



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KPB. 410.004.05.2018

Bogdan Święczkowski
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego
Prokurator Krajowy
Prokuratura Krajowa w Warszawie
Rakowiecka 26/30, 02-528 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/037 – Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

Tekst ujednolicony,
uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr 30/2019
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 maja 2019 r.

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	Prokuratura Krajowa w Warszawie, ul. Rakowiecka 26/30, 02-528 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Świączkowski, Pierwszy Zastępca Prokuratora Krajowego Prokurator Krajowy, od 7 marca 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Seremet, Prokurator Generalny, od 5 marca 2010 r. do 3 marca 2016 r. (akta kontroli str. 260, 262-263),
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. Przedmiot kontroli prowadzonej przez NIK podlegał znacznemu ograniczeniu, ze względu na przepisy dotyczące przyznanego prokuratorom atrybutu niezależności, wyrażonego w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze ¹ , zasadę tajności akt postępowania przygotowawczego ² oraz ograniczenia ustawowe dostępu do spraw w związku z prowadzonymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Z uwagi na te ograniczenia NIK nie przeprowadziła kontroli w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, a jedynie w Prokuraturze Krajowej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	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/69/2018 z 1 października 2018 r. 2. Beata Wachowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/70/2018 z 1 października 2018 r. 3. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/86/2018 z 30 listopada 2018 r. 4. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/79/2018 z dnia 9 listopada 2018 r. (akta kontroli str.1-6, 2663-2664)

¹ Dz. U. z 2017, poz. 1767 ze zm.

² Zasada tajności akt postępowania przygotowawczego przejawia się w tym, iż (zgodnie z treścią art. 156 § 5 kpk) w toku postępowania przygotowawczego akta udostępnia się stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym jedynie za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prokurator Krajowy podejmował szereg inicjatyw mających na celu usprawnienie funkcjonowania systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, w szczególności koordynował proces tworzenia metodyki i zasad postępowania przy zabezpieczeniach majątkowych, współpracował też z innymi organami i służbami zaangażowanymi w ten proces, kierował wytyczne i polecenia do podległych jednostek organizacyjnych, podejmował działania legislacyjne związane z zabezpieczeniem majątkowym, a także zapewnił szkolenia dotyczące tych zagadnień.

NIK zauważył przy tym, że do czasu zakończenia kontroli nie ukończono modyfikacji systemu SIP Libra służącej gromadzeniu danych niezbędnych do zarządzania zabezpieczonym mieniem, jak również nie zakończono projektu pn. „Zaprojektowanie, przygotowanie, wdrożenie rozbudowy Systemu Digitalizacji Akt (iSDA)” zawierającego funkcjonalność obejmującą jednolitą ewidencję zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania tym mieniem. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w ramach podejmowanych przez Prokuratora Krajowego działań mających na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, nie stworzono skutecznego systemu pozwalającego na dokonanie rzetelnej analizy efektywności działań związanych ze stosowanym zabezpieczeniem majątkowym i ocenę skuteczności tego procesu. Prokuratura Krajowa wykonywała powierzone zadania w ramach realizacji rządowego Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 stosownie do posiadanych kompetencji i środków. W okresie objętym kontrolą Prokuratura Krajowa prowadziła również bieżącą współpracę ze służbami, organami i instytucjami w ramach przyznanych kompetencji i zadań, m.in. w ramach ujawniania mienia zagrożonego przypadkiem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizacja procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw przez Prokuratora Krajowego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Prokuraturze Krajowej podejmowano różnego rodzaju działania monitorujące, nadzorcze i organizacyjne w celu zwiększenia efektywności ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Zarówno Prokurator Krajowy, jak i dyrektorzy komórek organizacyjnych Prokuratury Krajowej wydawali podległym jednostkom organizacyjnym polecenia stosowania

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

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zabezpieczenia majątkowego i dokumentowania go w Systemie Informatycznym Prokuratury Libra⁶. Do podległych jednostek kierowano pisma omawiające podstawowe instytucje prawne związane z przypadkiem korzyści i zabezpieczeniem majątkowym wprowadzone ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁷.

(akta kontroli str. 89-107)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego, w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono istotnych problemów dotyczących procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw ani ze stosowaniem przepadku przedmiotów bądź korzyści majątkowych pochodzących z przestępstw lub ich równowartości. W celu sprawnego wdrożenia stosowania przepisów ustawy z 23 marca 2017 r. przeprowadzono szereg szkoleń dla prokuratorów, organizowanych zarówno przez Prokuraturę Krajową jak i poszczególne jej departamenty.

W okresie objętym kontrolą Prokuratura Krajowa nie prowadziła odrębnych analiz dotyczących adekwatności posiadanych zasobów (w szczególności osobowych i lokalowych) do wykonywania przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury zadań związanych z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstw. Tego rodzaju analizy są prowadzone przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych w toku bieżącej działalności.

Prokuratorzy Prokuratury Krajowej uczestniczyli w spotkaniach roboczych z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości, na których omawiano stan prawny instytucji zabezpieczeń majątkowych przed nowelizacją z kodeksu karnego z 23 marca 2017 r. Spotkania te miały charakter konsultacyjno-roboczy. W ich trakcie przedstawiciele PK zwracali uwagę na:

- występujący ówczesnie brak podstaw do zabezpieczenia korzyści majątkowej osiągniętej przez sprawcę, jeżeli podlegała ona zwrotowi pokrzywdzonemu lub innej uprawnionej osobie, ponieważ przepisy dotyczyły jedynie środka w postaci przepadku na rzecz Skarbu Państwa;
- konieczność stworzenia podstawy do stosowania zabezpieczenia na majątku osób i podmiotów niebędących sprawcami;
- brak wykorzystania instytucji zarządu przymusowego, jako jednego ze sposobów zabezpieczenia majątkowego.

Postulaty te zostały uwzględnione w ustawie z dnia 23 marca 2017 r.

(akta kontroli str. 16-17, 1587-1591)

W dniu 13 października 2017 r. Kierownik Zespołu zadaniowego ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym zwrócił się do Dyrektora Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości z propozycjami zmian legislacyjnych dotyczących zabezpieczenia majątkowego, opracowanymi w oparciu o prace i dyskusje zespołu, polegające na:

- zmianie art. 45 § 3 kk,
- zmianie art. 292 §2 kpk,
- wyeliminowaniu z art. 293 § 2 kpk ostatniego zdania odnoszącego się do przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących jego popełnieniu,
- rozszerzeniu stosowania zarządu przymusowego określonego w art. 292a kpk, również o orzeczenia wskazane w art. 291 § 2a kpk,
- rozszerzeniu stosowania zarządu przymusowego określonego w art. 292a kpk, również o orzeczenia określone w art. 131 § 1 i 3 kks,

⁶ Dalej: SIP Libra.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 768.

- skorelowaniu przepisów art. 187a kkw i art. 188 kkw.

Propozycje nie zostały uwzględnione przez Ministerstwo w bieżących pracach legislacyjnych.

(akta kontroli str. 920-928)

Prokurator Generalny wydał w dniu 6 lipca 2016 r. wytyczne w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyludzania nienależnego zwrotu podatku VAT oraz innych oszukańczych uszczupień w tym podatku. W dniu 10 sierpnia 2017 r. wytyczne te zostały zmienione w związku z ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁸. W wytycznych zwrócono uwagę m.in., że planując śledztwo, należy wytypować i realizować w pierwszej kolejności te czynności, które umożliwiają zebranie danych uzasadniających zastosowanie zabezpieczenia majątkowego.

(akta kontroli str. 89-107)

W dniach 21-22 marca 2017 r. Prokurator Generalny i Prokurator Krajowy odbyli naradę służbową, podsumowującą wyniki pracy Prokuratury w 2016 r. Na naradzie zwrócono uwagę na znaczny spadek ilości podejrzanych, wobec których zastosowano środek przymusu w postaci zabezpieczenia majątkowego w 2016 r. w stosunku do roku 2015, a także spadek wartości zabezpieczonego mienia.

W wyniku narady, w dniu 31 marca 2017 r. Prokurator Krajowy wydał Prokuratorom Regionalnym i Naczelnikom Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji PK, polecenie zwrócenia szczególnej uwagi na sposób stosowania instytucji zabezpieczenia majątkowego w podległych im jednostkach Prokuratury.

W szczególności Prokurator Krajowy zobowiązał prokuratorów do:

- badania istnienia przesłanek do zastosowania zabezpieczenia majątkowego każdorazowo w przypadku przedstawienia podejrzanemu zarzutu popełnienia przestępstwa, w związku z którym można przewidzieć, że zostaną orzeczone kary i środki karne określone w art. 291 § 1 kpk,
- zwrócenia szczególnej uwagi na przepadek korzyści uzyskanej z przestępstwa, który ma, zgodnie z art. 45 kk, obligatoryjny charakter,
- obligowania organów prowadzących postępowanie, w tym Policji i innych służb, do ustalania stanu majątkowego osób podejrzanych i przedstawiania prokuratorowi informacji przed przedstawieniem zarzutów,
- kontynuowania czynności zmierzających do ustalenia majątku, który mógłby podlegać dalszemu zajęciu w przypadku, gdy suma zabezpieczenia wynikająca z oceny wysokości groźących kar i środków karnych jest oczywiście wyższa od wartości zabezpieczonego mienia,
- każdorazowe rozważanie istnienia podstaw do zastosowania zabezpieczenia majątkowego w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 313 § 1 kpk, a w przypadku braku przesłanek do wydania odpowiedniego postanowienia, udokumentowanie tej oceny w formie notatki urzędowej, przedkładanej bezpośredniemu przełożonemu do akceptacji.

(akta kontroli str. 970-972)

W dniu 8 maja 2017 r. Prokurator Krajowy, na wniosek Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, polecił Prokuratorom Regionalnym w sytuacji wnioskowania przed sądem o przepadek przedmiotów pochodzących

⁸ Dz. U. z 2018r. poz. 508 ze zm.

z przestępstwa, o których mowa w § 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 września 2003 r. w sprawie wykazu przedmiotów, które w razie orzeczenia ich przepadek przekazuje się bezpośrednio innym organom niż właściwy urząd skarbowy⁹ wskazywanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub innej służby specjalnej lub Policji, jako organu, któremu należy przekazać przedmiot. Prokuratura Krajowa nie dysponuje informacjami ile razy prokuratorzy występowali do sądów o przepadek pojazdów samochodowych pochodzących z przestępstwa na rzecz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ani ile razy taki przepadek orzeczono ani jaka była wartość tych pojazdów, ponieważ dane te nie są rejestrowane w SIP Libra.

(akta kontroli str. 973-974, 1700)

W dniu 8 czerwca 2017 r. Dyrektor Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji wydał Naczelnikom Wydziałów Zamiejscowych Departamentu polecenie przekazywania od 1 czerwca 2017 r. zbiorczych informacji o ilości nieuwzględnionych wniosków Policji i innych służb prowadzących śledztwa o zastosowanie zabezpieczenia majątkowego na mieniu podejrzanych oraz liczbę i wielkość zastosowanego zabezpieczenia majątkowego, jego zakres i przedmiot.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji PK, Naczelnicy Wydziałów Zamiejscowych przekazywali raporty o zastosowanych zabezpieczeniach majątkowych w różnej formie, ostatnio mailowej, bądź sporadycznie telefonicznej, lub przekazywali informacje, że nie wydano w danym miesiącu postanowień o zabezpieczeniu majątkowym. W Departamencie sporządzano zestawienia miesięczne zabezpieczeń majątkowych dokonywanych w poszczególnych Wydziałach Zamiejscowych, wykorzystywane przez Kierownictwo Departamentu do bieżących ocen pracy Wydziałów, praktyki prokuratorskiej oraz wartości zabezpieczonego mienia. Zestawienia były sporządzane w oparciu o raporty miesięczne, jak też treść postanowień o zabezpieczeniu majątkowym, w związku z tym występowały różnice danych pomiędzy treścią raportów przesyłanych z Wydziałów, a zestawieniami danych sporządzonych w Departamencie. Informacje o zabezpieczeniach majątkowych były przekazywane Prokuratorowi Krajowemu przez Dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji ustnie.

(akta kontroli str. 34, 385-443, 2137-2234)

W dniu 29 czerwca 2017 r. Dyrektor Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej wydał Prokuratorom Regionalnym polecenie przesyłania informacji o zastosowanych zabezpieczeniach majątkowych na podstawie instytucji wprowadzonych ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw, przede wszystkim tzw. „konfiskaty rozszerzonej” (tj. domniemań prawnych z art. 45 § 2 i 3 kk oraz art. 33 § 2 i 3 kks).

W Departamencie analizowano przesyłane zestawienia, dane zgromadzone w systemie SIP LIBRA oraz przeprowadzono kwerendy dotyczące liczby wydanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym i wartości zabezpieczonego mienia. Analizowano zarówno wartość faktycznie zabezpieczonego mienia, jak i liczbę spraw i osób względem, których zastosowano zabezpieczenia majątkowe, a także porównywano pod tym względem efektywność jednostek organizacyjnych prokuratury.

W analizach zwracano uwagę na najczęściej pojawiające się błędy w wydawanych postanowieniach (m.in. niedostatecznie określona podstawa prawna, nieokreślenie wartości zakresu i przedmiotu zabezpieczenia). Wskazywano także na potrzebę

⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 167, poz. 1635 ze zm. (uchylone z dniem 1 marca 2017 r., obecnie rozporządzenie MS z dnia 27 marca 2017 r. w tej samej sprawie – Dz.U. z 2018 r., poz. 2139).

opracowania metodyki do spraw zabezpieczeń majątkowych oraz prowadzenia szkoleń dla prokuratorów.

W sprawozdaniu z dnia 26 stycznia 2018 r., obejmującym dane dotyczące zabezpieczeń majątkowych za rok 2017, prokurator analizujący kwestie zabezpieczeń zwrócił uwagę na rozbieżności pomiędzy danymi uzyskanymi z SIP Libra i zgromadzonymi w wyniku kwerendy. Porównanie wartości faktycznie zabezpieczonego mienia z tytułu wszystkich zabezpieczeń wykazanych w SIP Libra z wartością zabezpieczenia jedynie na poczet przypadku uzyskanych w wyniku kwerendy, wykazało, że w niektórych jednostkach prokuratury łączna kwota zabezpieczona jedynie na poczet przypadku wykazana w SIP Libra znacznie przekraczała kwotę wszystkich zabezpieczeń, co świadczyło o niekompatybilności danych uzyskanych z tych dwóch źródeł.

W sprawozdaniu wymieniony prokurator zwrócił także uwagę na fakt, że podstawą wpisu wartości faktycznego zabezpieczenia mienia do SIP Libra stanowi wyłącznie dowód potwierdzający zajęcie, nie zaś samo postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym. Jednak bardzo często, pomimo zarejestrowania w systemie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, wartość faktycznie zabezpieczonego mienia nie była wykazywana nawet po upływie wielu miesięcy od daty rejestracji.

W związku z powyższym prokurator zaproponował zmianę zasad rejestracji zabezpieczenia majątkowego poprzez wykazywanie wartości zabezpieczonego mienia wynikającej z postanowienia, która stanowić powinna podstawę do obliczenia i wykazania zabezpieczonego mienia. Następnie w systemie powinno być wykazywane wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu, bowiem brak danych w SIP Libra (w formie przetwarzalnych danych), jakiego mienia, jakiej wartości dotyczy postanowienie, oprócz tego, że powoduje brak wiarygodności gromadzonych danych, to uniemożliwia skuteczne monitorowanie prawidłowości prowadzenia przez prokuratorów postępowania wykonawczego (np. porównania „wartości zabezpieczonego mienia” z „wartością faktycznie zajętego mienia”), co ma niebagatelne znaczenie dla oceny faktycznej efektywności zabezpieczenia.

W związku z ww. okolicznościami w dniu 20 listopada 2017 r. Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej skierował do Biura Informatyzacji i Analiz propozycje zmiany sposobu zbierania danych o zabezpieczeniach majątkowych.

(akta kontroli str. 35-85)

W związku z przeprowadzonym badaniem ilościowym zabezpieczeń majątkowych zastosowanych przez poszczególne jednostki prokuratury w 2017 r., Dyrektor Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej zwrócił się do Prokuratora Regionalnego w Gdańsku o przeprowadzenie lustracji w Prokuraturze Rejonowej w Cieluchowie; do Prokuratora Regionalnego w Rzeszowie o przeprowadzenie lustracji w Prokuraturze Rejonowej w Sanoku i w Prokuraturze Rejonowej w Lesku; do Prokuratora Regionalnego w Lublinie o przeprowadzenie lustracji w Prokuraturze Rejonowej w Biłgoraju i Prokuraturze Rejonowej w Grójcu. Prokuratury te w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. wykazały zerową wartość zabezpieczonego mienia, przy jednoczesnym zastosowaniu zabezpieczenia majątkowego wobec, odpowiednio: 36, 102, 114, 70 i 138 osób.

Przedmiotem lustracji miała być prawidłowość stosowania zabezpieczenia majątkowego i ocena podstaw do odstąpienia od zastosowania tego środka (zgodnie z kierunkami wskazanymi w poleceniu Prokuratora Krajowego z dnia 31 marca 2017 r.) oraz prawidłowość rejestracji tego środka w systemie SIP Libra.

Lustracja w Prokuraturze Rejonowej w Cieluchowie wykazała, że w systemie SIP Libra nie odnotowywano wykonania zabezpieczeń majątkowych oraz ich przedmiotu. W 2017 r. postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym w tej

prokuraturze wydano w 34 sprawach (tj. 8,26% ogółu postępowań na etapie ad personam). Przyczyną odstąpienia od stosowania zabezpieczenia majątkowego był brak ustalenia dotyczącego mienia oraz uzasadnionej obawy niewykonania wyroku sądu. Ujawniono uchybienia dotyczące wszechstronności i dociekliwości działań poszukiwawczych mienia. Decyzje prokuratorów w przedmiocie odstąpienia od zabezpieczeń majątkowych nie były poddawane ocenie prokuratorów bezpośrednio przełożonych. W aktach podręcznych nie było notatek urzędowych wskazujących na przyczyny niewydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym.

W wyniku lustracji przeprowadzonej w Prokuraturach Rejonowych w Lesku i Sanoku stwierdzono, że nie rejestrowano w nich w SIP Libra wartości zabezpieczonego mienia mimo faktycznego dokonania czynności związanych z zabezpieczeniem. Zabezpieczone faktycznie kwoty były zapisywane w sekretariatach obu prokuratur w wykazach podręcznych i na ich podstawie wykazywane w sprawozdaniach statystycznych.

W zaleceniach polustracyjnych dla Prokuratury Rejonowej w Biłgoraju polecono m.in. dokonywanie na bieżąco rejestracji w SIP Libra pełnych danych dotyczących zabezpieczenia majątkowego, wyeliminowanie przypadków niezasadnego odstępowania od stosowania zabezpieczenia majątkowego oraz dokumentowanie stanowiska o braku przesłanej do wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, zgodnie poleceniem Prokuratora Krajowego z dnia 31 marca 2017 r.

W wyniku lustracji w Prokuraturze Rejonowej w Grójcu stwierdzono, że postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym nie były odnotowywane w SIP Libra. W postępowaniach, w których wydano postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym wachlarz stosowanych metod uzyskania wiedzy o stanie majątkowym podejrzanych uznano za dalece niewystarczający. W zasadniczej części zabezpieczenia majątkowe stosowano w stosunku do mienia, które zostało tymczasowo zajęte przez Policję. Dodatkowe informacje uzyskiwane na podstawie protokołów przesłuchania w charakterze podejrzanego, notatek sporządzonych w trybie art. 213 § 1 kpk, informacji z właściwych urzędów, protokołów przeszukań nie były lub były wykorzystywane w znikomym stopniu. W 61,1% zbadanych spraw kwoty zabezpieczeń nie były adekwatne do przewidywanych kar i środków karnych grożących podejrzanym, a w 16,8% zbadanych spraw kwoty zabezpieczeń mogłyby być wyższe, tylko na podstawie danych o stanie majątkowym podejrzanych wynikających z akt sprawy. W zbadanych sprawach, w których odstąpiono od stosowania zabezpieczenia majątkowego za wysoko niepokojący uznano stwierdzony odsetek spraw (59,1%), w których nie sporządzono notatek o odstąpieniu od stosowania zabezpieczenia majątkowego, co pozbawiło możliwości dokonania oceny przez prokuratora rejonowego lub jego zastępcę.

(akta kontroli str. 2107-2136)

W dniu 19 czerwca 2017 r. Dyrektor Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej PK skierował do Prokuratorów Regionalnych pismo zawierające opis nowych instytucji wprowadzonych nowelizacją z 23 marca 2017 r. W sierpniu 2017 r. w Departamencie tym sporządzono sprawozdanie obejmujące dane porównawcze zabezpieczeń majątkowych za pierwsze półrocze 2016 r. i pierwsze półrocze 2017 r. Od czerwca do września 2017 r. przeprowadzono kwerendę zabezpieczeń majątkowych przy zastosowaniu instytucji domniemań prawnych określonych w art. 45 § 2 i 3 kk oraz art. 33 § 2 i 3 kks, w tym „konfiskaty rozszerzonej”. Na podstawie tej kwerendy Dyrektor Departamentu skierował w dniu 6 września 2017 r. do Prokuratorów Regionalnych pismo instruktażowe, zawierające omówienie najczęściej popełnianych błędów.

W dniu 16 października 2017 r. Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej PK przeprowadził kolejną kwerendę ilościową zabezpieczeń majątkowych. W dniu 26 stycznia 2018 r. sporządzono sprawozdanie dotyczące zabezpieczeń majątkowych zastosowanych w 2017 r. na podstawie SIP Libra oraz kwerendy. W wykazywanych kwotach zabezpieczonego mienia wystąpiła różnica pomiędzy rejestrami prowadzonymi przez Policję i Prokuraturę. Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej przeprowadził badanie przyczyn stwierdzonych różnic i skierował do podległych jednostek Prokuratury w dniach 10 kwietnia 2018 r. i 8 sierpnia 2018 r. pisma instrukcyjne dotyczące sposobu rejestracji i stosowania niektórych rodzajów zabezpieczeń.

W związku z pracami Ministerstwa Sprawiedliwości nad oceną ex post ustawy z dnia 23 marca 2017 r., w dniu 9 lipca przeprowadzono kwerendę nowych instytucji wprowadzonych tą ustawą wraz z danymi porównawczymi za okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 753-754)

W celu zwiększenia efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw powołano Zespół zadaniowy ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym¹⁰.

Celem zespołu, poza opracowaniem metodyki, było dokonanie przeglądu przepisów prawa związanych z problematyką identyfikacji mienia pochodzącego z przestępstw, adekwatności funkcjonujących rozwiązań do możliwości skutecznego działania służb i organów zaangażowanych w zwalczanie przestępczości gospodarczej. Kierownikiem Zespołu został Zastępca Dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej, sekretarzem Zespołu - prokurator wykonujący zadania w tym Departamencie. W skład zespołu wchodziło także pięciu prokuratorów oraz przedstawiciele ministrów i służb.

Zespół opracował metodykę zabezpieczeń majątkowych w lipcu 2018 r. Papierowe egzemplarze metodyki zostały przekazane członkom Zespołu na jego posiedzeniu w dniu 25 lipca 2018 r. Metodyka została przyjęta przez Międzyresortowy Zespół ds. koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”, a jej wersja elektroniczna przekazana do użytku wewnętrznego członków zespołu. Metodyka została także opublikowana w specjalnym, przeznaczonym wyłącznie do użytku służbowego, wydaniu Prokuratury i Prawa.

(akta kontroli str. 86-88, 1931-1933)

Prokurator Krajowy powołał Zespół ds. opracowania projektu regulacji prawnych dotyczących zarządzania depozytami pieniężnymi z tytułu zastosowania w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratorów zabezpieczenia majątkowego i poręczenia majątkowego w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury.

(akta kontroli str. 108-109)

Monitoring merytoryczny nowych instytucji wprowadzonych ustawą z dnia 23 marca 2017 r. prowadzą prokuratorzy Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej od dnia 14 listopada 2017 r.

Jednostki prokuratury wszystkich szczebli, poza Departamentem do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji PK i jego Wydziałów Zamiejscowych,

¹⁰ Powołany decyzją nr 5 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji Wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym.

przesyłają kopie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym, w których dokonano zabezpieczenia:

- na poczet przepadku (art. 291 § 1 pkt. 3 kpk) lub zwrotu korzyści majątkowej pokrzywdzonej lub innej osobie uprawnionej (art. 291 § 1 pkt 5 kpk), w tym z zastosowaniem domniemań prawnych określonych w art. 45 § 2 i § 3 kk, jeżeli wartość zabezpieczonego mienia jest równa lub przewyższa kwotę 500,0 tys. zł;
- na poczet środka karnego przepadku korzyści na podstawie art. 131 § 1 kks, w tym z zastosowaniem domniemań prawnych określonych w art. 33 § 2 i 3 kks – jeżeli wartość zabezpieczonego mienia jest równa lub przekracza kwotę 500,0 tys. zł;
- na mieniu podmiotu zobowiązanego, o którym mowa w art. 91a kpk na podstawie art. 291 § 2a kpk – bez względu na wartość zabezpieczonego mienia;
- na mieniu podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej, o którym mowa w art. 24 kks na podstawie art. 131 § 3 kks – bez względu na wartość zabezpieczonego mienia;
- na poczet środka w postaci przepadku przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 44a kk – bez względu na wartość zabezpieczonego mienia;
- w sposób określony w art. 292a kpk lub art. 747 pkt 6 kpc poprzez ustanowienie zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem – bez względu na wartość zabezpieczanego przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 824-825)

Przesłane postanowienia są oceniane pod kątem prawidłowości zastosowania zabezpieczenia majątkowego, m.in. pod kątem: przyjętej podstawy prawnej, doboru odpowiedniego sposobu zabezpieczenia, prawidłowości sformułowania dyspozycji postanowienia pod kątem ujęcia elementów istotnych z punktu widzenia przyszłej egzekucji oraz kompletności uzasadnienia zastosowania środka.

Jeżeli zostanie ustalone, iż postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym powinno być zmienione lub konieczne jest wdrożenie prawidłowej praktyki, Dyrektor Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej kieruje do kierownika jednostki, w której zostało wydane postanowienie, pismo wskazujące na potrzebę zmiany postanowienia, uzupełnienia lub spowodowania zmiany zakwestionowanej praktyki. Pisma te są przesyłane do wiadomości kierownikom jednostek wyższego rzędu.

Ponadto, prokuratorzy Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji prowadzą związany z tematyką zabezpieczeń majątkowych monitoring merytoryczny postępowań prowadzonych w Wydziałach Zamiejscowych tego Departamentu. Został on zainicjowany pismem Dyrektora Departamentu z dnia 8 czerwca 2017 r. W ramach monitoringu Naczelnicy Wydziałów Zamiejscowych przesyłają m.in. comiesięczne informacje zawierające dane o liczbie i wielkości zastosowanych zabezpieczeń majątkowych, ich zakresu i przedmiotu. Do sprawozdań Naczelnicy załączają kopie wydanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym, które są dodatkowo analizowane pod kątem prawidłowości stosowania wskazanego środka.

(akta kontroli str. 1697-1698)

W maju 2018 r. w Departamencie do Spraw Przestępczości Gospodarczej PK opracowano propozycje zmian w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych

jednostek organizacyjnych prokuratury¹¹, dotyczące zabezpieczenia majątkowego w postępowaniu karnym. Jako cel projektu wskazano odzwierciedlenie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw w Regulaminie. Zmiany mają podkreślić konieczność aktywnego działania prokuratora w celu dokonania ustaleń i zabezpieczeń majątkowych. Zaproponowano m.in. wprowadzenie ogólnej reguły, że prokurator na każdym etapie postępowania karnego ma obowiązek bieżącej oceny podstaw do zastosowania, a następnie prawidłowości stosowanego zabezpieczenia majątkowego i późniejszej egzekucji z zajętego mienia (§ 201a).

W dniu 15 grudnia 2018 r. Prokurator Krajowy przekazał Ministrowi Sprawiedliwości Prokuratorowi Generalnemu projekt zmiany rozporządzenia z prośbą o wyrażenie zgody na zainicjowanie nad nim działań legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 951-969, 1903-1920, 1923-1925)

W dniu 20 stycznia 2017 r. prokuratorzy Prokuratury Krajowej¹² opracowali, zgodnie z uzgodnieniami dokonanymi na spotkaniu (w dniu 10 stycznia 2017 r.) Grupy Sterującej – Pełnomocników ds. Odzyskiwania Mienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, Prokuratora Generalnego i Komendanta Głównego Policji, propozycję stworzenia systemu pełnomocników i konsultantów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, których celem byłoby wsparcie merytoryczne prokuratorów w przedmiocie stosowania zabezpieczenia majątkowego. Propozycje zostały zawarte w notatce służbowej z dnia 23 stycznia 2017 r.

Podstawowymi celami systemu miały być: monitorowanie stosowania zabezpieczenia majątkowego, wsparcie merytoryczne prokuratorów, ujednolicenie praktyki stosowania zabezpieczenia majątkowego, diagnoza problemów i nadzór nad prawidłowością stosowania zabezpieczenia majątkowego.

Zaproponowano wyznaczenie prokuratorów odpowiedzialnych za szeroko rozumianą prawidłowość stosowania zabezpieczenia majątkowego w poszczególnych jednostkach (pełnomocników), wyposażonych w instrumenty pozwalające im na eliminowanie błędnych praktyk, zarówno poszczególnych jednostek prokuratury jak i konkretnych prokuratorów. Pełnomocnicy ponosiliby odpowiedzialność za prawidłowość stosowania zabezpieczeń majątkowych w jednostkach im podległych.

Konsultanci, przede wszystkim, służyliby radą odnośnie stosowania zabezpieczeń majątkowych prokuratorom z jednostki, w której sami wykonywaliby czynności służbowe. W notatce zaproponowano także stworzenie systemu raportowania. Konsultanci odpowiedzialiby za gromadzenie danych statystycznych dotyczących zabezpieczeń majątkowych z jednostek podległych jednostce, w której wykonywaliby swoje obowiązki służbowe. Dane statystyczne, ich analiza, wnioski i ustalenia byłyby przedmiotem sprawozdań konsultantów.

(akta kontroli str. 807-823)

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że efektywność struktury organizacyjnej zaproponowanej w ww. notatce jest uzależniona od stworzenia metodyki zabezpieczeń majątkowych lub innego dokumentu, który byłby podstawą do przyjęcia wspólnej linii interpretacyjnej stosowania zabezpieczenia majątkowego w jednostkach prokuratury w całym kraju; ujednolicenia sposobu postępowania

¹¹ Dz.U.z 2017 r.poz.1206 ze zm.

¹² W spotkaniu mającym charakter roboczy udział wzięli: prokurator Lubelskiego Wydziału Zamiejscowego Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Lublinie, prokurator Wielkopolskiego Wydziału Zamiejscowego Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Poznaniu i prokurator Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej.

między prokuraturą stosującą zabezpieczenie majątkowe a organami wykonawczymi i Policją i służbami zajmującymi się profilowaniem majątkowym poprzedzającym zabezpieczenie majątkowe oraz istnienia systemu rejestracji danych o zabezpieczeniach majątkowych z możliwością dostępu do tych informacji na poziomie poszczególnych regionów i całego kraju. Ponadto w czasie sporządzania notatki system SIP Libra nie był jeszcze połączony pomiędzy poszczególnymi jednostkami prokuratury. Z tych powodów wprowadzenie na tym etapie zaproponowanej w notatce struktury mogłoby okazać się przedwcześnie. Nie przesądza to jednak oceny dotyczącej zasadności ewentualnego wdrożenia proponowanych rozwiązań w przyszłości.

(akta kontroli str. 1696-1697)

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą Prokurator Krajowy nie podjął działań w celu wprowadzenia rozwiązań wspierających stosowanie zabezpieczenia majątkowego, poprzez wyznaczenie w poszczególnych jednostkach prokuratury pełnomocników i konsultantów do spraw zabezpieczeń majątkowych, co zdaniem NIK byłoby działaniem celowym, mającym wpływ na usprawnienie i zwiększenie efektywności czynności podejmowanych w tym obszarze.

Dyrektor Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej wyjaśnił, że systemu pełnomocników i konsultantów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, zaproponowanego w notatce służbowej nr PK VII PG 073.18.2016 nie należy traktować w kategorii struktury organizacyjnej. Instytucja pełnomocnika lub konsultanta wiąże się jedynie z pełnieniem określonej funkcji, a proponowane zmiany miały zmierzać do przekształcenia ich roli ze ściśle informacyjnej (przekazywanie informacji o składnikach majątkowych z baz danych) na merytoryczną, w tym ukierunkowaną na analizę stosowania środka oraz wsparcie merytoryczne prokuratorów. Zdecydowano, że obecnie optymalny będzie monitoring merytoryczny zabezpieczeń dotyczących nowych instytucji wprowadzonych nowelą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. W ramach monitoringu prowadzone są także konsultacje dotyczące zabezpieczeń majątkowych.

W ocenie Izby wprowadzenie konsultantów i pełnomocników w dziedzinie zabezpieczeń majątkowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, którzy udzielaliby wsparcia prokuratorom prowadzącym postępowania mogłoby w znaczący sposób przyczynić się do zwiększenia efektywności prowadzonych postępowań w przedmiocie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania, w porównaniu do prowadzonego w sposób następczy monitoringu, byłaby możliwość uzyskania wsparcia merytorycznego na etapie ustanawiania zabezpieczenia.

(akta kontroli: 807-823, 2629-2630)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Prokuraturze Krajowej podejmowano różnego rodzaju działania zmierzające do usprawnienia procesu ustanawiania zabezpieczeń majątkowych. Prokurator Krajowy wydawał polecenia dotyczące ich stosowania. Do jednostek organizacyjnych prokuratury kierowano wytyczne i pisma instrukcyjne. Opracowano także metodykę zabezpieczeń majątkowych. Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej prowadził monitoring zabezpieczeń majątkowych. Dotychczas nie wdrożono jednak rozwiązań organizacyjnych pozwalających na funkcjonowanie w poszczególnych jednostkach

prokuratury instytucji pełnomocników i konsultantów do spraw zabezpieczeń majątkowych, co mogłoby pozwolić na usprawnienie działań w tym zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Jednostki organizacyjne prokuratury do uzyskiwania informacji i dokonywania ustaleń składników majątkowych wykorzystują następujące rejestry, zbiory i ewidencje: Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL), Krajowy Rejestr Sądowy (KRS), Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK), System Informatyczny Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPiK), Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej REGON, system Elektroniczna Księga Wieczysta (EKW), Usługę Udostępniania Danych o Dochodach z systemu e-Podatk (UUDoD), Krajowy System Informatyczny (KSI), Rejestr Dokumentów Zastrzeżonych (DZ), Rejestr Cudzoziemców POBYT v.2, Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej (CEIDG), System Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomościami (AMRON), bazę danych urzędów skarbowych POLTAX, bazę danych urzędów celno-skarbowych (REMDAT) a także dane pozyskiwane od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z instytucji bankowych oraz dane przekazywane przez Biuro Odzyskiwania Mienia Komendy Głównej Policji o mieniu ujawnionym za granicą.

Do części rejestrów zewnętrznych (tj. PESEL, KRK, KRS, KCIK, REGON CEPiK, EKW, Centralna Baza Osób Pozbawionych Wolności, system teleinformatyczny ministra właściwego do spraw finansów publicznych DEKLARACJE i KSI) dostęp jest zapewniony poprzez teletransmisję za pomocą systemu CBD-SIP-PK¹³. Użytkownik, któremu zostały nadane odpowiednie uprawnienia, loguje się do systemu i wyszukuje odpowiednie dane. Jak wyjaśniła Zastępca Biura Prezydialnego, forma teletransmisji wyklucza możliwość zwłoki w przekazaniu danych. Ewentualne przerwy w dostępie do CBD-SIP-PK są spowodowane zaplanowanymi pracami utrzymaniowymi.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że nie odnotowywano przypadków kwestionowania uprawnień organów prokuratury do pozyskiwania informacji o stanie majątkowym podejrzanego z rejestrów niedostępnych w drodze teletransmisji ani przypadków przekazywania wnioskowanych informacji ze znaczną zwłoką. Ewentualne opóźnienia mogły wynikać z przerw technicznych lub awarii poszczególnych baz, jednak zwłoka tym spowodowana nie była znaczna. Wszystkie powszechne jednostki organizacyjne prokuratury mają dostęp do rejestrów zewnętrznych, poprzez system CBD-SIP-PK. System ten ewidencjonuje zapytania do baz danych, ale nie rejestruje, dla jakich celów dane zapytanie było wykonane, w szczególności czy w celu ustaleń majątkowych. System rejestruje w dzienniku dane dotyczące użytkownika wykonującego zapytanie, rodzaj rejestru, czas wykonania zapytania, kryteria zapytania, jego zakres oraz sygnaturę sprawy, w której wykonano zapytanie. Każdy użytkownik systemu posiada uprawnienia nadane przez Administratora Danych – Prokuratora Krajowego.

(akta kontroli str. 20, 89-96, 1582-1584)

W powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury dane o wydanych postanowieniach o zabezpieczeniu majątkowym gromadzone są w Systemie Informatycznym Prokuratury Libra. W systemie rejestrowane są koszty prowadzonych postępowań przygotowawczych dotyczące: biegłych, świadków,

¹³ Centralna Baza Danych Systemu Informatycznego Prokuratury.

ryczałtów i inne koszty w odniesieniu, do których możliwe jest zarejestrowanie danych dotyczących organu, którego dotyczy wydatek, płatnika, daty rachunku, kategorii należności, daty przyznania, kwoty oraz opisu. W ramach funkcjonalności systemu wyodrębniony został rejestr zabezpieczeń majątkowych (ZM), funkcjonujący na podstawie § 90 ust. 3 pkt 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury¹⁴. W rejestrze uzupełniającym ZM gromadzi się informacje dotyczące rzeczy, wierzytelności i innych praw majątkowych stanowiących przedmiot zabezpieczenia majątkowego oraz datę i podjęte decyzje procesowe, datę ich realizacji, w tym datę zajęcia i nazwę organu, który tej czynności dokonał.

(akta kontroli str. 20-21, 544-570)

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła, że efektywność prowadzonych postępowań jest oceniana sukcesywnie w ramach sprawowania nadzoru wewnętrznego na poszczególnych szczeblach organizacyjnych prokuratury.

(akta kontroli str. 21)

Zasady bezpieczeństwa i organizacji pracy przy uzyskiwaniu informacji i danych o mieniu posiadanym przez osoby podejrzane w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury określa zarządzenie Prokuratora Generalnego nr 49/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad zarządzania i zabezpieczenia danych, gromadzonych i przetwarzanych w Centralnej Bazie Danych Systemu Informatycznego Prokuratury. W zarządzeniu ustalono zasady bezpieczeństwa przy uzyskiwaniu danych z zewnętrznych baz, w tym CEIDG. Prokurator Generalny wydał także zarządzenie nr 55/17 z dnia 11 grudnia 2017 r. regulujące zasady organizacji pracy i bezpieczeństwa przy przetwarzaniu danych w Systemie Informatycznym Prokuratury Libra. Zarządzenia te uzupełniają się regulacjami kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury określających ogólne zasady bezpieczeństwa przy przetwarzaniu danych w tych jednostkach.

(akta kontroli str. 22, 89-96, 113-125, 129-169)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego, sposób postępowania z zabezpieczonym mieniem określają przede wszystkim przepisy wykonawcze dotyczące organów egzekucyjnych, wykonujących wydane przez prokuratora postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym. Komornika sądowego obowiązują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 27a § 1 kkw). Naczelnika Urzędu Skarbowego obowiązują przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 27a § 2 kkw).

O sposobie i miejscu przechowywania zabezpieczonego mienia każdorazowo decyduje prokurator prowadzący sprawę, mając na uwadze ww. regulacje, przepisy kpk i kkw oraz okoliczności konkretnej sprawy i charakter zabezpieczanych składników majątkowych. Co do zasady składniki zabezpieczonego mienia mogą być przechowywane przez organy ścigania lub oddane na przechowanie osobie godnej zaufania (art. 228 § 1 kpk). Oddanie na przechowanie osobie godnej zaufania jest stosowane w szczególności w przypadku zabezpieczenia składników majątkowych, które powinny być przechowywane w wyjątkowych warunkach, np. dzieł sztuki, powierzanych na przechowanie muzeum lub innej właściwej instytucji.

Składniki majątkowe ulegające szybkiemu zniszczeniu lub takie, których przechowywanie byłoby połączone z niewspółmiernymi kosztami lub nadmiernymi trudnościami albo powodowałoby znaczne obniżenie ich wartości w toku

¹⁴ Dz.Urz.MS. z 2017r. Nr 174 ze zm.

postępowania mogą być sprzedane na podstawie postanowienia prokuratora (art. 292 § 3 kpk w zw. z art. 232 § 1 kpk). Jak wyjaśniła zastępca dyrektora Biura Prezydialnego, co do zasady prokurator nie ma innej podstawy prawnej do rozporządzania zabezpieczonym składnikiem majątkowym. Mienie to w dalszym ciągu należy do podejrzanego lub podmiotu, od którego zostało zajęte. Zabezpieczenie jest jedynie ograniczeniem prawa własności do czasu orzeczenia przez sąd jego przepadku.

W dniu 9 grudnia 2016 r. Dyrektor Departamentu do Spraw Przeszeczności Gospodarczej zlecił przegląd zabezpieczonych w toku postępowania karnego przedmiotów (stanowiących zarówno dowody rzeczowe w sprawie, jak i przedmiot zabezpieczenia majątkowego), pod kątem istnienia przesłanek do ich sprzedaży oraz przeprowadzenie stosownej procedury. W wyniku przeglądu stwierdzono konieczność uwzględnienia sposobu i przedmiotu zabezpieczenia w systemie SIP Libra, w celu umożliwienia prowadzenia analizy kontrolnej.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego zwróciła uwagę, że niektóre sposoby zabezpieczenia wykluczają jakiekolwiek formy zarządzania majątkiem. Zabezpieczenie na nieruchomości następuje poprzez wpis od księgi wieczystej i obejmuje zakaz zbywania i obciążania nieruchomości lub hipotekę przymusową. Prokurator nie wykonuje w tym przypadku żadnych praw związanych z zarządzaniem nieruchomością.

Zabezpieczenie środków pieniężnych następuje poprzez umieszczenie ich na oprocentowanym rachunku bankowym (depozyty).

Składniki majątkowe wymagające dodatkowych czynności w trakcie postępowania wykonawczego zabezpiecza się poprzez zarząd przymusowy. Dotyczy to nieruchomości (art. 292 § 2 kpk), przedsiębiorstwa (art. 292a kpk) lub prawa majątkowego (art. 292 § 1 kpk w zw. z art. 747 pkt 1 kpc w zw. z art. 910² § 2 kpc). Zarząd przymusowy powinien być wskazany przez prokuratora w postanowieniu o zabezpieczeniu wraz z danymi wyznaczonego zarządcy. Zasady zarządu określają przepisy kpk w powołaniu z przepisami kkw i kpc.

Żaden przepis prawa nie nakłada na prokuratora obowiązku dokonania wyceny składników majątkowych podlegających zajęciu. Szacowanie wartości zabezpieczanych składników majątkowych służy realizacji zasady proporcjonalności zabezpieczenia wynikającej z art. 293 § 2 kpk. Szczegółowa wycena wartości zabezpieczonego mienia, w większości przypadków i tak nie mogłaby przełożyć się na dokładną wartość uzyskaną z jego egzekucji z uwagi na charakter postępowań egzekucyjnych, takich jak sprzedaż licytacyjna, której wynik jest niemożliwy do przewidzenia, oraz upływ czasu od momentu zabezpieczenia do momentu egzekucji, który w większości przypadków ma wpływ na zmianę wartości składnika majątkowego.

W zaleceniach Dyrektora Departamentu do Spraw Przeszeczności Gospodarczej z dnia 10 kwietnia 2018 r. wskazano na konieczność oszacowania wartości składnika majątkowego przed jego zabezpieczeniem bez konieczności powoływania biegłych rzeczoznawców.

(akta kontroli str. 904-905)

W Wydziale Skarg i Wniosków Prokuratury Krajowej zarejestrowano w 2016 r. 5 606 skarg (w tym 1 052 skargi złożone w trybie określonym w Dziale VI Prawa o prokuraturze „Skargi i wnioski”), w 2017 r. – 10 289 skarg (w tym 2 770 w ww. trybie), do listopada 2018 r. – 11 332 skargi (w tym 3 345 w ww. trybie).

Na podstawie art. 185 § 3 Prawa o prokuraturze, jeżeli skarga dotyczy czynności prokuratora podlegającej zaskarżeniu, prokurator kierujący jednostką organizacyjną prokuratury niezwłocznie przekazuje skargę lub wniosek do akt postępowania,

którego dotyczy, zawiadamiając o tym wnoszącego. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego, gdy treść pisma wpływającego do Prokuratury Krajowej wskazuje, że stanowi ono zażalenie na wydane w toku postępowania przygotowawczego postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym nie jest ono rejestrowane ani rozpatrywane, jako skarga. Pismo takie jest przekazywane do odpowiedniego departamentu Prokuratury Krajowej lub jednostki organizacyjnej prokuratury prowadzącej postępowanie.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że z ww. powodu w Prokuraturze Krajowej nie prowadzono analiz wpływających skarg pod kątem związku skargi z zabezpieczeniem majątkowym ani nie podejmowano działań nadzorczych dotyczących przyjmowania i rozpoznawania skarg dotyczących przepadku przedmiotów i korzyści majątkowych.

(akta kontroli str.1616-1618)

Zgodnie z danymi gromadzonymi przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury w systemie SIP Libra wartość faktycznie zabezpieczonego w 2014 r. mienia wyniosła 768 507,1 tys. zł, w 2015 r. – 755 112,6 tys. zł, w 2016 r. – 613 204,6 tys. zł, w 2017 r. – 1 430 643,2 tys. zł a w 2018 r. – 1 103 774,5 tys. zł.

W 2014 r. zastosowano zabezpieczenie majątkowe wobec 54 747 osób w 58 795 sprawach. W 2015 r. wobec 30 599 osób w 33 291 sprawach. W 2016 r. wobec 22 459 osób w 24 934 sprawach. W 2017 r. wobec 40 723 osób w 45 245 sprawach. W 2018 r. wobec 44 166 osób w 39 774 sprawach.

Wartość zabezpieczonego mienia była najwyższa w 2017 r. Liczba osób i spraw, w których ustanowiono zabezpieczenie majątkowe najwyższa była w 2014 r. jednak wartość faktycznie zabezpieczonego mienia w tym roku była prawie o połowę niższa niż w 2017 r.

W okresie objętym kontrolą występował brak korelacji wartości zabezpieczeń majątkowych (w tym w doniesieniu do spraw i osób) według danych zgromadzonych w SIP Libra w stosunku do danych wykazywanych w sprawozdaniach z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach karnych za lata 2014-2018. Według sprawozdań statystycznych wartość zabezpieczonego mienia w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 600 793,7 tys. zł (w 51 817 sprawach, co do 55 155 osób), 303 509,1 tys. zł (w 28 400 sprawach, co do 30 820 osób), 251 889,9 tys. zł (w 19 434 sprawach, co do 21 109 osób), 474 873,2 tys. zł (w 36 852 sprawach, co do 39 810 osób), 1 049 806,6 tys. zł (w 37 587 sprawach, co do 40 881 osób).

Prokuratura nie prowadziła analiz w odniesieniu do globalnych wskaźników.

W systemie SIP Libra nie są wpisywane dane o wartości mienia objętego zabezpieczeniem majątkowym określonego w postanowieniach o zabezpieczeniu, dlatego ww. dane obejmujące wartość faktycznie zabezpieczonego mienia nie mogły być w toku kontroli z nimi skonfrontowane.

(akta kontroli str.1622, 1624-1689, 1927, 2650-2662)

Skuteczność wykonania orzeczeń o charakterze finansowym nie jest przedmiotem żadnej statystyki prokuratury. Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury nie gromadzą i nie przetwarzają danych o wartości odzyskanego mienia pochodzącego z przestępstw.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego, informacje o wartości skutecznie wykonanych orzeczeń o przepadku, liczbie osób osądzonych i skazanych, wobec których orzeczono przepadek przedmiotów i korzyści majątkowych dotyczą sądowego postępowania wykonawczego i nie są gromadzone ani przetwarzane przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Prokuratura Krajowa nie dysponowała (w okresie objętym kontrolą) danymi pozwalającymi na określenie szacunkowej wysokości strat finansowych spowodowanych działalnością przestępczą w Polsce.

(akta kontroli str. 249, 1589-1590)

Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że brak rzetelnych, kompletnych danych, co do przebiegu i efektów procesu zabezpieczeń majątkowych miał, zdaniem NIK, wpływ na to, że Prokurator Krajowy nie posiadał rzetelnych danych o efektywności tego procesu. Ponadto, Prokurator nie ustanowił mierników do pomiaru efektywności systemu zabezpieczeń majątkowych.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że w sposób stały badana jest liczba i wysokość zabezpieczeń majątkowych zastosowanych w postępowaniach przygotowawczych. Zagadnienia z tym związane są przedmiotem analiz zarówno ogólnych, jak i bieżących, dokonywanych przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych. Prokuratura nie gromadzi danych o wartości skutecznie wykonanych orzeczeń o przepadku oraz liczbie osób osądzonych i skazanych, wobec których orzeczono przepadek przedmiotów i korzyści majątkowych, ponieważ dane te dotyczą sądowego postępowania wykonawczego i gromadzenie tego rodzaju danych pozostaje w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości.

Dyrektor Biura Prezydialnego wyjaśnił ponadto, że dane gromadzone w SIP Libra pozwalają w sposób obiektywny i rzetelny ocenić efektywność działań podejmowanych przez prokuraturę w przedmiocie zabezpieczenia i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Badanie danych wykazywanych w systemach rejestracyjnych policji i prokuratury wykazało, że powodem rozbieżności był sposób rejestracji danych i odmienne podstawy do wykazania wartości faktycznie zabezpieczonego mienia. Z tego powodu w pracach nad zmianą zakresu gromadzenia danych w SIP Libra uwzględniono te odmienności. W założeniu, w systemie rejestracyjnym mają być uwzględnione zarówno dane pochodzące z wydanego orzeczenia (oszacowana wartość rzeczy na moment wydania postanowienia), jak i dane dotyczące wykonania tego orzeczenia. Porównanie tych informacji może wskazywać na efektywność wykonania tego orzeczenia, ale jedynie na etapie postępowania przygotowawczego.

W toku kontroli Prokuratura Krajowa nie wskazała danych ani miernika na podstawie, których możliwa byłaby rzetelna ocena efektywności działań prokuratury podejmowanych w celu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

(akta kontroli str. 1893, 2630-2631, 2277-2278)

Zdaniem NIK zastosowanie obiektywnych mierników do pomiaru efektywności działań związanych z zabezpieczeniami majątkowymi pozwoliłyby na wypracowanie narzędzi usprawnienia tego systemu i optymalizację stosowanych rozwiązań.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zakres danych dotyczących procesu zabezpieczeń majątkowych, jaki ujmowany był w SIP Libra nie był kompletny i powodował konieczność uzupełniania informacji w drodze kwerend prowadzonych bezpośrednio w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, co utrudniało i wydłużało proces analizy i oceny efektywności stosowanych zabezpieczeń. Dodatkowo, dane pozyskiwane w drodze kwerend i sprawozdań składanych przez poszczególne prokuratury w niektórych przypadkach znacząco odbiegały od danych zgromadzonych w tym systemie. Pomimo informacji o takim stanie rzeczy, Prokurator Krajowy nie podjął skutecznych działań pozwalających na wyeliminowanie tego problemu.

Z ustaleń kontroli wynika, że zakres danych gromadzonych w systemie ewidencyjnym SIP Libra dotyczących zabezpieczeń majątkowych nie odpowiadał potrzebom użytkowników systemu oraz nie odwzorowywał w pełni informacji gromadzonych przez prokuratorów w trakcie prowadzonych postępowań przygotowawczych. Stan ten nie umożliwiał prowadzenia systematycznych analiz i bieżącego monitoringu instytucji zabezpieczenia majątkowego i wymagał uzyskiwania informacji w drodze zadawanych kwerend jednostkom organizacyjnym prokuratury, co przyczyniało się do obciążania tych jednostek dodatkowymi zadaniami. Sygnały o konieczności podjęcia prac w celu zwiększenia efektywności zbierania i przetwarzania danych o zabezpieczeniach majątkowych, wpływały do komórki właściwej w sprawie informatyzacji prokuratury zarówno w 2016, jak i 2017 r.

Podjęte w 2016 roku działania mające na celu zaprojektowanie, przygotowanie i wdrożenie rozbudowy Systemu Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych (ISDA) zakończyły się niepowodzeniem w 2018 r., kiedy to wykonawca (konsorcjum Sygnity S.A i Decsoft S.A.) nie przekazał rezultatów prowadzonego projektu. Z kolei modyfikacja (niezależna od ISDA) użytkowanego SIP Libra zlecona dopiero w maju 2018 r. do wykonania innemu wykonawcy (ZETO Świdnica Sp. z o.o.) w terminie do 17 sierpnia 2018 r. nie została jeszcze wdrożona z początkiem 2019 r.

NIK zwraca przy tym uwagę, że dotychczasowy poziom realizacji przedsięwzięć informatycznych prokuratury może utrudnić także osiągnięcie celu priorytetu nr 23 „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”, tj. „Opracowania 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”, bowiem perspektywa realizacji nowego projektu (ISDA 2.0) wyznaczającego harmonogram realizacji przedsięwzięć projektu i jednocześnie priorytetu nr 23 do 2021 roku wykracza poza perspektywę realizacji Programu (2020 r.).

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Biura Prezydialnego wynikało, że:

- w okresie wcześniejszym (lata 2016-2017) realizowane były gruntowne modyfikacje SIP Libra, które nie mogły być prowadzone jednocześnie z wdrożeniem zmian dotyczących zabezpieczeń majątkowych;
- w dniu 16 kwietnia 2018 r. został zakończony etap I - Analiza Systemu ISDA. W toku realizacji II etapu dot. wykonania systemu, z uwagi na nierealizowanie przez Wykonawcę obowiązków wynikających z umowy, w dniu 2 sierpnia 2018 r. Prokuratura Krajowa odstąpiła od umowy i naliczyła karę umowną;
- wersja 2.5.12.0, zawierająca zmiany dotyczące zabezpieczeń majątkowych, nie została odebrana do czasu zakończenia kontroli. W dniu 28 września 2018 r. wykonawca udostępnił wersję systemu do wglądu. Po procesie testów zgłoszono uwagi w następstwie których, wykonawca przedstawił w dniu 6 grudnia 2018 r. zamawiającemu wersję instalacyjną. Po procesie ponownego testowania wersji, planowane było jej wdrożenie w styczniu 2019 r.;
- w pkt. 1 „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”, w części dotyczącej ram czasowych realizacji programu, w sposób wyraźny wskazano, iż przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej stanowi proces ciągły,

niezmiennie istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, przez co podejmowane działania nie są ograniczone datą zakończenia obowiązywania programu.

Jak wyjaśnił dodatkowo dyrektor Biura Prezydialnego, w styczniu 2019 r. zbudowanie systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem było realizowane poprzez wdrożenie wersji SIP LIBRA o numerze 2.5.12.1. (obejmującej zabezpieczenia majątkowe), które zaplanowane zostało na marzec 2019 r. oraz poprzez budowę systemu PROK-SYS (poprzednio iSDA), którego odbiór przewidziano w lutym 2021 r.

(akta kontroli str. 35, 38, 53, 73-76, 81-85, 453-588, 856-860, 1026-1040, 2281, 2630-2631)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Prokuraturze Krajowej nie funkcjonował sprawny system pozwalający na dokonanie rzetelnej analizy efektywności procesu zabezpieczeń majątkowych stosowanych przez prokuratorów. Dane o przebiegu tego procesu, jakie były ujmowane w SIP Libra nie był kompletne – z tego względu dla zapewnienia integralności danych niezbędne było uzupełnianie i korygowanie informacji poprzez kwerendy dokonywane w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, co wydłużało i komplikowało proces analizy i oceny skuteczności prowadzonych postępowań.

Do czasu zakończenia kontroli nie ukończono modyfikacji systemu informatycznego prokuratury Libra służącej gromadzeniu danych niezbędnych do zarządzania zabezpieczonym mieniem, jak również nie zakończono projektu pn. „Zaprojektowanie, przygotowanie, wdrożenie rozbudowy Systemu Digitalizacji Akt (iSDA) zawierającego funkcjonalność obejmującą jednolitą ewidencję zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania tym mieniem.

OBSZAR

3. Współpraca i współdziałanie organów ścigania i służb w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw

Opis stanu faktycznego

W dniu 15 września 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów i Minister Sprawiedliwości zawarli porozumienie 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.

Sygnatariusze porozumienia zobowiązali się współpracować w celu zapewnienia skutecznego wypełniania przez podległe lub nadzorowane służby i jednostki organizacyjne zadań dotyczących wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. Zgodnie z § 4 ust. 2 porozumienia Minister Finansów i Minister Sprawiedliwości mieli wskazać w terminie 30 dni od dnia podpisania porozumienia Punkty Współpracy, koordynujące wymianę informacji.

W celu realizacji postanowień porozumienia powołano Grupę Sterującą w skład, której wchodził pełnomocnicy powołani przez Ministra SWiA, Ministra Finansów oraz Ministra Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 879-892)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego, Prokurator Krajowy nie był stroną ww. porozumienia, jednak Prokuratura realizowała jego postanowienia. Należy jednakże zauważyć, że zgodnie z treścią §2 tego porozumienia współpraca na poziomie centralnym i terenowym miała być realizowana m.in. przez Prokuratora Krajowego oraz inne podmioty wymienione w tym przepisie.

W ramach realizacji porozumienia, w skład Grupy Sterującej ze strony prokuratury wchodził pełnomocnik. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego, początkowo działalność pełnomocnika skupiała się na udzielaniu informacji Wydziałowi Odzyskiwania Mienia, udziale w konferencjach, szkoleniach i odprawach.

Punkty współpracy zostały wyznaczone w ramach Prokuratury Generalnej, jednak jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego, dokumentacja pochodząca z tamtego okresu nie pozwala na ustalenie sygnatury sprawy odnoszącej się do tej kwestii. W związku ze zmianami prawnymi i organizacyjnymi rola punktów współpracy uległa w znacznym stopniu ograniczeniu. Ich celem była wymiana informacji o składnikach majątkowych, które mogły podlegać zabezpieczeniu w konkretnych sprawach, przy czym zdaniem Pani Dyrektor, sens tej współpracy opierał się na fakcie, że różne organy państwowe miały dostęp do różnych baz danych. Obecnie poszczególne organy zajmujące się ściganiem i przeciwdziałaniem przestępczości posiadają dostęp do tożsamyh baz danych. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że utworzone w ramach Prokuratury Generalnej Punkty Współpracy nie zostały zniesione, ale ponieważ wymiana informacji w tym zakresie stała się bezprzedmiotowa ich funkcjonowanie w praktyce stało się bezprzedmiotowe. Stan ten uwidocznił się na etapie współpracy prowadzonej przez Pełnomocnika Prokuratury Generalnej z Wydziałem Odzyskiwania Mienia KGP i był podstawą nieinicjowania prac uaktualniających struktury Punktów Współpracy po utworzeniu Prokuratury Krajowej.

Prokuratura Krajowa nie wskazała, kiedy Punkty Współpracy przestały funkcjonować.

W § 4 ust. 5 porozumienia zapisano, że strony będą dążyć do stworzenia rozwiązań służących wymianie i przetwarzaniu informacji niejawnych w drodze teletransmisji w zakresie zadań realizowanych przez Krajowe Biuro ds. Odzyskiwania Mienia. Postanowienia porozumienia dotyczące tej kwestii nie były realizowane. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że nie zgłaszano potrzeby uruchomienia teletransmisji informacji niejawnych pomiędzy Punktami Współpracy, a Krajowym Biurem ds. Odzyskiwania Mienia.

W dniu 15 czerwca 2016 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z zapytaniem o wolę kontynuowania współpracy w ramach Porozumienia. W dniu 21 lipca 2016 r. Zastępca Prokuratora Generalnego wyznaczył prokuratora Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej, jako pełnomocnika Prokuratury Krajowej do udziału w Grupie Sterującej.

(akta kontroli str. 23, 32, 757-759)

W 2017 r. z inicjatywy Prokuratury Krajowej podjęto działania Grupy Sterującej. Odbyły się dwa posiedzenia (10 stycznia 2017 r. i 29 maja 2017 r.). W wyniku uzgodnień zainicjowano powstanie międzyresortowego zespołu ds. przeglądu przepisów związanych z zabezpieczeniem majątkowym, którego celem było

opracowanie metodyki oraz prac legislacyjnych¹⁵, którego pracami kierowali przedstawiciele Prokuratury Krajowej. Rozpoczęto także prace nad projektem nowego porozumienia o współdziałaniu przy stosowaniu m.in. decyzji Rady Unii Europejskiej 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 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.

(akta kontroli str. 749-752)

Sposób, warunki, zakres i tryb współdziałania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury z innymi organami, służbami i instytucjami w dziedzinie ujawniania mienia zagrożonego przypadkiem wynikają przede wszystkim z treści przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 15 § 1 kpk Policja i inne organy w ramach postępowania karnego wykonują polecenia prokuratora. Na podstawie art. 15 § 2 kpk wszystkie instytucje państwowe i samorządowe są obowiązane w zakresie swego działania do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne w terminie wyznaczonym przez te organy.

Prokuratura współpracuje ze służbami uprawnionymi do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych (Policja, Żandarmeria Wojskowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Krajowa Administracja Skarbowa i Służba Ochrony Państwa), które mają prawo stosować kontrolę operacyjną również w celu ujawniania mienia zagrożonego przypadkiem w związku z enumeratywnie wymienionymi w ich ustawach przestępstwami. W latach 2016-2018 Prokuratura prowadziła bieżącą współpracę ze służbami m.in. w ramach ujawniania mienia zagrożonego przypadkiem.

Przedstawiciele Prokuratury uczestniczyli we wszystkich odprawach organizowanych przez Wydział Odzyskiwania Mienia Komendy Głównej Policji, brali udział w dyskusjach i warsztatach.

Prokuratura Krajowa uczestniczyła w międzynarodowej sieci CARIN¹⁶. Prokuratorzy brali udział w konferencjach (10-13 października 2017 r. i 22-25 maja 2018 r.)

W dniu 25 października 2016 r. przedstawiciele Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej PK uczestniczyli w spotkaniu z Głównym Inspektorem Informacji Finansowej, na którym omówiono współpracę w celu zwiększenia efektywności blokad rachunków bankowych.

(akta kontroli str. 23-27, 911, 1050-1052)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Prokuratura Krajowa prowadziła bieżącą współpracę ze służbami, organami i instytucjami w ramach przyznanych kompetencji i zadań, m.in. w ramach ujawniania mienia zagrożonego przypadkiem.

¹⁵ Powołany decyzją nr 5 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji, Wdrażania, Monitorowania i Ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” z dnia 21 lutego 2017 r. Zespół zadaniowy ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym.

¹⁶ Międzyagencyjna Sieć ds. Odzyskiwania Mienia CAMDEN (z ang. Camden Assets Recovery Interagency Network).

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. przyjęto „Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” (dalej Program)¹⁷. Jednym z celów Programu jest wzmocnienie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

W latach 2016-2018 PK uczestniczyła w realizacji Programu, jako podmiot wiodący w priorytecie nr 19 – „Wypracowanie taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej, która zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa (przestępczość VAT-owska, akcyzowa)” oraz nr 23 – „Opracowanie ogólnych założeń gromadzenia danych w jednolitym systemie ewidencji zabezpieczonego mienia i zasad udostępniania tych danych, z uwzględnieniem potrzeb poszczególnych organów”. Ponadto PK uczestniczyła w realizacji 7 priorytetów, jako podmiot współpracujący.

W okresie objętym kontrolą za realizację priorytetu nr 19 i 23 było odpowiedzialne Biuro Informatyzacji i Analiz (dalej BliA) oraz Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej.

Działania w ramach priorytetów, dla których PK została określona, jako podmiot wiodący, odbywały się podczas prac zespołów zadaniowych.

Decyzjami Przewodniczącego Zespołu Międzyresortowego ds. koordynacji, wdrażania, monitorowania i ewaluacji Programu (dalej: Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu) przedstawiciele Prokuratury Krajowej powołano do Zespołu zadaniowego ds. przestępczości podatkowej¹⁸, Zespołu zadaniowego ds. stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia i systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem¹⁹ oraz Zespołu ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczonym mieniem²⁰.

(: akta kontroli str.14-15, 86-88,173, 178-185)

Prace Zespołu ds. stworzenia jednolitego systemu zabezpieczonego mienia i zarządzania zabezpieczonym mieniem (priorytet nr 23) rozpoczęły się w grudniu 2016 r. i kierował nimi Dyrektor BliA. Zgodnie z § 3 Decyzji nr 3 do zadań Kierownika Zespołu należało m.in.: zwoływanie posiedzeń, ustalanie trybu prac, przygotowywanie kwartalnych sprawozdań z działań Zespołu.

Do dnia 11 stycznia 2019 r. odbyło się jedno formalne spotkanie Zespołu zadaniowego. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora Biura Prezydialnego, zgodnie z przyjętą koncepcją budowa systemu stanowiła element realizowanego przez PK projektu „Zaprojektowanie, przygotowanie, wdrożenie rozbudowy Systemu Digitalizacji Akt”, (iSDA), a harmonogram zadań Zespołu zadaniowego wynikał z terminów realizacji projektu. W związku, z czym nie zachodziła potrzeba formalnego zwoływania posiedzeń Zespołu. W dniu 8 września 2017 r. poinformowano o przyjętym założeniu Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, który nie zgłosił zastrzeżeń.

¹⁷ M.P. z 2015 r., poz.1069.

¹⁸ Decyzja nr 1 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji Wdrażania, Monitorowania i Ewaluacji „Programu Przeciwdziałania...” z dnia 11 sierpnia 2016 r.

¹⁹ Decyzja nr 3 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji Wdrażania, Monitorowania i Ewaluacji „Programu Przeciwdziałania...” z dnia 10 października 2016 r.

²⁰ Decyzja nr 5 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji Wdrażania, Monitorowania i Ewaluacji „Programu Przeciwdziałania...” z dnia 21 lutego 2017 r.

Na wniosek MSWiA Dyrektor BliA w 2017 r. i 2018 r. przekazywał informacje o postępie prac Zespołu Zadaniowego.

(akta kontroli str. 174, 186-205, 447-448)

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu w piśmie z dnia 22 listopada 2016 r. przekazał PK harmonogram prac priorytetu nr 23, przyjęty w trybie obiegowym. W harmonogramie nie określono dat zakończenia realizacji zadań. Prokurator Krajowy wyjaśnił, że terminy były tożsame z harmonogramem realizacji budowy systemu iSDA. Koordynowanie i monitorowanie prac odbywało w trakcie spotkań roboczych w oparciu o metodologię zarządzania projektem PRINCE2 i zasady ujęte w Dokumentacji Inicjującej Projekt (dalej DIP). Przyjęte zapisy pozwalały na zapewnienie monitorowania postępów prac względem założeń określonych w DIP.

Dyrektor BliA zwrócił się do podmiotów biorących udział w spotkaniu Zespołu Zadaniowego o wskazanie rodzaju i zakresu danych, jakie chcieliby pozyskać z systemu. Zdaniem Prokuratora Krajowego wszystkie zgłoszone potrzeby były uwzględniane i na bieżąco korygowane (m.in. KGP).

Budowa systemu przewidywała realizację siedmiu zadań, z czego cztery zostały zakończone i dotyczyły opracowania:

- możliwości korzystania przez służby i instytucje nieprowadzące postępowań przygotowawczych z danych systemu zarządzania zabezpieczonym mieniem,
- propozycji zakresu gromadzenia danych w SIP LIBRA dot. zabezpieczeń majątkowych,
- zakresu i sposobu wymiany danych pomiędzy funkcjonującym w Policji systemem Elektronicznej Rejestracji Czynności Dochodzeniowo-Śledczych (ERCDS) i iSDA
- założeń dotyczących gromadzenia i przetwarzania danych w systemie iSDA.

(akta kontroli str. 445-451)

W dniu 2 sierpnia 2018 r. PK odstąpiła od umowy w związku z niezrealizowaniem przez Wykonawcę II etapu umowy dot. budowy systemu iSDA. Zastępca dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że prace będą kontynuowane w ramach projektu „Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych w Sprawach Karnych (iSDA 2.0). Zakres przedmiotowy projektu w dziedzinie zabezpieczeń majątkowych pozostał bez zmian. Harmonogram priorytetu zostanie zaktualizowany po zakończeniu postępowania przetargowego „Budowa i wdrożenie systemu PROK-SYS”²¹.

Zakończenie prac zaplanowano w 2021 r. tj. poza horyzontem czasowym określonym w Programie. Zastępca dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że zgodnie z pkt 1 Programu „przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej stanowi proces ciągły, niezmiennie istoty z ekonomicznego punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, przez co podejmowane działania nie są ograniczone datą zakończenia Programu”.

W dniu 5 grudnia 2018 r. na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu Dyrektor BliA poinformował Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, iż pomimo występujących problemów z wyłonieniem wykonawcy nie ma konieczności zmiany harmonogramu priorytetu nr 23 z uwagi na ewidencjonowanie zabezpieczonego mienia w ramach posiadanego systemu SIP LIBRA, który został rozbudowany. Ewentualne zagrożenia realizacji harmonogramu będą zgłaszane na bieżąco.

²¹ Centralny system informatyczny do obsługi procesów związanych z digitalizacją akt postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, zarządzania sprawami i obsługi wymiany informacji z instytucjami zewnętrznymi oraz do obsługi procesów udostępniania zdigitalizowanych akt upoważnionym podmiotom.

Na dzień 25 października 2018 r. projekt iSDA 2.0 znajdował się na etapie oceny wniosku aplikacyjnego. Prokurator Krajowy nie udzielił odpowiedzi na pytania kontrolerów NIK na temat końcowej oceny wniosku i terminu podpisania umowy o dofinansowanie.

PK jako podmiot wiodący nie przekazywała informacji do MSWiA o stanie realizacji priorytetu nr 23, o którym mowa w pkt. 4.3 Programu.

(akta kontroli str. 174, 270-271)

Praktycznym wsparciem dla realizacji priorytetu nr 23 było powołanie Zespołu Zadaniowego ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczonym mieniem, którego pracami kierował przedstawiciel PK.

Do dnia 11 stycznia 2019 r. odbyło się 35 posiedzeń Zespołu Zadaniowego. Wyniki prac Zespołu zostały opisane na stronie 9 wystąpienia.

Jak wyjaśniła zastępca dyrektora Biura Prezydialnego, w grudniu 2018 r. w ramach prac Zespołu zadaniowego prowadzone były działania związane z opracowaniem propozycji kolejnych rozwiązań normatywnych podnoszących efektywność ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw i dotyczą m.in. propozycji zmian w Kodeksie karnym skarbowym.

PK przekazywała informacje Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu dotyczące prac Zespołu zadaniowego.

(akta kontroli str. 16)

Działania określone w priorytecie „Wypracowanie taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej...” były realizowane przez Zespół Zadaniowy ds. przestępczości podatkowej. Pracami kierował przedstawiciel Ministerstwa Finansów²².

Harmonogram priorytetu nr 19 przewidywał realizację siedmiu zadań. Wszystkie zadania zostały zakończone, o czym poinformowano w dniu 17 sierpnia 2018 r. MSWiA. W wyniku prac zespołu opracowano m.in.: Wytyczne Prokuratora Generalnego²³, rozwiązania metodologiczne²⁴ oraz organizacyjne, obejmujące: wdrożenie systemu informatycznego „Program Informacji VAT” w Wydziałach Zamiejscowych Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuraturach regionalnych i okręgowych oraz wprowadzono koordynację postępowań w sprawach przestępstw, których celem jest wyludzenie nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług lub dokonanie istotnych uszczupień.

PK przekazywała informacje do MSWiA oraz do Kierownika Zespołu Zadaniowego do spraw przestępczości podatkowej w przedmiocie realizacji priorytetu nr 19.

(akta kontroli str. 275-301, 326-357)

Podmioty wiodące nie kierowały do PK wniosków o udział w opracowywaniu harmonogramów i sprawozdań z realizacji priorytetów nr 8, 11, 13, 21, 14, 19, 20. PK, jako podmiot współpracujący uczestniczyła m.in. w: spotkaniu podmiotów zajmujących się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej w Hadze, obserwacji

²² Wcześniej Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

²³ Wytyczne Prokuratora Generalnego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyludzenia nienależnego zwrotu podatku VAT oraz innych oszukańczych uszczupień w tym podatku, Wytyczne Prokuratora Generalnego nr 5/17 z dnia 10 sierpnia 2017 r. w sprawie prowadzenia zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyludzenia nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) oraz innych oszukańczych uszczupień w tym podatku.

²⁴ Metodykę postępowania w sprawach o przestępstwa związane z wyludzeniami podatku od towarów i usług. Metodykę postępowania w sprawach dotyczących wprowadzenia do obrotu środków pochodzących z przestępstw, Metodykę w sprawach przestępczości „akcyzowej” związanej z nielegalną produkcją i nielegalnym obrotem papierosami, tytoniem i alkoholem.

transgranicznej w Chotebuz, Regionalnym Spotkaniu Punktów Kontaktowych Europejskiej Sieci Sądowniczej w Warszawie, sympozjum na temat „Zorganizowana przestępczość transgraniczna” oraz w pracach Zespołu do spraw przestępczości zorganizowanej.

(akta kontroli str. 267-270)

PK w latach 2016-2018 nie planowała i nie wydatkowała środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na realizację Programu.

Ocena efektywności Programu mierzona była m.in. poprzez miernik nr 5, tj. *Wskaźnik skuteczności odzyskanego mienia pochodzącego z przestępstw*, który, w okresie objętym kontrolą wykazywał tendencję wzrostową.²⁵

PK przekazywała informacje do ustalenia wartości miernika nr 3²⁶ Programu dotyczące liczby aktów oskarżenia skierowanych do sądu w danym roku kalendarzowym, wg kwalifikacji zarzucanych czynów, na podstawie danych z systemu SIP LIBRA.

(akta kontroli str. 1590, 1611-1613)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prokuratura Krajowa wykonywała powierzone zadania w ramach realizacji rządowego Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020 stosownie do posiadanych kompetencji i środków. Pracownicy Prokuratury brali czynny udział w realizacji prac zespołów zadaniowych powołanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Informacje o postępach w realizacji zadań, w których Prokuratura ustanowiona została podmiotem wiodącym przekazywane były terminowo.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań zapewniających pozyskiwanie i gromadzenie kompletnych, integralnych i prawidłowych danych dotyczących stosowanych zabezpieczeń majątkowych, w celu dokonania rzetelnej analizy i oceny skuteczności prowadzonych postępowań zabezpieczających.

IV. 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.

²⁵ WS wynosił w 2016 r. 12,06 %, 2017 13,26%. Wartość wskaźnika obliczana była przez MSWiA na podstawie danych przekazanych przez Policję.

²⁶ 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, firmantwo, złożenie nieprawdziwej deklaracji podatkowej).

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 uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wystąpienie zostało podpisane w dniu 21 marca 2019 r. przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Ewę Polkowską, a następnie zmienione zgodnie z uchwałą nr 30/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Do zmienionego wystąpienia nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Warszawa, 17 czerwca 2019 r.

Dyrektor
Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Bienkowski
DYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
z up. 
.....
Tomasz Sordyl
Wicedyrektor