

Warszawa, dnia 4 listopada 2015 r.

Poz. 1069

**UCHWAŁA NR 181  
RADY MINISTRÓW**

z dnia 6 października 2015 r.

**w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”**

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.<sup>1)</sup>) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Ustanawia się „Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”, stanowiący załącznik do uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *E. Kopacz*

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 349, 1240 i 1358.

Załącznik do uchwały nr 181 Rady Ministrów  
z dnia 6 października 2015 r. (poz. 1069)



Ministerstwo  
Spraw Wewnętrznych



***Program przeciwdziałania i zwalczania  
przestępczości gospodarczej  
na lata 2015–2020***

**Warszawa, 2015 rok**

## Spis treści

<b>1. Założenia i systematyka Programu</b>	4
<b>2. Diagnoza zjawiska przestępczości gospodarczej i systemu jej przeciwdziałania i zwalczania</b>	7
<b>2.1. Diagnoza zjawiska przestępczości gospodarczej</b>	7
2.1.1. Wieloaspektowość zjawiska przestępczości gospodarczej	7
2.1.2. Statystyczny wymiar przestępczości gospodarczej	8
2.1.3. Wybrane obszary przestępczości gospodarczej	12
2.1.3.1. Przestępczość podatkowa, w szczególności dotycząca podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego	12
2.1.3.2. Przestępczość na rynku bankowym	16
2.1.3.3. Przestępczość na rynku ubezpieczeń	17
2.1.3.4. Pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw gospodarczych	18
2.1.3.5. Przestępstwa na szkodę interesów finansowych RP i UE	19
2.1.3.6. Przestępstwa związane z funkcjonowaniem rynku gier hazardowych	19
2.1.3.7. Przestępczość na rynku kapitałowym	20
2.1.3.8. Nielegalny obrót i składowanie odpadów oraz substancji niebezpiecznych	20
2.1.3.9. Inne przykłady działań przestępczych lub pozaprawnych powodujących zagrożenie dla określonych sfer działalności gospodarczej lub istotne straty dla budżetu państwa	21
<b>2.2. Diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej</b>	22
2.2.1. Podstawy prawne przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej	22
2.2.2. Służby, organy i instytucje realizujące zadania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej	23
2.2.3. Międzynarodowe mechanizmy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej	25
2.2.4. Pozaoperacyjne metody przeciwdziałania przestępczości gospodarczej	27
2.2.4.1. Administracyjne mechanizmy przeciwdziałania przestępczości gospodarczej	28
2.2.4.2. Współpraca z sektorem prywatnym	28
<b>3. Cel główny Programu: ograniczenie przestępczości gospodarczej i cele szczegółowe:</b>	
• wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej	
• zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej	
• wzmocnienie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw	30
<b>4. Mechanizmy realizacji Programu</b>	35
<b>4.1. Elementy warunkujące skuteczność systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej</b>	35
<b>4.2. Plan działań</b>	39
<b>4.3. Wdrażanie i ewaluacja Programu</b>	42
<b>4.4. Ramy finansowe</b>	44
<b>5. Wykaz skrótów</b>	46

## 1. Założenia i systematyka Programu

### Wstęp

Przestępczość gospodarcza (ekonomiczna) powoduje najwyższe straty, wynikające z działalności przestępczej, zarówno dla budżetu państwa (np. przez zmniejszenie wpływów, uzyskiwanie nienależnych zwrotów, wyłudzenie dopłat), jak i sektora prywatnego – przez bezpośrednie zmniejszenie dochodów oraz spadek konkurencyjności, w tym w kontekście rozwoju szarej strefy czy zawyżania kosztów działalności przez podmioty gospodarcze działające z naruszeniem prawa. Co istotne, wpływ na poziom funkcjonowania szarej strefy, a w efekcie również zagrożenie przestępczością gospodarczą, ma również sposób prowadzenia polityki podatkowej państwa. Przestępczość gospodarcza dotyczy zatem nie tylko sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego, lecz również bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, a także przekłada się na opłacalność i bezpieczeństwo prowadzenia działalności gospodarczej.

Przestępstwom ekonomicznym towarzyszą często również inne rodzaje nielegalnej działalności, w tym przestępczość kryminalna (np. fałszowanie dokumentów), a także przestępczość korupcyjna i pranie pieniędzy.

W przyjętym w Polsce modelu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej funkcjonuje wiele niezależnych od siebie służb, organów i instytucji, w efekcie czego część działań prowadzonych w tym zakresie ma charakter rozproszony i często zawężony swoim zasięgiem do poszczególnych resortów i podmiotów.

### Główne założenia Programu

Z tego powodu jako celowe uznano przygotowanie strategicznego dokumentu, w formie *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej* (zwanego dalej *Programem*), który umożliwi określenie i koordynację realizacji głównych obszarów polityki państwa w zakresie wzmacniania mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości.

Dokument ten stanowi także realizację koncepcji *zintegrowanego* podejścia do zjawiska przestępczości, którego potrzeba podkreślana jest na forum Unii Europejskiej. W zakresie podmiotowym *zintegrowane* podejście oznacza pogłębienie współpracy między służbami, organami i instytucjami zaangażowanymi w przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości. Jednocześnie zakłada ono współdziałanie organów ścigania z innymi organami administracji centralnej i samorządowej, a także przedstawicielami sektora prywatnego czy środowisk naukowych, które nie realizują bezpośrednich zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości gospodarczej, jednak odpowiednie wykorzystanie ich właściwości w połączeniu z przedsięwzięciami ww. organów pozwala oddziaływać na sferę działalności przestępczej. Natomiast w zakresie przedmiotowym *zintegrowane* podejście odnosi się do wykorzystywania wszystkich dostępnych instrumentów służących przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości, tj. zarówno czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych czy kontrolnych, jak i innych możliwych do zastosowania w danym przypadku instrumentów prawno-administracyjnych, przy założeniu ich wzajemnego uzupełniania się.

Mając na uwadze, iż podstawowym celem działalności przestępczej jest osiągnięcie zysku, jedną z najistotniejszych metod walki z nią jest pozbawianie sprawców przestępstw dochodów z nielegalnego procederu lub obniżanie jego opłacalności. W związku z tym w *Programie* uwzględnione zostały również kwestie związane z odzyskiwaniem mienia z przestępstw.

### Korelacja z innymi dokumentami strategicznymi

Niniejszy dokument jest dokumentem o charakterze operacyjno-wdrożeniowym – w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.) – wynikającym ze Strategii „Sprawne Państwo 2020”<sup>1</sup>, jednej z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju, do której celów należy *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego* (Cel nr 7 ww. Strategii), obejmujący wśród innych

<sup>1</sup> Strategia „Sprawne Państwo 2020” została przyjęta uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136).

szczegółowych kierunków interwencji między innymi *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego* (7.2), w tym *Ograniczenie przestępczości gospodarczej* (7.2.1) oraz *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw* (7.2.8).

Jednocześnie *Program* pozostaje w zgodzie z założeniami, nadrzędnej względem ww. *Strategii „Sprawne Państwo 2020” – Strategii Rozwoju Kraju 2020*<sup>2</sup>, która wyznacza i porządkuje cele oraz priorytety rozwoju Polski w perspektywie średniookresowej. Działania przewidziane w ww. *Strategii* obejmują m.in. budowę systemu ochrony wobec przestępczości, w tym również przestępczości gospodarczej.

Ponadto problematyka przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej została ujęta w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>3</sup>, która zakłada kontynuację wysiłków w celu zwiększenia efektywności przeciwdziałania tej formie przestępczości, odzyskiwania utraconego mienia oraz minimalizowania strat budżetu państwa.

Na zagrożenia związane z przestępczością zorganizowaną wskazuje również *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego*<sup>4</sup>, gdzie wśród celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa wskazano przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej, w tym gospodarczej.

Należy również zaznaczyć, iż niektóre obszary przestępczości gospodarczej, tj. przestępczość dotycząca zamówień publicznych oraz związana z naruszeniami praw własności intelektualnej, zostały objęte strategicznym programowaniem w ramach innych dokumentów o charakterze rządowym (w związku z powyższym obszary te wyłączone zostały z zakresu niniejszego dokumentu)<sup>5</sup>.

Ponadto właściwe służby i instytucje opracowują własne dokumenty strategiczne, dedykowane zwalczaniu określonych obszarów przestępczości gospodarczej i uwzględniające zagrożenia na poziomie lokalnym, dostosowując do nich projektowane zadania<sup>6</sup>.

**Struktura  
Programu**

W *Programie* zawarta została *Diagnoza zjawiska przestępczości gospodarczej* oraz *Diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej*.

*Diagnoza zjawiska przestępczości gospodarczej* przedstawia wybrane informacje dotyczące specyfiki, skali oraz podstawowych obszarów występowania tego rodzaju przestępczości.

Natomiast *Diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej* przedstawia podstawowe regulacje istotne z perspektywy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej oraz zakres właściwości poszczególnych służb, organów i instytucji. *Diagnoza* ta obejmuje również kwestie związane ze współpracą międzynarodową oraz wykorzystaniem pozaoperacyjnych metod przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości.

Na podstawie niniejszych diagnoz określono cel główny i cele szczegółowe dokumentu oraz mierniki ich realizacji.

Następnie przedstawiono *Mechanizmy realizacji Programu*, w tym informacje na temat elementów warunkujących skuteczność systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej (stanowiące uzupełnienie *Diagnozy funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania*

---

<sup>2</sup> *Strategia Rozwoju Kraju 2020* została przyjęta uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882).

<sup>3</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, została w dniu 5 listopada 2014 r. zatwierdzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>4</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego* została przyjęta uchwałą nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M.P. poz. 377).

<sup>5</sup> Obszary te znalazły się odpowiednio w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, przyjętym uchwałą nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 299), oraz zarządzeniu nr 83 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2000 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych (M.P. z 2013 r. poz. 540).

<sup>6</sup> Przykładowo w Służbie Celnej zostały wdrożone m.in. *Strategia działania Służby Celnej na lata 2010–2015* oraz *Strategia działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012–2015*.

*przestępczości gospodarczej*), a także sposobu wdrażania i ewaluacji oraz finansowania działań wynikających z *Programu*.

Kluczowy element dokumentu stanowi *Plan działań*, będący głównym narzędziem jego wdrażania. Zawarto w nim wykaz zadań służących poprawie skuteczności działań państwa w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej. *Plan działań* wskazuje jednocześnie podmioty wiodące i współpracujące przy wykonaniu poszczególnych zadań.

**Ramy  
czasowe**

Realizacja *Programu* została przewidziana w perspektywie sześcioletniej (2015–2020). Przyjęta cezura czasowa umożliwi realizację założonych w nim celów, a także jest skorelowana z okresem obowiązywania nadrzędnej *Strategii „Sprawne Państwo 2020”*. Okresowi temu odpowiada również horyzont czasowy planowanych źródeł finansowania *Programu* (zakłada się tworzenie corocznych rezerw celowych na lata 2016–2020).

Należy jednak podkreślić, 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*, a zmieniające się sposoby dokonywania przestępstw gospodarczych wymagają ciągłej dbałości o właściwą adaptację i doskonalenie mechanizmów wykorzystywanych w celu ograniczenia tej formy przestępczości.

**Podmioty  
odpowiedzialne**

*Program* został opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w ścisłej współpracy z resortem finansów i Prokuraturą w ramach *Porozumienia z dnia 30 stycznia 2014 r. zawartego pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej*.

Przy opracowywaniu niniejszego dokumentu wykorzystane zostały również materiały służb i instytucji właściwych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, a także wybrane propozycje zgłaszane przez organizacje przedstawicielskie reprezentujące sektory najbardziej zagrożone tego rodzaju przestępczością, w tym sektor paliwowy, tytoniowy, spirytusowy oraz bankowy.

**Kierunki  
interwencji  
w zakresie  
terytorialnym**

*Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej* jest dokumentem o charakterze rządowym, a przewidziane w nim cele oraz służące ich realizacji szczegółowe zadania przewidują wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na poziomie krajowym. Założenia *Programu* mają charakter horyzontalny, jednakże jest on realizowany w skali wszystkich struktur geograficzno-przestrzennych kraju, w szczególności w odniesieniu do 16 województw.

Wprawdzie bezpośrednimi adresatami zadań uwzględnionych w *Programie* są organy centralne, a skala i nasilenie zagrożenia poszczególnymi rodzajami przestępstw ekonomicznych jest różna w poszczególnych obszarach kraju, jednak przewidziane w dokumencie rozwiązania przyczynią się do podniesienia skuteczności działania poszczególnych służb, organów i instytucji, bez względu na miejsce realizowanych przez nie zadań.

W miarę możliwości przewidziane w *Planie działania* zadania będą realizowane przy uwzględnieniu lokalnej specyfiki zagrożenia, czemu służyć ma zmapowanie ryzyk i odpowiednie umiejscowienie zintegrowanych działań pilotażowych, szczególnie istotnych z perspektywy zwalczania przestępczości podatkowej i akcyzowej.

**2. Diagnoza zjawiska przestępczości gospodarczej i systemu jej przeciwdziałania i zwalczania****2.1. DIAGNOZA ZJAWISKA PRZESTĘPCZOŚCI GOSPODARCZEJ****2.1.1. Wieloaspektowość zjawiska przestępczości gospodarczej**

<b>Wieloaspektowość</b>	Przestępczość gospodarcza ma charakter wieloaspektowy, a oprócz jej typowych form, jak przestępczość podatkowa (unikanie płacenia podatków oraz wyłudzenie nienależnych zwrotów) oraz zaniżanie należności publicznoprawnych, przestępczość na rynku kapitałowym, bankowym i ubezpieczeniowym, zalicza się do niej również przestępczość związana z zamówieniami publicznymi czy przeciwko prawom autorskim i pokrewnym, a także wszystkie rodzaje przestępczości ukierunkowanej na uzyskiwanie zysku przy uwzględnieniu mechanizmów rynkowych.
<b>Zmienność</b>	Sprawcy zajmujący się tego rodzaju procederem dostosowują metody działania do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej oraz przepisów prawa krajowego i wspólnotowego, wykorzystując istniejące regulacje lub luki prawne. W związku z tym przestępczość gospodarcza jest szybko ewoluującą formą działalności przestępczej (przykładem nowej formy tego rodzaju przestępczości może być wyłudzenie dotacji Unii Europejskiej).
<b>Białe kołnierzyki</b>	Należy zaznaczyć, iż przestępczość gospodarcza nie stanowi obecnie wyłącznie domeny <i>białych kołnierzyków</i> , a więc osób posiadających specjalistyczną wiedzę często z zakresu prawa, ekonomii, bankowości, księgowości czy rachunkowości. Współcześni sprawcy rekrutują się z różnych środowisk społecznych, a przestępstwa są popełniane zarówno przez indywidualnych sprawców, jak i przez współdziałających ze sobą na różnym stopniu zorganizowania, w tym w ramach zorganizowanych grup przestępczych.
<b>Szara strefa</b>	Tego rodzaju przestępczość jest również związana z funkcjonowaniem w Polsce <i>szarej strefy</i> (tj. działalności charakteryzującej się obchodzeniem oficjalnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej ukierunkowanej na uzyskanie zysku ekonomicznego) w obrocie niektórymi towarami, często przy stosunkowo wysokim przyzwoleniu społecznym (popycie na oferowane w nielegalnym obrocie towary).
<b>Powiązania z legalną działalnością gospodarczą</b>	Dodatkowym utrudnieniem dla przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości jest również częste powiązanie z legalną działalnością gospodarczą, a w konsekwencji ograniczenie możliwości określenia charakteru udziału poszczególnych osób w przestępczym procederze oraz skali tego zjawiska. Zdarzają się również przypadki świadomego lub nieświadomego, z perspektywy właścicieli, wykorzystywania legalnie działających firm w przestępczym procederze.
<b>Firmy słupy</b>	W tego rodzaju procederze uczestniczą również tzw. <i>slupy</i> , którymi mogą być zarówno firmy (tworzone na rzecz dokonania określonej transakcji, po której kończą one swoją działalność), jak i osoby fizyczne (rekrutowane zazwyczaj spośród osób o najniższym statusie majątkowym), wykorzystane w łańcuchu transakcji w celu ukrycia faktycznych sprawców nielegalnego procederu (np. w procederze prania pieniędzy czy przestępczości VAT-owskiej).
<b>Puste faktury</b>	Często stosowanym sposobem dokonywania nadużyć finansowych w celu obniżenia podatków jest wykorzystanie faktur kosztowych, czyli tzw. <i>puste faktury</i> (tj. faktury niedokumentujące rzeczywistych zdarzeń gospodarczych i mające na celu m.in. zawyżenie kosztów uzyskania przychodów występujących w działalności gospodarczej). Zjawisko to występuje w każdym rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. O powszechności zjawiska świadczy m.in. fakt tworzenia firm, które specjalizują się wyłącznie w tworzeniu fikcyjnej dokumentacji. Skala procederu wskazuje, iż uczestniczą w nim zorganizowane grupy przestępcze. <i>Puste faktury</i> wystawiane są zarówno przez podmioty istniejące i prowadzące działalność, jak i przez podmioty nieistniejące i nigdy niezarejestrowane na potrzeby działalności gospodarczej.



<b>Transgraniczność</b>	Przestępstwa ekonomiczne mogą być popełniane zarówno na terenie Polski, jak i mieć charakter transgraniczny, a geopolityczne położenie naszego kraju jest czynnikiem sprzyjającym popełnianiu tego rodzaju przestępstw. W tym kontekście szczególnie istotne pozostaje zróżnicowanie w zakresie przepisów podatkowo-akcyzowych między krajami Unii Europejskiej i krajami trzecimi.
<b>Etniczność</b>	W niektórych formach przestępczości gospodarczej specjalizują się również poszczególne grupy etniczne. Na terenie RP obserwowalna jest m.in. działalność azjatyckich zorganizowanych grup przestępczych specjalizujących się w szczególności w zakresie wprowadzania do obrotu towarów z zaniżeniem wartości celnej, często z naruszeniem praw autorskich i pokrewnych, dokonywaniu nielegalnych transferów uzyskanych w ten sposób dochodów za granicę czy zajmujących się praniem pieniędzy.
<b>Nowe technologie</b>	Przestępstwa gospodarcze mogą być także dokonywane w cyberprzestrzeni. Działania przestępców podlegają stałemu procesowi dostosowawczemu, adekwatnie do rozwoju nowoczesnych technologii, a upowszechnienie dostępu do Internetu i globalny charakter cyberprzestrzeni, przy możliwości zachowania względnej anonimowości, ułatwiają prowadzenie działalności przestępczej, w tym popełnianie przestępstw na terenie jednego państwa z obszaru innego. W większości przypadków cyberprzestrzeń nie stwarza jednak nowego rodzaju przestępstwa, lecz dostarcza dodatkowych środków bądź metod prowadzenia przestępczej działalności lub stanowi nową przestrzeń, w której taka działalność jest prowadzona. Przykład w sferze przestępczości gospodarczej stanowią oszustwa internetowe, w tym oszustwa dokonywane za pośrednictwem internetowych serwisów aukcyjnych, przestępstwa na szkodę właścicieli dóbr intelektualnych, nielegalny handel towarami akcyzowymi czy nielegalny hazard.
<b>Powiązania z innymi obszarami przestępczości</b>	Przestępczość gospodarcza pozostaje nierozdzielnie związana z procederem prania pieniędzy, polegającym na ukrywaniu przestępczego pochodzenia określonych wartości majątkowych. W celu umożliwienia prowadzenia działalności przestępczej sprawcy przestępstw wykorzystują również mechanizmy korupcyjne. Najczęściej spotykanymi działaniami o charakterze korupcyjnym są przekupstwo (łapownictwo), wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub korzyści osobistych, płatna protekcja oraz nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych, kontraktów, koncesji itp., uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym i innymi należnościami publicznoprawnymi, a także świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami z budżetu państwa.

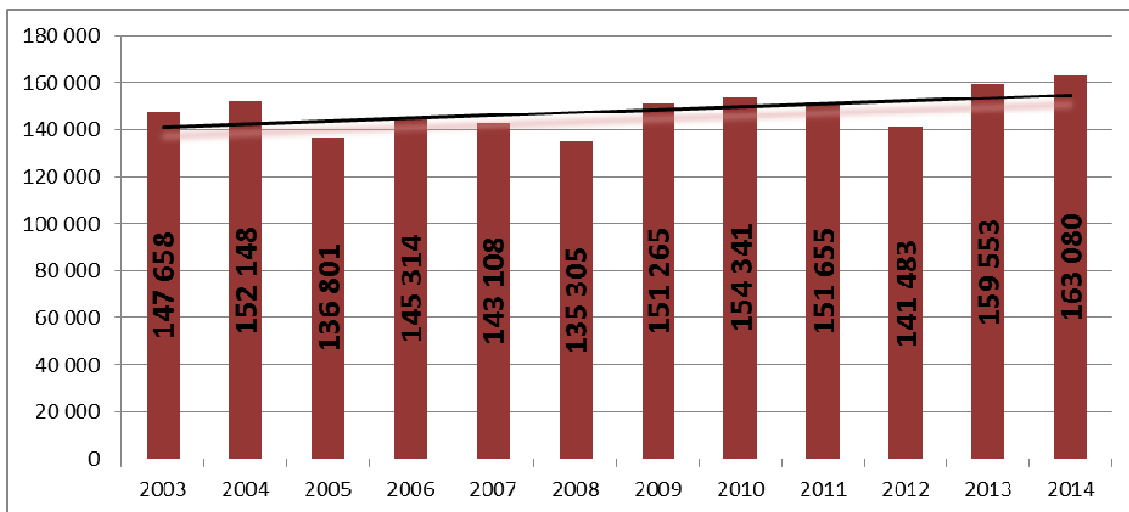
### 2.1.2. Statystyczny wymiar przestępczości gospodarczej

W odróżnieniu od typowej przestępczości przeciwko mieniu, przestępstwa gospodarcze w większości stanowią kategorię, której rejestrowane w regularnych statystykach rozmiary zależą w znacznie większym stopniu od aktywności wykrywczej organów kontrolnych oraz organów ścigania. Postępowania dotyczące określonych kategorii poważnej przestępczości gospodarczej są zazwyczaj wszczynane nie na podstawie doniesień osób poszkodowanych, lecz na podstawie informacji własnych organów państwowych pozyskanych w wyniku realizowanych przez nie działań. Zarejestrowane w statystykach przypadki stanowią zatem tylko pewien wycinek przestępczości gospodarczej, której pełne rozmiary, przy uwzględnieniu ciemnej liczby (tj. skali przestępstw pozostających poza wiedzą właściwych organów ścigania), nie są znane i mogą podlegać wyłącznie szacowaniu w oparciu o przyjęte modele zjawisk gospodarczych i przestępczych.

Ponadto brak jest spójnych statystyk wszystkich służb, organów i instytucji, które pozwalają na przekrojowe określenie skali zjawiska przestępczości gospodarczej. Dlatego też poniżej przedstawione zostały jedynie wybrane dane w tym zakresie.

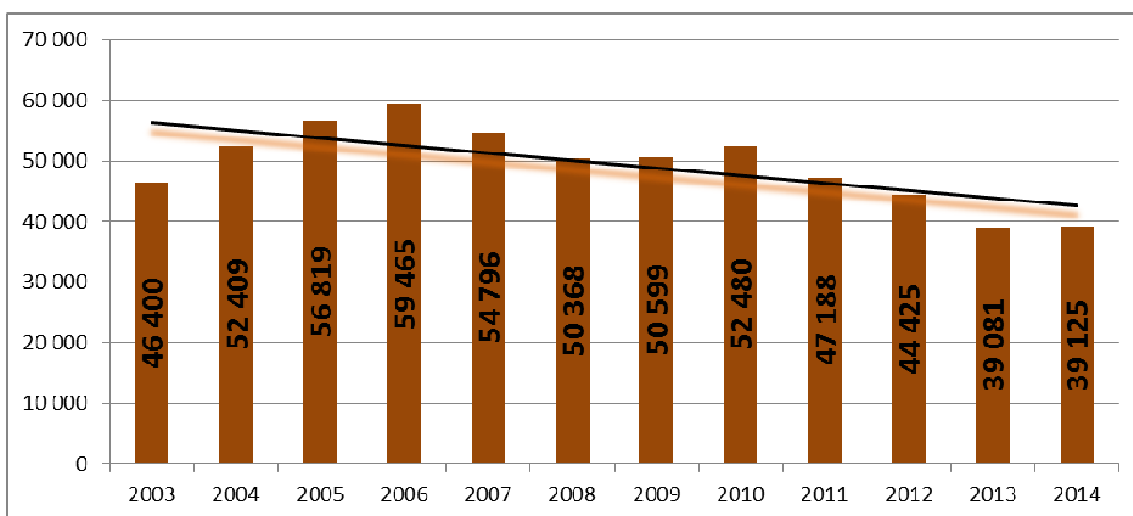
Według danych Policji za lata 2003–2014, liczba stwierdzonych przestępstw gospodarczych pozostaje na zbliżonym poziomie i w skali roku oscyluje wokół 150 000, przy czym w 2014 roku odnotowano najwyższą liczbę stwierdzonych przestępstw gospodarczych w analizowanym okresie, tj. 163 080 przestępstw.



**Wykres nr 1.** Liczba stwierdzonych przestępstw gospodarczych przez Policję w latach 2003–2014.

Źródło: Na podstawie „Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2013 roku” (MSW) oraz danych BSK KGP<sup>7</sup>.

Od 2009 roku systematycznie spada natomiast liczba osób podejrzanych przez Policję o przestępstwa gospodarcze. W 2013 roku osiągnęła ona najniższy poziom od ponad 10 lat i wyniosła 39 081 osób, natomiast w 2014 roku nastąpił jej minimalny wzrost do 39 125 podejrzanych.

**Wykres nr 2.** Liczba osób podejrzanych o przestępstwa gospodarcze na podstawie danych Policji w latach 2003–2014.

Źródło: Na podstawie „Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2013 roku” (MSW) oraz danych BSK KGP<sup>8</sup>.

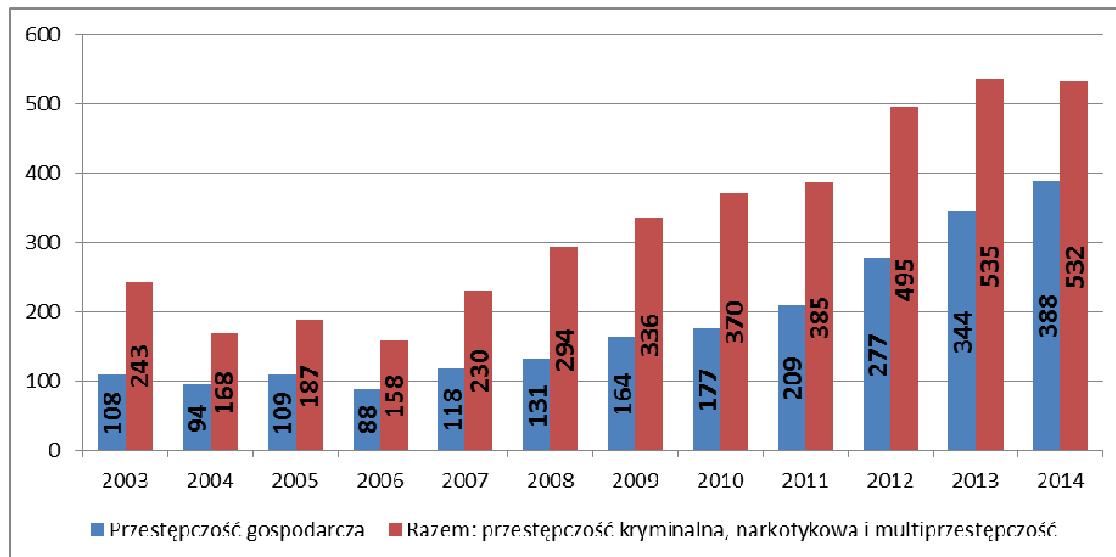
Spadek liczby osób podejrzanych, przy uwzględnieniu jednoczesnego wzrostu liczby przestępstw stwierdzonych, może świadczyć o popełnianiu coraz bardziej złożonych (składających się z wielu czynów zabronionych) przestępstw gospodarczych, w tym również w ramach zorganizowanych grup przestępczych.

<sup>7</sup> Dane wygenerowane na dzień 19.01.2015 r. w Systemie Analitycznym na podstawie danych z KSIP za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2014 r. – Przestępczość wg jednostek organizacyjnych Policji.

<sup>8</sup> Dane wygenerowane na dzień 19.01.2015 r. w Systemie Analitycznym na podstawie danych z KSIP za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2014 r. – Przestępczość wg jednostek organizacyjnych Policji.

Liczba zorganizowanych grup przestępczych, które pozostają w zakresie zainteresowania Centralnego Biura Śledczego Policji (wcześniej CBS KGP) wzrasta od 2006 roku. Od 2011 roku wzrost ten dotyczy w szczególności liczby grup przestępczych o charakterze gospodarczym.

**Wykres nr 3.** Liczba zorganizowanych grup przestępczych działających w obszarze przestępczości gospodarczej, względem liczby pozostałych zorganizowanych grup przestępczych, które pozostają w zakresie zainteresowania CBŚP w latach 2003–2014.



Źródło: Na podstawie „Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2013 roku” (MSW) oraz danych CBŚP.

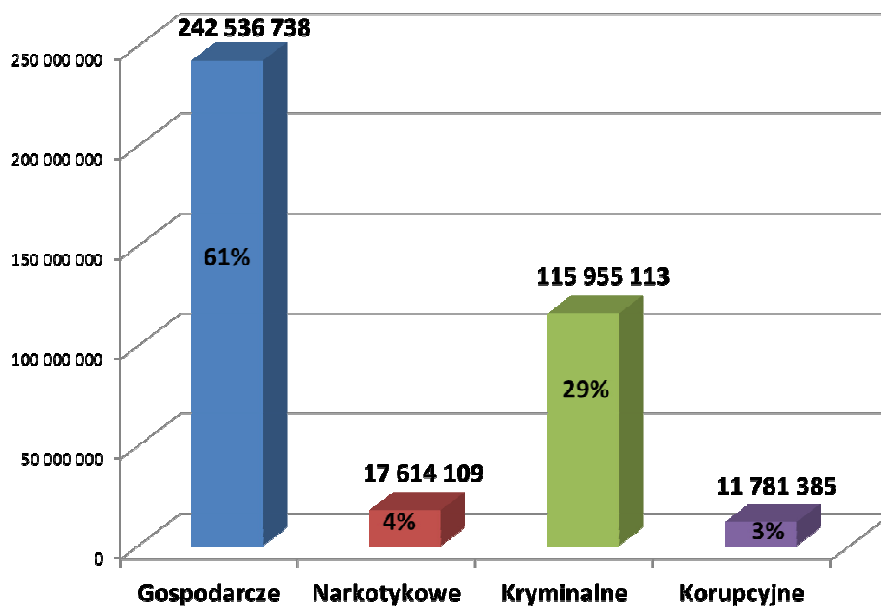
Należy zwrócić uwagę, iż dane dotyczące zorganizowanych grup przestępczych pozostających w zainteresowaniu CBŚP nie stanowią pełnego obrazu łącznej liczby grup przestępczych działających w tym obszarze. Przykładowo w 2014 roku Straż Graniczna prowadziła rozpoznanie 293 tego rodzaju grup (ekonomiczne – 145, kryminalne – 94, narkotykowe – 36, multiprzestępcze – 18), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – 187 (ekonomiczne 179, narkotykowe 4, multiprzestępcze – 4), a Żandarmeria Wojskowa – 24 (różnice te wynikają z ustawowego zakresu zadań poszczególnych służb)<sup>9</sup>.

Grupy przestępcze o charakterze ekonomicznym w 2014 roku stanowiły najwyższy odsetek spośród wszystkich grup pozostających w zainteresowaniu Policji, Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – zgodnie z danymi CBŚP stanowiły one 42% ogółu grup przestępczych będących w tym czasie w zainteresowaniu Policji, według danych SG – ok. 50%, natomiast ABW – 96%. W tym obszarze działały również wszystkie grupy pozostające w zainteresowaniu ŻW.

W odniesieniu do kwestii związanych z zabezpieczeniem mienia pochodzącego z przestępstw należy podkreślić, iż w ogólnej liczbie przestępstw wiodącą kategorią w tym obszarze pozostają przestępstwa gospodarcze.

<sup>9</sup> Danych pochodzących z poszczególnych służb nie należy jednak sumować z uwagi na fakt, że te grupy mogły pozostawać w zainteresowaniu kilku służb jednocześnie.

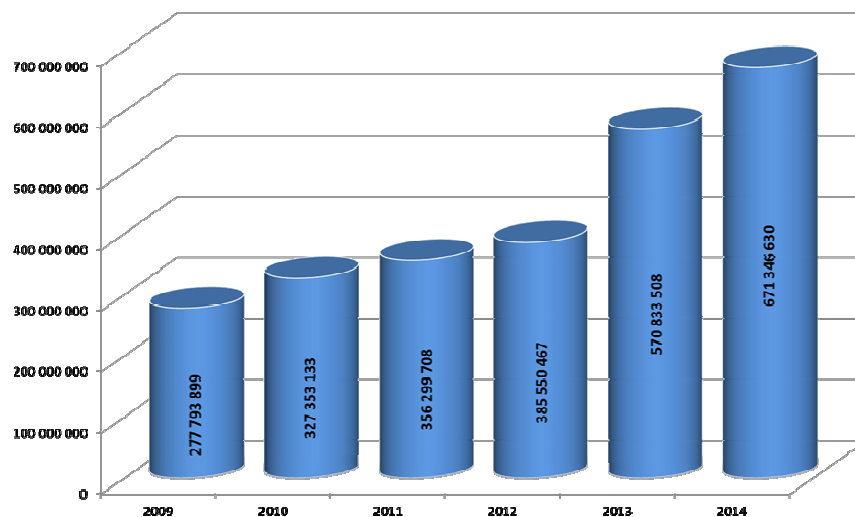
Wykres nr 4. Zabezpieczenia majątkowe w postępowaniach zakończonych w 2014 r. wg kategorii przestępstw.



Źródło: Wydział ds. Odzyskiwania Mienia BSK KGP.

Wartość zabezpieczeń majątkowych w postępowaniach przygotowawczych systematycznie rośnie, przy czym w analizowanym okresie (2009–2014) w 2013 roku odnotowano najwyższy wzrost zabezpieczeń majątkowych, tj. o 185 283 041 zł (wzrost o 48,1% w porównaniu z rokiem 2012).

Wykres nr 5. Zabezpieczenie majątkowe w postępowaniach prowadzonych w latach 2009–2014.



Źródło: Wydział ds. Odzyskiwania Mienia BSK KGP na podstawie danych z KSIP.

Jednorazowe zabezpieczenia majątkowe w postępowaniach prowadzonych w 2014 roku przez Policję, których wartość przekroczyła kwotę 1 000 000 zł, zostały zarejestrowane w 121 postępowaniach (0,2% wszystkich rejestracji), co stanowiło 57,5% (kwota 386 196 148 zł) wszystkich zabezpieczeń majątkowych. Powyższe dane pozwalają na stwierdzenie, iż wąska kategoria przestępstw, w tym gospodarczych, generuje bardzo wysokie straty.

**Tabela nr 1.** Zabezpieczenie majątkowe w postępowaniach prowadzonych w roku 2014 – przedziały kwotowe.

Zabezpieczenie w zł	Liczba rejestracji	Udział %	Wartość zabezpieczenia ogółem	Udział %
do 1000	37 730	74,5%	16 950 680	2,5%
1001-10 000	10 146	20,0%	33 036 911	4,9%
10 001-50 000	2 546	5,0%	178 309 630	26,6%
50 001-1 000 000	79	0,2%	56 853 261	8%
> 1 000 000	121	0,2%	386 196 148	57,5%
Ogółem	50 622		671 346 630	

Źródło: Wydział ds. Odzyskiwania Mienia BSK KGP.

### 2.1.3. Wybrane obszary przestępczości gospodarczej

Operacyjno-wdrożeniowy charakter niniejszego *Programu* skutkuje brakiem zasadności opisywania wszystkich aspektów występowania przestępczości gospodarczej, bez względu na ich skalę i generowane przez nie straty. Dlatego też wśród niżej wskazanych obszarów uwzględniono jedynie te spełniające kryterium dużej skali występowania i powodowania znacznych strat finansowych, a także nieobjęte strategicznym programowaniem w ramach innych dokumentów rządowych.

#### 2.1.3.1. Przestępczość podatkowa, w szczególności dotycząca podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego

Przestępczość  
VAT-owska

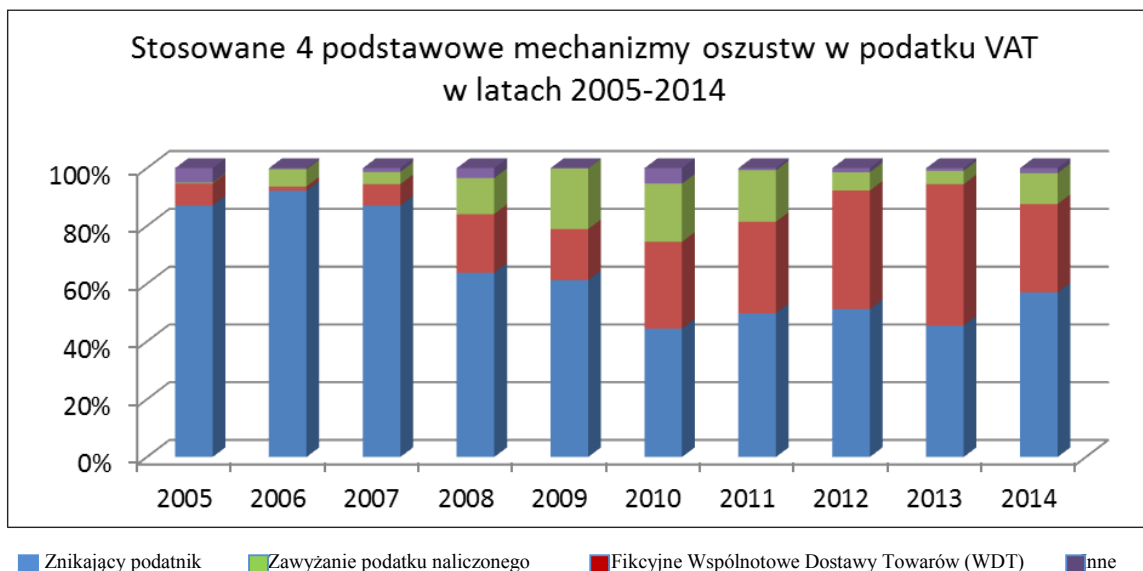
Przestępczość podatkowa polega zarówno na unikaniu terminowej lub pełnej zapłaty podatków w należnej wysokości, jak i na uzyskiwaniu nienależnych zwrotów podatku. Z uwagi na skalę planowanych wpływów podatkowych szczególne zagrożenie stanowi przestępczość w obszarze podatku od towarów i usług (VAT).

W zakresie podatku VAT przestępczość podatkowa dotyczy w szczególności:

- obrotu wyrobami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem akcyzowym (towary akcyzowe są często jednocześnie przedmiotem przestępstw związanych z nieuiszczeniem akcyzy oraz wyłudzeń nienależnego zwrotu podatku VAT),
- zaniżania podatku VAT do wpłaty w wyniku nieuzasadnionego zwiększania podatku naliczonego (np. fikcyjne faktury oraz zaliczanie do kosztów opodatkowanych wydatków niezwiązanych z prowadzoną działalnością) lub zaniżania podatku należnego (np. ukrywanie faktycznych rozmiarów działalności, nieuzasadnione stosowanie obniżonych stawek podatku),

- unikania zapłaty należnego podatku (np. *karuzele podatkowe*<sup>10</sup>, *znikający podatnik*<sup>11</sup>, niezgłaszanie do opodatkowania wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów, nadużycia w zakresie procedury 42xx<sup>12</sup>, obchodzenie cen antydumpingowych),
- wyłudzenia zwrotu podatku VAT w związku z fikcyjnym dokonaniem czynności (np. fikcyjne faktury) uprawniających do występowania o zwrot tego podatku.

Wykres nr 6. Procentowy udział metod popełniania przestępstw w zakresie podatku VAT w latach 2005–2014.



#### Przestępstwa akcyzowe

Zwiększone ryzyko popełniania przestępstw polegających na unikaniu zapłaty akcyzy występuje w związku z nielegalną produkcją, zmianą przeznaczenia wyrobów akcyzowych, dla których zastosowano zwolnienie lub obniżone stawki akcyzy, oraz przemytem i obrotem tytoniem i wyrobami tytoniowymi, spirytusem i wyrobami spirytusowymi oraz paliwami silnikowymi.

<sup>10</sup> *Karuzele podatkowe* rozumiane są jako fikcyjny przepływ towarów między co najmniej dwoma krajami UE lub krajami trzecimi, organizowany w taki sposób, że towary te, zgodnie z ewidencją prowadzoną dla celów podatku VAT, wracają do państw pochodzenia. W rzeczywistości nie są one jednak przemieszczane do poszczególnych dostawców, tak jak to wynika z ww. ewidencji. Odbywa się jedynie fikcyjne (fakturowe) przemieszczanie towarów. Spotykane są także odmiany transakcji karuzelowych, w których towar jest rzeczywiście przewożony po łańcuchu dostaw w celu upozorowania dostawy. Istota oszustwa polega na wyłudzeniu przez ostatnią firmę podatku VAT (przez żądanie zwrotu lub zaniżenie podatku do wpłaty), który nie został zapłacony na wcześniejszym etapie obrotu przez *stupa*.

<sup>11</sup> *Znikający podatnik* rozumiany jest jako niewywiązujący się z obowiązków podatkowych podmiot gospodarczy, zarejestrowany jako podatnik dla celów VAT, który z potencjalnym zamiarem oszustwa nabywa towary lub usługi bądź symuluje ich nabywanie, nie płacąc podatku VAT. Następnie zbywa je z uwzględnieniem podatku VAT, nie przekazując go jednak właściwym organom państwowym. W momencie „zniknięcia” podmiot pozostawia po sobie nieuregulowane kwoty podatku należnego, który jest następnie odliczany przez kolejny podmiot w łańcuchu.

<sup>12</sup> *Procedura 42xx* rozumiana jest jako dopuszczenie do obrotu z jednoczesnym wprowadzeniem na rynek krajowy towarów, które podlegają zwolnieniu z podatku VAT, pod warunkiem że stanowią one przedmiot dostawy wewnątrzwspólnotowej do innego państwa. Do typowych nadużyć w tej procedurze należą: różnice między ceną zadeklarowaną w dokumentacji importowej a ceną rzeczywistą zapłaconą przez importera, brak rzeczywistej dostawy do innego państwa UE i sprzedaż towaru na *czarnym rynku*, dostawa towaru do *znikających podatników* lub kradzież numeru VAT.

## PRZESTĘPCZOŚĆ PODATKOWA W RAMACH WYBRANYCH OBSZARÓW

Przestępczość  
w obszarze  
paliw ciekłych

Działalność przestępcza związana z oszustwami w podatku akcyzowym, a także podatku VAT w obszarze paliw ciekłych, jest związana z obowiązywaniem w Polsce różnych stawek podatku akcyzowego oraz zwolnieniami z tego podatku ze względu na przeznaczenie wyrobów energetycznych o zbliżonych właściwościach fizykochemicznych (np. oleje napędowe, opałowe i smarowe) oraz niektórych produktów ropopochodnych i komponentów paliwowych, które są używane do produkcji paliw ciekłych. Sprawcy wykorzystują również różnice w stawce podatku akcyzowego dla gazu płynnego, przeznaczonego do celów grzewczych i napędowych. Istotą przestępczego procederu w tym zakresie jest wejście w posiadanie wyrobu akcyzowego obłożonego niższą stawką akcyzy, a następnie wprowadzenie go do obrotu gospodarczego, jako pełnowartościowego paliwa lub LPG, bez uiszczenia należności budżetu państwa w postaci prawidłowej wysokości kwoty akcyzy i podatku VAT.

Obserwowany jest także wzrost skali wwozu paliwa przez podróżnych wielokrotnie przekraczających granicę pojazdami osobowymi. Paliwo zwolnione z należności celnych przywozowych (w tym z podatku akcyzowego i VAT) nie może być wykorzystywane w pojazdach innych niż te, w których zostało przywiezione, ani nie może zostać usunięte z tych pojazdów. Nie może też zostać odpłatnie lub nieodpłatnie zbyte przez osobę korzystającą ze zwolnienia. Naruszenie tych zasad powoduje obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych. Podróżni naruszający warunek zwolnienia sprzedają paliwo hurtownikom, którzy prowadzą nielegalne zlewnie paliwa.

Klasyycznym przykładem nieprawidłowości związanej ze zmianą przeznaczenia wyrobów akcyzowych jest zmiana przeznaczenia zabarwionego i oznakowanego oleju opałowego obciążonego preferencyjną stawką podatku akcyzowego i wprowadzenie tego oleju, po jego odbarwieniu, do obrotu na stacjach paliw jako olej napędowy.

Do takich nieprawidłowości należy również wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem – do celów napędowych, olejów ceramicznych (należących do grupy olejów smarowych). Opłacalność tego procederu wynika z wprowadzania olejów ceramicznych do obrotu poza ewidencją, z pominięciem uiszczania podatków: akcyzowego i VAT oraz opłaty paliwowej.

Specyficznym dla branży paliwowej procederem jest również łamanie przepisów o zapasach obowiązkowych oraz realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego.

Do prowadzenia tego rodzaju działalności przestępczej wykorzystywane są również firmy *stupy*, zajmujące się importem, wytwarzaniem, pośrednictwem, sprzedażą detaliczną i hurtową, a czasami jedynie wystawianiem faktur VAT oraz zmianą klasyfikacji produktu. Obrót paliwami polega często tylko na przepływie dokumentów, podczas gdy towar najczęściej trafia bezpośrednio do ostatecznego odbiorcy. Niejednokrotnie, w czasie gdy odbywa się przepływ fakturowy, w praktyce dokonuje się mieszanie komponentów lub odbarwianie oleju opałowego. Przedsiębiorcy uczestniczący w pozornym obrocie paliwem udostępniają swoje rachunki bankowe, w ramach których przeprowadzane są rozliczenia środków finansowych pochodzących z przestępstw w obrocie paliwami.

Funkcjonują również mechanizmy związane z dokonywaniem przez firmy *stupy* wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów (często niedeklarowanych organom podatkowym), a następnie ich odsprzedaży w kraju. Firmy, wykorzystując możliwość kwartalnego rozliczania podatku VAT, działają przez krótki czas, osiągając bardzo duże obroty, następnie znikają, nie deklarując lub nie płacąc zadeklarowanego podatku VAT z tytułu sprzedaży. Niejednokrotnie w celu przedłużenia swojej działalności składają nieprawdziwe deklaracje VAT wskazujące na brak obowiązku zapłaty podatku lub podatek do zapłaty w niewielkiej wysokości. Ponadto, w celu ukrycia przestępczej działalności przed organami podatkowymi, wykorzystują do nabyć paliwa procedury właściwe dla podatku akcyzowego oraz wywiązują się z obowiązków podatkowych w zakresie podatku akcyzowego i opłaty paliwowej.



**Przestępczość  
w obszarze  
wyrobów  
tytoniowych**

Przyczyną działalności przestępczej w obszarze nielegalnej produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi jest różnica w cenie wyrobów tytoniowych, w tym stawek akcyzy, zarówno wewnątrz UE, jak i między krajami UE a krajami spoza UE.

Polska jest nie tylko krajem tranzytowym w przemyśle papierosów do krajów Europy Zachodniej, lecz również rynkiem zbytu oraz miejscem ich nielegalnej produkcji.

W przypadku przemytu następuje uszczuplenie podatku akcyzowego na skutek niezgłoszenia towaru, a także nieoznaczenia sprowadzanych towarów polskimi znakami akcyzy. Straty budżetu państwa wynikają także z nieuiszczenia innych należności publicznoprawnych, tj. podatku VAT, podatków dochodowych i cel.

Natomiast przy nielegalnej produkcji następuje nie tylko wytworzenie towaru z pominięciem stosownych zezwoleń i należności podatkowych czy bez zachowania norm jakościowych, lecz również podrabiana jest zewnętrzna postać produktu, w tym opakowania i znaki towarowe, co także jest samoistnym przestępstwem.

Ponadto sprawcy przestępstw w tym zakresie zajmują się obrotem nielegalnym suszem tytoniowym oraz przemytem lub nielegalną produkcją krajanki tytoniowej wykorzystywanej do produkcji papierosów lub dystrybucji jako tytoń do palenia. Handel nielegalnymi papierosami prowadzony jest przede wszystkim na bazarach i targowiskach, natomiast w odniesieniu do innych wyrobów, w szczególności tytoniu, w znacznej części za pośrednictwem Internetu<sup>13</sup>.

Następujące w tym wypadku uszczuplenie należności budżetu państwa powstaje z tytułu nieopłaconej akcyzy i wynika przede wszystkim z unikania obowiązku wytwarzania wyrobów tytoniowych w składzie podatkowym, a także nieoznaczenia papierosów, suszu tytoniowego i tytoniu do palenia znakami akcyzy lub oznaczenia produktów fałszywymi banderolami.

Innym przykładem nielegalnego procederu w tym zakresie są przestępstwa związane z niezgodnym z prawem wykorzystywaniem procedur, dotyczących obrotu towarowego, obowiązujących w UE. Formą tego typu działalności przestępczej może być m.in. usuwanie spod dozoru celnego towaru objętego procedurą czasowego składowania w składzie celnym na podstawie sfałszowanej dokumentacji. Procederowi sprzyja m.in. łatwość uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie składu celnego, a także niskie zabezpieczenie finansowe pobierane w momencie wprowadzania towarów. Nielegalny proceder może także polegać na usuwaniu papierosów spod dozoru celnego oraz fikcyjnym potwierdzaniu ich wysłania za granicę UE, gdy w rzeczywistości pozostają one na terenie UE.

Sprawcy zajmujący się przemytem papierosów wykorzystują także legalnie działające podmioty gospodarcze, w tym firmy spedycyjne zapewniające transport papierosów oraz firmy usługowo-handlowe, które związane są z procederem legalizowania środków finansowych uzyskanych z przestępczej działalności. Nadawcami nielegalnego ładunku, wymienionymi w dokumentacji przewozowej, są najczęściej fikcyjne podmioty gospodarcze.

**Przestępczość  
w obszarze  
wyrobów  
spirytusowych**

W zakresie nielegalnego obrotu alkoholem zagrożenie stanowi jego wprowadzanie do obrotu gospodarczego na bazarach lub targowiskach. Nielegalnie wytworzone napoje spirytusowe nie spełniają wymogów jakości i są uzyskiwane przez odkażanie alkoholu przemysłowego. Alkohol techniczny (całkowicie skażony) sprowadzany do Polski nie jest przemieszczany pod nadzorem jak inne wyroby akcyzowe. Odkażanie tego alkoholu dokonywane jest w działających nielegalnie odkażalniach. Wytworzone napoje spirytusowe są wprowadzane do obrotu z pominięciem należności finansowych, które powinny zostać odprowadzone do budżetu państwa.

Do ukrycia przestępczego procederu wykorzystywana jest sfałszowana dokumentacja oraz działalność w ramach sieci fikcyjnych firm zakładanych przez *slupy*. Często skażony alkohol kupowany jest u polskiego producenta, a następnie dokonywany jest jego fikcyjny, fakturowy wywóz za granicę. W rzeczywistości trafia on do nielegalnego oczyszczenia i na krajowy rynek.

<sup>13</sup> Zjawisko potwierdza analiza ofert i transakcji na aukcjach internetowych, dokonywana przez Policję i Służbę Celną.

### 2.1.3.2. Przetępczość na rynku bankowym

#### Falszowanie dokumentów

Istota przestępcstw na rynku bankowym polega na przedkładaniu podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnie wypełnianego dokumentu bądź pisemnego oświadczenia o istotnym znaczeniu, w celu uzyskania kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji czy też podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, elektronicznego instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego.

Przetępczość ta obejmuje także niewywiązywanie się z obowiązku powiadamiania właściwego podmiotu o powstaniu sytuacji mogącej mieć wpływ na wstrzymanie albo ograniczenie wysokości udzielonego wsparcia finansowego lub zamówienia publicznego bądź też na możliwość dalszego korzystania z elektronicznego instrumentu płatniczego.

Ofiarami tego rodzaju przestępcstw są banki, jednostki organizacyjne prowadzące podobną działalność gospodarczą, a także organy i instytucje dysponujące środkami publicznymi.

Przetępczości na rynku bankowym sprzyjają błędne decyzje o przyznaniu kredytów osobom fizycznym i podmiotom gospodarczym, które są często poprzedzone:

- składaniem wniosków kredytowych przez osoby legitymujące się sfalszowanymi dokumentami, na podstawie których uzyskiwane są również zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej i nr REGON stanowiące podstawę do otwierania rachunku bankowego dla fikcyjnego klienta,
- składaniem wniosków kredytowych w imieniu firmy niekwalifikującej się do udzielenia jej kredytu,
- przedstawieniem sfalszowanych dokumentów stwierdzających zdolność kredytową firmy,
- ukrywaniem zadłużenia firmy, również w formie kredytów bankowych,
- przedstawieniem nieprawdziwych danych dotyczących przedmiotu stanowiącego prawne zabezpieczenie kredytu,
- przedstawianiem poręczycieli, którzy np.: legitymowali się fałszywymi dokumentami, podawali fałszywe dane o swoim stanie majątkowym i dochodach, byli poręczycielami kilku kredytów pobieranych przez jednego lub kilku kredytobiorców,
- wzajemnym poręczaniem kredytów.

Wyłudzenia i oszustwa na rynku bankowym mogą również polegać na pozyskiwaniu środków zgromadzonych na rachunku bankowym za pomocą zgubionych, skradzionych bądź podrobionych dowodów osobistych, a także do zakładania firm oraz kont bankowych przy wykorzystaniu osób ubezwłasnowolnionych.

Ponadto uczestnicy rynku bankowego są narażeni na różnego rodzaju zagrożenia związane z wykorzystaniem nowych technologii, w tym nieuprawnioną penetrację zasobów informatycznych banku, *phishing* oraz *skimming*.

#### Penetracja zasobów informatycznych

W przypadku penetracji zasobów informatycznych banku, zagrożenie dotyczy głównie ryzyka utraty poufności danych i reputacji. Zagrożenia związane z penetracją zasobów możemy podzielić na wewnętrzne – potencjalnie groźniejsze (wykonywane przez pracowników banków lub firm świadczących usługi na rzecz banku) oraz zewnętrzne (wykonywane przez osoby spoza banku, głównie za pośrednictwem Internetu).

W przypadku *phishingu*, który polega na pozyskiwaniu za pośrednictwem Internetu wrażliwych danych – haseł ID, loginów itp., umożliwiającym przestępcze dokonywanie operacji finansowych drogą elektroniczną, na kontach bankowych, bez wiedzy i zgody ich prawowitych właścicieli, można wyróżnić ataki: profilowane (ich celem jest konkretna osoba) lub masowe (np. rozsyłanie

emailowego spamu zapytań o dane autoryzacyjne, podstawianie stron internetowych). Skuteczność tych ataków jest niższa niż w przypadku ataków profilowanych, a stosowanie przez banki rozwiązań w postaci haseł jednorazowych, blokad konta przy niewielkiej liczbie prób błędnego logowania oraz podstawowych zasad bezpieczeństwa przez klientów banku (nieodpowiadanie na emaile i śledzenie komunikatów na ekranie komputera) pozwala na ograniczenie tego typu zagrożeń.

**Skimming**

*Skimming* oznacza nielegalne kopiowanie zawartości paska magnetycznego bez wiedzy jej posiadacza w celu wytworzenia kopii i wykonywania płatności za towary i usługi oraz płatności z bankomatów. Mamy do czynienia z pozyskiwaniem danych przez instalowanie na bankomatach urządzeń do ich pozyskiwania z pasków magnetycznych kart płatniczych, w celu ich przestępczego użycia bądź też wykorzystania kart zbliżeniowych (np. potencjalna możliwość ich skanowania czy wykorzystania urządzeń pośredniczących w celu dokonania transakcji zdalnie obciążającej cudze konto).

**Przestępczość z udziałem pracowników**

Należy też zwrócić uwagę na przestępstwa popełniane z udziałem pracowników banku. Przestępczość ta dotyczy m.in. kradzieży gotówki, podrabiania podpisu klienta, kradzieży loginów i haseł do konta, poświadczania nieprawdy (np. zgodności z oryginałem), ujawnienia tajemnicy bankowej, manipulowania wartością oceny kredytowej, kradzieży pieniędzy klienta (np. z dokonanej przez klienta rezygnacji z ubezpieczenia kredytu) i generowania nieprawdziwych umów dotyczących produktów bankowych.

**Parabanki**

Niebezpiecznym zjawiskiem odnotowanym w ostatnim okresie jest również tworzenie się paralelnego względem bankowego rynku usług finansowych, w ramach którego funkcjonują podmioty (*parabanki*) oferujące różnego rodzaju świadczenia poza nadzorem i kontrolą Komisji Nadzoru Finansowego. Stwarzają one bezpośrednie zagrożenie zarówno dla ich klientów, jak i systemu bankowego.

**2.1.3.3. Przestępczość na rynku ubezpieczeń**

Przestępczość ubezpieczeniowa obejmuje wszelkie działania lub zaniechania mające na celu uzyskanie nienależnego odszkodowania, jak również skierowane przeciwko zakładom ubezpieczeń bądź instytucjom ubezpieczeniowym. Zagroza ona bezpieczeństwu funkcjonowania rynku ubezpieczeń, a jej skutki odczuwalne są zarówno przez zakłady ubezpieczeń (straty finansowe), jak i przez ich klientów (wyższe składki, upadłości firm ubezpieczeniowych).

Dominującymi mechanizmami dokonywania przestępstw na rynku ubezpieczeń są:

- pozorowanie kolizji drogowych, celem wyłudzenia świadczeń bądź odszkodowań,
- pozorowanie kradzieży samochodów, w tym stanowiących własność banków i firm leasingowych (np. w przypadku zagrożenia spłaty kredytu na skutek gorszej sytuacji finansowej kredytobiorcy),
- usiłowanie i wyłudzenie odszkodowań w związku z umyślnie powodowanymi pożarami,
- wyłudzenia świadczeń z tytułu zawartych umów ubezpieczeń wypadkowych lub ubezpieczeń na życie, na podstawie upozorowanych bądź zaaranżowanych zdarzeń, objętych ochroną ubezpieczeniową (celowe uszkodzenia ciała, fałszywe akty zgonu),
- pobieranie odszkodowań z kilku zakładów ubezpieczeń za tę samą szkodę,
- zawyżanie kosztów napraw przez wykorzystywanie fałszywych bądź poświadczających nieprawdę rachunków z zakładów naprawczych,
- zawyżanie wartości ubezpieczonych obiektów (nieruchomości, samochodów i innych dóbr ruchomych) i poświadczanie nieprawdy przez agentów celem umożliwienia uzyskania kredytu oraz większego odszkodowania,
- wyłudzenie gwarancji ubezpieczeniowej zapłaty wierzytelności handlowych,

**Zakładanie lub przejmowanie podmiotów gospodarczych**

Wyłudzenia z tytułu ubezpieczenia działalności gospodarczej, ryzyk finansowych i ubezpieczeń osobowych mogą również wiązać się z założeniem lub przejęciem przez sprawców działalności gospodarczej. W oparciu o przejęty podmiot gospodarczy mogą być dokonywane wyłudzenia z tytułu ubezpieczeń komunikacyjnych, ubezpieczeń mienia od ognia i kradzieży, ubezpieczeń gospodarczych i ryzyk finansowych oraz ubezpieczeń osobowych

Aktualnie obserwuje się wzrost zainteresowania i większą aktywność zorganizowanych grup przestępczych, specjalizujących się w oszustwach ubezpieczeniowych. Grupy te posługują się wypracowanymi metodami i potrafią równocześnie działać w wielu zakładach ubezpieczeń. Występuje również zjawisko przestępczości międzysektorowej – część sprawców przestępczości na rynku ubezpieczeniowym działa jednocześnie na rynku bankowym.

**2.1.3.4. Pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw gospodarczych**

Proceder prania pieniędzy służy pozorowaniu legalnego pochodzenia wartości majątkowych uzyskanych za pomocą różnych rodzajów przestępczej działalności i jako taki stanowi jeden z przejawów aktywności sprawców zajmujących się przestępczością gospodarczą. W tym obszarze przestępczości obserwowane są najbardziej złożone metody prania pieniędzy, jako że ich sprawcy dysponują wiedzą na temat złożonych mechanizmów finansowych, a proces prania pieniędzy jest nierzadko wpisany w schemat samego przestępstwa gospodarczego stanowiącego dla niego przestępstwo bazowe.

**Przestępstwa bazowe**

Przestępstwem bazowym może być każde przestępstwo przynoszące sprawcy wymierną korzyść majątkową. Do najczęściej stwierdzanych przestępstw bazowych należą przestępstwa związane z wyłudzeniami VAT, gdzie proceder ten dotyczy w szczególności obrotu wyrobami elektronicznymi, komponentami biopaliw i metalami szlachetnymi.

**Mieszanie środków z działalności przestępczej z legalnymi dochodami**

Do prania pieniędzy wykorzystywane są instrumenty dostępne w różnych obszarach działalności gospodarczej. Możliwość mieszania środków majątkowych pochodzących z legalnej działalności ze środkami pochodzącymi z działalności przestępczej realizowana jest np. z wykorzystaniem produktów oferowanych przez instytucje finansowe (banki, domy maklerskie, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, kantory itd.), transakcji na rynku nieruchomości, transakcji obrotu surowcami wtórnymi, różnego rodzaju usług prowadzonych z wykorzystaniem uproszczonych form opodatkowania (np. restauracje, solaria, salony kosmetyczne, salony gier).

**Fikcyjne transakcje**

Z kolei obszary działalności gospodarczej, takie jak: rynek paliw płynnych i gazowych, obrót złotem i metalami kolorowymi oraz różnego rodzaju usługi (w tym budowlane i inne o wysokiej wartości) wykorzystywane są do przeprowadzania trudnych do wykrycia fikcyjnych transakcji.

**Międzynarodowy charakter przestępczości**

Istotnym elementem prania pieniędzy jest często międzynarodowy charakter przestępczej działalności. Przykładowo podmioty dokonujące fikcyjnych transakcji są zarejestrowane na terenie RP, jednak ich właścicielami lub kontrahentami są podmioty z innych państw. Transakcje finansowe z podmiotami posiadającymi siedzibę lub rachunki w innych krajach wykorzystywane są do przerywania możliwości śledzenia łańcucha transakcji. Nakłada to konieczność zapewniania właściwych rozwiązań w zakresie współpracy międzynarodowej z organami odpowiedzialnymi w różnych krajach za przeciwdziałanie praniu pieniędzy, w szczególności w zakresie efektywnej wymiany informacji i stosowania ustalonych standardów.

**Wykorzystanie cyberprzestrzeni**

Natomiast praniu pieniędzy za pośrednictwem Internetu sprzyjają wirtualne systemy płatności, pozostające poza jakąkolwiek kontrolą instytucji finansowych. Nowym zagrożeniem na styku realnych operacji finansowych i cyberprzestrzeni jest wykorzystywanie w procederze prania pieniędzy obrotu wirtualnymi walutami, np. *Bitcoins* (BTC)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Bitcoins to wirtualna jednostka walutowa stworzona w 2009 r. w celu przechowywania wartości w postaci elektronicznego portfela, mogąca być przedmiotem obrotu w wirtualnych serwisach w Internecie, a także coraz częściej również przy wykorzystaniu specjalnie przygotowanych „bankomatów”. Konstrukcja serwisów pozwala na anonimowe posiadanie

### 2.1.3.5. Przepięstwa na szkodę interesów finansowych RP i UE

Od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpiło zacieśnianie współpracy gospodarczej naszego kraju z podmiotami państw członkowskich. Również instytucje Unii Europejskiej za pośrednictwem instytucjonalnych funduszy dystrybuują środki finansowe na szereg przedsięwzięć na terytorium RP. Szerokie spektrum tej dystrybucji pozwala na wskazanie potencjalnych obszarów, które mogą być wykorzystywane do działalności niezgodnej z prawem, w tym w szczególności do popełniania takich przestępstw jak:

- przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego,
- przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów,
- zmony przetargowe,
- przestępstwa przeciwko mieniu,
- przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu,
- przestępstwa związane z uchylaniem się od opodatkowania,
- przestępstwa związane z odpowiedzialnością osób zobowiązanych do przestrzegania określonych przepisów podatkowych,
- przestępstwa związane z dotacją lub subwencją,
- przemyt celny i oszustwa celne.

Biorąc pod uwagę duży ciężar gatunkowy tych przestępstw, należy pamiętać, że większość funduszy unijnych jest rozdysponowywanych w urzędach centralnych oraz wojewódzkich jednostkach samorządu terytorialnego w trybie administracyjnym. Kluczowe znaczenie mają tu zatem mechanizmy antykorpusyjne.

### 2.1.3.6. Przepięczość związana z funkcjonowaniem rynku gier hazardowych

Hazard jako rodzaj rozrywki nie stanowi problemu, w przypadku gdy dane państwo podejmuje się regulacji prawnych, wyznaczając ramy tej działalności. Jednakże nie wszystkie aspekty związane z hazardem są możliwe do precyzyjnego skodyfikowania. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na następujące obszary zagrożeń, które mogą występować niezależnie od prawodawstwa:

- organizowanie nielegalnych gier hazardowych poprzez Internet, w tym przez krajowych podmiotów-pośredników (*providerów*), z wykorzystaniem serwerów zlokalizowanych na terytorium RP lub państw z liberalnymi przepisami w tym obszarze,
- organizowanie gier hazardowych na automatach bez wymaganego zezwolenia,
- legalizacja środków finansowych pochodzących z przestępstw (pranie pieniędzy),
- inwestowanie środków finansowych przez zorganizowane grupy przestępcze w legalne przedsięwzięcia, np. zakup akcji lub udziałów w spółkach działających na rynku hazardowym.

---

wirtualnej waluty oraz jej transfery i zamianę na rzeczywiste walory. Waluta ta jest akceptowana zarówno jako zapłata za usługi internetowe, jak i za realne dobra.



### 2.1.3.7. Przepępczość na rynku kapitałowym

Obrót instrumentami finansowymi na rynkach Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., w tym na rynku *New Connect*, a także inwestowanie w fundusze inwestycyjne lub ubezpieczeniowe, obligacje rządowe, samorządowe lub korporacyjne, może być przedmiotem aktywności przępczej.

Najczęściej dokonywanymi przępstwami na rynku kapitałowym są:

- prowadzenie działalności w zakresie obrotu instrumentami finansowymi bez zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego, polegające na wykonywaniu czynności maklerskich związanych z przyjmowaniem i przekazywaniem zleceń, zarządzaniu portfelami, w skład których wchodzi jeden lub większa liczba instrumentów finansowych, doradztwie inwestycyjnym lub organizowaniu alternatywnego systemu obrotu,
- podawanie nieprawdziwych danych w dokumentach informacyjnych lub zatajanie prawdziwych danych, które w istotny sposób wpływają na treść informacji,
- proponowanie nabycia papierów wartościowych bez wymaganego ustawą zatwierdzenia prospektu emisyjnego lub memorandum informacyjnego, polegające na publikacji ogłoszeń o zamiarze zbycia instrumentów finansowych w środkach masowego przekazu (prasa, Internet, telewizja),
- ujawnienie i wykorzystanie informacji poufnej,
- manipulacja instrumentem finansowym, polegająca m.in. na składaniu zleceń lub zawieraniu transakcji wprowadzających lub mogących wprowadzić w błąd, co do rzeczywistego popytu, podaży lub ceny instrumentu finansowego, lub powodujących sztuczne ustalenie się ceny jednego lub kilku instrumentów finansowych bądź też składaniu zleceń lub zawieraniu transakcji z zamiarem wywołania innych skutków prawnych niż te, dla osiągnięcia których jest dokonywana dana czynność prawna.

Korzystanie przez sprawców z nowych rozwiązań technologicznych, w szczególności Internetu, sprawia wrażenie anonimowości oraz utrudnia ujawnienie sprawców i gromadzenie dowodów w sprawie. Szczególne zagrożenie stwarzają podmioty oferujące usługi zarządzania aktywami, które – działając bez zezwolenia – pozyskują klientów obietnicą znaczących zysków.

W Internecie zamieszczane są także oferty platform inwestycyjnych, oferujących handel akcjami, indeksami, towarami i walutami. Są to firmy zarejestrowane poza granicami Polski (np. w Ameryce Łacińskiej), a ich działalność polega *de facto* na pośrednictwie w obrocie instrumentami finansowymi, czyli prowadzeniu działalności maklerskiej.

### 2.1.3.8. Nielegalny obrót i składowanie odpadów oraz substancji niebezpiecznych

W zakresie przępczości przeciwko środowisku sprawcy działają przede wszystkim w obszarze przemytu, nielegalnego obrotu i składowania odpadów oraz złomowania pojazdów. Nielegalny obrót odpadami związany jest z nielegalnym przywozem odpadów do kraju, wywozem odpadów za granicę oraz tranzytem przez teren Polski. Polska dla nielegalnie sprowadzanych i składowanych odpadów jest obecnie głównie krajem docelowym.

Główną przyczyną procederu są wysokie koszty utylizacji odpadów na terenie Unii Europejskiej. Powoduje on zarówno straty dla budżetu państwa, jak i zagrożenie dla środowiska naturalnego.

Potencjalnym obszarem oszustw mogą być również przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*. Działalność przępcza w tym zakresie może polegać m.in. na deklarowaniu zawyżonej ilości odzyskanych odpadów oraz niewłaściwym ich składowaniu.



### **2.1.3.9. Inne przykłady działań przestępczych lub pozaprawnych powodujących zagrożenie dla określonych sfer działalności gospodarczej lub istotne straty dla budżetu państwa**

Przykład złożonych działań przestępczych wykorzystujących łańcuch dostaw stanowi obrót produktami leczniczymi niezgodny z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. – *Prawo farmaceutyczne* (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.). W tym zakresie obserwowany jest nielegalny obrót produktami leczniczymi polegający na ich sprzedaży przez ogólnodostępne apteki do innych aptek, punktów aptecznych i hurtowni farmaceutycznych. Apteki ogólnodostępne i punkty apteczne prowadzą w tym przypadku *de facto* obrót hurtowy produktami leczniczymi, do czego nie są uprawnione, natomiast hurtownie farmaceutyczne skupują tego rodzaju produkty (tzw. *odwrócony łańcuch dostaw*), które następnie są wywożone do innych krajów i sprzedawane z zyskiem. Proceder ten dotyczy w szczególności produktów leczniczych stosowanych w chorobach onkologicznych i przewlekłych, a jego efektem jest niedobór produktów leczniczych na polskim rynku.

Warto wskazać, iż wspomniany powyżej proceder nie jest jedynym przykładem przestępczości o charakterze ekonomicznym odnoszącym się do produktów leczniczych (występuje tu również np. fałszowanie produktów leczniczych czy obrót nimi przez nieuprawnione podmioty).

Natomiast przykładem działań pozaprawnych powodujących istotne straty dla budżetu państwa jest zjawisko bezumownego użytkowania gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Często odbywa się to przez specjalnie utworzone w tym celu spółki prawa handlowego. W efekcie ANR ponosi koszty związane z wydaniem nieruchomości przez bezumownego użytkownika, a także nie może przeznaczyć nieruchomości na sprzedaż, a rodzaj wykorzystywanych do tego celu spółek, tj. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, które odpowiadają za swoje zobowiązania do wysokości kapitału zakładowego, utrudnia wyegzekwowanie należności z tytułu bezumownego użytkowania, na co wpływa również długotrwałość procedury sądowej (o wydanie nieruchomości oraz zapłatę należności z tytułu bezumownego użytkowania).

## 2.2. DIAGNOZA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA I ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI GOSPODARCZEJ

Sprawność funkcjonowania wielopodmiotowego systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej wymaga precyzyjnego określenia zakresu zadań poszczególnych służb, organów i instytucji, a także wskazania mechanizmów koordynacji działań oraz zasad wymiany informacji i współpracy w sferze profilaktycznej, kontrolnej, operacyjnej, analitycznej i szkoleniowej.

Natomiast międzynarodowy charakter współczesnej przestępczości gospodarczej skutkuje koniecznością prowadzenia ścisłej współpracy zarówno poszczególnych służb, organów i instytucji z ich zagranicznymi odpowiednikami, jak i w ramach Unii Europejskiej oraz innych gremiów i organizacji międzynarodowych.

### 2.2.1. Podstawy prawne przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej

Z uwagi na różnorodność obszarów, w których może być prowadzona działalność przestępca o charakterze gospodarczym, jak również wielość służb, organów i instytucji realizujących działania w zakresie jej przeciwdziałania i zwalczania, istnieje wiele aktów prawnych regulujących przedmiotową problematykę.

Z perspektywy poszczególnych sektorów rynku kluczowe znaczenie mają dotyczące ich regulacje określające zasady ich funkcjonowania, a także stwarzające prawno-administracyjne mechanizmy służące zapewnieniu prawidłowości obrotu gospodarczego i finansowego. W niektórych przypadkach regulacje te zawierają również przepisy karne [np. ustawa z dnia 19 sierpnia 1997 r. – *Prawo bankowe* (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.), ustawa z dnia 18 października 2006 r. *o wyrobieniu napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 144, z późn. zm.) czy ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1728)].

Z kolei zadania poszczególnych służb, organów i instytucji realizowane w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, w tym również tej o charakterze gospodarczym zostały zawarte w ustawach kompetencyjnych [np. ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, z późn. zm.) i ustawie z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej* (Dz. U. z 2015 r. poz. 553, z późn. zm.)].

Szczególną rolę w systemie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej pełnią także przepisy odnoszące się do wymiany informacji między poszczególnymi podmiotami ww. systemu [np. ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153, z późn. zm.)] czy określające obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji [np. ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Dz. U. z 2014 r. poz. 455, z późn. zm.)].

Przepisy penalizujące poszczególne typy czynów zabronionych znajdują się natomiast przede wszystkim w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy* (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.).

W odniesieniu do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu przestępczości gospodarczej zastosowanie znajdują ponadto przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

### 2.2.2. Służby, organy i instytucje realizujące zadania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej

Wśród służb, organów i instytucji właściwych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej wskazać należy w szczególności:

- w ramach resortu finansów:
  - ⇒ Generalnego Inspektora Informacji Finansowej,
  - ⇒ Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej,
  - ⇒ izby i urzędy skarbowe,
  - ⇒ Służbę Celną,
  - ⇒ Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej,
- w ramach resortu spraw wewnętrznych:
  - ⇒ Ministra Spraw Wewnętrznych,
  - ⇒ Policję,
  - ⇒ Straż Graniczną,
- Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Prokuraturę,
- Komisję Nadzoru Finansowego,
- w ramach resortu obrony narodowej:
  - ⇒ Żandarmerię Wojskową,
  - ⇒ Służbę Kontrwywiadu Wojskowego.

### RESORT FINANSÓW

**Minister  
Finansów**

Minister Finansów odgrywa kluczową rolę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej zarówno z perspektywy procesu tworzenia i stosowania prawa (znaczną część regulacji istotnych w niniejszym zakresie pozostaje we właściwości tego organu), jak i w kontekście uprawnień posiadanych przez podległe mu struktury (od uprawnień o charakterze kontrolnym po czynności operacyjno-rozpoznawcze). Należy także zaznaczyć, że prowadzona przez Ministra Finansów polityka fiskalna znajduje bezpośrednie przełożenie na trendy występujące w przestępczości gospodarczej.

**Generalny  
Inspektor  
Kontroli  
Skarbowej**

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS) m.in. sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, pracowników wywiadu skarbowego i komórek realizacyjnych.

Kontrolę skarbową sprawują organy kontroli skarbowej. Celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych oraz innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych.

Kontrola skarbowa obejmuje także przeprowadzanie czynności wywiadu skarbowego, które polegają na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej oraz o podmiotach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia określonego rodzaju

<b>Generalny Inspektor Informacji Finansowej</b>	<p>przestępstwa skarbowego. Czynności te, realizowane przez wywiad skarbowy, mogą być prowadzone w formie czynności operacyjno-rozpoznawczych.</p> <p>Wiodącą rolę w zakresie przeciwdziałania prania pieniędzy, badania przebiegu podejrzanych transakcji czy wstrzymania transakcji lub dokonywania blokady rachunków odgrywa Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz wspomagający jego działanie Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, którzy tworzą polską jednostkę analityki finansowej<sup>15</sup>.</p>
<b>Służba Celna</b>	<p>Służba Celna pełni istotną rolę przy zwalczaniu przestępstw związanych z wyłudzeniami VAT oraz nieuiszczeniem lub zaniżaniem należności publicznoprawnych, a także w odniesieniu do naruszeń praw własności intelektualnej, przepisów o grach hazardowych, przestępczości związanej z wprowadzaniem oraz wyprowadzaniem towarów z obszaru celnego Unii Europejskiej, a także w obszarze przestępstw na szkodę interesów finansowych RP i UE.</p>
<b>Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE</b>	<p>Istotną rolę odgrywa także Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w <i>sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej</i> (Dz. U. Nr 119, poz. 1113, z późn. zm.), do którego zadań należy m.in. koordynowanie działań podejmowanych przez właściwe organy, mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE. Pełnomocnik realizuje swoje zadania przy pomocy <i>Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej</i> powołanego zarządzeniem nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2010 r. w <i>sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej</i>.</p>
<b>RESORT SPRAW WEWNĘTRZNYCH</b>	
<b>Minister Spraw Wewnętrznych</b>	<p>Minister Spraw Wewnętrznych jest odpowiedzialny za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prowadzi działania w odniesieniu do przestępczości gospodarczej zarówno bezpośrednio – m.in. przez przygotowywanie propozycji zmian systemowych o charakterze prawnym i organizacyjnym pozwalających na podnoszenie skuteczności przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości, jak i pośrednio – przez realizowanie działań nadzorczych w odniesieniu do Policji i Straży Granicznej.</p>
<b>Policja</b>	<p>Policja prowadzi działania we wszystkich obszarach występowania przestępczości gospodarczej, wykorzystując w tym celu m.in. ofensywne metody pracy operacyjnej. Kluczową rolę w niniejszym zakresie odgrywa pion do walki z przestępczością gospodarczą, wspierany w najpoważniejszych sprawach przez struktury dedykowane zwalczaniu przestępczości ekonomicznej w ramach Centralnego Biura Śledczego Policji.</p>
<b>Straż Graniczna</b>	<p>W kontekście przestępczości gospodarczej o charakterze transgranicznym istotną rolę odgrywa Straż Graniczna, realizująca zadania m.in. w odniesieniu do zwalczania przestępczości akcyzowej. Straż Graniczna posiada w zakresie swojej właściwości uprawnienia do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Straż Graniczna realizuje zadania zwalczania transgranicznej przestępczości gospodarczej, w zakresie swojej właściwości, wykorzystując w tym celu m.in. ofensywne metody pracy operacyjnej.</p>

---

<sup>15</sup> FIU – *Financial Intelligence Unit*.

**INNE SŁUŻBY I ORGANY**

<b>Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego</b>	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego pozostaje odpowiedzialna za rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie najpoważniejszych przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa i jego bezpieczeństwo oraz ściganie ich sprawców.
<b>Centralne Biuro Antykorupcyjne</b>	Centralne Biuro Antykorupcyjne, poza przeciwdziałaniem korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, podejmuje również działania w zakresie zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.
<b>Prokuratura</b>	Prokuratura w ramach swoich kompetencji prowadzi oraz nadzoruje postępowania przygotowawcze w sprawach karnych. W postępowaniach przed sądami prokuratorzy pełnią funkcję oskarżycieli publicznych.
<b>Komisja Nadzoru Finansowego</b>	Istotna dla przeciwdziałania przestępczości gospodarczej jest również działalność Komisji Nadzoru Finansowego – z uwagi na realizowane przez nią zadania w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, a także dotyczące nadzoru nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych. Celem działań podejmowanych przez KNF jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku.
<b>Ministerstwo Sprawiedliwości</b>	Z perspektywy tworzenia prawa, w tym opracowywania zmian kodyfikacji lub wyznaczania kierunków polityki karnej, kluczową rolę odgrywa resort sprawiedliwości.
<b>Żandarmeria Wojskowa</b>	Z kolei w odniesieniu do ścigania przestępstw gospodarczych popełnianych w Siłach Zbrojnych RP oraz w stosunku do żołnierzy, osób zatrudnionych w jednostkach wojskowych i osób przebywających na ich terenie, a także przedstawicieli sił zbrojnych państw obcych i ich personelu cywilnego, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, właściwa pozostaje Żandarmeria Wojskowa.
<b>Służba Kontrwywiadu Wojskowego</b>	Natomiast Służba Kontrwywiadu Wojskowego realizuje zadania m.in. ochrony bezpieczeństwa produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym zamówionymi przez Siły Zbrojne RP i inne jednostki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej.
<b>Inne wybrane podmioty</b>	Zadania, które można odnieść do poszczególnych obszarów przestępczości gospodarczej realizują również inne instytucje, m.in.: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Inspekcja Handlowa oraz Urząd Zamówień Publicznych czy Urząd Regulacji Energetyki.

**2.2.3. Międzynarodowe mechanizmy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej**

W związku z uczestnictwem w strukturach Unii Europejskiej, Polska bierze udział w realizacji unijnej polityki w obszarze zwalczania przestępczości, w tym również przestępczości o charakterze ekonomicznym. Działania te realizowane są zgodnie z przyjętymi w tym zakresie strategiami i politykami UE.

**Dokumenty  
strategiczne UE**

Istotną rolę wśród dokumentów strategicznych UE w obszarze zwalczania przestępczości stanowią Konkluzje Rady UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęte w listopadzie 2010 r. ustanawiające Cykl Polityki Bezpieczeństwa UE w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości (tzw. Policy Cycle). Tworzą one wieloletnie ramy polityki UE w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej i stosują przyjętą metodologię opartą na komplementarnym podejściu do tego zjawiska państw trzecich i innych organizacji.

W czerwcu 2013 r. Rada UE przyjęła priorytety strategiczne na lata 2014–2017, wśród których, w zakresie przestępczości ekonomicznej, zidentyfikowano obszar zwalczania przestępstw akcyzowych oraz oszustw podatkowych (VAT), jak również podrabianie produktów mających wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo publiczne UE. Wskazano również na istotny element

przedmiotowej przestępczości, jakim jest pranie pieniędzy oraz odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.

Istotnym dokumentem pozostaje również Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE. W komunikacie Komisji Europejskiej do niniejszej Strategii z listopada 2010 r. wskazanych zostało pięć celów strategicznych, a wśród nich zapobieganie i zwalczanie poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz ochrona gospodarki przed przestępczą infiltracją.

#### **Europol**

Poza dokumentami o charakterze strategicznym, mającymi na celu wdrożenie w całej Unii Europejskiej spójnej polityki w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, istotna pozostaje działalność agend UE, w tym w szczególności Europejskiego Urzędu Policji – Europolu, który wspiera organy ścigania krajów członkowskich w zwalczaniu przestępczości, dotyczącej co najmniej dwóch państw członkowskich UE. Za pomocą Europolu prowadzona jest między innymi wymiana informacji, pozostaje on również właściwy w zakresie sporządzania analiz kryminalnych wspierających konkretne działania organów ścigania państw członkowskich, przygotowywania raportów strategicznych czy wsparcia technicznego na potrzeby czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, prowadzonych na terenie UE pod nadzorem państw członkowskich. Europol pełni również rolę wspierającą oraz monitorującą w zakresie implementacji Operacyjnych Planów Działań (OAPs) realizowanych przez projekty EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats*) w ramach Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE. Polska krajowa jednostka Europolu umiejscowiona została w Komendzie Głównej Policji, jednak z zasobów Europolu korzystają również inne służby.

#### **OLAF**

Kolejną agendą, istotną z perspektywy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości ekonomicznej, jest OLAF – Europejskie Biuro ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, mające za zadanie ochronę interesów finansowych Wspólnoty przez zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkich innych działań niezgodnych z prawem. OLAF odpowiada również za ochronę reputacji instytucji europejskich przez prowadzenie dochodzeń w sprawie poważnych uchybień ze strony ich członków i pracowników, w wyniku których może być prowadzone postępowanie administracyjne lub karne. Wspiera również Komisję Europejską w formułowaniu i wdrażaniu zasad zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Biuro to jest uprawnione do prowadzenia niezależnych dochodzeń wewnętrznych (w ramach organów UE) oraz zewnętrznych, tj. na poziomie krajowym, gdy dotyczą one środków z budżetu UE. OLAF dysponuje również systemem informatycznym AFIS, będącym skuteczną platformą wymiany informacji i danych o podmiotach gospodarczych prowadzących działalność na terenie Wspólnoty, wykorzystywaną w szczególności przez Służbę Celną i organy skarbowe.

#### **Eurojust**

Ponadto istotne działania w obszarze przeciwdziałania i zwalczania tego rodzaju przestępczości realizuje Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust), będąca organem Unii Europejskiej, który tworzą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Jego zadaniem jest stymulowanie i poprawa koordynacji i współpracy między właściwymi organami sądowymi państw członkowskich, w szczególności w odniesieniu do poważnej przestępczości zorganizowanej, która dotyczy co najmniej dwóch państw członkowskich. Eurojust ułatwia wzajemną współpracę w postępowaniach karnych, przyczyniając się m.in. do skuteczniejszej i szybszej wymiany informacji między właściwymi organami państw członkowskich i wykonywania wniosków dotyczących współpracy sądowej (w tym w zakresie instrumentów wzajemnego uznawania). Spotkania koordynacyjne organizowane przez Eurojust oraz jego inicjatywy w zakresie ustanawiania wspólnych zespołów śledczych służą natomiast usprawnieniu skuteczności działania organów prowadzących śledztwa, zwiększając tym samym efektywność postępowań. Przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 17 lipca 2013 r. projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych [COM 2013 (535)] zakłada reformę Eurojustu przez zmianę jego struktury organizacyjnej i zredukowanie administracyjnych obowiązków przedstawicieli krajowych, co powinno wzmocnić potencjał operacyjny Eurojustu w zakresie zwalczania poważnej przestępczości o charakterze transgranicznym.



<b>Frontex</b>	<p>W kontekście zwalczania transgranicznej przestępczości gospodarczej ograniczoną rolę odgrywa również współpraca Straży Granicznej z Frontex – Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, do której zadań należy m.in. pomoc w szkoleniu służb granicznych.</p> <p>Poza uczestnictwem w strukturach UE, Polska powinna maksymalnie wykorzystywać możliwości współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, jakie stwarzają inne fora i organizacje międzynarodowe.</p>
<b>Interpol</b>	<p>Szczególnie istotna pozostaje w tym kontekście rola Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, powołanej w celu zapewnienia współpracy międzynarodowej w zwalczaniu przestępczości, która skupia 188 krajów członkowskich. Wśród priorytetowych obszarów działalności Interpolu znajduje się m.in. zwalczanie przestępczości zorganizowanej i ekonomicznej. Do zadań Organizacji należy identyfikacja trendów, szlaków przemytniczych i zorganizowanych grup przestępczych, gromadzenie i analiza danych otrzymanych z krajów członkowskich w celu opracowywania stosownych raportów czy pomoc państwom członkowskim w prowadzeniu międzynarodowych śledztw oraz opracowywanie i publikowanie listów gończych. Interpol dysponuje siecią bezpośredniej łączności między Sekretariatem Generalnym a Krajowymi Biurami Interpolu Krajów Członkowskich oraz różnego rodzaju bazami danych.</p>
<b>FATF</b>	<p>Na uwagę zasługuje również działalność Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), będącej międzyrządowym ciałem powołanym do życia w 1989 r. podczas szczytu grupy siedmiu najbardziej wpływowych państw świata (G7), którego zadaniem jest przygotowywanie i wspieranie działań służących zwalczaniu procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w szczególności ustalanie standardów legislacyjnych i organizacyjnych, których implementacja jest następnie weryfikowana w drodze ewaluacji przez ekspertów. Standardy FATF są powszechnie respektowane na arenie międzynarodowej oraz propagowane i weryfikowane przez <i>Regional Bodies</i>, co powoduje, że Polska – nie będąc członkiem FATF – jest konfrontowana z zaleceniami i bierze udział w ich tworzeniu i weryfikacji jako członek Unii Europejskiej i Komitetu Specjalnego Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej (MONEYVAL).</p>
<b>Grupa Egmont</b>	<p>W zakresie budowania efektywnych kanałów wymiany informacji dedykowanych przeciwdziałaniu praniu pieniędzy na uwagę zasługuje także działalność Grupy Egmont – organizacji międzynarodowej zrzeszającej jednostki FIU z ponad stu krajów. Dysponuje ona m.in. bezpiecznym kanałem wymiany informacji finansowych.</p>
<b>Eurofisc</b>	<p>W 2010 roku kraje UE utworzyły sieć Eurofisc, która ma na celu wymianę między państwami członkowskimi ukierunkowanych informacji, ułatwiających wielostronną współpracę w zakresie zwalczania oszustw w dziedzinie VAT. W ramach Eurofisc monitoringiem obejmowani są między innymi podatnicy, należący do podmiotów wysokiego ryzyka, dokonujący transakcji wewnątrzspółnotowych w zakresie dostaw bądź świadczenia usług, których odbiorcą są, z wysokim prawdopodobieństwem, <i>znikający podatnicy</i> bądź inni podatnicy uczestniczący w oszustwie karuzelowym lub oszustwie typu <i>znikający podatnik</i> w innych państwach członkowskich UE.</p>

#### 2.2.4. Pozaoperacyjne metody przeciwdziałania przestępczości gospodarczej

Istotnym aspektem zintegrowanego podejścia do przestępczości gospodarczej jest wypracowanie skutecznych mechanizmów jej przeciwdziałania. Wymaga ono zarówno wykorzystania odpowiednich instrumentów prawnych (np. mechanizmy kontrolne czy systemy rejestracji i ewidencjonowania transakcji), jak też rozpoznawania i eliminowania czynników sprzyjających popełnianiu tego rodzaju przestępstw oraz redukcji podatności wiktymologicznej ich potencjalnych ofiar. Tego rodzaju podejście implikuje potrzebę bezpośredniej współpracy między organami ścigania a innymi podmiotami, w tym administracją publiczną i organizacjami przedstawicielskimi reprezentującymi interesy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą

w branżach najbardziej narażonych na działalność przestępczą. Współpraca ta dotyczyć może w szczególności identyfikacji zagrożeń, wypracowywania skuteczniejszych rozwiązań prawnych, wymiany informacji i doświadczeń czy profilaktyki społecznej.

#### **2.2.4.1. Administracyjne mechanizmy przeciwdziałania przestępczości gospodarczej**

*Odwrotne obciążenie*

Administracyjne podejście do przestępczości zakłada wykorzystywanie prawno-administracyjnych instrumentów w celu eliminowania lub ograniczania sfer aktywności przestępczej, m.in. przez wprowadzenie odpowiednich zasad zgłaszania lub ewidencjonowania transakcji czy wyposażenie właściwych organów administracji w narzędzia kontrolne. Istotny element stanowi również tworzenie skutecznego ustawodawstwa pozwalającego na zapobieganie popełnianiu przestępstw np. przez skrócenie okresu rozliczenia podatku VAT w obrocie towarami szczególnie zagrożonymi wyłudzeniami tego rodzaju podatku czy stosowaniu mechanizmu *odwrotnego obciążenia* (*reverse charge mechanism*), zmieniającego system naliczania i odliczania podatku od towarów i usług przez przesunięcie obowiązku jego odprowadzania ze sprzedawcy na ostatecznego nabywcę, ograniczając tym samym możliwość ubiegania się przez sprzedawcę o zwrot podatku z urzędu skarbowego.

W zakresie prawno-administracyjnych instrumentów, takich jak odpowiedzialność solidarna stron transakcji czy zabezpieczenia finansowe, konieczne jest proporcjonalne nakładanie tego rodzaju narzędzi administracyjnych, w celu uniknięcia skutku, jakim jest nadmierne obciążenie obowiązkami legalnie działających podmiotów gospodarczych. Należy podkreślić, że działania podmiotów funkcjonujących zgodnie z prawem charakteryzują się wolą wypełniania obowiązków administracyjnych, natomiast podmioty działające nielegalnie tym bardziej nie będą ich wypełniać. Negatywnym skutkiem wprowadzenia kolejnych obowiązków administracyjnych może być dalsze obciążanie podmiotów już działających zgodnie z prawem.

W tym kontekście należy podkreślić, iż to właśnie w sferze przestępczości ekonomicznej, w szczególności związanej z wyłudzeniami VAT oraz zaniżaniem i nieopłaceniem należności publiczno-prawnych, przepisy administracyjne odgrywają istotną rolę w zakresie przeciwdziałania przestępczości oraz stanowią podstawę prowadzenia przez organy podatkowe lub kontroli skarbowej działań zmierzających do ustalenia faktu wystąpienia nieprawidłowości w prowadzonym obrocie.

Administracyjne podejście może więc polegać zarówno na samodzielnych działaniach prowadzonych przez organy administracji, jak i na ich bezpośredniej współpracy z organami ścigania. Przepisy administracyjne mogą również obligować adresatów do działań umożliwiających realizację przez właściwe organy administracji funkcji kontrolnych. Ponadto same organy ścigania korzystają w swojej działalności z instrumentów administracyjnych. Istotnym elementem jest tu m.in. umożliwianie organom ścigania dostępu do baz danych będących w posiadaniu różnych organów administracji publicznej, w których znajdują się zasoby użyteczne z perspektywy ścigania sprawców przestępstw.

#### **2.2.4.2. Współpraca z sektorem prywatnym**

Przestępczość gospodarcza oddziałuje nie tylko na budżet państwa, lecz również sektor prywatny. Jej efektem mogą być straty dla przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych zarówno o charakterze bezpośrednim (np. wyłudzenia ubezpieczeń czy kredytów), jak i pośrednim (np. przez nielegalne wprowadzanie do obrotu towarów chronionych prawem autorskim lub patentami albo tańszych odpowiedników produktów dzięki zaniżaniu należności publicznoprawnych, co w efekcie powoduje spadek popytu na legalnie wytwarzane i sprzedawane towary).

Legalnie funkcjonujące przedsiębiorstwa mogą stać się także bezpośrednimi celami działalności przestępczej czy być wykorzystywane jako ogniwa służące prowadzeniu nielegalnego procederu. Sprawcy przestępstw działający w obszarze przestępczości ekonomicznej wykorzystują legalnie

działające przedsiębiorstwa, np. w procederze prania pieniędzy czy przewozu nielegalnych towarów. Należy jednak rozróżnić przypadek, w którym dane przedsiębiorstwo jest tworzone lub przejmowane, w celu prowadzenia za jego pośrednictwem nielegalnej działalności, od przedsiębiorstw wykorzystywanych do działalności przestępczej bez wiedzy i woli właścicieli.

Współpraca służb i instytucji z sektorem prywatnym może być prowadzona nie tylko w obszarze przeciwdziałania przestępczości gospodarczej, lecz również wspomagać jej zwalczanie. Niezwykle istotną formą współpracy w tym zakresie jest możliwość pozyskiwania przez organy ścigania informacji pozostających w posiadaniu lub możliwych do uzyskania przez organizacje przedstawicielskie reprezentujące przedsiębiorców. Prowadzenie tego rodzaju współpracy może polegać również na tworzeniu baz danych i rejestrów przez poszczególne podmioty i wyposażaniu organów ścigania w dostęp do nich, zgodny z zasadami ochrony danych osobowych i innych niezbędnych procedur w tym zakresie.

Sektor prywatny może być również partnerem dla organów ścigania w zakresie wykorzystania specjalistycznej wiedzy i prowadzenia wspólnych programów szkoleniowych, wypracowywania skutecznych instrumentów przeciwdziałania nieprawidłowościom, a także określania metod działania wykorzystywanych przez sprawców przestępstw czy monitorowania trendów przestępczości. W tym przypadku istotne jest tworzenie różnego rodzaju platform współpracy.

Przeciwdziałanie przestępczości gospodarczej obejmować powinno elementy profilaktyki społecznej uwzględniające informacje o podstawowych zagrożeniach dla sektora prywatnego związanych z przestępczością.

### 3 Cel główny i cele szczegółowe Programu

Założeniem Programu jest nie tylko zwiększenie zdolności właściwych służb, organów i instytucji w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, lecz również wspieranie mechanizmów pozwalających na ograniczanie sfer aktywności przestępczej, przez utrudnienie działania sprawcom przestępstw lub zmniejszenie opłacalności popełniania tego rodzaju czynów zabronionych.

Opierając się na niniejszym założeniu, sformułowano cel główny Programu – wynikający bezpośrednio z nadrzędnej Strategii „Sprawne Państwo 2020” – i związane z nim trzy cele szczegółowe.

Głównym celem Programu jest: **ograniczenie przestępczości gospodarczej**.

Realizacji celu głównego służą następujące cele szczegółowe:

1. **wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej;**
2. **zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej;**
3. **wzmocnienie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.**

Zadania realizowane w ramach celów szczegółowych mają charakter przekrojowy i odnoszą się jednocześnie do różnych aspektów tego rodzaju przestępczości. Cele te odpowiadają również pojęciu *zintegrowanego (horyzontalnego)* podejścia do przestępczości zorganizowanej stosowanego w terminologii na poziomie Unii Europejskiej.

Cele szczegółowe Programu przekładają się na konkretne zadania ujęte w *Planie działania*.

Schemat nr 1. Systematyka Programu.



**MIERNIKI REALIZACJI PROGRAMU**

Cel główny i cele szczegółowe, a przez to również ocena efektywności *Programu*, są mierzone przez:

1. Sprawozdawczość dotyczącą postępów we wdrażaniu konkretnych priorytetów *Planu działań* – jako mierniki wykonania Programu wprowadza się **wskaźnik rozpoczęcia wdrażania Programu** oraz **wskaźnik zakończenia wdrażania Programu**.

**Wskaźnik rozpoczęcia wdrażania Programu** wyrażony jako procentowy udział zadań, ujętych w *Planie działań*, których wdrażanie zostało rozpoczęte od momentu przyjęcia dokumentu do końca rozpatrywanego roku, przy założeniu, iż zadania mogą być realizowane w dowolnej kolejności.

Wskaźnik rozpoczęcia wdrażania *Programu* liczony jest zgodnie z poniższym wzorem:

$$\text{WRWP} = \frac{X}{25} * 100$$

gdzie:

WRWP – wskaźnik rozpoczęcia wdrażania *Programu* (wskaźnik procentowy zadań, ujętych w *Planie działań*, których realizacja rozpoczęła się od momentu przyjęcia dokumentu do końca rozpatrywanego roku),

X – liczba zadań, ujętych w *Planie działań*, których realizacja rozpoczęła się od momentu przyjęcia dokumentu do końca rozpatrywanego roku,

Liczba 25 – liczba wszystkich zadań *Programu* ujętych w *Planie działań*.

**Wskaźnik zakończenia wdrażania Programu** wyrażony jako procentowy udział zadań, ujętych w *Planie działań*, których wdrażanie zostało zakończone do końca rozpatrywanego roku kalendarzowego od momentu rozpoczęcia wdrażania *Programu*.

Poziom realizacji *Programu* liczony jest zgodnie z poniższym wzorem:

$$\text{WZWP} = \frac{X}{25} * 100$$

gdzie:

WZWP – wskaźnik zakończenia wdrażania *Programu* (wskaźnik procentowy zadań, ujętych w *Planie działań*, których wdrażanie zostało zakończone do końca rozpatrywanego roku kalendarzowego od momentu rozpoczęcia wdrażania *Programu*),

X – liczba zadań, ujętych w *Planie działań*, których realizacja została przeprowadzona od momentu przyjęcia dokumentu do końca rozpatrywanego roku,

Liczba 25 – liczba wszystkich zadań *Programu*, ujętych w *Planie działań*.

Wyniki docelowe dla obu wskaźników przedstawia poniższa tabela:

**Tabela nr 2.** Wyniki docelowe dla Wskaźnika rozpoczęcia wdrażania *Programu* i Wskaźnika zakończenia wdrażania *Programu*

Rok obowiązywania <i>Programu</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
% zadań <i>Programu</i> ujętych w Planie działań, których realizacja została rozpoczęta od momentu przyjęcia dokumentu do końca rozpatrywanego roku	10%	40%	60%	80%	90%	100%
% zadań <i>Programu</i> ujętych w Planie działań, których realizacja została zakończona	-	20%	30%	40%	50%	100%

*W odniesieniu do wskaźnika zakończenia wdrażania Programu duża rozpiętość jego wartości między 2019 rokiem a 2020 rokiem wynika, z faktu iż część zadań przewidzianych do realizacji w ramach Planu działań ma charakter stały i zakłada się ich prowadzenie przez cały okres obowiązywania dokumentu.*

2. **Wzrost o 2%, począwszy od 2016 roku, jako pierwszego pełnego roku wdrażania Programu, liczby kontroli realizowanych w trybie administracyjnym przez urzędy kontroli skarbowej i Służbę Celną w odniesieniu do przestępczości VAT-owskiej i akcyzowej.**

*Realizacja działań kontrolnych jest podstawowym i najskuteczniejszym mechanizmem zwalczania narastającej przestępczości VAT-owskiej i akcyzowej, jednak ich częstotliwość nie może prowadzić do nadmiernego obciążenia podmiotów gospodarczych prowadzących legalną działalność. Dlatego też przewiduje się jedynie stopniowy wzrost liczby prowadzonych kontroli, przy założeniu, iż prosty parametr wzrostowy nie przesądza ostatecznie o skuteczności działań, ponieważ musi mu odpowiadać odpowiednie typowanie podmiotów poddanych kontroli.*

3. Liczbę 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 k.k. (oszustwo na szkodę interesów finansowych UE i RP),
- art. 299 § 1, 2, 5, 6 k.k. (pranie pieniędzy),
- art. 297 § 1 k.k. (oszustwo kredytowe),
- art. 298 § 1 k.k. (oszustwo ubezpieczeniowe),
- art. 54–56 k.k.s. (uchylanie się od opodatkowania, firmanctwo, złożenie nieprawdziwej deklaracji podatkowej),

przy założeniu niemalejącej tendencji w ramach całego okresu trwania *Programu*:

$$WS = (OS : AO) \times 100\%$$

gdzie:

WS – współczynnik liczby osób skazanych do liczby aktów oskarżenia,



OS – liczba prawomocnych orzeczeń sądów – dane z KRK,

AO – liczba aktów oskarżenia – dane z SIP LIBRA.

*Powyższy wskaźnik pozwoli na ocenę przekładalności kierowanych aktów oskarżenia na sposób sądowego rozstrzygnięcia spraw w odniesieniu do typowych rodzajów przestępstw o charakterze ekonomicznym. W tym przypadku malejąca tendencja może świadczyć z jednej strony o poprawie jakości i adekwatności zbieranego przez właściwe służby i organy materiału dowodowego, z drugiej zaś o podejściu i zrozumieniu sądów do problematyki przestępczości gospodarczej i specyfiki materiałów dowodowych w tym obszarze. Kwestia ta pozostaje istotna zarówno z perspektywy finansowych skutków przestępczości ekonomicznej, efektywności wdrażania zakładanych w Programie wspólnych szkoleń dla przedstawicieli organów ścigania i sędziów, jak i oceny konsekwencji wprowadzonych od lipca 2015 r. zmian w modelu postępowania karnego w odniesieniu do problematyki objętej zakresem Programu.*

4. Liczbę międzyinstytucjonalnych działań o charakterze pilotażowym, organizowanych w celu zwalczania przestępczości gospodarczej – nie mniej niż 6 w danym roku obowiązywania Programu:

**ZR ≥ 6**

gdzie:

ZR – liczba zintegrowanych realizacji w danym roku,

*liczba bazowa w 2014 r. – 5 (na podstawie sprawozdań z realizacji Porozumienia z dnia 30 stycznia 2014 r. zawartego pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej).*

*Prowadzenie wspólnych działań realizacyjnych ukierunkowanych na zwalczanie najpoważniejszych i najbardziej skomplikowanych przestępstw ekonomicznych, w oparciu m.in. o zakładane w Programie zmapowanie zagrożenia przestępczością podatkową (pkt 11 Planu działań), stanowi najskuteczniejszą formę działań, umożliwiających jednoczesne wykorzystanie zróżnicowanych uprawnień poszczególnych służb i organów (od analitycznych i kontrolnych aż po operacyjno-rozpoznawcze czy dochodzeniowo-śledcze). Prowadzenie tego rodzaju działań realizacyjnych wymaga każdorazowo przygotowania do specyfiki danego proceduru i odpowiedniego umiejscowienia prowadzonych czynności. Natomiast profilaktyczny efekt tych działań wymaga wdrożenia wspólnej polityki informacyjnej (pkt 15 Planu działań).*

5. Wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia przy założeniu tendencji rosnącej jego wartości w kolejnych latach<sup>16</sup>:

**WMOD + WMNZ**

**WS = ----- \* 100%**

**WSTR**

gdzie:

WS – wskaźnik skuteczności odzyskiwania mienia,

WMOD – wartość odzyskanego mienia pochodzącego z przestępstw gospodarczych,

WMNZ – wartość mienia zabezpieczonego u podejrzanych w kategorii przestępstw gospodarczych,

WSTR – wysokość strat spowodowanych przestępstwami w kategorii przestępstw gospodarczych.

<sup>16</sup> Na podstawie Katalogu Mierników dla Komend Wojewódzkich (Stołecznej) Policji na 2013 rok.

*Wartością bazową do obliczania wskaźnika skuteczności w kolejnych latach obowiązywania Programu będzie 11,13%<sup>17</sup>.*

Miernik ten zostanie zmodyfikowany w ramach prac międzyresortowego zespołu, o którym mowa w podrozdziale 4.3. Programu, w sposób umożliwiający uwzględnienie efektów działania innych służb i organów współpracujących w zakresie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Podstawą do utworzenia takiego miernika będzie realizacja zadania celu szczegółowego nr 1 z *Planu działań Programu – Stworzenie jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat przez budżet państwa w wyniku przestępczości gospodarczej*.

Obecnie istnieje istotna rozbieżność między wartością mienia zabezpieczanego przez organy ścigania a realnie odzyskiwanego w oparciu o prawomocne wyroki sądowe, co może wynikać m.in. z długości procesu sądowego, jakości zgromadzonego materiału dowodowego czy skuteczności egzekucji. Mając na uwadze, iż skuteczność odzyskiwania mienia jest pochodną śledztwa finansowego (ustalania składników majątkowych pochodzących z przestępstw), efektów zabezpieczania mienia, jego ewidencjonowania, sposobu zarządzania nim, orzeczenia sposobu zasądzenia i egzekucji, założeniem miernika jest porównanie efektów tych działalności z wartością strat generowanych przez przestępczość gospodarczą.

Wskaźniki monitorowania są istotne z punktu widzenia diagnozowania, monitorowania i ewaluacji osiągnięcia celów *Programu*.

---

<sup>17</sup> Wartość bazową obliczono na podstawie biuletynu Biura Służby Kryminalnej KGP pt. „Dane wygenerowane w Systemie Analitycznym na podstawie danych z KSIP za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2014 r. Dane wygenerowane na dzień 19.01.2015 r. po korektach zgłoszonych przez jednostki”.

#### 4. Mechanizmy realizacji *Programu*

##### 4.1. ELEMENTY WARUNKUJĄCE SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA I ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI GOSPODARCZEJ

Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej, ze względu na wielość obszarów jej występowania, skalę zagrożenia, wysokość powodowanych strat, a także często międzynarodowy charakter, stanowi jedno z największych wyzwań dla służb, organów i instytucji realizujących działania w odniesieniu do różnych form przestępczej działalności.

Zadanie to wymaga zatem realizacji celów strategicznych, obejmujących:

- usprawnienie systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na poziomie strategicznym, w tym zwiększenie skuteczności działań koordynacyjnych,
- zwiększenie skuteczności instrumentów przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej w odniesieniu do poszczególnych obszarów jej występowania,
- zwiększenie wykorzystania pozaoperacyjnych metod przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości,
- rozwój współpracy międzynarodowej i wdrażanie międzynarodowych standardów,
- podniesienie skuteczności systemu pozbawiania sprawców korzyści z nielegalnego procederu w zakresie zabezpieczania, ewidencjonowania, zarządzania i ostatecznie odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Wzajemne  
uzupełnianie się  
wielopodmiotowego  
systemu

Wielość podmiotów realizujących zadania w omawianym obszarze skutkuje nakładaniem się właściwości poszczególnych służb, organów i instytucji niemal we wszystkich obszarach występowania przestępczości gospodarczej. Różna pozostaje jednak specyfika realizowanych przez nie zadań – od działań o charakterze kontrolnym służących przeciwdziałaniu nielegalnemu procederowi aż po prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, w celu zwalczania przestępstw i ścigania ich sprawców.

Kluczowe pozostaje zatem wypracowanie wzajemnie uzupełniającego się wielopodmiotowego modelu współpracy, przy jednoczesnym niepowielaniu przedsięwzięć i czynności w ramach zadań realizowanych przez poszczególnych jego uczestników i zapewnieniu optymalnej wymiany informacji między nimi.

Poniżej zamieszczono tabelę przedstawiającą przełożenie zadań realizowanych przez wybrane służby i instytucje na przeciwdziałanie i zwalczanie określonych obszarów przestępczości gospodarczej.

**Tabela nr 3.** Zadania wybranych służb i instytucji w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania poszczególnych obszarów występowania przestępczości gospodarczej.

Formy przestępczości gospodarczej	Polcja	Straż Graniczna	Kontrola skarbowa/ wywiad skarbowy	Administracja podatkowa	Główny Urząd Statystyczny	Służba Celną	ABW	CBA	KNF
przestępczość podatkowa	+	+	+	+		+	+	+	
przestępczość na rynku kapitałowym	+						+		+
przestępczość na rynku bankowym	+						+		+
przestępczość na rynku ubezpieczeń	+								+
pranie pieniędzy	+	+	+		+	+	+	+	
przestępczość związana z zamówieniami publicznymi	+		+				+	+	
przestępczość związana z funkcjonowaniem rynku gier hazardowych	+		+			+			
przestępczość związana z naruszeniami praw autorskich i praw pokrewnych	+	+				+			
nielegalny obrót i składowanie odpadów oraz substancji niebezpiecznych	+	+				+	+		
przestępczość na szkodę interesów finansowych RP i UE	+	+	+	+		+	+	+	+

**Gromadzenie i wymiana informacji**

Poszczególne służby, organy i instytucje tworzą własne bazy danych, ewidencje i rejestry służące realizacji ich zadań ustawowych<sup>18</sup>. W Polsce funkcjonuje zatem wiele baz danych oraz ewidencji i rejestrów różniących się co do budowy, zakresu gromadzonych informacji i zasad ich udostępniania. Wielość baz danych wynika również ze zróżnicowanego ich przeznaczenia – bazy tworzone są bowiem nie tylko w celach operacyjnych i kontrolnych, lecz również statystycznych czy analitycznych. Dane użyteczne w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej znajdują się także w zasobach gromadzonych przez organy centralne, nierealizujące bezpośrednio zadań w tym zakresie, a także w bazach i ewidencjach prowadzonych przez administrację samorządową (np. ewidencje gruntów i budynków, ewidencje działalności gospodarczej) czy podmioty prywatne (np. organizacje przedstawicielskie reprezentujące podmioty prowadzące działalność gospodarczą w danych sektorach).

Stworzenie jednej, dostępnej dla wszystkich podmiotów bazy danych dedykowanej wszystkim obszarom przestępczości gospodarczej i generującej całość danych niezbędnych do jej zwalczania wydaje się na obecnym etapie zbyt trudne do zrealizowania, natomiast istotnym pozostaje

<sup>18</sup> Jedyną wspólną krajową bazą danych dla wszystkich służb, organów i instytucji zawierającą informacje kryminalne jest Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych. KCIK zapewnia obsługę informacyjną podmiotów uprawnionych, w oparciu o własną bazę danych oraz informacje pozyskane za pośrednictwem Szefa KCIK od podmiotów zobowiązanych. Podstawowym źródłem informacji gromadzonych w KCIK jest Krajowy System Informacji Policyjnej.

wzmacnianie współpracy i wymiany informacji między poszczególnymi służbami i instytucjami m.in. poprzez bezpośrednie kontakty w ramach grup i zespołów koordynacyjnych, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym.

Międzyinstytucjonalne podejście wymaga ponadto prowadzenia wspólnych szkoleń, umożliwiających wymianę doświadczeń, z udziałem sędziów, prokuratorów, przedstawicieli służb i instytucji zaangażowanych w realizację zadań w tym zakresie oraz ekspertów zewnętrznych.

**Odzyskiwanie  
mienia  
z przestępstw**

Podstawowym motywem popełniania większości przestępstw jest uzyskiwanie korzyści majątkowych, które w zależności od swojej postaci, są następnie na różne sposoby ukrywane przed organami ścigania i organami skarbowymi. Różne jest także przeznaczenie tego rodzaju środków – część z nich jest wykorzystywana do dalszej działalności przestępczej, reszta bywa lokowana w legalną działalność gospodarczą (w ten sposób następuje powiązanie legalnych struktur biznesowych z działalnością przestępczą) lub dzielona jest jako zyski między uczestnikami procederu. W celu pozornego zalegalizowania źródeł dochodu, pochodzące z przestępstw środki finansowe poddawane są procederowi prania pieniędzy.

Odbieranie korzyści pochodzących z przestępstw jest niezwykle dotkliwą dla przestępców metodą zwalczania przestępczości, w tym szczególnie tej o charakterze ekonomicznym, i stanowi jeden z priorytetów organów ścigania. Realizacja tego zadania wymaga przetwarzania posiadanych informacji, identyfikowania korzyści majątkowych i przedmiotów pochodzących z przestępstw lub ich równowartości, a następnie, zgodnie z odpowiednimi procedurami, dokonywania ich zabezpieczenia na poczet groźących kar i środków karnych.

**Śledztwa  
finansowe**

Skuteczność tego rodzaju działań zależy od sprawności krajowego systemu współdziałania i wymiany informacji między podmiotami zaangażowanymi w proces odzyskiwania mienia oraz od efektywności prowadzenia *śledztw finansowych*, rozumianych jako zbieranie, kontrolowanie, kompletowanie, przetwarzanie i analizowanie danych finansowych na rzecz egzekwowania prawa. Pojęcie *śledztwa finansowego* występuje w licznych dokumentach Unii Europejskiej i jest wskazywane jako instrument umożliwiający usprawnienie identyfikacji i wykrywania dochodów pochodzących z przestępstw.

**Dostęp  
organów  
ścigania do  
informacji  
prawie  
chronionych**

Działania te wymagają wyposażenia właściwych organów ścigania w uprawnienia do dostępu do informacji prawnie chronionych, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań mających na celu zwalczanie przestępczości gospodarczej, w tym podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ewentualne zmiany w tym obszarze nie powinny natomiast wpłynąć na rygory formalne oraz zakres i sposób prowadzenia kontroli sądowej nad czynnościami realizowanymi przez właściwe służby. Tego rodzaju rozwiązanie służy również wzmocnieniu skuteczności realizowanych przedsięwzięć procesowych szczególnie w sprawach o przestępstwa gospodarcze.

**Mechanizm  
efektywnego  
zarządzania  
zabezpieczonym  
mieniem**

W perspektywie kolejnych lat szczególnie istotne jest wypracowanie mechanizmu efektywnego zarządzania zabezpieczonym mieniem, celem obniżenia kosztów i zwiększenia wpływów do budżetu państwa. Ścisłe wiąże się z tym potrzeba stworzenia jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia celem ustalenia jego wartości, ilości i rodzaju.

**Usprawnienie  
działalności  
Krajowego  
Biura do Spraw  
Odzyskiwania  
Mienia**

Kolejnym elementem wspierającym zwalczanie przestępczości ekonomicznej i likwidację jej zaplecza finansowego przez zwiększenie efektywności odzyskiwania mienia jest usprawnienie działalności Krajowego Biura do Spraw Odzyskiwania Mienia, powołanego w ramach Komendy Głównej Policji. Stworzenie tego rodzaju komórki organizacyjnej wynika z decyzji nr 845 Rady Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2007 r., zgodnie z którą każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do utworzenia lub wyznaczenia Krajowego Biura do Spraw Odzyskiwania Mienia oraz zapewnienia możliwości podjęcia pełnej współpracy zgodnie z przepisami niniejszej decyzji. Współpraca tych biur umożliwi wymianę informacji i danych operacyjnych na różnych etapach ścigania i wykrywania przestępstw w poszczególnych krajach od fazy gromadzenia danych w ramach czynności operacyjnych do fazy prowadzenia postępowania przygotowawczego. Skuteczność funkcjonowania Krajowego Biura do Spraw Odzyskiwania Mienia jest jednak uzależniona od sprawności krajowego systemu międzyinstytucjonalnej wymiany informacji.

<b>Szkolenia i doskonalenie zawodowe</b>	<p>Skuteczność realizacji tego typu działań wymaga również wdrażania jednolitych programów szkoleń specjalistycznych i doskonalenia zawodowego z zakresu odzyskiwania mienia, organizowanych dla przedstawicieli służb i organów uprawnionych do prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz czynności finansowych i specjalizujących się w <i>śledztwie finansowym</i>. Międzynarodowy charakter współpracy właściwych podmiotów służącej ustalaniu i lokalizowaniu składników mienia pochodzących z przestępstw wymaga wdrożenia spójnych rozwiązań w tym zakresie, dlatego też jako kluczowe uznać należy wdrażanie rekomendacji międzynarodowych ewaluatorów reprezentujących międzynarodowe organizacje i struktury UE powołane w celu oceny funkcjonowania konkretnych rozwiązań w tym zakresie.</p>
<b>Zbieranie danych statystycznych</b>	<p>O ile rozpoznanie obszarów występowania przestępczości gospodarczej w Polsce oraz znajomość <i>modus operandi</i> sprawców przestępstw wydaje się adekwatne do bieżących zagrożeń, to w oparciu o dane gromadzone przez właściwe służby, organy i instytucje brak jest możliwości całościowego oszacowania skali przestępczości gospodarczej w Polsce. Wprawdzie wyeliminowanie <i>ciemnej liczby</i> przestępstw gospodarczych wydaje się niemożliwe, istotne pozostaje jednak wypracowanie wspólnych zasad zbierania danych statystycznych dotyczących przestępstw oraz umożliwiających analizę spraw na poszczególnych etapach postępowania. W celu całościowego opisu zjawiska przestępczości gospodarczej zasadne jest również wypracowanie wspólnej metodyki szacowania stwierdzonych strat ponoszonych przez budżet państwa w związku z tego rodzaju przestępczą działalnością, w tym m.in. strat związanych z wyłudzeniem lub nieuiszczeniem należności publicznoprawnych.</p>
<b>Wypracowanie metodyki szacowania strat</b>	<p>W ramach systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej konieczne jest również zapewnienie efektywnego współdziałania na poziomie Unii Europejskiej, organizacji międzynarodowych czy bezpośrednio między polskimi służbami, organami i instytucjami a ich zagranicznymi odpowiednikami. Istotne zatem będzie zwiększenie zaangażowania w projekty EMPACT realizujące działania z zakresu przestępczości ekonomicznej, w tym wdrażanie przez polskie organy ścigania <i>Krajowego Modelu Implementacji Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE</i> w zakresie poważnej i zorganizowanej przestępczości, opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.</p>
<b>Współpraca międzynarodowa</b>	<p>Dążenie do zintegrowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej wymaga wykorzystywania potencjału oraz prawno-administracyjnych instrumentów, którymi dysponują nie tylko organy ścigania czy organy kontrolne resortu finansów, lecz również inne organy administracji rządowej i samorządowej. Istotne znaczenie ma również tworzenie skutecznych regulacji pozwalających na zapobieganie przestępczości, co wymaga umiejętności diagnozowania luk prawnych lub sfer życia społecznego, w których istniejące regulacje są niedoskonałe względem zagrożenia.</p>
<b>Administracyjne podejście</b>	<p>Jednocześnie do usprawnienia systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej przyczyni się rozwijanie współpracy z sektorem prywatnym. Powyższemu służyć będzie utworzenie platformy współpracy organów i służb z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, jako elementu stałej wymiany doświadczeń w obszarze funkcjonowania oraz zagrożeń związanych z obrotem gospodarczym.</p>
<b>Współpraca z sektorem prywatnym</b>	<p>Zintegrowane podejście do kwestii przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, zakładane przez niniejszy <i>Program</i>, pozwoli na poprawę skuteczności działań państwa prowadzonych w tym zakresie.</p>



4.2. PLAN DZIAŁAŃ<sup>19</sup>

Tabela nr 4. Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu.

Cel szczegółowy nr 1 – wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej.		Podmioty wiodące	Podmioty współpracujące
1	Stworzenie jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat poniesionych przez budżet państwa w wyniku przestępczości gospodarczej.	MF	Policja, SG, MS, CBA, ABW, MG, GUS, ŻW
2	Utworzenie rejestru zwiększającego bezpieczeństwo funkcjonowania rynku finansowego w zakresie informacji o rachunkach bankowych, umowach ubezpieczeń z elementami inwestycyjnymi, a także innych produktach służących gromadzeniu, przechowywaniu lub inwestowaniu środków finansowych oraz zapewnienie dostępu do niego organom ścigania i innym właściwym podmiotom.	MSW	GIIF
3	Utworzenie i prowadzenie platformy współpracy (stałego forum przedsiębiorców, administracji oraz organów ścigania) jako elementu stałej wymiany doświadczeń między podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą a służbami i innymi instytucjami funkcjonującymi w szeroko rozumianym życiu gospodarczym.	MF	MG, MSW, Policja, URE, KNF
4	Przeprowadzenie analizy celowości oraz ewentualne przygotowanie regulacji umożliwiających uruchomienie centralnej platformy informacji w zakresie obrotu paliwami.	MG	GIKS, SC, MSW, MAiC, URE, Policja, ŻW
5	Przeprowadzenie oceny funkcjonalności systemu wymiany informacji istotnych z perspektywy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.	MF i Policja (w zakresie swojej właściwości)	ABW, CBA, SG
6	Wzmocnienie koordynacji współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.	GIIF	MSW, Policja, SG, ABW, CBA, GIKS
7	Przygotowanie projektu nowej regulacji w odniesieniu do kwestii związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy, zgodnie z wymogami UE.	MF	----

<sup>19</sup> Do realizacji powyższych zadań, jako organ niezależny, spoza administracji rządowej, zaproszony zostanie Prokurator Generalny, a podstawę współpracy w tym zakresie stanowić będzie Porozumienie z dnia 30 stycznia 2014 r. zawarte pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.

8	Koordynacja wdrażania wniosków ewaluacyjnych w odniesieniu do systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy.	GHIF	MSW, MAiC, MF, MG, MSZ, MS, Prokuratura Generalna, ABW, CBA, CBŚP, KGP, KNF, NBP
9	Analiza zagrożeń przestępczością zorganizowaną w obszarze relacji handlowych i finansowych, ze strony azjatyckich grup przestępczych.	ABW	SG, Policja, GIKS, SC
10	Zmapowanie i bieżąca aktualizacja zagrożenia przestępczością podatkową, w szczególności w zakresie przestępczości VAT-owskiej i akcyzowej.	GIKS	SC, Policja, SG, ABW
11	Przegląd obowiązujących regulacji pod kątem identyfikacji luk prawnych lub zapisów sprzyjających rozwojowi szarej strefy, przestępczości związanej z obrotem gospodarczym oraz przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym, ze szczególnym uwzględnieniem rynku paliw płynnych.	MF	PG, MSW, MG, Policja
12	Przeprowadzenie oceny skuteczności struktur organizacyjnych dedykowanych przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości gospodarczej, w szczególności w odniesieniu do przestępstw skarbowych, wraz z przygotowaniem propozycji ewentualnych zmian legislacyjnych w niniejszym zakresie.	MF i MSW (w zakresie swojej właściwości)	Policja, SG
13	Wzmocnienie współpracy w ramach Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości transgranicznej w odniesieniu do uwzględnionych w nim obszarów przestępczości gospodarczej.	MSW	Policja, SC, GIKS, GIIF, ABW, SG, PG
14	Wdrożenie, w celu realizacji działań profilaktycznych, wspólnej polityki informacyjnej w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.	MF	MSW, PG, Policja, ABW, SG, ŻW
15	Zakup narzędzi analitycznych wspomagających proces wykrywczy.	Beneficjent środków w poszczególnych powołanego w tym celu zespołu lub w ramach środków własnych poszczególnych podmiotów.	Beneficjent środków w ramach <i>Programu</i>
16	Organizacja szkoleń służących zwiększeniu skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej, w tym w zakresie prowadzenia śledztw finansowych.	Beneficjent środków w poszczególnych powołanego w tym celu zespołu lub w ramach środków własnych poszczególnych podmiotów.	Beneficjent środków w ramach <i>Programu</i>
17	Wzmacnianie mechanizmów gromadzenia i wymiany informacji w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.	Beneficjent środków w poszczególnych powołanego w tym celu zespołu lub w ramach środków własnych poszczególnych podmiotów.	Beneficjent środków w ramach <i>Programu</i>

Cel szczegółowy nr 2 – zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej.	Podmioty wiodące	Podmioty współpracujące
18 Identyfikowanie obszarów szczególnie narażonych na występowanie przestępczości gospodarczej oraz koordynowanie działań w zakresie organizacji przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia zwalczania tego rodzaju przestępczości, w tym inicjowanie wielopodmiotowych działań o charakterze pilotażowym (realizacyjnym).	GIKS	ABW, GIHF, SC, Policja, SG
19 Wypracowanie taktyki i standardów przy zwalczaniu wybranych aspektów przestępczości gospodarczej, która zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa (przestępczość VAT-owska, akcyzowa) lub związana jest z rozwojem nowych technologii (cyberprzestępczość).	Policja	ABW, GIKS, SC, SG, GIHF
20 Przeprowadzenie skoordynowanych działań pilotażowych w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych w obszarze działania zorganizowanych grup przestępczych o charakterze etnicznym.	GIKS	ABW, SG, Policja, SC, GIHF
21 Wykorzystanie międzynarodowych instrumentów zwalczania przestępczości ekonomicznej realizowanych przez projekty EMPACT w ramach Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE w zakresie poważnej i zorganizowanej przestępczości.	Policja	SC, ABW, SG, GIHF, GIKS, PG
Cel szczegółowy nr 3 – zwiększenie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.	Podmioty wiodące	Podmioty współpracujące
22 Przygotowanie zmian prawnych umożliwiających zaangażowanym służbom i instytucjom podniesienie skuteczności wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw.	W zakresie swojej właściwości MSW i MF	Policja, SG, SC, ABW, ŻW
23 Opracowanie jednolitego systemu ewidencji zabezpieczonego mienia celem ustalenia jego wartości, ilości i rodzaju oraz stworzenie mechanizmów efektywnego zarządzania zabezpieczonym mieniem celem obniżenia kosztów i zwiększenia wpływów do budżetu państwa, z ewentualnym uwzględnieniem możliwości wykorzystania zabezpieczonego mienia.	Prokuratura Generalna	Policja, MF, MSW, SG, ABW, ŻW
24 Zwiększenie funkcjonalności Krajowego Biura Odzyskiwania Mienia i określenie zasad współpracy w zakresie zapytań nadchodzących i wysyłanych za granicę, a także wyodrębnienia na poziomie komend wojewódzkich policji/Komendy Stołecznej Policji struktur odpowiedzialnych za nadzór i realizację kwestii ustaleń majątkowych.	Policja	MSW, MF, MS, ABW, SG, ŻW
25 Analiza przepisów oraz dotychczasowej praktyki współpracy między organami ścigania i kontroli skarbowej (na poziomie operacyjnym i wykonawczym) pod kątem usprawnienia współpracy.	GIKS	MSW, Policja, ŻW

### 4.3. WDRAŻANIE I EWALUACJA PROGRAMU

#### Wdrażanie, realizacja i monitorowanie

Koordynatorem *Programu*, w imieniu Rady Ministrów (poziom I systemu wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu*), jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, który realizuje swoje zadania przy pomocy międzyresortowego zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu* (poziom II systemu wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu*).

Członkami ww. zespołu, pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, są przedstawiciele służb i instytucji – w randze przynajmniej podsekretarzy stanu właściwych ministerstw oraz szefów lub ich zastępców w przypadku innych służb i organów – którzy są wymienieni w *Planie działań* i jednocześnie realizują bezpośrednie działania w zakresie przeciwdziałania lub zwalczania przestępczości gospodarczej, co zapewni niezbędny poziom decyzyjny warunkujący skuteczność wdrażania *Programu*. Do udziału w posiedzeniach zespołu zapraszani są również przedstawiciele Prokuratora Generalnego, jako organu niewchodzącego w skład administracji rządowej. Zespół spotyka się co najmniej dwa razy w roku, w celu ustalania sposobu realizacji zadań, dokonywania rozstrzygnięć w zakresie niezbędnym z perspektywy jego prac oraz monitorowania efektów wdrażania poszczególnych zadań. Obsługę zespołu zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

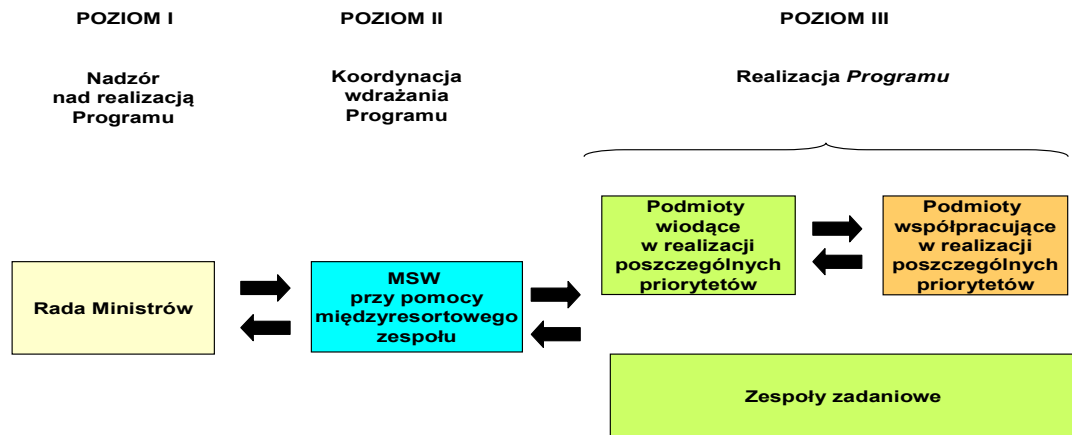
Głównym narzędziem wdrażania *Programu* i jego bieżącego monitorowania jest *Plan działań*, który w odniesieniu do celów szczegółowych *Programu* określa przedsięwzięcia o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym, kluczowe dla realizacji celu głównego *Programu*. *Plan działań* wskazuje jednocześnie podmioty wiodące i współpracujące przy wykonaniu poszczególnych zadań.

Kierownicy służb, organów i instytucji, wymienieni jako podmioty wiodące do realizacji poszczególnych zadań wynikających z *Planu działań*, są odpowiedzialni za ich wykonanie. W tym celu są oni zobowiązani do opracowania harmonogramów realizacji każdego z zadań, wraz ze wskazaniem planowanego terminu ich wykonania oraz ewentualnych środków finansowania (poziom III systemu wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu*). Niniejsze harmonogramy są przekazywane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, celem ich omówienia i przyjęcia w ramach międzyresortowego zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu*. W miarę potrzeb podmioty wiodące mogą dopraszać do współpracy przy realizowaniu poszczególnych zadań podmioty niewymienione w *Planie działań*, jako podmioty współpracujące.

W sprawach wieloaspektowych wymagających zaangażowania przedstawicieli wielu podmiotów, przewodniczący ww. zespołu może tworzyć zespoły zadaniowe celem realizacji określonych zadań.

Corocznie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, na podstawie informacji otrzymywanych od podmiotów wiodących w realizacji poszczególnych zadań (przekazywanych do końca stycznia następnego roku względem roku sprawozdawanego), opracowywany jest raport na temat postępów w realizacji *Programu*, który przedkładany jest do zapoznania się Radzie Ministrów (w terminie do dnia 31 marca następnego roku względem roku sprawozdawanego).

Przygotowywane harmonogramy i sprawozdania mogą zawierać również inne przedsięwzięcia, które związane są z tematyką przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej lub odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, a nie zostały ujęte w *Planie działań Programu*. Harmonogramy mogą być modyfikowane na zasadach określonych w ramach zespołu.

Schemat nr 2. System wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu*.**Zadania poziomu I**

Zadania do realizacji w ramach poziomu I systemu wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu*:

- nadzór nad wdrażaniem,
- podejmowanie niezbędnych działań w celu wdrożenia wypracowanych rozwiązań, w przypadku konieczności ich wprowadzania na poziomie Rady Ministrów.

**Zadania poziomu II**

Zadania do realizacji w ramach poziomu II systemu wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu*:

- ocena i przyjęcie harmonogramów realizacji zadań z *Planu działań Programu*,
- tworzenie zespołów zadaniowych do wsparcia podmiotów wiodących w realizacji zadań z *Planu działań Programu*,
- bieżące monitorowanie stanu zaawansowania realizacji zadań z *Planu działań Programu*,
- coroczna ewaluacja stanu realizacji zadań z *Planu działań Programu*,
- przedkładanie Radzie Ministrów corocznego sprawozdania z realizacji *Programu*.

**Zadania poziomu III**

Zadania do realizacji w ramach poziomu III systemu wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu* – dla podmiotów wiodących do poszczególnych zadań:

- opracowanie harmonogramu realizacji zadania,
- koordynacja realizacji,
- dopraszanie do udziału w pracach dodatkowych podmiotów,
- bieżące sprawozdawanie w ramach międzyresortowego zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu* stanu zaawansowania prac,
- przygotowanie i przedstawienie w ramach międzyresortowego zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu* raportu podsumowującego realizację zadania w przypadku jego wykonania i wdrożenia.

Zadania do realizacji w ramach poziomu III systemu wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu* – dla podmiotów współpracujących w realizacji poszczególnych zadań:

- współpraca z podmiotem wiodącym przy opracowywaniu harmonogramu realizacji,
- współpraca z podmiotem wiodącym przy wykonywaniu poszczególnych działań w ramach zadania.

Potencjalne zagrożenia dla realizacji

Jako potencjalne zagrożenia dla realizacji *Programu* wskazać należy:

- opóźnienia w realizacji zadań wynikające z nieplanowanych w momencie przyjmowania *Programu* reorganizacji i zmian funkcjonalnych podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie,
- opóźnienia w tworzeniu międzyresortowego zespołu powołanego w celu koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu*,
- utratę woli politycznej dla wdrażania postulowanych rozwiązań, w tym ewentualnych zmian prawnych i organizacyjnych,
- ograniczenie źródeł finansowania realizacji *Programu*.

#### 4.4. RAMY FINANSOWE

Podział środków w poszczególnych latach realizacji *Programu* przedstawia się następująco:

Tabela nr 5. Finansowanie *Programu*

##### Wydatki w latach 2016–2020 (w tys. zł)

Lata	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem
Wydatki	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	7 500

W latach 2016–2020 planowane jest, w miarę możliwości finansowych, wyasygnowanie środków w kwocie 1 500 000 zł rocznie w ramach rezerwy celowej budżetu resortu spraw wewnętrznych.

Wykorzystanie środków z rezerwy celowej planowane jest przede wszystkim na wydatki związane z prowadzeniem szkoleń umożliwiających międzyinstytucjonalną wymianę doświadczeń w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Środki mogą być również przeznaczone m.in. na prowadzenie działań profilaktycznych oraz zakup bądź unowocześnienie niezbędnych narzędzi analitycznych czy usprawnienie mechanizmów gromadzenia i wymiany informacji, a także realizację zadań pilotażowych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości.

Środki finansowe na realizację zadań wymagających nakładów finansowych wydatkowane będą przez poszczególne służby, organy i instytucje je wykonujące. Środki finansowe niezbędne do wykonania przedmiotowych zadań określone zostaną przez podmioty wiodące w ich realizacji oraz ujęte w harmonogramach ich realizacji.

Pozostałe koszty działań zmierzających do realizacji celów *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej*, które zostały określone w *Planie działań*, ponoszone będą w oparciu o własne budżety służb, organów i instytucji zaangażowanych w ich realizację.



Oprócz tego przewidziano możliwość realizacji działań określonych w *Programie* przy wsparciu finansowym uzyskanym w ramach funduszy Unii Europejskiej lub innych programów finansowanych ze środków publicznych. Nie zakłada się natomiast wydatkowania środków ujętych w rezerwie celowej na ewentualne dodatkowe stanowiska do spraw realizacji *Programu*.

Podkreślić jednak należy, że większość priorytetów zaplanowanych do realizacji w ramach *Programu* nie generuje kosztów. Dotyczy to w szczególności działań mających charakter analityczny i koncepcyjny, w ramach których dokonywane są przeglądy, analizy (np. opracowanie przepisów prawnych, wzmacnianie współpracy, monitorowanie zagrożeń itd.). Ponadto obecnie służby, organy i instytucje realizują już częściowo cele wymienione w *Planie działań*. Natomiast *Program* od momentu jego wejścia w życie zakłada kontynuację i koordynację już realizowanych bądź zaplanowanych działań związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem przestępczości gospodarczej w sposób usystematyzowany.

Powyższy *Program* nie stanowi programu wieloletniego w rozumieniu art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 r. o finansach publicznych (Dz. U. poz. 885, z późn. zm.).

**5. Wykaz skrótów**

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych
AW	Agencja Wywiadu
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBŚP	Centralne Biuro Śledcze Policji
CEZOP	Centralna Ewidencja Zainteresowań Operacyjnych Policji
EUROFISC	Sieć wymiany ukierunkowanych informacji między państwami członkami w zakresie zwalczania oszustw w dziedzinie VAT
EUROJUST	Europejska Jednostka Współpracy Sądowej
EUROPOL	Europejski Urząd Policji
FATF	Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i> – Jednostka Analityki Finansowej
FRONTEX	<i>European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union</i> – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Unii Europejskiej
G7	Grupa siedmiu najbardziej wpływowych państw świata (aktualnie G8)
GIIF	Generalny Inspektor Informacji Finansowej
GIKS	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDS	<i>Intrusion Detection System</i> – system identyfikacji zagrożeń
INTERPOL	Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej
KCIK	Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych
k.k.	Kodeks karny
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KRK	Krajowy Rejestr Karny
KSIP	Krajowy System Informacji Policji
LPG	<i>Liquefied Petroleum Gas</i> – skroplony gaz węglowodorowy
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
MG	Ministerstwo Gospodarki
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
MONEYVAL	Komitet Specjalny Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
NBP	Narodowy Bank Polski
OLAF	Europejskie Biuro ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PG	Prokuratura Generalna
REGON	Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej
RP	Rzeczpospolita Polska
SC	Służba Celna
SG	Straż Graniczna
UE	Unia Europejska
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WDT	Wewnątrzwspólnotowa Dostawa Towarów
VAT	Podatek od towarów i usług
ZW	Żandarmeria Wojskowa