

KULTURA BEZPIECZEŃSTWA
NAUKA – PRAKTYKA – REFLEKSJE
Nr 29, 2018 (80–106)
ISSN 2299-4033 DOI 10.24356/KB/29/4

INSTYTUCJE ZWALCZAJĄCE
ZORGANIZOWANĄ PRZESTĘPCZOŚĆ
EKONOMICZNĄ W POLSCE

INSTITUTIONS FIGHTING ORGANISED
ECONOMIC CRIME IN POLAND

Wiesław MĄDRZEJOWSKI
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

ABSTRACT

Economic crime is currently the most rapidly developing form of organised crime in Poland. Numerous institutions, law enforcement and intelligence agencies are involved in combating this kind of crime. They are supervised by Ministry of Internal Affairs and Administration, Ministry of Finance, Ministry of National Defence or, like Internal Security Agency and Central Anti-Corruption Bureau, directly to prime minister. Most of them have full operational, investigative and analytical powers. Conflicting areas of responsibility may cause taking actions by various agencies and institutions against the same perpetrators in the same time. Formally the institution responsible for fighting organised crime is Police. Within Police there is specialised unit – Central Bureau of Investigation of Police which sole responsibility is combating organised economic crime. Nevertheless it cannot coordinate other institutions' activities aimed at fighting organised crime. National Criminal Information Centre, also placed within the Police structure, should gather all information on every criminal offence record-

ed by any institution involved in fighting crime. In reality it collect mainly information on Police work effects. NCIC has no powers concerning coordination of crime-related information gathering. It also conduct no relevant analysis of gathered criminal information. On the basis of EU regulation Polish Asset Recovery Office was created within the Police structure. Polish ARO acts as national contact point for international exchange of information on crime-related assets. Within this scope, ARO possess some powers to coordinate activities of other agencies. A need exists to consider carefully the possibilities for changes in the system of institutions combatting organised economic crime in Poland. First of all there is a necessity to develop ability to coordinate activities of all relevant institutions, based on integrated data gathering and analytical systems.

Keywords: organized crime, institutions, special services, departmental coordination, operational and investigative operations, operational control, undercover operations, criminal analysis, contact points, specialization, databases

ABSTRAKT

Przestępczość ekonomiczna jest najszybciej rozwijającą się formą przestępczości zorganizowanej w Polsce. W jej zwalczaniu bierze udział wiele instytucji i służb specjalnych. Podlegają one Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwu Finansów, Ministerstwu Obrony Narodowej lub są służbami podległymi premierowi jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Większość z nich dysponuje pełnymi uprawnieniami operacyjnymi, śledczymi i analitycznymi. Uprawnienia te w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Może to powodować podejmowanie działań przez kilka instytucji wobec tych samych sprawców. Formalnie, za zwalczanie przestępczości zorganizowanej odpowiada Policja. W ramach Policji działa wyspecjalizowana jednostka – Centralne Biuro Śledcze Policji zajmująca się wyłącznie zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Nie ma ono jednak żadnych uprawnień koordynacyjnych oraz nie może wpływać na działania innych instytucji zwalczających przestępczość zorganizowaną. W ramach Policji działa też Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych, które powinno gromadzić wszystkie informacje o przestępstwach kryminalnych. W praktyce dysponuje ono wiedzą przede wszystkim o efektach pracy Policji. Nie

ma uprawnień w zakresie koordynacji gromadzenia informacji. Nie prowadzi też szerszych czynności analitycznych. W oparciu o przepisy Unii Europejskiej powołano Biuro Odzyskiwania Mienia. Znajduje się ono także w strukturach Policji. Pełni funkcje krajowego punktu kontaktowego w sprawach międzynarodowej wymiany informacji o mieniu pochodzącym z przestępstwa i posiada w tym zakresie niewielkie uprawnienia koordynacyjne. Wydaje się więc niezbędne rozważenie możliwości zmiany w systemie instytucji zwalczających zorganizowaną przestępczość ekonomiczną w Polsce. Przede wszystkim konieczne jest stworzenie możliwości koordynacji działań w jednym ręku w oparciu o zintegrowaną bazę danych i efektywne systemy analityczne.

Słowa kluczowe: przestępczość zorganizowana, instytucje, służby specjalne, koordynacja resortowa, czynności operacyjno-sledcze, kontrola operacyjna, operacje pod przykryciem, analiza kryminalna, punkty kontaktowe, specjalizacja, bazy danych

Przyjmowane w ostatnich latach rozwiązania w sferze zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, a szczególnie zorganizowanej przestępczości ekonomicznej, realizowane są przez coraz większą grupę organów i instytucji. Wydaje się więc uzasadniona próba oceny sytuacji pod kątem systemowych właśnie rozwiązań przyjętych dla skuteczności tych przedsięwzięć. Obszar zorganizowanej przestępczości ekonomicznej jest wskazywany w ostatnich latach jako czynnik generujący największe straty zarówno wobec bezpośrednio pokrzywdzonych podmiotów, jak i gospodarki narodowej. Instytucje, na które nałożono obowiązki oraz nadano szerokie uprawnienia, są jednym z elementów systemu (całość wymaga znacznie szerszego omówienia)¹ zwalczania przestępczości zorganizowanej. W ostatnich 28 latach liczba podmiotów zwalczających przestępczość zorganizowaną oraz zakres ich obowiązków i uprawnień wielokrotnie się zmieniały. Od wielu lat zwraca się uwagę na to, iż ilość tych podmiotów nie przekłada się na efektywność zarówno działań ich samych, jak i współpracy pomiędzy nimi. Już kilkanaście lat temu zauważono, iż „W celu rzeczywistego i skutecznego zwalczania przestępczości zorganizowanej nie wystarczą wysiłki poszczególnych

¹ Zob. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana*, Wydawnictwo Editions Spotkania, Warszawa 2015, s. 130 i nast.

służb. Konieczne jest bowiem stworzenie systemu zwalczania obejmującego z jednej strony skoordynowane działania legislacyjne, aby w ten sposób w pełni uregulować adekwatnie do sytuacji stan prawny, tworzyć właściwe warunki organizacyjno-techniczne dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz kształtować dobór kadr tych organów i ich właściwe szkolenie. (...) Nie należy tworzyć nowych służb policyjnych z siłą rzeczy nakładającymi się uprawnieniami, ale ulepszać i doposażyć technicznie już istniejące (...)”². Postulat ten, jak wykazuje praktyka niewątpliwie słuszny, niestety nie został zrealizowany. Nadal uzasadniony jest pesymistyczny pogląd odnoszący się do skuteczności walki ze zorganizowaną przestępczością gospodarczą. Zdaniem W. Jasińskiego „ciągłe mamy do czynienia z istotnym wydłużaniem dystansu, w którym funkcjonariusze pozostają za przestępcami gospodarczymi. Nie pomagają w tym względnie coraz lepiej zbudowane bazy danych, coraz lepsze prawo i coraz więcej uprawnień organów ścigania”³.

Biorąc pod uwagę aktualne uwarunkowania prawne oraz wspomniane powyżej oceny można przyjąć, iż współczesny sprawny wielopodmiotowy system instytucji i służb państwowych zwalczających i zapobiegających zorganizowanej przestępczości gospodarczej wymaga:

- precyzyjnego określenia zakresu zadań poszczególnych służb i instytucji,
- wdrożenia mechanizmów koordynacji zadań w poszczególnych obszarach,
- określenia zasad wymiany informacji i współpracy w sferze operacyjnej, procesowej i szkoleniowej,
- prowadzenia ścisłej i skoordynowanej współpracy poszczególnych służb i instytucji z ich zagranicznymi odpowiednikami.

Podejmując próbę oceny zakresu uprawnień poszczególnych służb i instytucji wydaje się niezbędne wskazanie na główne zagrożenia ze strony zorganizowanych grup przestępczych w sferze gospodarczej. Występują one przede wszystkim w obszarach:

- przestępczości podatkowej – akcyza, VAT (w tym paliwa i oszustwa karuzelowe),
- przestępczość na rynku kapitałowym – bankowa, ubezpieczeniowa, giełdy,

² E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana z punktu widzenia polityki, teorii i praktyki*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny, Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, E. Pływaczewski (red.), Zakamycze 2005, s. 121.

³ W. Jasiński, *Nadużycia w przedsiębiorstwie. Przeciwdziałanie i wykrywanie*, Wyd. Poltext, Warszawa 2013, s. 289.

- organizacja i prowadzenie gier hazardowych,
- w obszarze zamówień publicznych,
- przestępczość związana z dystrybucją i wykorzystaniem środków unijnych,
- przestępczość przeciwko własności intelektualnej,
- przestępczość związana ze środowiskiem naturalnym (odpady, rośliny, krajobraz i zagospodarowanie gruntów),
- pranie pieniędzy.

Szczególną i najszybciej rozwijającą się w skali światowej formą przestępczości, głównie o charakterze ekonomicznym, jest cyberprzestępczość.

Przedsięwzięcia w celu przeciwdziałania i zwalczania wyżej wymienionych form gospodarczej przestępczości zorganizowanej realizuje szereg służb, instytucji i organów. W Polsce po 1989 r. ukształtował się i funkcjonuje nadal resortowy system zwalczania i przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości gospodarczej. Znajdują się w nim:

1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym:
 - Policja, a w jej ramach Centralne Biuro Śledcze Policji,
 - Straż Graniczna.
2. Ministerstwo Obrony Narodowej:
 - Żandarmeria Wojskowa,
 - Służba Kontrwywiadu Wojskowego.
3. Ministerstwo Finansów:
 - Krajowa Administracja Skarbowa.
4. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
5. Centralne Biuro Antykorupcyjne.
6. Komisja Nadzoru Finansowego.

Zadania i uprawnienia poszczególnych służb i instytucji na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów kształtują się następująco.

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

Spośród instytucji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji zadania związane ze zwalczaniem zorganizowanej przestępczości gospodarczej realizują Policja oraz Straż Graniczna.

a) Policja

Zarówno dane statystyczne jak i przeprowadzane badania nie pozostawiają żadnych wątpliwości, iż główną rolę w zwalczaniu przestępczości organizo-

wanej, w tym jej form ekonomicznych, odgrywa Policja⁴. Wynika to przede wszystkim z zadań tej instytucji, określonych w art. 1 ustawy o Policji⁵.

Spośród wymienionych powyżej obszarów zagrożeń zorganizowaną przestępczością gospodarczą w praktyce zadania Policji obejmują wszystkie, tj.:

- przestępczość podatkową – akcyza, VAT (w tym paliwa i oszustwa karuzelowe),
- przestępczość na rynku kapitałowym – bankowa, ubezpieczeniowa, giełdy,
- przestępstwa związane z organizacją i prowadzeniem gier hazardowych,
- przestępstwa w obszarze zamówień publicznych,
- przestępczość związaną z dystrybucją i wykorzystaniem środków unijnych,
- przestępczość przeciwko własności intelektualnej,
- przestępczość związaną ze środowiskiem naturalnym (odpady, rośliny, krajobraz i zagospodarowanie gruntów),
- pranie pieniędzy.

Uprawnienia Policji w wyżej wymienionym obszarze dopuszczają stosowanie wszystkich dopuszczalnych w ustawie metod pracy operacyjnej (z ograniczeniami wynikającymi z przepisów wykonawczych), czynności dochodzeniowo-śledczych zgodnie z zasadami wynikającymi z procedury karnej oraz przedsięwzięć o charakterze analitycznym. Wyspecjalizowaną i od 2014 r. samodzielną jednostką policyjną do zwalczania przestępczości zorganizowanej jest Centralne Biuro Śledcze Policji.

Centralne Biuro Śledcze Policji

W ramach Policji za zwalczanie przestępczości zorganizowanej we wszystkich jej formach odpowiada Centralne Biuro Śledcze Policji powołane w 2014 r.⁶ i kontynuujące realizację zadań wykonywanych przez Centralne Biuro Śledcze⁷, a wcześniej Biuro do Walki z Przemocą Zorganizowaną Komendy Głównej Policji. Zakres działania CBŚP obejmuje m.in.:

⁴ Zob. O. Krajniak, *Zorganizowane grupy przestępcze. Studium kryminalistyczne*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2011, s. 290 i nast.

⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179, ost. zm. Dz.U. 2017, poz. 60, 224, 708, 1086, 1321).

⁶ Zarządzenie Nr 54 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 października 2014 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania CBŚP z innymi jednostkami Policji opublikowane w dniu 9 października 2014 r.

⁷ Zarządzenie Nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej (Dz.Urz. KGP nr 2, poz. 15 i 16 ze zm.).

- planowanie, koordynowanie i podejmowanie działań ukierunkowanych na rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej krajowej i międzynarodowej, w szczególności o charakterze kryminalnym, narkotykowym i ekonomicznym oraz jej zapobieganie (§ 3 ust. 1 pkt 1),
- prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących zorganizowanych grup przestępczych (§ 3 ust. 1 pkt 2),
- organizowanie i podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych we współpracy z jednostkami organizacyjnymi Policji (§ 3 ust. 1 pkt 3),
- koordynowanie działań w zakresie rozpoznawania operacyjnego zagrożeń terrorystycznych i ekstremistycznych oraz współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi Policji i podmiotami pozapolicyjnymi (§ 3 ust. 1 pkt 8),
- prowadzenie działań mających na celu rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej w cyberprzestrzeni (§ 3 ust. 1 pkt 10),
- prowadzenie zbiorów danych na potrzeby zadań realizowanych w CBŚP (§ 3 ust. 1 pkt 17 ppkt n).

Z powyższego wynika, iż CBŚP w skali kraju odpowiada za całość przedsięwzięć policyjnych związanych z rozpoznawaniem i zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, w tym także koordynację tych przedsięwzięć. Potwierdzają to kolejne przepisy Zarządzenia nr 4 odnoszące się do współdziałania z jednostkami organizacyjnymi Policji.

Poza CBŚP istotną rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej powinny odgrywać jeszcze dwie komórki organizacyjne Komendy Głównej Policji, których powołanie nastąpiło w drodze ustawy – Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biuro Odzyskiwania Mienia.

Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej

KCIK miało być w swoich założeniach niezależną instytucją gromadzącą, przetwarzającą informacje kryminalne w celu ich przekazania innym podmiotom zapobiegającym i zwalczającym przestępczość kryminalną. Przeprowadzone w latach 1998–2001 prace nad projektem tej ustawy doprowadziły do jej uchwalenia w dniu 6 lipca 2001 r. jako ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych⁸.

W ostatecznej wersji zdecydowano, iż KCIK zostanie umieszczony w strukturach Policji, a szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych będzie Komendant Główny Policji wykonujący swe zadania przy

⁸ Dz.U. 2015, poz. 1930.

pomocy KCIK. Po kolejnych zmianach organizacyjnych KCIK jest obecnie komórką organizacyjną w randze Wydziału, funkcjonującą w ramach Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych KGP. Rola KCIK teoretycznie znacznie wykracza poza jego usytuowanie w strukturach Policji. Zgodnie z ustawą, KCIK jest ogólnopolskim systemem informacyjnym gromadzącym, przetwarzającym i przekazującym informacje kryminalne podmiotom zwalczającym przestępczość i zapobiegającym jej. Pozyskiwane informacje dotyczą przestępstw, osób przeciwko którym prowadzone są postępowania karne, przedmiotów wykorzystywanych do popełniania przestępstw lub utraconych, przedsiębiorstw, spółek, fundacji, stowarzyszeń, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa lub też gromadzone w nich środki pochodzą z przestępstwa.

Do zadań Wydziału – Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych należy w szczególności:

- administrowanie danymi gromadzonymi w bazach danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK),
- realizowanie zleceń o uzupełnienie informacji w ramach obsługi zapytań kierowanych do Szefa KCIK,
- rozpatrywanie wniosków osób o udostępnienie informacji dotyczących przetwarzania ich danych osobowych w bazach danych KCIK, składanych na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz współdziałanie w tym zakresie z podmiotami uprawnionymi,
- inicjowanie oraz udział w przygotowywaniu studiów wykonalności, założeń oraz koncepcji rozwiązań teleinformatycznych planowanych do wdrożenia w ramach KCIK oraz współdziałanie w ich wdrażaniu,
- organizacja oraz udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału,
- administrowanie systemami przetwarzania informacji niejawnych wykorzystywanymi na potrzeby wydziału⁹.

Podmiotami uprawnionymi, w zakresie swoich zadań ustawowych, do otrzymywania informacji kryminalnych z KCIK są zgodnie z art. 19 ustawy:¹⁰

- organy prokuratury,

⁹ www.policja.pl/pol/kgp/dokumenty, pobr. 22.02.2018.

¹⁰ Ustawa o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. 2015, poz. 1930 ze zm.).

- organy Policji,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- organy Straży Granicznej,
- Krajowa Administracja Skarbowa (organy celne i organy podatkowe, organy kontroli skarbowej, wywiad skarbowy),
- Służba Ochrony Państwa¹¹,
- Żandarmeria Wojskowa,
- organy informacji finansowej;
- organy administracji publicznej właściwe w sprawach obywatelstwa, cudzoziemców i repatriacji,
- Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szef Służby Wywiadu Wojskowego,
- Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego lub upoważniony przez niego przedstawiciel,
- Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczowie oraz Główny Inspektor Straży Leśnej,
- dyrektorzy parków narodowych.

Podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji kryminalnych do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej są, zgodnie z art. 20 ustawy, podmioty uprawnione oraz:

- organy administracji rządowej lub organy samorządu terytorialnego właściwe w sprawach ewidencji ludności,
- Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności,
- ewidencji paszportowych,
- Rejestru Dowodów Osobistych,
- ewidencji wojskowej, o której mowa w art. 49 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 827, 1220 i 1224),
- centralnej ewidencji pojazdów i kierowców, rejestracji pojazdów,
- rejestru cywilnych statków powietrznych,
- rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej, polskiego rejestru jachtów,
- polskiego rejestru okrętowego,

¹¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018, poz. 138).

- nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, administracji geodezyjnej i kartograficznej,
- ewidencji gruntów i budynków,
- rejestracji stanu cywilnego,
- publicznej służby zatrudnienia lub pomocy społecznej,
- sądy prowadzące Krajowy Rejestr Sądowy, księgi wieczyste i rejestr zastawów,
- organy Inspekcji Ochrony Środowiska,
- organy Państwowej Straży Pożarnej,
- organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Komisja Nadzoru Finansowego,
- Państwowa Straż Rybacka,
- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- Prezes Głównego Urzędu Statystycznego i dyrektorzy urzędów statystycznych w zakresie prowadzonych przez nich krajowych rejestrów urzędowych,
- dyrektor Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego,
- dyrektorzy jednostek organizacyjnych Służby Więziennej,
- Państwowa Straż Łowiecka.

Z dotychczasowych doświadczeń KCIK wynika, iż jest ono uważane za instytucję *stricto* policyjną. Około 90% informacji wprowadzanych i przetwarzanych przez KCIK to informacje policyjne¹².

Biuro Odzyskiwania Mienia

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, a szczególnie grup przestępczych działających w sferze ekonomicznej można uznać za efektywne dopiero w sytuacji, gdy członkowie zlikwidowanej przez organy ścigania grupy nie tylko ponoszą odpowiedzialność karną, ale także pozbawieni są środków, które uzyskali w trakcie popełniania przestępstw. Wiele przykładów wskazuje na szybki powrót do przestępstwa osób, które opuściły zakład karny po odbyciu kary i wykorzystując skutecznie ukryte środki weszły ponownie w zorganizowane struktury przestępcze. W celu bardziej skutecznego pozbawiania sprawców owoców popełnionych przestępstw podjęto w Europie szereg przedsięwzięć. Najistotniejsze z nich to powstanie krajowych Biur Odzyskiwania Mienia. Zostały one powołane przez

¹² Zob. szerzej W. Mądrzejowski, *Przestępczość...*, s. 172 i nast.

państwa członkowskie Unii Europejskiej na mocy Decyzji Rady 2007/845/WSiSW z dnia grudnia 2007 r. W Polsce Krajowe Biuro Odzyskiwania Mienia funkcjonuje w strukturach Policji jako Wydział ds. Odzyskiwania Mienia w Biurze Kryminalnym Policji. Do zadań Krajowego Biura Odzyskiwania Mienia należy:

a) w obszarze współpracy międzynarodowej:

- realizowanie zadań krajowego Biura Odzyskiwania Mienia,
- prowadzenie współpracy międzynarodowej, dotyczącej problematyki ujawniania, identyfikowania, zabezpieczania i odzyskiwania pochodzącego z przestępstwa mienia lub mającego związek z przestępstwem, w szczególności w zakresie działalności Międzyagencyjnej Sieci Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN) i innych podobnych inicjatyw międzynarodowych,

b) na terenie kraju m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad realizacją przez jednostki i komórki organizacyjne Policji zadań w zakresie wykrywania i identyfikowania mienia pochodzącego z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem,
- współdziałanie z krajowymi podmiotami uprawnionymi do ujawniania, identyfikowania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia w tym wymiana informacji o mieniu związanym z przestępstwem w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi i czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Na tej podstawie prokuratura uzyskuje możliwości występowania do partnerów zagranicznych o dokonanie zabezpieczenia majątkowego w ramach międzynarodowej pomocy prawnej.

Wydział Odzyskiwania Mienia spełnia więc rolę punktu kontaktowego wymiany informacji w obszarze odzyskiwania mienia dla wszystkich podmiotów zobowiązanych do takiej aktywności. Poza Policją BOM może jedynie współdziałać z krajowymi podmiotami uprawnionymi do ujawniania, identyfikowania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa lub mającego związek z przestępstwem. Nie posiada uprawnień w zakresie koordynacji takich przedsięwzięć.

Policja, jak się wydaje, powinna być instytucją wiodącą w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym zorganizowanej przestępczości ekonomicznej. W chwili obecnej jednak Policja, w tym i CBŚP, nie posiada żadnych uprawnień koordynacyjnych w zakre-

się zwalczania przestępczości zorganizowanej. Także Biuro Odzyskiwania Mienia ma tylko skromne uprawnienia w zakresie koordynacji kontaktów międzynarodowych, a Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej prowadzi jedynie bazy danych.

b) Straż Graniczna

Podstawą prawną funkcjonowania Straży Granicznej jest ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹³ określająca jej zadania oraz uprawnienia i strukturę organizacyjną.

W strukturze Straży Granicznej nie ma komórki wyłącznie zajmującej się przeciwdziałaniem i zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Na szczeblu centralnym zadania w tym zakresie realizuje Zarząd Operacyjno-Śledczy KG SG. Do jego zadań należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w szczególności noszących znamiona przestępczości zorganizowanej oraz ściganie ich sprawców w zakresie właściwości Straży Granicznej. W obszarze zadań pionu operacyjno-śledczego SG znajduje się m.in. także współdziałanie z innymi organami i służbami dotyczące rozpoznawania zagrożeń terroryzmem i przeciwdziałanie tym zagrożeniom. Brak natomiast odwołań dotyczących takiej współpracy odnośnie przestępczości zorganizowanej, poza ogólnikowym stwierdzeniem o współpracy „w zakresie właściwości Zarządu”.

Tymczasem zadania Straży Granicznej obejmują zwalczanie bardzo wielu form przestępstw określanych jako formy „zorganizowanej przestępczości ekonomicznej”. Wynika to z podstawowej funkcji granicy jaką jest właśnie funkcja ekonomiczna, czyli bariera dla wolnego przepływu towarów¹⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt. 4 do zadań Straży Granicznej należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, m.in.:

- przestępstw dotyczących zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami,
- wykonywaniem pracy przez cudzoziemców,
- prowadzeniem działalności gospodarczej przez cudzoziemców,
- przestępstw przeciwko dokumentom dot. obszaru działania Straży Granicznej,

¹³ Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t. j. Dz.U. 2016, poz. 1643).

¹⁴ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 87.

- przestępstw skarbowych wymienionych w art. 134 k.k.s. tj. przestępstw akcyzowych, celnych i dewizowych,
- przestępstw związanych z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniu przez granicę towarów oraz wyrobów akcyzowych, broni, amunicji, materiałów wybuchowych i ich prekursorów, przedmiotów określonych w przepisach o bibliotekach, ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o ewidencji ludności i dowodach osobistych,
- przestępstw dot. migracji określonych w przepisach ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r., oraz w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstw i wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, pozostających w związku z wykonywaniem komunikacji lotniczej,
- przestępstw o charakterze korupcyjnym popełnionych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych oraz przestępstw korupcyjnych popełnianych przez osoby niebędące funkcjonariuszami Straży Granicznej, ale popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków przez funkcjonariuszy Straży Granicznej,
- przestępstw określonych w art. 190, 222, 223 i 226 k.k. skierowanych przeciwko funkcjonariuszom Straży Granicznej w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych,
- przestępstw związanych z handlem ludźmi.

W zakresie zadań jest więc zwalczanie wybranych przestępstw o charakterze ekonomicznym, a zdecydowana większość wyżej wymienionych przestępstw jest popełniana w formie zorganizowanej. Niemniej jednak, w obszarze zadań wyznaczonych dla Straży Granicznej zwalczania przestępczości zorganizowanej jako takiej nie ma. Przepis art. 258 k.k., odnoszący się do przestępczości zorganizowanej, można natomiast znaleźć w przepisach określających zakres uprawnień Straży Granicznej. W art. 9e ustawy o Straży Granicznej wymienionych jest, poza art. 258 k.k., cały szereg innych typów przestępstw, które znajdują się w sferze działań SG i można w tych sprawach stosować takie metody pracy operacyjnej jak np. kontrola operacyjna, czy zakup kontrolowany i kontrolowane wręczenie i przyjęcie korzyści majątkowej – art. 9f i przesyłka niejawnie nadzorowana – art. 9g.

Wykaz przestępstw w sprawach, o które można stosować te środki w znacznym stopniu pokrywa się z możliwościami stosowania tych środków przez Policję. Są to m.in. takie typy przestępstw jak: sprowadzenie katastrofy i niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach, piractwo, zamach terrorystyczny, posiadanie i obrót materiałami wybuchowymi, udział w zorganizowanej grupie przestępczej, wybrane formy fałszowania dokumentów, pranie pieniędzy, przestępstwa z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, przestępstwa związane z handlem ludźmi, przestępstwa skarbowe, jeżeli wartość ich przedmiotu przekracza 50-krotność najniższego ustawowego wynagrodzenia, przestępstwa przeciwko środowisku, nielegalny obrót bronią palną i amunicją, kradzieże, paserstwo umyślne, przestępstwa z ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przemieszczaniu komórek, narządów i tkanek, z ustawy o ochronie zabytków. Znaczna część wymienionych powyżej typów przestępstw określana jest jako przestępstwa gospodarcze, a wszystkie wymienione wyżej znajdują się w obszarze zainteresowań operacyjnych zarówno Straży Granicznej, jak i Policji. Wynika stąd konieczność bieżącej, jak i strategicznej współpracy obu tych instytucji, tym bardziej, iż podlegają obie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej nie należy do podstawowych zadań jednostek i służb podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Jednakże obszar działania Sił Zbrojnych i instytucji podległych Ministrowi Obrony Narodowej jest także przedmiotem zainteresowania ze strony zorganizowanych grup przestępczych. Dotyczy to przede wszystkim sfery działalności gospodarczej, w tym przetargów i zamówień publicznych, funkcjonowania szeroko pojętej sfery logistyki wojskowej, przedsiębiorstw i instytucji pracujących na rzecz Sił Zbrojnych. Dlatego też wyspecjalizowane służby podporządkowane MON muszą podejmować czynności operacyjno-śledcze dotyczące także niektórych form działalności zorganizowanych struktur przestępczych.

a) Żandarmeria Wojskowa

Instytucją, która spełnia m.in. funkcje policyjne w ramach Sił Zbrojnych jest Żandarmeria Wojskowa. Działa ona w oparciu o ustawę o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych¹⁵.

¹⁵ Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. nr 123, poz. 1353).

Zgodnie z art. 4 ustawy, do zadań Żandarmerii Wojskowej należy m.in. wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym przestępstw i wykroczeń skarbowych popełnionych przez:

- żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową,
- żołnierzy niebędących w czynnej służbie wojskowej w czasie noszenia przez nich mundurów oraz odznak i oznak wojskowych,
- pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych w związku z popełnieniem przez nich czynu zabronionego pod groźbą kary, wiążącego się z zatrudnieniem,
- osób niebędących żołnierzami jeżeli współdziałają z wyżej wymienionymi w popełnieniu czynów zabronionych pod groźbą kary albo czynów przeciwko życiu lub zdrowiu żołnierzy albo mieniu wojskowemu.

Poza sformułowanym powyżej podmiotowym obszarem działalności, do zadań Żandarmerii Wojskowej należy m.in. wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i procesowych oraz współdziałanie z polskimi i zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Istotne jest odnotowanie w art. 14 ustawy, iż ŻW wykonując swoje zadania współdziała ze Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego oraz z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policją, Strażą Graniczną, organami celnymi i organami kontroli skarbowej, Służbą Ochrony Państwa, strażami ochrony kolei oraz innymi organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zakres i tryb współdziałania ŻW z wymienionymi wyżej podmiotami określa Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia.

Uprawnienia ŻW do podejmowania czynności związanych ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej wynikają z przepisu art. 31 ustawy, który nadaje ŻW możliwość stosowania kontroli operacyjnej w sprawach umyślnych przestępstw, m.in.:

- zamachu na jednostki i komórki organizacyjne Sił Zbrojnych,
- uprowadzenia statku powietrznego lub wodnego,
- przyjęcia lub udzielenia korzyści majątkowej lub jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej,
- uprowadzenia osoby,
- udziału w zorganizowanej grupie przestępczej,
- nielegalnego wyrabiania, posiadania lub handlu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi albo materiałami jądrowymi lub substancjami trującymi,

- rozboju i kradzieży rozbójniczej,
- zaboru środków walki,
- przestępstw ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych.

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej przez Żandarmerię Wojskową obejmuje więc zarówno sam udział w zorganizowanej grupie przestępczej, jak i cały szereg typów przestępstw charakterystycznych dla działalności grup zorganizowanych, takich jak handel ludźmi, uprowadzenia dla okupu, wymuszenia rozbójnicze, rozboje oraz przestępstwa korupcyjne. W powyższym wykazie brak możliwości stosowania kontroli operacyjnej w sprawach gospodarczych. W porównaniu z uregulowaniami odnoszącymi się do innych służb i instytucji, ŻW ma ściśle wyznaczony obszar podmiotowy zadań, poza którym nie może prowadzić działań. Należy jednak domniemywać, iż w przypadku spraw prowadzonych wobec grup przestępczych z udziałem żołnierzy lub pracowników wojska, prowadzić je będzie ŻW. Stąd też konkretne odniesienie w art. 14 ustawy do szczegółowego uregulowania zasad współpracy ŻW z innymi podmiotami jakie ma być zawarte w aktach wykonawczych.

b) Służba Kontrwywiadu Wojskowego

Zgodnie z art. 5 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego¹⁶ do jej zadań należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń popełnianych przez żołnierzy pełniących służbę wojskową, funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz pracowników Sił Zbrojnych RP i innych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej. Spośród typów przestępstw wymienionych w art. 5 ustawy należy zwrócić uwagę na:

- przestępstwa o charakterze korupcyjnym – art. 228–230 k.k.,
- wpływanie na czynności sądu – art. 232 k.k.,
- fałszywe zeznania, fałszywe oskarżenia – art. 234,
- tworzenie fałszywych dowodów – art. 235,
- poplecznictwo – art. 239 k.k.,

jeżeli dotyczą one obrotu towarami, technologiami i usługami o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, potencjału obronnego, Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych MON. Analizując obszar

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 709, t. j. Dz.U. 2017, poz. 768).

objęty zakresem zainteresowań SKW można wskazać na szereg obszarów, które mogą być objęte zagrożeniami ze strony zorganizowanych grup przestępczych, szczególnie w obrocie paliwami, bronią i materiałami o znaczeniu strategicznym, środkami odurzającymi czy działalności w obszarze Sił Zbrojnych grup o charakterze nieformalnym. Uprawnienia SKW w związku ze zwalczaniem przestępczości obejmują czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczym, analityczno-informacyjnym oraz wynikające z ustawy o ochronie informacji niejawnych.

W art. 10 ustawy zawarto upoważnienie SKW do współdziałania z odpowiednimi organami, służbami i instytucjami podległymi MSWiA oraz Ministrowi Finansów.

MINISTERSTWO FINANSÓW

W strukturze Ministerstwa Finansów podstawową rolę w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości skarbowej spełnia Krajowa Administracja Skarbowa i wchodzące w jej skład organy celno-podatkowe, a także Generalny Inspektor Informacji Finansowej.

a) Krajowa Administracja Skarbowa

Sformułowana w ustawie¹⁷ rola KAS w ramach administracji rządowej polega na realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz nieopodatkowanych należności budżetowych. Ponadto KAS ma chronić interesy Skarbu Państwa oraz obszar celny Unii Europejskiej.

Do zadań KAS należy m.in. (art. 2 ust. 1):

- realizacja dochodów z podatków i opłat oraz nieopodatkowanych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów,
- realizacja dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów,
- realizacja polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej Unii Europejskiej,
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz wykonywanie zabezpieczeń należności pieniężnych,
- przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu,

¹⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U 2016, poz. 1947).

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń skarbowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców,
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych, zapobieganie takim przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celno-Skarbową,
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 258 k.k. (uczestniczenie w zorganizowanej grupie przestępczej), art. 270 (fałszowanie dokumentów), art. 270a (fałszowanie faktur odnoszących się do należności celno-skarbowych), art. 271 (poświadczenie nieprawdy w dokumencie), art. 271a (poświadczenie nieprawdy w fakturze, co do okoliczności wpływających na wysokość należności publiczno-prawnej), art. 273 (użycie dokumentów zawierających nieprawdziwe dane), art. 277a (dopuszczenie się przestępstw określonych w art. 270a § 1 albo w art. 271a § 1 na kwotę należności większą niż dziesięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości) oraz w art. 286 § 1 k.k., w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej, zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS,
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 228–231 k.k. (przestępstwa korupcyjne i urzędnicze) popełnionych przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszy KAS, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, art. 229 k.k. (korupcja czynna) popełnionych przez osoby niezatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo niebędące funkcjonariuszami, w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszy, art. 190, 222, 223 i art. 226 k.k. skierowanych przeciwko osobom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszom podczas pełnienia obowiązków służbowych lub w związku z ich pełnieniem, oraz ściganie ich sprawców.

Z zakresu uprawnień KAS wynika jednoznacznie, iż realizuje ona zadania w obszarze przeciwdziałania i zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej, zarówno dotyczące rozpoznawania i zwalczania

nia zagrożeń wynikających z samego faktu funkcjonowania zorganizowanych grup przestępczych, jak i wybranych typów przestępstw, których grupy się dopuszczają.

W ramach KAS szczególną rolę odgrywa Kontrola Celno-Skarbowa, której podlega przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, prawa celnego, dot. urządzania i prowadzenia gier hazardowych, prawa dewizowego.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone przez Kontrolę Celno-Skarbową obejmują wszystkie metody pracy operacyjnej, włącznie z kontrolą operacyjną, zakupem kontrolowanym i przesyłką niejawnie nadzorowaną. Pośród wymienionych w ustawie typów przestępstw i przestępstw skarbowych, w sprawach o które można zastosować kontrolę operacyjną wymienione jest także przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie przestępczej (art. 258 k.k.) oraz szereg innych typów przestępstw skarbowych, gospodarczych, korupcyjnych, przeciwko dokumentom.

b) Generalny Inspektor Informacji Finansowej

System przeciwdziałania praniu pieniędzy ukształtował się w Polsce po wejściu w życie w 2000 r. ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁸. Obejmuje szeroki zakres podmiotów z centralną pozycją Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Instytucje i organy wchodzące w jego skład można podzielić na trzy grupy:

1. Organy informacji finansowej – minister finansów i Generalny Inspektor Informacji Finansowej.
2. Instytucje obowiązane i inne mające charakter jednostek współpracujących jako podmioty przekazujące dane do GIIF. Jest to bardzo szeroka grupa podmiotów, które wymienione zostały w art. 2 ust. ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Obowiązki instytucji obowiązanych polegają na:
 - rejestracji danych o transakcjach podejrzanych,
 - przesyłaniu danych z posiadanych rejestrów do GIIF.
3. Prokuratura, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna, służby podległe Ministrowi Obrony Narodowej, Komisja Nadzoru Finansowego, Najwyższa Izba Kontroli jako instytucje i służby zajmujące się ściganiem, będące doce-

¹⁸ Ustawa z dnia 6 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t. j. Dz.U. 2016, poz. 1948).

lowymi adresatami informacji o transakcjach, a jednocześnie źródła informacji dla GIIF¹⁹.

Badania przeprowadzone w 2004 r. nad skutecznością polskiego systemu przeciwdziałania i zwalczania prania pieniędzy poświęcone funkcjonowaniu instytucji obowiązanych istniejących na rynku kapitałowym pozwoliły na sformułowanie wniosku, iż istniejący wówczas system przeciwdziałania praniu pieniędzy nie działa w sposób efektywny, bądź nie działa w ogóle²⁰. Zwrócono tu uwagę na szereg kwestii, które na taki stan wówczas wpływały, jak:

- brak możliwości obiektywnej oceny efektywności działań podejmowanych przez GIIF,
- brak możliwości uzyskiwania informacji o dalszych losach spraw zapoczątkowanych przez instytucje obowiązane lub GIIF,
- umiejscowienie GIIF w strukturze organów państwa (Ministerstwo Finansów).

Czynności analityczne przeprowadzone kilka lat później – w 2009 r. wykazały, iż GIIF po ich przeprowadzeniu najczęściej informował prokuraturę o podejrzeniu popełnienia takich przestępstw bazowych jak:

- przestępstwa karno-skarbowe, w tym oszustwa karuzelowe,
- nadużycia związane z obrotem złodem i surowcami wtórnymi,
- nadużycia w obrocie paliwami,
- wyłudzenia środków z rachunków bankowych,
- nielegalny obrót środkami odurzającymi,
- nielegalne prowadzenie gier losowych i zakładów wzajemnych,
- inne formy prania pieniędzy przez obrót na rynkach finansowych,
- transakcje z rajami podatkowymi,
- zakładanie rachunków bankowych przez nierezydentów,;
- transakcje podejrzane w branży budowlanej²¹.

¹⁹ W. Filipkowski, G. Szczuciński, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w Polsce – wybrane aspekty*, [w:] *Wybrane aspekty zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, E. Gruza (red.), Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 2010, s. 155.

²⁰ E. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *System przeciwdziałania i zwalczania procederu prania pieniędzy – ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji obowiązanych*, [w:] *Przestępczość zorganizowana*, E. Pływaczewski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 253.

²¹ Zob. szerzej J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 399 i nast.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia oraz znaczną ilość zmian, które powinny zostać wprowadzone do obecnie obowiązującej ustawy, w związku ze zmianami wprowadzonymi w innych przepisach, podjęto prace nad nową ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Przyjęty przez Radę Ministrów projekt²² przewiduje zmiany w obszarze obowiązków i uprawnień instytucji zobowiązanych do stosowania ustawy, jednostek współpracujących oraz samego Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Najważniejsze zmiany mają dotyczyć:

- wprowadzenia nowych kategorii instytucji zobowiązanych do stosowania Ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- zadań Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego,
- mechanizmów dotyczących przygotowania krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu,
- obowiązków instytucji zobowiązanych, w tym dotyczących stosowania środków bezpieczeństwa finansowego,
- utworzenia i funkcjonowania Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych,
- zasad dotyczących gromadzenia przez GIIF informacji potrzebnych do wypełniania przez niego zadań ustawowych, ich ochrony oraz udostępniania tych informacji innym podmiotom,
- przepisów dotyczących wstrzymywania transakcji i blokowania rachunków,
- precyzyjniejszych zasad współpracy GIIF z zagranicznymi jednostkami analityki finansowej i Europolem,
- przepisów dotyczących szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom,
- przepisów dotyczących kontroli instytucji zobowiązanych, a także sankcji administracyjnych nakładanych na instytucje zobowiązane nieprzestrzegające obowiązków nałożonych na nie tą ustawą.

AGENCJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego realizuje swoje ustawowe²³ zadania w kilku dość istotnie różniących się obszarach. Zgodnie z art. 5 ustawy do zadań ABW, poza rozpoznawaniem, zapobieganiem i zwalczaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku konsty-

²² Zob. ISB News BiznesGospodarkaWydarzeniaKraj 21569 z 23.01.2018 r.

²³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676 ze zm.).

tucyjnego, suwerenności, niepodległości, nienaruszalności terytorialnej i obronności, szpiegostwa, terroryzmu, ujawniania i wykorzystywania informacji niejawnych – należy także rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:

- godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
- korupcji osób pełniących funkcje publiczne na stanowiskach wymienionych w art. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
- w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
- nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym,
- przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, jeżeli pozostają w związku z przestępstwami wyżej wymienionymi.

Ponadto, ABW zajmuje się ujawnianiem mienia zagrożonego przypadkiem w związku z wyżej wymienionymi przestępstwami.

ABW w zakresie swoich zadań nie ma bezpośrednio wpisanego zwalczania przestępczości zorganizowanej. W praktyce jednak w obszarze zwalczania przestępczości zorganizowanej ABW zajmuje się przede wszystkim zorganizowaną przestępczością gospodarczą oraz narkotykową. Na obu polach trzeba z uznaniem podkreślić spore sukcesy. Wynikają one przede wszystkim z o wiele lepszego niż policyjne rozpoznania środowisk powiązanych z największymi podmiotami gospodarczymi kraju, elit politycznych oraz osób utrzymujących stałe kontakty z zagranicznymi podmiotami gospodarczymi, politycznymi i kulturalnymi (kontrwywiad).

W ramach uprawnień dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych ABW może stosować kontrolę operacyjną, zakup kontrolowany i kontrolowane wręczenie i przyjęcie korzyści oraz przesyłkę niejawnie nadzorowaną. Pośród typów przestępstw, przy których można zastosować te środki, nie ma udziału w zorganizowanej grupie (art. 258 k.k.), lecz wymieniono bardzo wiele przepisów szczegółowych w tym np. wszystkie zawarte w rozdziałach XXXV – przeciwko mieniu, XXXVI – przeciwko obrotowi gospodarczemu i XXXVII – przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi. W tym obszarze jest to ujęcie o wiele obszerniejsze niż policyjne.

Warto w tym miejscu wspomnieć o kolegium ds. służb specjalnych – rozdział 2 ustawy o ABW i AW. Jest to organ opiniodawczo-doradczy przy Radzie Ministrów działający w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działalności służb specjalnych oraz innych organów jak Policja, SG, ŻW, Służba Więzienna, BOR, KAS i służb rozpoznania WP podejmujących czynności dla ochrony bezpieczeństwa państwa. Zastanawiając się nad koncepcją skoordynowania rozproszonych dotąd resortowo działań przeciwko przestępczości zorganizowanej można – jako jedną z propozycji – przyjąć model instytucji koordynującej wzorowany na Kolegium.

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Obszar zadań, a co za tym idzie i zakres uprawnień Centralnego Biura Antykorupcyjnego, został ustawowo²⁴ określony niezwykle szeroko. Zadaniem podstawowym CBA (art. 2 ust. 1) jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:

- korupcyjnych określonych w art. 228 – 231 k.k.,
- przeciwko wymiarowi sprawiedliwości – art. 232 – 236, 239 § 1 k.k.,
- przeciwko wyborom i referendum – 250a k.k.,
- przeciwko porządkowi publicznemu – art. 258 k.k.,
- przeciwko dokumentom – art. 270 – 273 i 277a k.k.,
- przeciwko mieniu – art. 286 k.k.,
- przeciwko obrotowi gospodarczemu – art. 296, 297, 299 i 305 k.k.,
- przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi – art. 310 k.k. i 582 – 592 kodeksu spółek handlowych oraz 179 – 183 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi,
- dotyczących finansowaniu partii politycznych – art. 49d i 49f ustawy o partiach politycznych,
- przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji – rozdział 6 KKS,
- przeciwko zasadom rywalizacji sportowej – art. 46 – 48 ustawy o sporcie,
- dotyczących obrotu lekami, środkami spożywczyymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi – określone w art. 54 ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

²⁴ Zob. przepisy Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t. j. Dz.U. 2017, poz. 1321).

Zadaniem CBA jest także ujawnianie mienia zagrożonego przypadkiem w związku z przestępstwami wyżej wymienionymi.

W przedstawionym powyżej wykazie przepisów znajdują się praktycznie wszystkie czyny, jakich dopuszczają się w formie zorganizowanej grupy przestępcze zajmujące się zorganizowaną przestępczością ekonomiczną. W ustawie o CBA nie ma żadnych przepisów dotyczących współdziałania z innymi podmiotami zajmującymi się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Art. 3 ustawy sytuuje CBA na pozycji uprzywilejowanej wobec innych instytucji stwierdzając, iż „organu administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz instytucje państwowe są obowiązane, w zakresie swojego działania, do współpracy z CBA, a w szczególności do udzielania pomocy w realizacji zadań CBA”.

KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

Komisja Nadzoru Finansowego nie jest ani służbą specjalną, ani nie posiada narzędzi właściwych dla organów ścigania, lecz nie można pominąć jej ustawowo²⁵ określonej roli w zwalczaniu zagrożeń ze strony zorganizowanych grup przestępczych. Zadaniem Komisji jest nadzór nad rynkiem finansowym obejmujący: nadzór bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, nad rynkiem kapitałowym, nad instytucjami pieniądza elektronicznego. Efektem bardzo szerokich uprawnień nadzorczo-kontrolnych jest głęboka wiedza o aktualnym stanie instytucji rynku finansowego objętych kontrolą. Na tej podstawie KNF wydaje w cyklach kwartalnych dane dotyczące poszczególnych podmiotów rynku finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wystąpienia zagrożeń dla ich funkcjonowania zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dane te dotyczą m.in. towarzystw funduszy inwestycyjnych, domów maklerskich, banków, banków spółdzielczych, SKOK-ów, zakładów ubezpieczeń, uczestników rynku giełdowego.

Szczególną formą działalności KNF jest stałe wydawanie „Listy ostrzeżeń publicznych” KNF zawierającej informacje o złożonych przez KNF zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz o postępowaniach karnych prowadzonych z urzędu lub w wyniku złożenia zawiadomienia przez KNF, a dotyczących podmiotów rynku finansowego.

Aktualnie na liście tej znajduje się 179 podmiotów prowadzących bez właściwego zezwolenia działalność bankową, ubezpieczeniową, makler-

²⁵ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowych (Dz.U. 2006, nr 157, poz. 1119).

ską, inwestycji na rynku finansowym i funduszy inwestycyjnych, obrót papierami lub wprowadzanie do obrotu pieniądza elektronicznego. Znaczna część tych zachowań nosi znamiona przestępczego zorganizowania. Najbardziej znanym przykładem sygnalizacji ze strony KNF była sprawa Amber Gold, którą sygnalizowano już w grudniu 2009 r. po pierwszych miesiącach prowadzenia nielegalnej działalności bankowej przez tę firmę, a jej likwidacja nastąpiła dopiero w sierpniu 2012 r.²⁶

Rozpoznawanie i zwalczanie zjawiska przestępczości zorganizowanej jest, jak wynika z przedstawionych powyżej informacji dotyczących instytucji uczestniczących w tym procesie, działalnością w znacznym stopniu rozproszoną. Dotyczy to szczególnie braku zintegrowanych baz danych dysponujących w miarę pełną wiedzą na ten temat. Na dzień dzisiejszy nie ma żadnego organu (instytucji) dysponującej uprawnieniami koordynacyjnymi pomiędzy wyżej wymienionymi podmiotami w obszarze przeciwdziałania i zwalczania zorganizowanej przestępczości gospodarczej. Stąd też dość często występujące wypadki, w których działania różnych instytucji dotyczą tych samych zdarzeń lub przedmiotów. Kompetencje poszczególnych służb i instytucji nakładają się na siebie. Niezbędne wydaje się więc podjęcie próby uregulowania tej sytuacji. Możliwych jest wiele rozwiązań. Wydaje się, iż kwestia podziału kompetencji, przyznania uprawnień koordynacyjnych czy określenie zasad prowadzenia, zawartości oraz dostępu do baz danych jakie tam przyjęto²⁷ może stanowić podstawę dyskusji nad rozwiązaniami w sferze zwalczania przestępczości zorganizowanej.

BIBLIOGRAFIA

1. Filipkowski W., Szczuciński G., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w Polsce – wybrane aspekty*, [w:] *Wybrane aspekty zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, E. Gruza (red.), Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 2010.
2. Guzik-Makaruk E., Filipkowski W., *System przeciwdziałania i zwalczania procederu prania pieniędzy – ze szczególnym uwzględnieniem roli in-*

²⁶ Zob. www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/afera z 24.01.2017 r.

²⁷ Zob. W. Mądrzejowski, K. Wiciak, *Walka z przestępczością zorganizowaną na tle rozwiązań przyjętych w ustawie o działaniach antyterrorystycznych*, [w:] *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016, s. 397 i nast.

- stytucji obowiązanych*, [w:] *Przestępczość zorganizowana*, E. Pływaczewski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2011.
3. Jasiński W., *Nadużycia w przedsiębiorstwie. Przeciwdziałanie i wykrywania*, Wyd. Poltext, Warszawa 2013.
 4. Krajniak O., *Zorganizowane grupy przestępcze. Studium kryminalistyczne*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2011.
 5. Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007.
 6. Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana*, Wydawnictwo Editions Spotkania, Warszawa 2015.
 7. Mądrzejowski W., Wiciak K., *Walka z przestępczością zorganizowaną na tle rozwiązań przyjętych w ustawie o działaniach antyterrorystycznych*, [w:] *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016.
 8. Pływaczewski E., *Przestępczość zorganizowana z punktu widzenia polityki, teorii i praktyki*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny, Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, E. Pływaczewski (red.), Zakamycze 2005.
 9. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. 2015, poz. 1930 ze zm.).
 10. Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. nr 123, poz. 1353).
 11. Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t. j. Dz.U. 2016, poz. 1643).
 12. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1947).
 13. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowych (Dz.U. 2006, nr 157, poz. 1119).
 14. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676 ze zm.).
 15. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179, ost. zm. Dz.U. 2017, poz. 60, 224, 708, 1086, 1321).
 16. Ustawa z dnia 6 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tekst jednolity (Dz.U. 2016, poz. 1948).
 17. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018, poz. 138).

18. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t. j. Dz.U. 2017, poz.1321).
19. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 709, t. j. Dz.U. 2017, poz. 768).
20. Wójcik J. W., *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne kryminologiczne i kryminalistyczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
21. Zarządzenie Nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej (Dz.Urz. KGP Nr 2, poz. 15 i 16 ze zm.).
22. Zarządzenie Nr 54 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 października 2014 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania CBŚP z innymi jednostkami Policji opublikowane w dniu 9 października 2014 r.

dr Wiesław MĄDRZEJOWSKI – adiunkt w Instytucie Służby Kryminalnej WSPol w Szczytnie. B. oficer Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP i Centralnego Biura Śledczego KGP, zastępca Dyrektora CBŚ KGP. B. Komendant – Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. W pracy naukowej zajmuje się badaniami nad metodami zwalczania przestępczości zorganizowanej, narzędziami służącymi do zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz problematyką prognozowania zagrożeń ze strony zorganizowanych grup przestępczych. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji z obszaru przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej.

CITE THIS ARTICLE AS:

W. Mądrzejowski, *Instytucje zwalczające zorganizowaną przestępczość ekonomiczną w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, 2018, no 29, p. 80-106, DOI: 10.24356/KB/29/4.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2018 University of Public and Individual Security “Apeiron” in Cracow