z informacji przekazanych przez Ministerstwo wynikało, że współpraca Ministerstwa Sprawiedliwości z organami wiodącymi polegała na przekazywaniu informacji, o jakie zwracały się te organy oraz omawianie potrzeb wynikających z bieżących prac poszczególnych zespołów. Harmonogramy realizacji zadań były przekazywane do Ministerstwa Sprawiedliwości przez organy wiodące. W przypadku braku uwag nie wysyłano pisemnej akceptacji tych harmonogramów.

(akta kontroli str.22-23, 92-93)

Ministerstwo Sprawiedliwości zostało ujęte, jako podmiot współpracujący, w szczególności w czterech priorytetach Programu:

- Stworzenia jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat poniesionych przez budżet Państwa w wyniku przestępczości gospodarczej, w ramach którego powołano Zespół Zadaniowy ds. przestępczości podatkowej (priorytet nr 1);
- Koordynacji wdrażania wniosków ewaluacyjnych w odniesieniu do systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy (priorytet nr 8);
- Przygotowania zmian prawnych umożliwiających zaangażowanym służbom i instytucjom podniesienie skuteczności wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw (priorytet nr 22);
- Zwiększenie funkcjonalności Krajowego Biura Odzyskiwania Mienia i określenia zasad współpracy odnośnie 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 (priorytet nr 24).

(akta kontroli str.95-96)

Z informacji przekazanych przez Ministerstwo wynikało, że do realizacji priorytetów ujętych w Planie działania Programu zaangażowany był Wydział Prawa Karnego i Wydział Europejskiego Prawa Karnego w Departamencie Legislacyjnym Prawa Karnego. W zależności od zagadnień oraz konieczności uzyskania informacji zwracano się do poszczególnych Departamentów w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz do Prokuratury Krajowej.

(akta kontroli str.93)

W pkt. 4.1 Elementy warunkujące skuteczność systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020" wskazano, że istotnym elementem jest wzmacnianie współpracy i wymiany informacji między poszczególnymi służbami i instytucjami.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie podejmowało działań zmierzających do wzmocnienia współpracy i wymiany informacji między poszczególnymi służbami i instytucjami.

(akta kontroli str.96)

W ramach działalności Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji, Wdrażania, Monitorowania i Ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015 - 2020” w dniu 21 lutego 2017 r. powołano zespół zadaniowy ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym, w skład którego wchodził przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości. Na poziomie resortu sprawiedliwości rola koordynacyjna została przypisana Prokuraturze Krajowej (Zespół działał pod kierownictwem Zastępcy Dyrektora Departamentu ds. Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej)

Na posiedzeniu w dniu 9 lipca 2018 r. wskazany zespół zadaniowy przyjął tekst metodyki, którą przekazano następnie do w/w Międzyresortowego Zespołu, a następnie do interesariuszy. Przygotowana metodyka³⁹ została zaadresowana do wszystkich organów stosujących zabezpieczenia majątkowe, jak również organów ścigania poszukujących składników mienia, które polegałyby zabezpieczeniu majątkowemu oraz do organów egzekucyjnych. W grudniu 2018 r.

³⁹ Tekst metodyki zawiera, kompendium wiedzy praktycznej dotyczącej obowiązujących procedur związanych z tematyką zabezpieczeń majątkowych.

zespół zadaniowy pracował nad przygotowaniem zmian legislacyjnych niezbędnych dla wzmocnienia efektywności instrumentów prawnych służących zwalczaniu przestępczości gospodarczej.

(akta kontroli str.93, 527)

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie przekazywało informacji o stanie realizacji działań w ramach poszczególnych priorytetów Programu z uwagi na fakt, iż takie informacje przekazywał organ wiodący. Organ wiodący występował do Ministerstwa Sprawiedliwości z prośbą o przekazanie danych statystycznych. Z kolei Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazywało sprawozdania z realizacji ww. Programu do wszystkich członków Zespołu.

(akta kontroli str.93)

Na potrzeby oceny efektywności *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020* Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Prokuratura Krajowa zostały zobowiązane⁴⁰ (przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) do przekazania danych z Krajowego Rejestru Karnego oraz z SIP LIBRA na temat liczby aktów oskarżenia oraz prawomocnych orzeczeń według kategorii przestępstw wymienionych w mierniku nr 3 Programu⁴¹ przy założeniu niemalejącej tendencji w ramach całego okresu trwania Programu. Na koniec 2016 r. i 2017 r. wskaźniki te wyniosły odpowiednio:

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

(akta kontroli str.409-419)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Sprawiedliwości nie planowało, a także nie występowało o środki finansowe na realizację zadań w ramach priorytetów ujętych w Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020.

(akta kontroli str.95, 106)

Pismem z dnia 13 października 2017 r. Kierownik Zespołu zadaniowego do spraw opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym przekazał do ówczesnego Departamentu Legislacyjnego MS wstępne postulaty dotyczące zmian przepisów prawa karnego materialnego, procedury karnej, Kodeksu karnego skarbowego oraz Kodeksu karnego wykonawczego związane z problematyką zabezpieczeń majątkowych⁴².

⁴⁰ Pismo DPP-TPZ-421-2-2/2018 z dnia 25 stycznia 2018 r.

⁴¹ Liczba osób skazanych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądu w danym roku kalendarzowym do liczby aktów oskarżenia skierowanych do sądu w danym roku kalendarzowym, wg kwalifikacji zarzucanych czynów penalizowanych: art. 286 § 1 kk (oszustwo na szkodę interesów finansowych UE i RP), art. 299 § 1,2,5,6 kk (pranie pieniędzy), art. 297 § 1 kk (oszustwo kredytowe), art. 298 § 1 kk (oszustwo ubezpieczeniowe), art. 54-56 kks (uchylanie się od opodatkowania, firmanctwo, złożenie nieprawdziwej deklaracji podatkowej).

⁴² Propozycje zmian legislacyjnych dotyczących zabezpieczenia majątkowego polegające na: I zmianie art. 45 § 3 kk; II zmianie art. 292 § 2 kp; III. wyeliminowaniu z art. 293 § 2 kp ostatniego zdania odnoszącego się do przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących jego popełnieniu; IV. rozszerzeniu zakresu stosowania zarządu przymusowego określonego w art. 292a kp, również o orzeczenia wskazane w art. 291

Zostały one przeanalizowane w trybie roboczym przez Wydział Prawa Karnego oraz Wydział Europejskiego Prawa Karnego. Dyrektor Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego oraz referent sprawy pozostawali w stałym, roboczym kontakcie z członkami zespołu zadaniowego. Referent sprawy był członkiem zespołu i brał udział w jego pracach.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego, analiza postulatów nie wykazała potrzeby niezwłocznego podjęcia inicjatywy legislacyjnej, zwłaszcza, że większość postulatów wiązała się bardziej z teoretycznymi rozważaniami, co do interpretacji przepisów, niż z potrzebą usunięcia lub doprecyzowania przepisów, stwarzających trudności w praktyce ich stosowania. Podkreślić przy tym należy, że część postulatów (dot. art. 45 §3 kk, art. 292a kpk, art. 291 §1a kpk oraz art. 187a kkw w zw. z art. 188 kkw) dotyczyła instytucji nowych, wprowadzonych do systemu prawa na mocy ustawy z dnia 23 marca 2017 r, o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 768), takich jak konfiskata rozszerzona, czy zarząd przymusowy przedsiębiorstwa, które to przepisy zaczęły obowiązywać zaledwie od dnia 27 kwietnia 2017 r. Zgłoszone postulaty legislacyjne oceniono, jako przedwczesne, uznając, że potrzeba zmian tych przepisów może wyłonić się w przyszłości, w związku z ewentualnymi, rzeczywistymi problemami praktyki orzeczniczej. Postulaty zmian dotyczących treści art. 45 §3 kk oceniono negatywnie także z uwagi na to, że propozycje te skutkowałyby istotnym zawężeniem możliwości stosowania domniemań określonych w tym przepisie. Natomiast propozycję zmian art. 292a kpk uznano z kolei za nieadekwatną i nieproporcjonalną, w kontekście możliwości zastosowania instytucji zarządu przymusowego przedsiębiorstwa, jako sposobu zabezpieczenia majątkowego.

Jednocześnie, w związku z trwającymi w resorcie sprawiedliwości pracami nad zmianami Kodeksu karnego skarbowego, w ramach tych prac uwzględniono postulat Prokuratury Krajowej dotyczący ujęcia w art. 131 kks zakresu stosowania zarządu przymusowego. Zmiana ma polegać na dodaniu § 5 do art. 131 W brzmieniu: „§ 5. Do zabezpieczenia orzeczeń określonych w §1 stosuje się odpowiednio przepisy art. 292a kpk. ”. Pozwoli to na wyeliminowanie wątpliwości dotyczących możliwości stosowania zarządu przymusowego nie tylko do zabezpieczenia, o jakim mowa w art. 291 §1 kpk, ale również w zakresie określonym w art. 131 §1 kks.

Dyrektor Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego wskazał ponadto, że Zespół zadaniowy do spraw opracowania metodyki postępowania związanego z zabezpieczeniem majątkowym, dopiero w chwili obecnej jest w trakcie analizowania i przygotowywania ostatecznych postulatów legislacyjnych dotyczących tej problematyki, a które po ich wpłynięciu do Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego zostaną kompleksowo przeanalizowane pod kątem zasadności ich wprowadzenia.

(akta kontroli str. 518-522)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA	Minister Sprawiedliwości, zgodnie z przypisanymi rolą i zadaniami, uczestniczył w realizacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” jako podmiot współpracujący, m.in. przekazując niezbędne dane

§ 2a kpk; V. rozszerzeniu zakresu stosowania zarządu przymusowego określonego w art. 292a kpk również o orzeczenia określone w art. 131 § 1 i 3 kks; VI. skorelowaniu przepisów art. 187a kkw i art. 188 kkw.

i informacje organom wiodącym oraz uczestnicząc w przygotowaniu metodyki zabezpieczeń majątkowych. Zadania realizowane w ramach Programu nie były ujęte w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych Ministerstwa.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie przedstawia na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Warszawa, 21 marca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis