

Mariusz Cichomski
Karolina Dubis

Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 jako strategiczny dokument określający główne kierunki polityki państwa w zakresie wzmocnienia mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości

Próby strategicznego podejścia do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym przestępczości ekonomicznej

Podjęcie prac nad *Programem przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020* stanowi kolejną próbę strategicznego podejścia do przestępczości zorganizowanej, w tym wypadku zawężonego obszarowo do przestępczości gospodarczej (ekonomicznej). Dotychczasowe dążenia do stworzenia międzyresortowej platformy współpracy w zakresie przeciwdziałania i zwalczania najważniejszych rodzajów przestępczości próbowano oprzeć albo na dedykowanych tej problematyce międzyresortowych gremiach powołanych do realizacji ogólnie sformułowanych zadań, których realne doprecyzowanie i przełożenie na konkretne inicjatywy miało nastąpić w miarę ich prac (podejście to będzie określane na potrzeby niniejszego opracowania jako: podejście strukturalne)¹, albo też na strategicznym dokumencie na poziomie rządowym określającym szczegółowe priorytety międzyinstytucjonalnej współpracy oraz priorytety państwa w tym obszarze (podejście programowe). Wprawdzie w założeniu wdrażanie strategicznego dokumentu miało odbywać się również przez powołanie międzyresortowego zespołu zajmującego się tym zagadnieniem, jednak jego celem miało być nie tyle określanie priorytetów, ile koordynacja, monitorowanie i ewaluacja wdrażania szczegółowych zadań sformułowanych w dokumencie strategicznym, a więc na wcześniejszym etapie.

Wspólną cechą obu podejść jest dążenie do wzmocnienia koordynacji i współpracy międzyinstytucjonalnej, szczególnie służb policyjnych, służb specjalnych, dedykowanych temu zagadnieniu, struktur resortu finansów oraz wymiaru sprawiedliwości i prokuratury.

Potrzeba stworzenia owej międzyinstytucjonalnej podstawy współdziałania wynika z wielopodmiotowości systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, a w rezultacie obszarowego powielania się kompetencji poszczególnych służb, organów i instytucji, przy jednoczesnym – przynajmniej częściowym – zróżnicowaniu ich uprawnień (od działań o charakterze kontrolnym czy analitycznym aż po prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych). Najważniejszą sprawą pozostaje (...) *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*².

¹ Powoływanie tego rodzaju gremiów dedykowanych różnym aspektom przestępczości mieści się w kategoriach uprawnienia Prezesa Rady Ministrów, odbywa się na podstawie art. 19 ust. 2 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* ((t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm).

² *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*, s. 34.

Przykłady podejścia strukturalnego stanowią нефункционujące już obecnie fora, takie jak Międzyresortowy Zespół do Spraw Zwalczenia Przystępczości Zorganizowanej³ czy wcześniejsze Międzyresortowe Centrum do Spraw Zwalczenia Przystępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu⁴. Oba wspomniane gremia miały w założeniu charakter pomocniczy względem Prezesa Rady Ministrów, a więc tak naprawdę nadrzędnym celem ich funkcjonowania było wspomniane zapewnienie koordynacji działań strategicznych służących podniesieniu efektywności realizowanych działań, monitorowanie i analizowanie nowych zjawisk w zakresie objętym właściwością oraz opracowywanie metod skutecznego przeciwdziałania tym zjawiskom. Co do zasady gremia te miały nie wpływać na sferę bieżącej realizacji czynności poszczególnych służb i organów na etapie czynności operacyjno-rozpoznawczych czy dochodzeniowo-śledczych, gdyż kłóciłoby się to z ich pozycją prawnoustrojową.

Na przykładzie drugiego z wyżej wymienionych gremiów warto zauważyć, że podstawa owej międzyresortowej koordynacji miała swoje odzwierciedlenie w składzie Międzyresortowego Centrum do spraw Zwalczenia Przystępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu przez zapewnienie udziału w nim decydentów reprezentujących poszczególne resorty, służby i organy – przewodniczącym Zespołu został przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości, a wśród członków znaleźli się przedstawiciele: Ministra Koordynatora ds. Służb Specjalnych, ówczesnego Prokuratora Krajowego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

Przykłady funkcjonującego do dziś strukturalnego podejścia, wprowadzonego zakresem przedmiotowym do aspektów przystępczości gospodarczej, jest powołanie: Pełnomocnika Rządu do spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej⁵, odpowiedzialnego m.in. za koordynowanie działań podejmowanych przez właściwe organy mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE (który realizuje swoje zadania przy pomocy Międzyresortowego Zespołu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej⁶), oraz Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych⁷.

³ Powołany Zarządzeniem nr 138 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia Przystępczości Zorganizowanej.

⁴ Powołane zarządzeniem nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r. Szerzej na ten temat: D. Góralski, K. Liedel, *System przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce*, w: *Polityczne metody zwalczenia terroryzmu*, K. Liedel, J. Marszałek-Kawa, S. Wudarski (red.), Toruń 2006, s. 130.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 119, poz. 1113.)

⁶ Zarządzenie nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2010 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej [online], <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/140,Miedzyresortowy-Zespol-do-Spraw-Zwalczenia-Nieprawidlowosci-Finansowych-na-Szkod.html>.

⁷ Zarządzenie 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. Nr 36, poz. 727). Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych [online], <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy->

Egzemplifikacją próby podejścia programowego jest projekt *Krajowego programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2012–2016* (oficjalne konsultacje dokumentu były prowadzone w 2011 r.; przeszedł on proces konsultacji wewnątrzresortowych, międzyresortowych i społecznych, ale nie wszedł pod obrady Rady Ministrów, co było związane m.in. z końcem ówczesnej kadencji parlamentu i wynikającą z tego zasadą dyskontynuacji prac rządu)⁸.

Głównym celem projektu *Krajowego programu* była poprawa skuteczności przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, której miała służyć realizacja następujących celów szczegółowych: usprawnienie systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, poprawa rozpoznania i zwalczania poszczególnych obszarów występowania przestępczości zorganizowanej oraz zwiększenie wykorzystania pozaoperacyjnych metod przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, w tym wzmocnienie roli profilaktyki społecznej. Projekt wskazywał przyczyny opracowania niniejszego dokumentu, definiował zjawisko przestępczości zorganizowanej, określał zadania i priorytety, a także mechanizm jego wdrażania, ewaluacji i finansowania (w tym celu zakładano powołanie międzyresortowego zespołu). Ponadto zawierał dwie części diagnostyczno-postulatywne. Pierwszą z nich była *Diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, w której zostały opisane ustawowe zadania poszczególnych służb, organów i instytucji, zasady współpracy i wymiany informacji, system odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, mechanizmy współpracy międzynarodowej oraz zostały wskazane elementy systemu wymagające wzmocnienia. Drugą zaś stanowiła *Diagnoza zjawiska przestępczości zorganizowanej*, w której przedstawiono skalę przestępczości zorganizowanej, opis podstawowych obszarów jej występowania z podziałem na przestępczość ekonomiczną, narkotykową i kryminalną, z uwzględnieniem problematyki korupcji, cyberprzestępczości oraz potencjalnego przenikania się przestępczości zorganizowanej z terroryzmem i ekstremizmem politycznym. Istotną część dokumentu jest poświęcona pozaoperacyjnym metodom przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia roli profilaktyki społecznej⁹.

Warto również zaznaczyć, że omawiany projekt *Krajowego programu*, poprzedzony szczegółową *Diagnozą przestępczości zorganizowanej w Polsce*¹⁰, stał się później teoretyczną podstawą do budowy *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*.

Obydwa wskazane powyżej modele, tj. strukturalny i programowy, nie są jednak w pełni rozłączne, przeciwnie, potrzeba przyjęcia dokumentu strategicznego może być rezultatem doświadczeń wynikających ze współpracy w ramach międzyresortowego

pomocnicze/inne-organy-doradcze-po/263,Zespol-do-Spraw-Przeciwdzialania-Naruszeniom-Prawa-Autorskiego-i-Praw-Pokrewnych.html.

⁸ Inicjatorem i podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie dokumentu było ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁹ Szerzej na ten temat: M. Cichomski, M. Kumanek, *Administracyjne metody przeciwdziałania przestępczości – Nieformalna Sieć ds. Administracyjnego Podejścia do Przeciwdziałania i Zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8 (5), s. 153–160; M. Cichomski, I. Idzikowska, *Alternatywne podejście do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, w: *Przestępczość Zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Ujęcie praktyczne*, W. Jasiński, W. Mądrzejowski, K. Wiciak (red.), Szczytno 2013, s. 623–635.

¹⁰ W pracach zarówno nad projektem *Krajowego Programu*, jak i *Diagnozą przestępczości zorganizowanej w Polsce* (dokument niejawnny) oprócz przedstawicieli ówczesnego MSWiA uczestniczyli również przedstawiciele Prokuratury Generalnej, Policji, Ministerstwa Finansów i Straży Granicznej.

gremium¹¹ lub wynikać z wcześniejszych jednoresortowych niepowodzeń. Przykładem w tym zakresie, wdrożonym i efektywnie realizowanym do chwili obecnej, jest współpraca w ramach zawartego między Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym *Porozumienia z dnia z 30 stycznia 2014 r. o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej*, której jednym z rezultatów jest właśnie tytułowy *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*.

Zgodnie z preambułą *Porozumienia* jego zawarcie wynika z potrzeby wzmocnienia współpracy w zakresie wypracowywania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej jako przestępczości powodującej najwyższe straty, wynikające z działalności przestępczej zarówno dla budżetu państwa, jak i sektora prywatnego. Przestępczości tej towarzyszą często inne rodzaje nielegalnej działalności, w tym przestępczość kryminalna, przestępczość korupcyjna czy pranie pieniędzy, a zatem godzi ona zarówno w sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Jako cel porozumienia wskazano:

- opracowanie katalogu najistotniejszych działań oraz kierunków zmian legislacyjnych służących wzmocnieniu mechanizmów przeciwdziałania i zwalczaniu poszczególnych obszarów przestępczości gospodarczej oraz współpraca w zakresie ich wdrażania,
- wypracowanie propozycji mechanizmów efektywnego ewidencjonowania oraz zarządzania zabezpieczonym mieniem pochodzącym z przestępstw,
- wypracowanie zasad koordynacji współdziałania oraz taktyki, standardów i metodyki działań w zakresie zapobiegania i zwalczania najistotniejszych aspektów przestępczości gospodarczej oraz ścigania ich sprawców,
- przeprowadzenie analizy przepisów prawa w obszarze uprawnień organów ścigania w zakresie dostępu do informacji prawnie chronionych, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań mających na celu zwalczanie przestępczości gospodarczej, w tym podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- dokonanie przeglądu przepisów penalizujących czyny karalne w zakresie najistotniejszych aspektów przestępczości gospodarczej pod kątem adekwatności obowiązujących sankcji do strat powodowanych przez tego rodzaju przestępczość,
- przygotowanie koncepcji wspólnych specjalistycznych szkoleń obejmujących poszczególne obszary przestępczości gospodarczej.

Do realizacji powyższych zadań powołane zostały zespoły zadaniowe do spraw przestępczości w zakresie podatku od towarów i usług¹² oraz *Zespół ekspercki do spraw*

¹¹ Tak było w przypadku *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019* (Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019* (M.P. z 2014 r. poz. 1218), który został przygotowany w ramach funkcjonującego od 2006 r. Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych (Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych) [online], <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/128,Miedzyresortowy-Zespol-do-Spraw-Zagrozen-Terrorystycznych.html>.

¹² *Deklaracja z dnia 14 marca 2014 r. Pełnomocników do spraw realizacji Porozumienia z dnia 30 stycznia br. 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 w sprawie powołania Zespołu eksperckiego do spraw przestępczości w zakresie podatku od towarów i usług oraz akcyzy.*

wypracowania propozycji mechanizmów efektywnego odzyskiwania, ewidencjonowania oraz zarządzania zabezpieczonym mieniem pochodzącym z przestępstw¹³.

Podjęcie prac w ramach Porozumienia nad Programem przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 wynika z dążenia do poszerzenia platformy współpracy o inne służby, organy i instytucje, których kompetencje ustawowe są kluczowe z perspektywy realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania lub zwalczania tego rodzaju przestępczości. Szczegółowe natomiast określenie zadań w Programie, wraz z systemem oceny skuteczności ich wdrażania, ma pozwolić na uniknięcie braku efektywności tego gremium. Co więcej, jak każdy program strategiczny rozumiany z perspektywy polityki rozwoju¹⁴ ma on zapewnić ciągłość realizacji przewidzianych w nim zadań w przypadku zmian na poziomie rządowym.

Mając na uwadze, że to właśnie Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 ma stanowić główny dokument strategiczny wyznaczający kierunki działania państwa do 2020 r., to dalsza część niniejszego opracowania zostanie poświęcona omówieniu przedmiotowego dokumentu.

Strategiczne podstawy Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020

Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 ma charakter operacyjno-wdrożeniowy w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, to znaczy jest dokumentem ustanawianym w celu realizacji strategii rozwoju i określającym działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu¹⁶. Ustawa ta tworzy wertykalną strukturę zależności kolejno dookreślających się dokumentów strategicznych, poczynwszy od długookresowej strategii rozwoju kraju przez strategię średniookresową i dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju aż po programy¹⁷. W rezultacie Program jest kolejnym dokumentem o charakterze strategicznym – po Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019¹⁸ i Narodowym Programie Antyterrorystycznym na lata 2014–2019, wynikający ze strategii „Sprawne Państwo 2020”¹⁹, który określa priorytetowe kierunki interwencji państwa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

¹³ Deklaracja z dnia 14 marca 2014 r. Pełnomocników do spraw realizacji Porozumienia z dnia 30 stycznia br. 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 w sprawie powołania Zespołu eksperckiego do spraw wypracowania propozycji mechanizmów efektywnego odzyskiwania, ewidencjonowania oraz zarządzania zabezpieczonym mieniem pochodzącym z przestępstw.

¹⁴ Zgodnie z normatywnym rozumieniem, polityka rozwoju stanowi zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej – art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

¹⁵ Patrz Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1649, z późn zm.).

¹⁶ Tamże, art. 15.

¹⁷ Szerzej nt. hierarchiczności rządowych dokumentów o charakterze strategicznym w: M. Cichomski, K. Więcek, *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014–19 jako operacyjno-wdrożeniowy dokument służący realizacji polityki rozwoju*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 11 (6), s. 313–317.

¹⁸ Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. z 2014 r. poz. 299).

¹⁹ Strategia „Sprawne Państwo 2020” została przyjęta Uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M. P. z 2013 r. poz. 136).

Strategia „Sprawne Państwo 2020”, będąca nadrzędną wobec *Programu*, jest jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju²⁰, do której zadań należy m.in. *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego* (Cel nr 7 strategii), obejmujący wśród innych szczegółowych kierunków interwencji m.in. *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.).

Zgodnie z punktem 7.2.1 strategii:

Przestępczość gospodarcza, stanowiąca zarówno domenę działalności zorganizowanych grup przestępczych, jak i indywidualnych sprawców, powoduje najwyższe straty dla Skarbu Państwa oraz sektora prywatnego. W wielu przypadkach ofiarami tego rodzaju przestępczości stają się również osoby prywatne. Przestępcy zajmujący się tego rodzaju procederem dostosowują metody działania do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej, społecznej i prawnej, dlatego przestępczość gospodarcza jest najszybciej ewoluującą formą działalności przestępczej. Zorganizowane grupy przestępcze nierzadko wykorzystują do nielegalnych działań legalne struktury biznesowe, co powoduje konieczność szczególnego określenia zakresu i charakteru udziału poszczególnych osób w przestępczym procederze. Dlatego też niezbędne jest opracowanie i wdrożenie kompleksowego programu rządowego, umożliwiającego określenie i koordynację głównych obszarów polityki państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej²¹.

W odniesieniu natomiast do kwestii odzyskiwania mienia w strategii „Sprawne Państwo 2020” wskazuje się, że będą prowadzone:

(...) prace nad dalszym udoskonalaniem polskiego systemu odzyskiwania mienia, w tym m.in. wsparcie systemu kształcenia dla funkcjonariuszy Policji i innych służb oraz prokuratorów, prowadzenie badań i prac rozwojowych w tym zakresie. Podjęte też będą prace w zakresie zmian w obowiązującym prawie w kierunku umożliwienia zaangażowanym służbom i instytucjom skutecznej wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw²².

Ponadto, tym razem w odniesieniu do Prokuratury, w strategii wskazuje się na brak zaplecza eksperckiego, zwłaszcza w zakresie opiniowania w sprawach o przestępstwa gospodarcze²³.

Powyższe kwestie uwzględnione w strategii „Sprawne Państwo 2020” znajdują bezpośrednie przełożenie w *Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*. Program ten, w części dotyczącej korelacji z innymi dokumentami o charakterze strategicznym, zawiera również odniesienie do nadrzędnej względem wymienionej strategii „Sprawne Państwo 2020” – *Strategii Rozwoju Kraju 2020*²⁴, która wyznacza i porządkuje cele oraz priorytety rozwoju Polski w perspekty-

²⁰ Strategie w tym rozumieniu stanowią dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane za pomocą programów (w rozumieniu art. 9 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

²¹ *Strategia „Sprawne Państwo 2020”* [online], <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf>, s. 93.

²² Tamże, s. 95.

²³ Tamże, s. 23.

²⁴ *Strategia Rozwoju Kraju 2020* została przejęta *Uchwałą nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia strategii Rozwoju Kraju 2010* (M.P. z 2012 r. poz. 882).

wie średniookresowej (tzw. strategia średniookresowa w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* wskazuje się, że:

Tradycyjnym formom przestępczości, jak kradzieże, włamania, rozboje, towarzyszy rozwój przestępczości zorganizowanej stosującej coraz bardziej zaawansowane technologie i techniki. Nowym, nasilającym się zjawiskiem są przestępstwa informatyczne: oszustwa komputerowe, kradzieże tożsamości, manipulacje bilansowe, szpiegostwo komputerowe, piractwo oraz sabotaż komputerowy, naruszenie własności intelektualnej i przemysłowej. Wszystkie te zjawiska wpływają negatywnie przede wszystkim na rynek gospodarczy i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. Nowe tendencje zwalczania zagrożeń w bezpieczeństwie publicznym wskazują na konieczność przeciwdziałania stratom wynikającym z tych przestępstw, rzutującym znacząco na możliwości rozwojowe jednostek i społeczeństwa oraz państwa. Z tego względu ograniczenie strat z powodu przestępstw może stanowić istotne źródło uzyskania dalszych rezerw finansowych na politykę prorozwojową państwa²⁵.

W odpowiedzi na tego rodzaju zagrożenia w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* zakłada się:

(...) działania na rzecz utrzymania właściwego poziomu ochrony osób i mienia, ładu publicznego, w tym m.in. kształcenie i wyposażanie w odpowiednie środki służb zwalczających przestępczość w sposób ciągły i wyprzedzający pojawianie się nowych zagrożeń, nowych typów przestępstw czy technik stosowanych przez przestępców. (...) Wykorzystywane będą alternatywne (pozapolicyjne) metody przeciwdziałania przestępczości, w tym współpraca z sektorem naukowo-badawczym oraz sektorem prywatnym, administracją rządową i samorządową, społeczeństwem oraz mediami w celu poprawy skuteczności zwalczania przestępczości zarówno pospolitej, najbardziej uciążliwej dla mieszkańców kraju, jak i zorganizowanej, powodującej m.in. wysokie szkody dla Skarbu Państwa (w tym m.in. poprzez powołanie międzyresortowego ciała koordynującego; prowadzenie działań strategicznych i planowych, w tym zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE i innymi programami strategicznymi wymagającymi włączenia do polityki strategicznej państwa przeciwdziałania przestępczości)²⁶.

W związku z powyższym, w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* wskazuje się na potrzebę stworzenia spójnego, zintegrowanego i komplementarnego systemu bezpieczeństwa państwa (wewnętrznego i zewnętrznego) łączącego bezpieczeństwo z rozwojem kraju²⁷. Dążenie to ma być realizowane przez przygotowanie i realizację *programów służących zintegrowaniu – w nowoczesny system bezpieczeństwa wewnętrznego – i usprawnieniu systemów przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji, systemu antyterrorystycznego, systemu zarządzania kryzysowego i in., w tym we współpracy wieloresortowej*²⁸.

Owo podkreślenie bezpośredniej podstawy dla *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020* jest kluczowe z perspektywy negatywnych doświadczeń wynikających z niepowodzenia prac nad wspomnianym projektem *Krajowego Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorga-*

²⁵ Tamże, s. 55–56.

²⁶ Tamże, s. 63–64.

²⁷ Tamże, s. 67.

²⁸ Tamże, s. 68.

nizowanej na lata 2012–2016. W ramach prowadzonych konsultacji wskazywano wówczas – jako przeszkodę formalną – na brak podstaw dla projektu Krajowego Programu w nadrzędnych dokumentach strategicznych, tj. w strategii średniookresowej (przyjętej dopiero 25 września 2012 r.) oraz strategii „Sprawne Państwo 2020” (przyjętej 12 lutego 2013 r.), co stanowi jeden z wymogów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Ponadto problematyka przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej została ujęta w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*²⁹, która zakłada kontynuację wysiłków, aby zwiększać efektywność 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*³⁰, w której wśród celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa wskazano przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej, w tym gospodarczej.



Schemat 1. Strategiczne podstawy Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020.

Źródło: Opracowanie własne.

²⁹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, została 5 listopada 2014 r. zatwierdzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁰ *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego* została przyjęta Uchwałą nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (M. P. z 2013 r. poz. 377).

Należy również zaznaczyć, że 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)³¹. 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 zadania³².

W kontekście odniesienia do strategicznych dokumentów na poziomie Unii Europejskiej w obszarze zwalczania przestępczości należy zwrócić uwagę na 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 metodykę opartą na komplementarnym podejściu do tego zjawiska państw trzecich i innych organizacji. W 2013 r. Rada UE przyjęła priorytety strategiczne na lata 2014–2017, wśród których w zakresie przestępczości ekonomicznej zidentyfikowano zarówno obszar zwalczania przestępstw akcyzowych oraz oszustw podatkowych (VAT), jak i 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.

Założenia Programu

Założeniem *Programu* jest dążenie do zintegrowania działań realizowanych przez poszczególne służby, organy i instytucje oraz zapewnienie optymalnej wymiany informacji, między nimi wychodząc poza resortowe lub jednoinstytucjonalne podejście do przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości.

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

³¹ Obszary te znalazły się odpowiednio w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* oraz *Propozycjach działań na rzecz ochrony praw autorskich i praw pokrewnych 2015–2017*, przyjętych przez Zespół do Spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych.

³² 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.

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

Formy przestępczości gospodarczej	Policja	Straż Graniczna	Kontrola skarbowa/ wywiad skarbowy	Administracja podatkowa	Generalny Inspektor Informacji Finansowej	Służba Celna	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Centralne Biuro Antykorupcyjne	Komisja Nadzoru Finansowego
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	+	+	+	+		+	+	+	+

Źródło: Za: *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*, s. 35.

Powyższe zestawienie nie wyczerpuje służb i organów, które realizują zadania w odniesieniu do różnych aspektów przestępczości gospodarczej (zawężonych podmiotowo bądź przedmiotowo). W tym zakresie – za *Programem* – można wskazać Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Inspekcję Handlową, Urząd Zamówień Publicznych czy Urząd Regulacji Energetyki, Żandarmerię Wojskową i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Jedynie dla formalności należy wspomnieć również o Prokuraturze prowadzącej i nadzorującej postępowania przygotowawcze w sprawach karnych, Ministerstwie Sprawiedliwości, istotnym z perspektywy procesu tworzenia prawa, czy sądownictwie. W dziedzinie regulacyjnej czy koncesjonowania niektórych form obrotu gospodarczego najważniejsza natomiast rola przypada resortowi gospodarki.

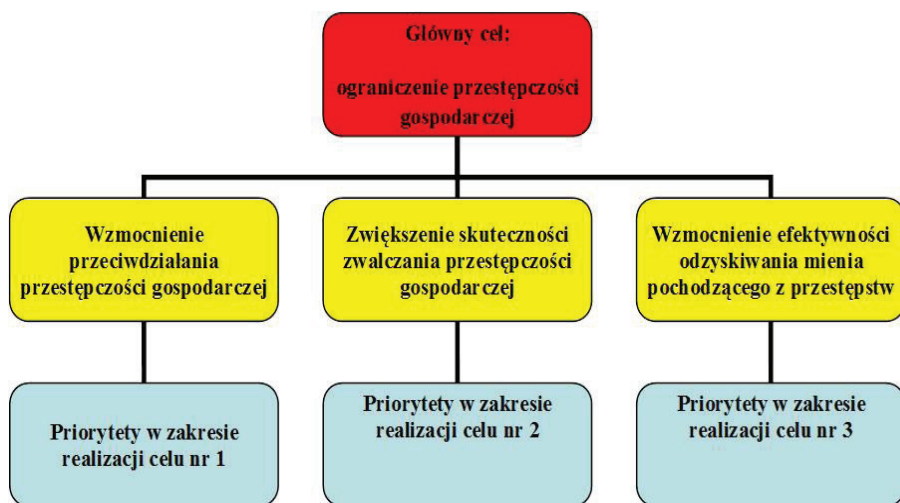
Program zakłada wielopodmiotową współpracę służb, organów i instytucji wchodzących w skład systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej i propaguje współdziałanie z sektorem prywatnym, środowiskiem naukowym i środkami masowego przekazu. Można zatem przyjąć, że w założeniu dokument realizuje koncepcję zintegrowanego podejścia do zjawiska przestępczości mającą na celu przeciwdziałanie nakładaniu się zakresu właściwości poszczególnych podmiotów dedykowanych walce z przestępczością gospodarczą, przełamując resortowość działań i właściwie wykorzystując ich możliwości, zasoby i specyfikę wynikającą z zakresu realizowanych przez nie działań (czynności o charakterze kontrolnym, analitycznym, operacyjno-rozpoznawczym i dochodzeniowo-śledczym).

Struktura Programu

Program przeciwdziałania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 składa się z czterech rozdziałów. We wstępnej części omówiono jego główne założenia, m.in. ramy czasowe, kierunki interwencji w zakresie terytorialnym oraz korelację z innymi dokumentami strategicznymi. Rozdział drugi to diagnoza zarówno samego zjawiska przestępczości gospodarczej – z ukazaniem jej istoty, skali oraz podstawowych obszarów występowania – jak i diagnoza funkcjonującego w Polsce wielopodmiotowego systemu przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości, wraz z informacjami na temat obszarowych właściwości poszczególnych służb, organów i instytucji wchodzących w jego skład oraz występujących powiązań między nimi.

Na podstawie przedstawionych diagnoz sformułowano cel główny dokumentu, jakim jest ograniczenie przestępczości gospodarczej, oraz cele szczegółowe, omówione w kolejnej części dokumentu. Należą do nich:

- wzmocnienie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej,
- zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej,
- wzmocnienie efektywności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.



Schemat 2. Systematyka *Programu*.

Źródło: *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*, s. 29.

Ostatni rozdział został poświęcony określeniu elementów warunkujących skuteczność systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, na podstawie których opracowano zasadniczą część *Programu* – *Plan działań*. W rozdziale tym, aby zapewnić jak najlepszą realizację dokumentu, określono sposób wdrażania i ewaluacji oraz finansowania zadań *Programu*.

Systemowe kierunki interwencji państwa w odniesieniu do problematyki przestępczości gospodarczej

Plan działań jest kluczowym elementem *Programu* zawierającym wykaz priorytetów o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym, służącym poprawie skuteczności działań państwa w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej oraz systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Zakłada on osiągnięcie sformułowanych celów dokumentu przez realizację działań:

- związanych ze wzmocnieniem *przeciwdziałania przestępczości gospodarczej*, w tym:
 - podniesienie efektywności bieżącej oceny zagrożenia przestępczością gospodarczą m.in. przez zmapowanie ryzyk jej występowania, analizę obszarów przestępczości transgranicznej i etnicznej – obu tym aspektom będzie odpowiadać właściwe umiejscowienie skoordynowanych działań realizacyjnych, a więc w założeniu mają one znaleźć bezpośrednie przełożenie na zwalczanie przestępczości gospodarczej w kontekście zadania *Przeprowadzanie wspólnych (wielopodmiotowych) realizacji ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości w newralgicznych obszarach gospodarki, w których przynosi ona najwyższe starty*; określenie kryteriów i metodyki szacowania strat ponoszonych przez budżet państwa w wyniku przestępczości; wypracowanie mechanizmów wymiany informacji statystycznych dotyczących tego rodzaju prze-

- stępczości oraz analizę zagrożeń przestępczością zorganizowaną w obszarze relacji handlowych i finansowych ze strony azjatyckich grup przestępczych,
- przeprowadzenie oceny funkcjonalności rozwiązań prawno-organizacyjnych (m.in. w zakresie adekwatności struktur dedykowanych przeciwdziałaniu i zwalczaniu tej przestępczości w ramach resortu spraw wewnętrznych i resortu finansów oraz skuteczności wymiany informacji między podmiotami) – w tym wypadku w *Programie* nie przesądza się o kierunku przyszłych zmian, jednak na podstawie dotychczasowych rezultatów prac analitycznych prowadzonych 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*³³ możliwe jest przypuszczenie, że przyszłe rekomendacje będą odnosić się m.in. do stworzenia na gruncie obecnie funkcjonujących struktur kontroli skarbowej (policji skarbowej) czy zwiększenia możliwości w zakresie wymiany informacji,
 - utworzenie rejestru zwiększającego bezpieczeństwo funkcjonowania rynku finansowego w zakresie informacji o rachunkach bankowych, umowach ubezpieczeń z elementami inwestycyjnymi, innych produktach służących gromadzeniu, przechowywaniu lub inwestowaniu środków finansowych oraz zapewnienie dostępu do niego organom ścigania i innym właściwym podmiotom – warto zaznaczyć, że w ramach porozumienia z 30 stycznia 2014 r. powstały już założenia do projektu ustawy o centralnej bazie rachunków³⁴,
 - przegląd obowiązujących regulacji pod kątem identyfikacji luk prawnych lub zapisów sprzyjających rozwojowi szarej strefy oraz przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym, ze szczególnym uwzględnieniem rynku paliw płynnych,
 - wdrożenie rozwiązań dedykowanych określonym obszarom występowania przestępczości (w tym zmierzające do zoptymalizowania zasad koordynacji w odniesieniu do przeciwdziałania prania pieniędzy czy w zakresie wymiany informacji służącej zwalczaniu przestępczości paliwowej),
 - zwiększenie zaangażowania pod względem prowadzonej współpracy międzynarodowej (zwłaszcza na poziomie Unii Europejskiej, w ramach Cyklu

³³ https://www.ksnip.gov.pl/sites/default/files/pelna_tresc_porozumienia_0.pdf.

³⁴ Zgodnie z założeniami celem projektowanej regulacji jest ułatwienie lokalizowania składników majątkowych w związku z postępowaniami prowadzonymi przez określone podmioty (służby, sądy i innego rodzaju organy publiczne oraz komorników sądowych), a także – w ograniczonym zakresie – przez osoby fizyczne. Realizacji tego celu służyć ma utworzenie centralnej bazy rachunków (CBR), przeznaczonej do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o otwartych i zlikwidowanych rachunkach, obowiązujących i wygasłych umowach ubezpieczeń z elementami inwestycyjnymi a także innych produktach służących gromadzeniu, przechowywaniu lub inwestowaniu środków finansowych. Celem projektowanej regulacji nie jest natomiast istotna zmiana dotychczasowych przepisów określających zakres uprawnień przysługujących organom publicznym w tym obszarze ani zmiana zakresu tajemnic służbowych, w tym tajemnicy bankowej. Planowany rejestr nie będzie bowiem służyć gromadzeniu informacji o dokonywanych transakcjach finansowych, wysokości środków zgromadzonych na rachunkach czy w ramach innego rodzaju produktów. Aby uzyskać tego typu dane, niezbędne jest – zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym – występowanie przez uprawniane organy i instytucje państwowe do instytucji prowadzących rachunek lub oferujących dany produkt. CBR ma umożliwić jedynie – w określonych przypadkach – sprawne zlokalizowanie rachunku lub innego produktu, służącego gromadzeniu, przechowywaniu lub inwestowaniu środków finansowych, należącego do danego podmiotu, bez możliwości uzyskania informacji o znajdujących się na nim aktywach czy dokonywanych z jego wykorzystaniem transakcjach.

- Polityki Bezpieczeństwa UE oraz przez wdrażanie rekomendacji międzynarodowych ewaluatorów) – szczególną rolę odgrywa tu wdrażanie rekomendacji Komitetu MONEYVAL w zakresie zgodności polskiego systemu zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ze standardami międzynarodowymi, odnoszące się m.in. do kwestii sposobu penalizacji przestępstwa prania pieniędzy czy skuteczności odzyskiwania mienia z przestępstw,
- prowadzenie wspólnych działań szkoleniowych,
 - pogłębienie współpracy z organizacjami przedstawicielskimi reprezentującymi branże najbardziej zagrożone przestępczością gospodarczą (stworzenie platformy wymiany poglądów i doświadczeń),
 - wdrożenie zasad wspólnej polityki informacyjnej w kontekście realizacji działań profilaktycznych;
- związanych ze zwiększeniem skuteczności zwalczania przestępczości gospodarczej, w tym:
 - przeprowadzanie wspólnych (wielopodmiotowych) realizacji ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości w newralgicznych obszarach gospodarki, w których przynosi ona największe starty – tego rodzaju działania są prowadzone obecnie w ramach wspomnianego porozumienia z 30 stycznia 2014 r., ponadto liczba tego rodzaju wspólnych realizacji ma być jednym z mierników efektywności wdrażania *Programu*,
 - wypracowanie wspólnej taktyki i standardów zwalczania przestępczości gospodarczej,
 - zwiększenie zaangażowania w projekty EMPACT³⁵ (*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*) w ramach Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE;
 - związanych ze zwiększeniem skuteczności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, w tym:
 - wdrożenie jednolitego systemu ewidencjonowania mienia pochodzącego z przestępstw, zarządzanie nim i podnoszenie efektywności jego odzyskiwania,
 - podniesienie skuteczności zasad współpracy międzyinstytucjonalnej w odniesieniu do odzyskiwania mienia, w zakresie wymiany informacji, wspólnych szkoleń i rozwiązań strukturalnych.

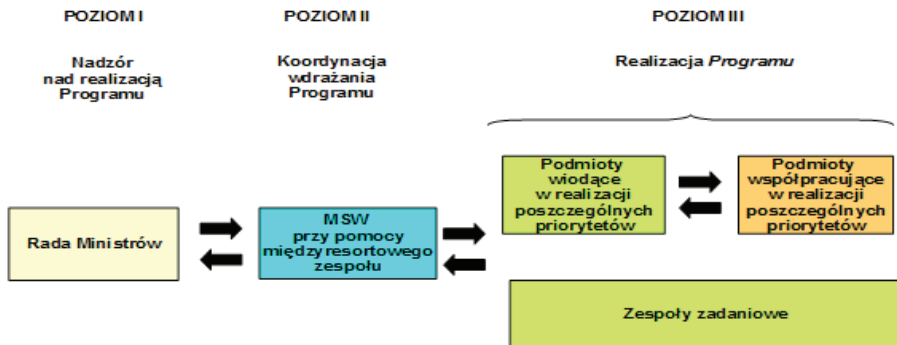
Reasumując, celem *Programu* jest zarówno zwiększenie skuteczności całego systemu odpowiedzialnego za realizację wymienionych zadań, w tym poprawa zdolności właściwych podmiotów i wzmocnienie instrumentów pozwalających na ograniczanie sfer aktywności przestępczej, jak i usprawnienie mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej w odniesieniu do poszczególnych obszarów jej występowania. Zadania *Programu* odnoszą się nie tylko do operacyjnych metod zwalczania tej formy przestępczości, lecz także zakładają rozwijanie i lepsze wykorzystanie odpowiednich instrumentów prawnych oraz eliminowanie czynników sprzyjających jej popełnianiu.

³⁵ EMPACT jest platformą zrzeszającą kraje UE i kraje trzecie realizującą operacyjne działania w zakresie przyjętych przez Radę UE priorytetów zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości.

Sposób wdrażania i monitorowania realizacji *Programu*

Organem koordynującym wdrażanie *Programu* jest minister właściwy do spraw wewnętrznych realizujący swoje zadania przy pomocy międzyresortowego zespołu powołanego do koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu*. Gremium to, do którego wejdą szefowie głównych służb i instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań, będzie monitorowało wykonywanie głównych obszarów polityki państwa w zakresie wzmocnienia mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości. Do udziału w posiedzeniach zespołu mają być zapraszani również przedstawiciele Prokuratora Generalnego jako organu niewchodzącego w skład administracji rządowej.

Program zakłada, że wdrażanie w latach 2015–2020 zadań istotnych dla ograniczenia przestępczości gospodarczej będzie prowadzone na podstawie opracowanych przez podmioty wiodące harmonogramów uwzględniających m.in. wykaz planowanych działań szczegółowych i zakładany termin ich realizacji. Ponadto rolą podmiotów wiodących w realizacji priorytetów *Programu* będzie koordynacja ich wykonania, bieżące sprawozdawanie stanu zaawansowania prac w ramach wymienionego międzyresortowego zespołu oraz przygotowanie i przedstawienie raportu podsumowującego realizację zadania w przypadku jego wykonania i wdrożenia.



Schemat 3. System wdrażania, monitorowania i realizacji *Programu*.

Źródło: *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*, s. 43.

W dokumencie przyjęto, że większość priorytetów zaplanowanych do realizacji w perspektywie najbliższych pięciu lat nie będzie stwarzało kosztów. Niemniej jednak na wydatki związane z wdrożeniem *Programu*, zwłaszcza w związku z zadaniami zmierzającymi do podniesienia zdolności właściwych podmiotów na reagowanie na różnego rodzaju zagrożenia o charakterze terrorystycznym, przewidziano 7 600 tys. zł. *Program* przewiduje:

(...) 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 przeznaczane 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 przestępczości³⁶.

Podsumowanie

Dostrzegając pozytywne aspekty wdrażania dokumentów strategicznych, jak jednoznaczne zdefiniowanie kierunków interwencji państwa w danym zakresie, pogłębianie współpracy i koordynacja wielopodmiotowych działań, możliwość przełamania kadencyjnego (obliczonego na realizację w ramach danego składu Rady Ministrów) podejścia do problemów zdefiniowanych w ramach obszaru objętego programowaniem, warto jednak zwrócić uwagę, że programy są dokumentami o nienormatywnym charakterze, czyli nie stanowią one źródła prawa w polskim systemie prawnym (zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, programy są przyjmowane przez Radę Ministrów w drodze uchwały), a w rezultacie same w sobie nie stanowią nowego narzędzia możliwego bezpośrednio do wykorzystania, np. do walki z danego rodzaju przestępczością. Dlatego też skuteczność realizacji określonych przez program działań, a tym samym poprawa funkcjonalności działań państwa prowadzonych w danym zakresie, zależy od zaangażowania i woli podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie.

Bibliografia:

- Cichomski M., Idzikowska I., *Alternatywne podejście do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, w: *Przestępczość Zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Ujęcie praktyczne*, W. Jasiński, W. Mądrzejowski, K. Wiciak, (red.), Szczytno 2013.
- Cichomski M., Kumanek M., *Administracyjne metody przeciwdziałania przestępczości – Nieformalna Sieć ds. Administracyjnego Podejścia do Przeciwdziałania i Zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8 (5).
- Cichomski M., Więcek K., *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014–19 jako operacyjno-wdrożeniowy dokument służący realizacji polityki rozwoju*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 11 (6).
- Deklaracja z dnia 14 marca 2014 r. Pełnomocników do spraw realizacji Porozumienia z dnia 30 stycznia br. 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 w sprawie powołania Zespołu eksperckiego do spraw przestępczości w zakresie podatku od towarów i usług oraz akcyzy.*
- Deklaracja z dnia 14 marca 2014 r. Pełnomocników do spraw realizacji Porozumienia z dnia 30 stycznia br. zawartego pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych,*

³⁶ Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020, s. 44.

- Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej w sprawie powołania Zespołu eksperckiego do spraw wypracowania propozycji mechanizmów efektywnego odzyskiwania, ewidencjonowania oraz zarządzania zabezpieczonym mieniem pochodzącym z przestępstw.*
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.* (M.P. z 2013 r. poz. 121)
- Góralski D., Liedel K., *System przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce*, w: *Polityczne metody zwalczania terroryzmu*, K. Liedel, J. Marszałek-Kawa, S. Dudarski (red.), Toruń 2006.
- Krajowy program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2012–2016 (projekt).*
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych* [online], <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/inne-organy-doradcze-po/263,Zespol-do-Spraw-Przeciwdzialania-Naruszeniom-Prawa-Autorskiego-i-Praw-Pokrewnych.html>.
- Porozumienia 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.*
- Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*
Projekt założeń projektu ustawy o centralnej bazie rachunków.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej* (Dz.U. z 2003 r. Nr 119).
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo z dnia 25 września 2012 r., Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020.*
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 r.*
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022, Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”* (M.P. z 2013 poz. 377).
- Strategia Sprawne Państwo 2020, Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii” Sprawne Państwo 2020”* (M.P. z 2013 r. poz. 136).
- Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* (M. P. z 2014 r. poz. 299).
- Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019”* (M.P. z 2014 r. poz. 1218).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2010 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej* [online], <http://bip.kprm.gov>.

pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/140,Miedzyresortowy-Zespol-do-Spraw-Zwalczania-Nieprawidlowosci-Finansowych-na-Szkod.html.

Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych [online], <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/128,Miedzyresortowy-Zespol-do-Spraw-Zagrozen-Terrorystycznych.html>.

Zarządzenie 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 2000 r. Nr 36, poz. 727).

Zarządzenie nr 138 Prezesa Rady Ministrów z 11 września 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania Przemocności Zorganizowanej