

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

Michał Strzelecki

ROZPRAWA DOKTORSKA

**Wyłudzanie środków Unii Europejskiej
– studium kryminalistyczne**

Rozprawa doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
Prof. dra hab. Huberta Kołeckiego
w Pracowni Kryminalistyki
Wydziału Prawa i Administracji
UAM w Poznaniu

Poznań 2017

Spis treści

Wykaz skrótów nieobjaśnionych w tekście	7
Wstęp	9
1. Wybrane zagadnienia prawne dotyczące pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej	18
1.1. Wprowadzenie.....	18
1.2. Zagadnienia pojęciowe	19
1.2.1. Pojęcie dotacji a dofinansowanie ze środków UE	19
1.2.2. Definicje innych pojęć	21
1.3. Modele udzielania pomocy finansowej z środków Unii Europejskiej.....	24
1.4. Dotacje (granty) Komisji Europejskiej.....	26
1.5. Pomoc finansowa dla Polski w ramach polityki strukturalnej.....	27
1.5.1. Programy przedakcesyjne 2001 – 2004	27
1.5.2. Programy operacyjne w Polsce w latach 2004 – 2006	29
1.5.3. Programy operacyjne w Polsce w latach 2007 – 2013	31
1.5.4. Programy operacyjne w Polsce 2014 – 2020.....	32
1.5.5. Środki unijne a przepisy o finansach publicznych	34
1.6. Pomoc finansowa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.....	36
1.6.1. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004 – 2006	36
1.6.1.1. Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).....	37
1.6.1.2. Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt	37
1.6.1.3. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej.....	37
1.6.2. Płatności bezpośrednie.....	38
1.7. Kwalifikowalność wydatków i wybór dostawców	42
1.7.1. Kwalifikowalność wydatków	42
1.7.2. Wybór dostawców przez beneficjenta	44
1.7.3. Dostawcy powiązani z beneficjentem	46
1.8. Kontrola	48
1.8.1. Kontrola wydatków w ramach polityki strukturalnej	48
1.8.2. Kontrola wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	50

2. Struktura zbadanych spraw	52
2.1. Populacja spraw i wybór próby.....	52
2.1.1. Populacja spraw	52
2.1.2. Wybór próby.....	53
2.2. Stadia postępowania karnego i zapadłe orzeczenia	55
2.2.1. Stadium postępowania w którym znajdowały się badane sprawy.....	55
2.2.2. Orzeczenia sądów w zbadanych sprawach	57
2.3. Rodzaje subsydiów będących przedmiotem przestępstw w zbadanych sprawach	61
3. Sposoby wyłudzenia środków unijnych	68
3.1. Wprowadzenie.....	68
3.2. Informacje dostępne w literaturze i publikacjach urzędowych	69
3.2.1. Krajowa literatura	69
3.2.2. Krajowe dokumenty urzędowe	69
3.2.3. Zagraniczna literatura	71
3.2.4. Dokumenty urzędowe UE i publikacje OLAF	72
3.2.5. Wady typologii stosowanych przez KE i OLAF	74
3.3. Sposoby oszustwa w świetle badań aktowych	75
3.4. Sposoby wyłudzenia płatności bezpośrednich.....	77
3.4.1. Deklarowanie zawyżonej powierzchni rzeczywiście posiadanych gruntów uprawniających do otrzymania płatności.....	79
3.4.2. Deklarowanie gruntu będącego w cudzym posiadaniu.....	79
3.4.3. Deklarowanie nieużytków	81
3.4.4. Deklarowanie upraw nie uprawniających do otrzymania płatności	82
3.4.5. Deklarowanie gruntów trwale wyłączonych z systemu płatności bezpośrednich	82
3.4.6. Deklarowanie gruntów nierolnych	83
3.4.7. Złożenie wniosku na nazwisko nieżyjącego rolnika	83
3.4.8. Podszywanie się pod żyjącego rolnika	85
3.5. Wprowadzanie w błąd co do spełniania warunków uzyskania pomocy	85
3.5.1. Przedkładanie sfałszowanych dokumentów	85
3.5.2. Wyłudzenie zwrotu kosztów usług doradczych dla rolników	86
3.5.3. Wyłudzenie płatności rolnośrodowiskowych	87
3.5.4. Wyłudzenie świadczeń przyznawanych osobom zatrudnionym w instytucjach Unii Europejskiej.....	88

3.5.5. Podszywanie się pod inny podmiot	89
3.6. Wprowadzanie w błąd co do zrealizowania projektu.....	89
3.6.1. Fikcyjne przedsięwzięcia	89
3.6.2. Zrealizowanie celu niezgodnego z projektem	91
3.7. Wprowadzanie w błąd co do rzeczywistego celu projektu.....	91
3.8. Podwójne finansowanie tego samego projektu	92
3.9. Wprowadzanie w błąd co do daty poniesienia wydatków kwalifikowalnych	93
3.10. Sprzeniewierzenie pobranych świadczeń.....	94
3.10.1. Defraudacja świadczeń rzeczowych	94
3.10.2. Sprzeniewierzenie zaliczki	94
3.11. Dofinansowanie paserstwa	96
3.12. Zawyżanie wydatków kwalifikowanych	97
3.12.1. Typologia sposobów przestępczego zawyżania wydatków	97
3.12.2. Nabycie tańszych zamienników	98
3.12.3. Pozorne podnoszenie cen – uwiarygodnienie zawyżonego budżetu.....	99
3.12.3.1. Podrabianie ofert.....	100
3.12.3.2. Oferty od znajomych sprawcy	101
3.12.3.3. Oferty od firm powiązanych ze sprawcą	101
3.12.3.4. Zakup przedmiotów o rzekomo szczególnych cechach	102
3.12.4. Pozorne podnoszenie cen - sposoby zawyżania faktur i przelewów.....	102
3.12.4.1. Podrabianie lub przerabianie faktur.....	102
3.12.4.2. Zmowa z dostawcami lub wykonawcami.....	103
3.12.4.3. Pośrednictwo podmiotu podstawionego.....	105
3.12.4.4. Wydatki na fikcyjne dostawy od podmiotu podstawionego.....	110
3.12.5. Zawyżanie wynagrodzeń	111
3.12.6. Sposoby mieszane	112
3.12.7. Sposoby zwrotnego transferu pieniędzy.....	113
3.12.8. Podmioty podstawione i wykorzystanie „słupów”	116
3.12.9. Rodzaje zawyżanych wydatków	120
4. Ślady wyludzenia subsydiów – wybrane zagadnienia.....	121
4.1. Ślad wyludzenia subsydium	121
4.2. Ślady w treści dokumentów	126
4.2.1. Ślady w dokumentacji bankowej	126
4.2.1.1. Informacje zawarte w dokumentacji bankowej	127

4.2.1.2. Ślady w dokumentach bankowych a sposób oszustwa.....	128
4.2.2. Ślady w dokumentach księgowych.....	131
4.2.2.1. Przepływ dokumentów księgowych	131
4.2.2.2. Obowiązkowa treść najważniejszych dokumentów księgowych	132
4.2.3. Ślady w innych dokumentach	137
4.2.3.1. Obowiązkowa treść listów CMR	137
4.2.3.2. Korespondencja, zapiski i notatki	138
4.3. Dokumenty sfalszowane, poświadczające nieprawdę i nierzetelne	140
4.3.1. Dokumenty sfalszowane	140
4.3.2. Dokumenty poświadczające nieprawdę i nierzetelne	144
4.4. Ślady na maszynach.....	145
4.4.1. Ślady zużycia maszyn	145
4.4.2. Numery seryjne i tabliczki znamionowe	147
4.5. Ślady biologiczne.....	149
4.5.1. Ślady uprawy	149
4.5.2. Ustalanie wieku drzew.....	149
4.5.3. Ślady biologiczne utrwalone na fotografiach lotniczych i satelitarnych	150
4.6. Zespoły śladów – ślady funkcjonalno-organizacyjne / transakcyjne	151
4.7. Zacieranie śladów	154
5. Źródła dowodowe i poszukiwanie dowodów.....	156
5.1. Ujawnianie oszustw na szkodę Unii Europejskiej	156
5.1.1. Okoliczności ujawnienia oszustwa w świetle badań aktowych.....	156
5.1.2. Typowanie przypadków podejrzanych	163
5.2. Rzeczowe źródła dowodowe wykorzystane w zbadanych sprawach.....	165
5.2.1. Dokumenty	165
5.2.2. Informacje chronione tajemnicą bankową.....	167
5.2.3. Fotografie.....	172
5.3. Opinie biegłych.....	174
5.3.1. Specjalności biegłych powołanych w zbadanych sprawach.....	174
5.3.2. Opinie biegłych z zakresu rolnictwa, dendrologii, geodezji i zagospodarowania gruntów	176
5.3.3. Opinie biegłych z dziedziny badań dokumentów i pisma ręcznego	178
5.3.4. Opinie biegłych z zakresu informatyki	180
5.3.5. Opinie biegłych z zakresu mechaniki i innych nauk technicznych	181
5.3.6. Opinie biegłych rzeczoznawców majątkowych dotyczące rzeczy ruchomych	182

5.3.7. Opinie biegłych z dziedziny budownictwa.....	183
5.3.8. Opinie biegłych z zakresu finansów, rachunkowości i przepływów finansowych	184
5.3.9. Opinie biegłych z dziedziny „oceny projektów”	186
5.4. Zeznania i wyjaśnienia	188
5.4.1. Zeznania świadków	188
5.4.2. Wyjaśnienia podejrzanych/oskarżonych	191
5.5. Taktyczne czynności kryminalistyczno-procesowe.....	196
5.5.1. Przeszukanie	197
5.5.2. Wizja lokalna	199
5.5.3. Oględziny rzeczy	200
5.6. Informacje ze źródeł powszechnie dostępnych	201
5.6.1. „Biały wywiad” w postępowaniu karnym	201
5.6.2. Rejestry publiczne	202
5.6.3. Wykorzystanie Internetu.....	203
5.7. Połączenia telefoniczne i analiza kryminalna.....	204
5.7.1. Dane telekomunikacyjne i kontrola rozmów	204
5.7.2. Analiza kryminalna.....	206
Wnioski.....	208
Bibliografia.....	212
Spis tabel.....	232
Spis wykresów	233
Spis schematów	233
Aneks – lista zbadanych akt	234

Wykaz skrótów nieobjaśnionych w tekście

ABW	–	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
art.	–	artykuł
b.d.	–	brak danych
CBA	–	Centralne Biuro Antykorupcyjne
Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
KE	–	Komisja Europejska
k.k.	–	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. <i>Kodeks karny</i> (Dz. U. 1997 Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.k.s.	–	Ustawa z dnia 10 września 1999 r. <i>Kodeks karny skarbowy</i> (Dz. U. 1999 Nr 83, poz. 930 z późn. zm.)
k.p.k.	–	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. <i>Kodeks postępowania karnego</i> (Dz. U. 1997 Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
Nr	–	numer
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
op. cit.	–	opus citatum
opubl.	–	opublikowane
PARP	–	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
pkt	–	punkt
por.	–	porównaj
poz.	–	pozycja
rozdz.	–	rozdział
s.	–	strona
schem.	–	schemat
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	Sąd Okręgowy

SR	–	Sąd Rejonowy
sygn.	–	sygnatura
t. j.	–	tekst jednolity
tab.	–	tabela
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
UE	–	Unia Europejska
UKS	–	Urząd Kontroli Skarbowej
ust.	–	ustęp
VAT	–	podatek od towarów i usług (<i>podatek od wartości dodanej</i>)
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
wykr.	–	wykres
z późn. zm.	–	z późniejszymi zmianami
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

1. Znaczenie podjętego tematu. W niniejszej pracy wyłudzeniem środków Unii Europejskiej nazywa się umyślne doprowadzenie do przekazania środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, podmiotowi który w świetle obowiązującego prawa nie powinien ich otrzymać, albo powinien je otrzymać w niższej kwocie. Pod pojęciem środków rozumiane są środki finansowe, czyli ujmując najprościej – zasoby pieniężne.

Wyłudzenie środków publicznych, zarówno krajowych jak unijnych, traktowane jest na gruncie prawa obowiązującego w Polsce jako przestępstwo z art. 286 § 1 k.k., najczęściej pozostające w zbiegu z występkiem z art. 297 § 1 k.k.

Jednakże z kryminalistycznego punktu widzenia uzasadnione jest traktowanie takich wyłudzeń jako **osobnego typu przestępstw**, gdyż sposoby ich popełniania są odmienne od klasycznych oszustw, w których przedmiotem przestępstwa jest mienie podmiotów prywatnych. Różnica wynika przede wszystkim z przeznaczenia wyłudzanych środków. Udzielenie wsparcia unijnego ma służyć osiągnięciu określonych celów strategicznych i jest środkiem służącym do realizacji przyjętej polityki społecznej i gospodarczej. Pomoc jest bezzwrotna, a podmiot ją otrzymujący nie jest zobowiązany do spełnienia świadczenia wzajemnego, ale do zrealizowania określonego zadania.

Okoliczność ta wywiera wpływ na sposób popełniania przestępstw. Osoba wyłudzająca bezzwrotne wsparcie finansowe napotyka inne przeszkody, niż sprawca działający na szkodę podmiotów kierujących się własnym interesem ekonomicznym. Wprawdzie w obydwu sytuacjach konieczne jest wprowadzenie w błąd pokrzywdzonego albo osoby podejmującej decyzje na jego rachunek, ale odmienne są okoliczności których ten błąd ma dotyczyć. W przypadku oszustwa klasycznego, sprawca musi stworzyć pozór, że proponowana transakcja jest korzystna dla pokrzywdzonego. Najczęściej po prostu udaje, że ma zamiar wywiązać się z przyjętego zobowiązania.

W przypadku wyłudzenia wsparcia z środków publicznych, nierzadko beneficjent rzeczywiście zamierza wywiązać się z przyjętego zobowiązania, ale uzyskując przy tym dofinansowanie większe od należnego (np. zawyżając koszty refundowanej inwestycji). Sprawca wprowadza zatem w błąd decydenta co do spełniania warunków kwalifikujących do otrzymania pomocy, lub co do okoliczności uzasadniających wysokość tej pomocy.

Teoretyczne znaczenie podjętego tematu polega na poszerzeniu i usystematyzowaniu stanu wiedzy o sposobach działania sprawców szczególnego typu oszustwa, jakim jest wyłudzenie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także o taktyce ujawniania i

udowadniania tych przestępstw. W tym zakresie formułowane są wnioski generalizujące, o statusie generalizacji historycznych¹.

Poruszany temat ma jednak przede wszystkim **znaczenie praktyczne**. Pierwszym praktycznym powodem uzasadniającym wybór tematu jest znaczna **szkodliwość społeczna** badanych przestępstw, prowadzących do wielomilionowych czy nawet wielomiliardowych defraudacji. Przykładowo, według raportów Komisji Europejskiej w roku 2013 odnotowano podejrzenia wyłudzenia z budżetu Unii łącznie 248 100 000 euro², w 2014 roku 362 000 000 euro³, w 2015 roku 559 600 000 euro⁴. W celu usprawnienia walki z przestępstwami godzącymi w finansowe interesy ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, powołano w roku 1988 Jednostkę ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym (UCLAF), przekształconą w roku 1999 w Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej pociągnęło za sobą szereg doniosłych skutków politycznych i gospodarczych. Jednym z istotniejszych, a przy tym najszerzej nagłaśnianych, jest możliwość korzystania z pomocy finansowej, udzielanej z budżetu Unii Europejskiej, zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej. Wprawdzie w pewnym zakresie, z pomocy unijnej polskie podmioty mogły korzystać już przed przystąpieniem do Unii, dzięki programom przedakcesyjnym, ale po pierwszym maja 2004 roku dostęp do środków unijnych ogromnie się poszerzył. Naturalną kolejną rzeczą, możliwość otrzymania dużych kwot pieniężnych prowokuje do zdobywania ich w sposób nieuczciwy. Pozyskiwaniu środków pomocowych towarzyszy pozyskiwanie ich w sposób bezprawny, czyli ich wyłudzenie. Rekordowy był rok 2014, w którym Polska zgłosiła KE podejrzenia oszustw na łączną kwotę 210 024 871 euro (aż 58% kwoty raportowanej w całej Unii!)⁵.

Gdyby pominąć etyczny wymiar oszustwa jako czynu moralnie nagannego, można by uznać, że z punktu widzenia polskich interesów, zdobywanie funduszy unijnych nielegalnymi sposobami jest działaniem indyferentnym lub wręcz pożytecznym, ale postawa taka byłaby z dwóch powodów błędna. Po pierwsze, wyłudzeniu środków unijnych **z reguły towarzyszy wyłudzenie środków krajowych**, gdyż większość instrumentów wsparcia jest współfinansowana z budżetu państwa. Po drugie, transfery z Unii Europejskiej stanowią obecnie jeden z najważniejszych impulsów modernizacyjnych w Polsce. Z cywilizacyjnego punktu widzenia, kwoty wyłudzone przez nieuczciwych beneficjentów można uznać za stracone.

Oczywiście wyłudzenie pomocy ze środków publicznych nie jest przestępstwem dotyczącym jedynie funduszy Unii Europejskiej. Ilekroć stosowany jest interwencjonizm państwowy (czy jak w przypadku UE - ponadpaństwowy) w gospodarce, pojawiają się różne formy przestępczego pasożytnictwa na nim⁶. Zawężenie tematu niniejszej pracy do oszustw popełnianych na szkodę Unii podyktowane zostało tym, że wsparcie z udziałem środków

¹ Generalizacja historyczna to zdanie ogólne odnoszące się do ograniczonej czasoprzestrzennie kategorii zjawisk, por. J. Konieczny, *Metodologiczna charakterystyka kryminalistyki*, Katowice 1984, s. 22.

² *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne – 2013 r.*, Bruksela, dnia 17.7.2014, COM(2014) 474 final, s. 11, tab. 1.

³ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne – 2014 r.*, Bruksela, dnia 31.7.2015, COM(2015) 386 final, s. 23, tab. 1.

⁴ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za 2015 r.*, Bruksela, dnia 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 24, tab. 1.

⁵ *Sprawozdanie Komisji... sprawozdanie roczne za 2014 r.*, s. 38, zał. 1.

⁶ Por. O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie ...*, s. 112-113. Niezależnie od tego, często spotykane są różne formy pasożytnictwa legalnego.

unijnych stanowi przytłaczającą większość pomocy ze środków publicznych udzielanej w Polsce w ostatnich latach⁷ i można się spodziewać, że stan taki utrzyma się w najbliższej przyszłości, co najmniej do roku 2021.

Drugim z praktycznych powodów uzasadniających podjęcie przedstawionego tematu, jest **niewystarczające przygotowanie organów ścigania** do zwalczania przestępczości gospodarczej, w tym także wyłudzeń omawianych w niniejszej pracy. Gdyby sugerować się tylko policyjną statystyką, można by uznać, że sytuacja przedstawia się zupełnie dobrze. Przykładowo w roku 2014 na 161 210 stwierdzonych przestępstw gospodarczych **wykrywalność** wyniosła aż 87,1 % (przy czym i tak był to najgorszy wynik od roku 2000 !)⁸ ale ten pozornie znakomity rezultat nie oddaje rzeczywistego stanu rzeczy. Specyfika ścigania przestępczości gospodarczej polega między innymi na tym, że **zazwyczaj wykrycie sprawy jest łatwe**, gdyż jest on od początku znany⁹. Realnym problemem dla organów ścigania jest natomiast **ujawnienie i udowodnienie**, że doszło do popełnienia przestępstwa. Trudność z ustaleniem tożsamości sprawcy pojawia się jedynie w przypadku sprawców kierowniczych, wykorzystujących tak zwane „słupy”.

Opinie wyrażane w literaturze fachowej, doniesienia prasowe i codzienne doświadczenia wskazują, że poziom przygotowania funkcjonariuszy Policji i innych służb, a także prokuratorów i sędziów do prowadzenia spraw z zakresu przestępczości gospodarczej jest niewystarczający¹⁰. Wprawdzie w porównaniu z latami dziewięćdziesiątymi ubiegłego wieku, kiedy to bezradność organów ścigania w tej materii była widoczna „gołym okiem”¹¹, sytuacja uległa niewielkiej poprawie, ale nadal mamy do czynienia z sytuacją, w której z jednej strony szereg głośnych afer nie znalazło swojego sądowego finału, a z drugiej przedsiębiorstwa doprowadzane są do bankructwa na skutek toczących się latami postępowań, kończących się ostatecznie umorzeniem lub uniewinnieniem¹².

Pomimo że niniejsza praca ma w przeważającej części charakter teoretyczny, napisano ją z myślą o **potrzebach praktyków**. Przedstawiono sposoby działania sprawców badanych przestępstw (rozd. 3), pozostawiane przez nich ślady (rozd. 4) i zagadnienia dotyczące poszukiwania dowodów (rozd. 5). Opracowanie podjętego tematu stwarza zatem możliwość usprawnienia pracy osób zaangażowanych zawodowo w postępowania karne dotyczące oszustw na szkodę Unii Europejskiej. Wyniki przeprowadzonych badań nadają się do wykorzystania w działalności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Użyteczne powinny być zwłaszcza dla **funkcjonariuszy Policji z Wydziałów do Walki z Przestępczością Gospodarczą**,

⁷ Pomijam w tym miejscu transfery typowo socjalne, jak program „Rodzina500+”.

⁸ Statystyka dostępna pod adresem: <http://statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682,Postepowania-wszczete-przestepstwa-stwierdzone-i-wykrywalnosc-w-latach-1999-2014.html> (dostęp. 07.06.2015 r.)

⁹ Kołdecki H., *Niespójność kryminalistyki uniwersyteckiej z realiami i potrzebami praktyki zwalczania zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, (w:) Janiszewski B. (red.), *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisowi*, Prace Wydz. Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, t. X, Wyd. Poznańskie, Poznań 2004, s. 127, 142.

¹⁰ Por. np. Z. Kukula, *op. cit.*, s. 183; Gadomski W., *Prokuratorzy, do nauki ekonomii!*, Gazeta Wyborcza 2016, Nr 196/23, z dnia 23.08.2016 r., s. 13.

¹¹ Por. H. Kołdecki, *Warunki skutecznego przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, (w:) Sławik K. (red.), *Współczesna przestępczość. Problemy prawnokarne, kryminalistyczne i kryminologiczne. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej „Współczesna przestępczość - nowe wyzwania”*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin, 25-26.05.1995 r., Wyd. „Jota”, Szczecin 1996, s. 45-56s. 49-55; G. Grabarczyk, *Przestępczość gospodarcza na tle przemian ustrojowych w Polsce*, Toruń 2002, s. 101.

¹² Por. np. Wybranowski W., *Zabijanie polskiego biznesu*, Uważam Rze, nr 17-18 (64-65), 23 kwietnia-06 maja 2012, s. 92-94.

funkcjonariuszy ABW i CBA z pionów dochodzeniowo-śledczych oraz prokuratorów wszystkich szczebli. Pomocne mogą być także dla **analityków kryminalnych**, pracujących w jednostkach organizacyjnych Policji i prokuratury.

Z drugiej strony, wyniki badań mogą także stanowić użyteczną pomoc dla **obrońców** występujących w sprawach dotyczących omawianych przestępstw. Podjęty temat nie jest też obojętny z punktu widzenia **sędziów** orzekających w wydziałach karnych.

Ponadto, znajomość zagadnień poruszanych w niniejszej pracy może mieć znaczenie dla codziennej praktyki pracowników instytucji zajmujących się dystrybucją środków unijnych – zarówno tych którzy oceniają wnioski, jak i tych przeprowadzających kontrole – jak i dla urzędników Najwyższej Izby Kontroli.

2. Dotychczasowy stan opracowania tematu. Za celowością opracowania tematu przemawia jego nieobecność w głównym nurcie badań kryminalistycznych. Rozpoznanie sposobów działania sprawców wyłudających środki publiczne i wskazanie skutecznych sposobów ścigania tych przestępstw, należy do istotnych zagadnień z zakresu **kryminalistycznej problematyki współczesnej przestępczości gospodarczej**, która to problematyka jest przez polską naukę kryminalistyki zaniedbywana. Pomimo zgłaszanych postulatów, stan ten od dwudziestu pięciu lat nie ulega widocznej poprawie¹³. Ukazało się kilka opracowań dotyczących przestępstw gospodarczych w ujęciu prawnym i kryminologicznym¹⁴, natomiast brakuje prac ujmujących je od strony kryminalistycznej. Wydane zostały tylko dwie monografie poruszające ten temat – autorstwa J. W. Wójcika¹⁵, nazbyt powierzchowna i ogólnikowa aby mogła wypełnić tę lukę, oraz autorstwa Z. Kukuły, w której autor świadomie pominął problematykę sposobów popełniania przestępstw gospodarczych¹⁶. Sytuacji nie są w stanie uratować, również niezbyt liczne, prace z zakresu ekonomii i rachunkowości, dotyczące oszukańczych zabiegów w księgowości¹⁷.

Krajowa literatura dotycząca zagadnień wchodzących w zakres tematu pracy jest bardzo skąpa. Nie brakuje opracowań dogmatycznoprawnych dotyczących przestępstw na szkodę Unii Europejskiej¹⁸. Natomiast literatura odnosząca się, choćby ubocznie, do **aspektów**

¹³ Por. H. KołECKI, *Niektóre węzłowe zagadnienia zwalczania współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, Przegląd Policyjny, 1994, nr 2(34)-3(35), s. 89-100; tenże, *Niemoc polskiej nauki kryminalistyki wobec problematyki współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, Przegląd Policyjny, 2003, nr 1(69), s. 22-42; tenże, *Niespójność kryminalistyki uniwersyteckiej z realiami i potrzebami praktyki zwalczania zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] Janiszewski B. (red.), *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisowi*, Prace Wyd. Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, t. X, Wyd. Poznańskie, Poznań 2004, s. 123-144.

¹⁴ Np. O. GóRNIOK, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994; J. Bojarski, *Przestępstwa gospodarcze związane z działalnością banków*, Toruń 2001; G. Grabarczyk, *Przestępczość gospodarcza na tle przemian ustrojowych w Polsce*, Toruń 2002, Oczkowski T., *Oszustwo jako przestępstwo majątkowe i gospodarcze*, Zakamycze 2004, A. Wujastyk, *Przestępstwa tzw. oszustw kredytowych w ustawie oraz praktyce prokuratorskiej i sądowej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

¹⁵ J. W. Wójcik, *Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wyd. JWW, Warszawa 2008.

¹⁶ Z. Kukuła, *Poszukiwanie dowodów przestępstw gospodarczych*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013.

¹⁷ M. Kutera, A. Hołda, S.T. Surdykowska, *Oszustwa księgowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006; K. Schneider, *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*, Warszawa 2007; P. Gut, *Kreatywna księgowość a fałszowanie sprawozdań finansowych*, C.H. Beck, Warszawa 2006; W. Wąsowski *Kreatywna rachunkowość: fałszowanie sprawozdań finansowych*, Difin, Warszawa 2010.

¹⁸ O. GóRNIOK *Oszustwa na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Kontrola Państwowa, 1999, nr 3, s. 48-54; E. Bieńkowska, *Oszustwa subwencyjne i dotacyjne oraz korupcja w dokumentach Unii Europejskiej a polskie regulacje karne* [w:] J. C. Ferré Olivé (red.) *Fraude de subvenciones comunitarias y corrupción*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2002, s. 119-132.

kryminalistycznych tych występów, ogranicza się do publikacji autorstwa wykładowców Szkoły Policji w Szczytnie¹⁹, raportu opracowanego na zlecenie Transparency International²⁰, artykułów dotyczących doświadczeń polskiej prokuratury i Policji²¹ i jednego studium konkretnego przypadku²².

Opracowanie pod redakcją **K. Wiciaka** zasługuje na uznanie jako praca pionierska, a większość z zawartych w nim tez znajduje poparcie w wynikach badań, przedstawionych w niniejszej pracy. Jednakże w publikacji tej zagadnieniom kryminalistycznym poświęcono niewiele miejsca, nie dziwi zatem, że potraktowane zostały one lakonicznie.

Bardzo wartościowy jest raport opracowany przez **M. Brennek**. Mimo, że nie dotyczy on wprost zagadnień kryminalistycznych, zawiera szereg cennych informacji o zaobserwowanych patologiach związanych z funkcjonowaniem funduszy strukturalnych w Polsce, przydatnych przy rozpoznawaniu sposobów działania sprawców oszustw.

Artykuł autorstwa **M. Beski** jest opracowaniem typowo kazuistycznym, opisującym ciekawy przykład oszustwa, ujawnionego przez ABW. Jest to jedyny jak dotąd przypadek względnie szczegółowego przedstawienia *modum operandi* sprawców wyłudzenia unijnej pomocy

Niektóre z zagadnień omawianych w niniejszej pracy zostały poruszone wcześniej w dwóch artykułach autora niniejszej rozprawy²³, ale w świetle wyników dalszych badań, sformułowane w nich wnioski wymagają uzupełnienia, co uczyniono w niniejszej pracy.

Struktura **zagranicznej literatury przedmiotu** przypomina sytuację panującą w Polsce. Nie brak publikacji poświęconych prawnym aspektom oszustw na szkodę Unii Europejskiej, natomiast zagadnienia kryminalistyczne poruszone zostały zaledwie w kilku artykułach²⁴. Jedyna monografia poruszająca ten temat ukazała się w roku 1974, toteż wobec zmian jakie zaszły od tego czasu, w dużej części się zdezaktualizowała²⁵.

Najważniejszymi opracowaniami dotyczącymi oszustw na szkodę Unii Europejskiej, są **kompedia zanonimizowanych przypadków wydane przez OLAF**. Pierwsze z nich ukazało

¹⁹ K. Wiciak (red.), *Wybrane problemy przestępczości na szkodę Unii Europejskiej oraz metody ich zwalczania*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.

²⁰ M. Brennek, *Problemy i nieprawidłowości związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych w Polsce*, Transparency International Polska 2007.

²¹ R. Stefański, *Wyłudzenia subwencji wspólnotowych i związana z tym korupcja w Polsce (analiza praktyki)*(w:) J. C. Ferré Olivé (red.) *Fraude de subvenciones comunitarias y corrupción*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2002, s. 257-262, B. Świątkiewicz, *Czyny karalne przeciwko dotacjom i subwencjom w praktyce policyjnej, tamże, s. 347-354*; J. Bilewicz, *Polska prokuratura a ochrona interesów finansowych WE – doświadczenia praktyczne*, (w:) Nowak C. (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy: materiały międzynarodowej konferencji naukowej, Sopot, 16-19 marca 2006 r.*, Warszawa 2007; J. Łazarowicz, *Współpraca polskiej prokuratury z Europejskim Urzędem do Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – aspekty praktyczne* [w:] Nowak C. (red.), *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej: Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej Warszawa, 15-17 listopada 2007 r.*, Warszawa 2008.

²² M. Beska, *Wyłudzenie dotacji jako oszustwo kapitałowe*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Nr 5(3) 2011, s. 198 - 205.

²³ M. Strzelecki, *O kryminalistycznych aspektach wyłudzenia płatności bezpośrednich i uzupełniających w świetle badań aktowych*, Prokuratura i Prawo, 2014, Nr 6, s. 148-166; tenże, *Niektóre sposoby wyłudzenia współfinansowania ze środków Unii Europejskiej*, Prokuratura i Prawo, 2017, Nr 2, s. 155-173.

²⁴ U. Sieber, *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, Crime, Law & Social Change, 1998, 30, s. 7; B. Quirke, *Fraud against European Public Funds*, Crime, Law & Social Change, 1999, 31, s. 174-176; Z. Đurđević, *Fraud Adversely Affecting the Budget of the European Union: The Forms, Methods And Causes*, Financial Theory and Practice, 2006, 30 (3), s. 264-268.

²⁵ K. Tiedemann, *Kriminologische und kriminalistische Aspekte der Subventionserschleichung*, Hamburg 1974.

się w roku 2010 i dotyczyło oszustw i nieprawidłowości²⁶ dotyczących **badania naukowych finansowanych przez Unię Europejską**²⁷. W drugim kompendium²⁸, wydanym w roku 2011 zawarto doświadczenia zebrane przez OLAF co do nieprawidłowości spotykanych w **działaniach z zakresu polityki strukturalnej Unii Europejskiej**, a więc z zakresu stanowiącego rdzeń problematyki poruszanej w niniejszej pracy. Nie ma w nim natomiast informacji dotyczących nadużyć dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej. Podstawową część kompendium stanowią opisy 37 wybranych przypadków „podejrzenia oszustwa”, zapisanych w elektronicznej bazie danych OLAF. Spośród nich przedmiotu niniejszej pracy dotyczą tylko 22, jako że w kompendium uwzględniono również przestępstwa pośrednio godzące w interesy finansowe Unii Europejskiej, związane z zamówieniami publicznymi lub stronniczością w przyznawaniu subsydiów, które w niniejszej pracy zostały świadomie pominięte. Natomiast kompendium („Casebook”) wydane w roku 2012 dotyczy oszustw popełnianych przy okazji tak zwanej **pomocy zewnętrznej**, udzielanej podmiotom z państw nie należących do Unii Europejskiej²⁹.

Kompendia OLAF stanowią podstawowe źródło informacji o sposobach wyłudzenia środków unijnych, ujawnionych w innych krajach. Stanowią niewątpliwie najbardziej wartościowe publikacje dotyczące omawianego tematu i w dalszej części pracy są szeroko cytowane.

W świetle przedstawionego wyżej stanu badań nie dziwi, że zasób zebranej wiedzy empirycznej jest dość ograniczony. Żadne z zagadnień wchodzących w zakres tematu niniejszej pracy nie zostało dotąd opracowane w sposób wyczerpujący. Nie zmienia tej oceny znaczna przydatność praktyczna kompendiów OLAF, gdyż nie wyczerpują one kwestii sposobów działania sprawców oszustwa, a zagadnień dotyczących metodyki ich ujawniania nie poruszają prawie wcale. Zawarte w nich informacje są dopiero pierwszym etapem w poznawaniu badanego przedmiotu. Dlatego konieczne jest **rozszerzenie, pogłębienie i doprecyzowanie** wiedzy o sposobach i środkach którymi posługują się sprawcy, pozostawianych przez nich śladach oraz sposobach ujawniania i interpretacji tych śladów.

3. Cel, zakres i charakter pracy. Celem niniejszej pracy jest przedstawienie **przestępczych sposobów** wyłudzenia środków Unii Europejskiej i wskazanie skutecznych **środków ujawniania i udowadniania** popełnienia tych przestępstw. Realizacja tego celu wymaga dokonania możliwie wyczerpującego opisu i klasyfikacji sposobów działania sprawców oszustw na szkodę Unii Europejskiej, oraz ustalenia jakie czynności śledcze najskuteczniej prowadzą do ujawniania i udowadniania tych przestępstw. Praca dotyczy zatem dwóch, powiązanych ze sobą, **podstawowych obszarów badawczych kryminalistyki: sposobów popełniania przestępstw, oraz metodyki ich ścigania.**

Zakres tematyczny niniejszej pracy ograniczono do oszustw „bezpośrednich”, to jest takich, w których korzyść majątkową uzyskuje beneficjent danego instrumentu wsparcia. **Świadomie pominięto** zagadnienia dotyczące przestępstw tylko pośrednio godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej, to jest takich, w których bezpośrednio pokrzywdzonym jest beneficjent³⁰.

²⁶ Pojęcie nieprawidłowości jest znacznie szersze od pojęcia oszustwa, szerzej o tym w rozdziale 1.

²⁷ *Compendium of Anonymised Cases. Research*, European Commission, brak daty i miejsca wydania, faktycznie ukazało się w 2010.

²⁸ *Compendium of Anonymised Cases. Structural Actions*, European Commission 2011.

²⁹ *Casebook of OLAF Investigations in the field of external aid*, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

³⁰ Przykładem takich zdarzeń są manipulacje przy zamówieniach publicznych na realizację zadań w projektach współfinansowanych z środków UE, realizowanych przez jednostki sektora publicznego.

Temat ujmowany jest z kryminalistycznego punktu widzenia, dlatego tło karno-materialne i karno-procesowe zostało uwzględnione tylko w koniecznym zakresie. Niezbędne było natomiast dość obszerne przybliżenie przepisów dotyczących przyznawania i rozliczania różnych form pomocy z środków unijnych (rozd. 1).

Przedmiotem pracy są **trzy problemy naukowe**, polegające na poznaniu :

- 1) sposobów stosowanych przez sprawców wyłudających środki publiczne na szkodę Unii Europejskiej (rozd. 3),
- 2) rodzajów pozostawianych przez nich śladów (rozd. 4),
- 3) sposobów ujawniania tych śladów (rozd. 5).

Każdy z tych problemów ma charakter praktyczny, a najbardziej celowe jest rozwiązywanie ich w przytoczonej kolejności, zgodnej z ciągiem przyczynowo-skutkowym.

Poznanie **sposobów używanych przez sprawców**, wymaga między innymi ustalenia :

- 1) co do jakich okoliczności sprawcy wprowadzają w błąd decydentów w instytucjach dystrybuujących środki unijne ?
- 2) jakie czynności organizacyjne są podejmowane przez sprawców w celu wprowadzenia w błąd decydentów?
- 3) jakie czynności techniczne są podejmowane przez sprawców w celu wprowadzenia w błąd decydentów ?
- 4) czy czynności organizacyjne i techniczne służące wprowadzeniu w błąd dają się stypizować i są powtarzane przez różnych sprawców ?
- 5) jakie dokumenty są fałszowane w związku z wyłudaniem środków unijnych ?
- 6) czy sprawcy stosują zabiegi maskujące, zabezpieczające ich na wypadek ścigania karnego, a jeżeli tak, to jakie ?

Z kolei aby wskazać **sposoby ujawniania śladów**, trzeba odpowiedzieć na pytania:

- 1) jakie symptomy uzasadniają podejrzenie, że doszło do wyłudzenia ?
- 2) jakie ślady pozostawiają czynności dokonywane przez sprawców ?
- 3) gdzie i w jaki sposób można znaleźć te ślady?

Główną hipotezą stawianą w niniejszej pracy jest założenie, że istnieje ograniczona liczba **podstawowych schematów, na których opierają się sposoby wyłudania** pomocy unijnej, i w każdym przypadku oszustwa przy pozyskiwaniu środków z funduszu UE dochodzi do zrealizowania któregoś z tych schematów.

Hipotezie głównej towarzyszą dalsze **hipotezy szczegółowe**, dotyczące sposobów popełniania badanych przestępstw. Brzmia one następująco :

- 1) sposoby wyłudania środków unijnych bazują na praktycznej i prawnej niemożności weryfikacji przez instytucje zajmujące się dystrybucją tych środków oświadczeń i dokumentów składanych przez beneficjentów,
- 2) do dokonania oszustwa wykorzystywane są specjalnie w tym celu utworzone podmioty gospodarcze,
- 3) do obsady organów tak powołanych podmiotów wykorzystuje się figurantów, tak zwane „słupy”,

- 4) sprawcy oszustw na szkodę UE działają w skali międzynarodowej, wykorzystując wspólny rynek i swobodę prowadzenia działalności gospodarczej we wszystkich państwach członkowskich,
- 5) prawidłowemu rozpoznawaniu symptomów dokonania wyłudzenia sprzyja wykorzystanie informacji ze źródeł powszechnie dostępnych, jak rejestry publiczne czy witryny internetowe,
- 6) analiza kryminalna stanowi jedno z najważniejszych narzędzi w rozpoznawaniu i dowodzeniu omawianych przestępstw,
- 7) wyłudzenie pomocy unijnej zawsze pozostawia ślady w zapisach historii operacji przeprowadzanych na kontach bankowych osób i firm mających związek ze zdarzeniem będącym przedmiotem postępowania,
- 8) ograniczenia prawne w dostępie do informacji objętej tajemnicą bankową w toku postępowania przygotowawczego, stanowią istotną barierę utrudniającą skuteczne ściganie omawianych przestępstw.

Rozwiązanie sformułowanych wyżej problemów i sprawdzenie postawionych hipotez może stanowić oryginalny wkład, wnoszony do dorobku kryminalistyki jako dyscypliny naukowej.

4. Wykorzystane materiały i źródła oraz zastosowane metody badawcze. Dla celów niniejszej pracy wykorzystano przede wszystkim informacje pochodzące z dwóch źródeł:

- 1) dostępnych **publikacji naukowych**,
- 2) **urzędowych sprawozdań** i podobnych dokumentów,
- 3) wyników własnych **badania aktowych**.

Ponadto, pomocniczo wykorzystano informacje prasowe, zarówno z prasy drukowanej jak internetowej.

Wykorzystane publikacje obejmują literaturę naukową oraz sprawozdania, analizy i inne dokumenty sporządzone przez instytucje publiczne, zarówno krajowe jak i unijne. Ich krytyczna lektura pozwoliła zebrać informacje stanowiące punkt wyjścia do organizacji badań i stawiania hipotez. Stanowią też jedyne dostępne źródło informacji o konkretnych przypadkach oszustw popełnionych w innych państwach.

Badania własne polegały na **analizie praktyki śledczej**, przeprowadzonej *a posteriori*, na podstawie materiału zawartego w aktach postępowań karnych. Jest to odmiana jednej z klasycznych metod stosowanych w naukach empirycznych, a mianowicie obserwacji, a jednocześnie jedyna metoda możliwa do zastosowania w odniesieniu do obranego przedmiotu badań. Badania eksperymentalne musiałyby bowiem polegać na podjęciu próby organizacji wyłudzenia. Abstrahując nawet od bezprawności takiego przedsięwzięcia³¹, autor nie byłby w stanie go przeprowadzić, już choćby tylko ze względu na konieczność zaangażowania poważnych środków finansowych.

Obrana metoda ma poważne **ograniczenia**. **Po pierwsze**, pozwala zbadać jedynie przypadki w których doszło do wszczęcia postępowania. Najgroźniejsze są zaś te przestępstwa, których nigdy nie ujawniono. **Po drugie**, dostępny materiał ograniczony jest do tego, co zgromadziły i zdecydowały się włączyć do akt sprawy organa postępowania. Materiał zawarty w aktach ma przy tym częściowo charakter wtórny, zniekształcony w trakcie utrwalania procesowego. **Po trzecie**, obraz zjawisk odtworzony na podstawie akt, dotyczy stanu sprzed kilku lat, co w

³¹ Kontratyp eksperymentu naukowego (art. 27 § 1 i 2 k.k.) wymaga zgody uczestników eksperymentu, co w przypadku eksperymentu mającego polegać na wprowadzeniu ich w błąd, pozbawiłoby go sensu.

warunkach częstych zmian regulacji prawnych oraz szybkiego postępu technicznego może oznaczać, że niektóre informacje już się zdezaktualizowały.

Wymienione wady są kompensowane jednakże istotnymi **zaletami**. Po pierwsze, materiał zawarty w aktach jest intersubiektywnie sprawdzalny – inni badacze mogą zweryfikować rzetelność przeprowadzonych badań. Po drugie, informacje zebrane w toku postępowania karnego zwykle są wystarczające do ustalenia szczegółowego przebiegu zdarzenia. Po trzecie, ocena ich wiarygodności jest ułatwiona i zobiektywizowana dzięki temu, że akta postępowania zawierają informacje pochodzące z różnych źródeł, co pozwala na ich krzyżowanie i porównywanie.

Przeprowadzona analiza koncentruje się na **cechach jakościowych**, gdyż takie podejście pozwala na osiągnięcie wyników najbardziej użytecznych praktycznie. Uzupełniająco, przeprowadzono także analizę statystyczną niektórych danych ilościowych, jednakże jej wyniki mają drugorzędne znaczenie. Dzieje się tak dlatego, że większość spraw stanowią przypadki proste, nie nastrożające większych problemów, ani praktycznych, ani teoretycznych. Najbardziej wartościowe z praktycznego punktu widzenia informacje są zaś zawarte w aktach spraw trudnych, o rozbudowanym stanie faktycznym i złożonym mechanizmie przestępczego działania. Stąd zasadniczą część pracy stanowi opis jakościowych cech zaobserwowanych zjawisk, niezależnie od tego, czy w badanym materiale występują one często, czy sporadycznie.

Badaniom poddano **akta 137 postępowań** karnych. Zasięg terytorialny badań objął sprawy z sądów i prokuratur działających **na terenie 11 województw**: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Zakres czasowy badań objął także sprawy dotyczące przestępstw popełnionych jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, związanych z programami przedakcesyjnymi. W zbadanym materiale znalazły się 3 takie przypadki. Pozostałe 134 sprawy dotyczyły zdarzeń do których doszło po 01 maja 2004 roku.

Sprawy do zbadania dobrano posługując się doborem grupowym jednostopniowym. **Strukturę zbadanych spraw i sposób ich doboru** szczegółowo przedstawiono w rozdziale 2, zaś listę ich sygnatur zawiera aneks do niniejszej pracy.

1. Wybrane zagadnienia prawne dotyczące pomocy finansowej z środków Unii Europejskiej

Niniejsza praca poświęcona jest zagadnieniom kryminalistycznym. Kwestie prawne zostały świadomie zredukowane do niezbędnego minimum. W ramach tego minimum celowe jest jednak krótkie wprowadzenie, zarysowujące zasady przyznawania pomocy finansowej z środków Unii Europejskiej i obowiązujące przy tym procedury. Mają one znaczenie dla poruszanego tematu, gdyż warunkują możliwości popełnienia oszustwa. Wprawdzie pomysłowość sprawców jest bogata, ale tryb udzielania pomocy finansowej „kanalizuje” ją, determinując zbiór okoliczności co do których dysponent środków może zostać wprowadzony błąd, a częściowo także zbiór środków, za pomocą których można go w błąd wprowadzić. Dlatego do właściwego zrozumienia sposobów oszustwa, omawianych w rozdziałach następnych, konieczna jest ogólna choćby znajomość procedur obowiązujących przy przyznawaniu i rozliczaniu pomocy.

1.1. Wprowadzenie

Tryb przyznawania subsydiów poszczególnych rodzajów określają bardzo liczne akty prawne różnej rangi, zarówno unijne jak krajowe. Ponadto uwzględnić trzeba dokumenty programowe, oraz różnego rodzaju akty o nie całkiem jasnym charakterze, jak wytyczne, regulaminy konkursów, podręczniki procedur i wzory wniosków oraz umów. Szczegółową regulację wdrażania pomocy pozostawiono państwom członkowskim, toteż w każdym państwie procedury są inne. Ich charakterystyka byłaby tematem na całą serię monografii, a pobieżne nawet omówienie przekraczałoby założone ramy niniejszej pracy.

Dlatego też w dalszej części niniejszego rozdziału podano jedynie podstawowe informacje, koncentrując uwagę na tych rozwiązaniach prawnych, które bezpośrednio wpływają na sposób popełniania oszustw. Ograniczono się przy tym do przepisów wspólnych dla poszczególnych rodzajów instrumentów wsparcia, zaś jeżeli wspólnych przepisów nie ma, syntetycznie omówiono stosowane modele i procedury. Świadomie pominięto zagadnienia indyferentne dla sposobów popełniania przestępstw, chyba że są one konieczne do zrozumienia ogólnych zasad udzielania wsparcia z funduszy unijnych.

W pracy całkowicie pominięto dystrybucję pomocy skierowanej wyłącznie do jednostek sektora publicznego – podmiotów państwowych i samorządowych. Z doświadczeń innych krajów wiadomo, że zdarzają się przypadki wyłudzenia unijnych środków na rzecz takich jednostek i zapewne podobne przestępstwa występują także w Polsce, ale w świetle dostępnej wiedzy, są one rzadkością. W aktach zbadanych spraw nie napotkano ani jednego takiego przypadku¹. W

¹ Można przypuszczać, że wynika to z braku motywacji do popełniania przestępstw tego typu. W przypadku jednostek sektora publicznego, uzyskanie subsydiów nie wiąże się z bezpośrednimi korzyściami dla osób kierujących takimi podmiotami, toteż osoby te nie są skłonne do ryzykowania ewentualnej odpowiedzialności karnej.

związku z powyższym, ograniczono się do omówienia stosowanych w Polsce instrumentów wsparcia dostępnych dla podmiotów niepublicznych.

1.2. Zagadnienia pojęciowe

W aktach prawnych Unii Europejskiej stosowanych jest wiele pojęć zdefiniowanych w sposób znacznie odbiegający od ich znaczenia w języku naturalnym². Zdarza się, że te same pojęcia mają także definicje legalne w polskich aktach normatywnych, nie zawsze zgodne z definicjami unijnymi. Cechą terminów występujących w prawie unijnym jest ich autonomiczność względem aparatury pojęciowej systemów prawnych państw członkowskich³. Dla celów niniejszej pracy zagadnienie to ma znaczenie marginalne, ale sygnalizowane jest dlatego, że daje o sobie znać w odniesieniu do pojęcia dotacji.

1.2.1. Pojęcie dotacji a dofinansowanie ze środków UE

Bezzwrotne wsparcie pieniężne udzielane z środków Unii Europejskiej nazywa się zwykle **dotacją**, lub, rzadziej, subwencją. Takie nazewnictwo spotykane jest zarówno w języku potocznym, jak w literaturze, dokumentach urzędowych oraz niektórych aktach prawnych. Formalnie rzecz biorąc, nie zawsze jest to poprawne.

W obowiązujących w Polsce aktach normatywnych, mimo braku definicji legalnej, pojęcie **subwencji** stosowane jest w odniesieniu do jednej z form finansowania z budżetu państwa jednostek samorządu terytorialnego (art. 112 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴, **zwanej dalej u.f.p.**) i partii politycznych (art. 28 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych*⁵), a nie pojawia się w aktach prawnych dotyczących pomocy udzielanej z funduszy Unii Europejskiej.

Natomiast pojęcie **dotacji** ma swoją definicję legalną, która w okresie wchodzącym w zakres zainteresowania niniejszej pracy była kilkakrotnie zmieniana. Według definicji obowiązującej pod rządami Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych*⁶ **zwanej dalej u.f.p. 1998**, dotacje dzieliły się na „celowe”, „podmiotowe” i „przedmiotowe” oraz „dotacje na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe” i „dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnej ustawie”. Dotacjami celowymi były „podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki budżetu państwa” przeznaczone na cele wymienione w art. 69 ust. 4 pkt 1 u.f.p.1998. Dotacje podmiotowe stanowiły „dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu”, a przedmiotowe „dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych” (art. 69 ust. 4 pkt 2 i 3 u.f.p. 1998). Dotacja celowa mogła zostać „udzielona przedsiębiorcy, w przypadku dokonywania przez przedsiębiorcę nowej inwestycji, na zasadach określonych w przepisach o finansowym wspieraniu inwestycji” (art. 76 a u.f.p. 1998).

W Ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*⁷, **zwanej dalej u.f.p. 2005**, która weszła w życie 01 stycznia 2006 roku, w przytoczonych powyżej definicjach wprowadzono jedynie drobne zmiany. Jak stanowił § 3 i § 4 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. *w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych*⁸,

² Niekiedy powstają w ten sposób istne dziwolągi językowe, jak wzmiankowany dalej „beneficjent końcowy”.

³ Por. J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II. Wolters 2014, s. 31.

⁴ Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

⁵ T. j. Dz. U. 2011 Nr 155 poz. 924.

⁶ T. j. Dz. U. 2003 Nr 15 poz. 148.

⁷ Dz. U. 2005 Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.

⁸ Dz. U. 2007 Nr 175, poz. 1232 z późn. zm.

instytucje inne niż państwowe jednostki budżetowe otrzymywały środki publiczne na realizację programów operacyjnych w formie dotacji rozwojowej, a umowa o dofinansowanie stanowiła jednocześnie w przypadku przekazywania środków dotacji rozwojowej umowę dotacji.

Natomiast od dnia wejścia w życie Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, obowiązującej od 01 stycznia 2010 roku, dotacje to „*podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych*” (art. 126 u.f.p.). Cele na które mogą być przeznaczane dotacje celowe zostały wymienione w art. 127 tejże ustawy. Stanowi on między innymi, że dotacjami celowymi są środki przeznaczone na „*współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich*” (art. 127 ust. 2 pkt 5 u.f.p.). Przekazywane w ramach realizacji tych programów płatności z środków unijnych nie są dotacjami, ale „*wydatkami związanymi z realizacją programów i projektów*” o których mowa w art. 184 ust. 1 cytowanej ustawy. Jednakże różnica sprowadza się w zasadzie jedynie do nazwy, gdyż jak stanowi ust. 2 tego przepisu, stosuje się do nich „*odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa*”.

Jak wynika z powyższego, do końca roku 2009 nazywanie dofinansowania z środków unijnych dotacją było prawidłowe. Od roku 2010, dotacją jest już tylko komponent tego dofinansowania pochodzący z budżetu państwa. Sytuację komplikuje fakt, iż pojęcie dotacji stosowane jest polskiej wersji językowej wielu aktów prawa unijnego. Między innymi w art. 66 i 67 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. *ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006⁹, zwanego dalej rozporządzeniem 1303/2013 lub rozp. 1303/2013*, które weszło z życia 21 grudnia 2013 roku, wprost mowa jest o tym, że wsparcie udzielane z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych przyjmuje między innymi formę dotacji (ang. *grants*, franc. *subventions*, niem. *Zuschüssen*). Zachodzi zatem niespójność między nazewnictwem stosowanym w przepisach polskich i w polskiej wersji przepisów unijnych – daje o sobie znać wspomniana wyżej zasada autonomii terminologicznej prawa unijnego.

By określić czy ma to jakiegokolwiek znaczenie dla celów niniejszej pracy, trzeba odnieść się do **pojęcia dotacji**, zawartego w treści **art. 297 § 1 k.k.** W doktrynie dominuje pogląd, że na gruncie tego przepisu dotację należy rozumieć szeroko, jako każde bezzwrotne świadczenie z środków publicznych przyznawane na realizację określonego celu¹⁰. Przy takim ujęciu, zmiany ustaw o finansach publicznych nie mają znaczenia i nie ma żadnych przeszkód, aby na gruncie kryminalistycznym stosować pojęcie dotacji w znaczeniu potocznym. Jednakże nawet gdyby pozostać przy potocznym znaczeniu, niektóre z bezzwrotnych świadczeń finansowanych z środków unijnych raczej nie mieściłyby się w jego zakresie. Chodzi w szczególności o płatności bezpośrednie wypłacane w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, które nie są przyznawane na żaden konkretny cel. W orzecznictwie przyjmuje się, że w rozumieniu Kodeksu karnego nie są one dotacjami, ale „*podobnym świadczeniem pieniężnym na określony cel*”

⁹ Dz. Urz. UE. L. 347 z dnia 20.12.2013, s. 320.

¹⁰ Por. R. Zawłocki (red.) *Prawo karne gospodarcze. System Prawa Handlowego. Tom 10*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 427 i powołana tam literatura.

gospodarczy” o którym mowa w art. 297 § 1 k.k.¹¹ – pomimo, że ich cel gospodarczy można określić co najwyżej bardzo ogólnie, jako poprawę sytuacji majątkowej producentów rolnych.

Dlatego biorąc pod uwagę komplikacje związane z występowaniem w różnych aktach prawnych nie całkiem spójnej nomenklatury, dla zachowania pełnej poprawności terminologicznej i uniknięcia wątpliwości, czy dane świadczenie spełnia definicję **dotacji, w niniejszej pracy unika się stosowania tej nazwy**, chyba że pojawia się ona wprost w cytowanych przepisach. Ilekroć dalej będzie mowa o środkach bezzwrotnego wsparcia ujmowanych ogólnie, nazywane będą **subsydiami**.

1.2.2. Definicje innych pojęć

Objaśnienia wymagają niektóre z pojęć zdefiniowanych w omawianych dalej aktach prawnych, a mianowicie:

Wspólna Polityka Rolna – najstarsza z tak zwanych ”polityk wspólnotowych” (później – „unijnych”). Można ją określić jako ogół działalności Unii Europejskiej (a poprzednio Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) ukierunkowanej na wywieranie wpływu na sytuację rolników oraz sterowanie rynkiem artykułów rolnych na obszarze Unii Europejskiej. Jej źródłem były postanowienia zawarte w art. 39 – 43 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, zawartego w Rzymie dnia 25 marca 1957 roku (w wersji pierwotnej). Obecnie podstawą prawną prowadzenia wspólnej polityki rolnej są art. 38-43 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Jednym z instrumentów wspólnej polityki rolnej były subsydia wypłacane przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) istniejący w latach 1964-2007. W 2007 roku EFOGR został zastąpiony przez dwa nowe fundusze - Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej.

Fundusze strukturalne - fundusze w których gromadzone są środki pieniężne przeznaczone na realizację polityki strukturalnej Unii Europejskiej, zwanej także polityką regionalną albo Polityką Spójności. Do 2007 roku zaliczały się do nich: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) - Sekcja Orientacji oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR) (art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. *ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych*¹² **zwanego dalej rozporządzeniem 1260/1999 lub rozp. 1260/1999**).

Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR) w 2007 został zastąpiony przez Europejski Fundusz Rybacki, który jednakże nie zalicza się do funduszy strukturalnych, ale do instrumentów wspólnej polityki rybołówstwa. Fundusz Spójności nie jest funduszem strukturalnym, ale dotyczące go zasady są na tyle podobne, że najczęściej bywa traktowany jako quasi-fundusz strukturalny. W roku 2013, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Funduszu Morski i Rybacki (EFMR), zostały łącznie objęte nazwą **europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI)** (art. 1 rozp. 1303/2013).

Program operacyjny – pojęcie, które w okresie będącym przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy miało kilka definicji legalnych, różniących się tylko redakcją. Według definicji obowiązującej w latach 2007-2013, był to „dokument przedłożony przez państwo członkowskie i przyjęty przez Komisję, określający strategię rozwoju wraz ze spójnym zestawem priorytetów,

¹¹ Post. Sądu Najwyższego z dnia 19.05.2011 r., sygn. akt I KZP 3/11, opubl. Biuletyn Prawa Karnego nr 3/11.

¹² Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999 z późn. zm.

które mają być osiągnięte z pomocą funduszu lub, w przypadku celu Konwergencja, z pomocą Funduszu Spójności i EFRR” (art. 2 pkt. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999¹³, zwanego dalej **rozporządzeniem 1083/2006** lub **rozp. 1083/2006**).

Projekt – definicje legalne projektu się zmieniały, ale ich sens pozostawał taki sam. Najprościej mówiąc, projektem jest każde wyodrębnione przedsięwzięcie współfinansowane z funduszy unijnych.

Według aktualnej definicji legalnej sformułowanej w art. 2 pkt 18 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁴ **zwanej dalej u.z.r.p.**, projektem jest „przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego”.

Nieprawidłowość – każde zachowanie naruszające prawo, które może spowodować nieuzasadniony wydatek z budżetu Unii Europejskiej. Nie ma znaczenia czy zachowanie to jest umyślne, czy nie – nieprawidłowościami są także wszelkiego rodzaju pomyłki. Definicje legalne nieprawidłowości w poszczególnych aktach różnią się tylko redakcją:

- 1) *"nieprawidłowość": jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego."* (art. 2 pkt 7 rozp. 1083/2006)
- 2) *"nieprawidłowość" oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem* (art. 2 pkt 36 rozp. 1303/2013)

Rozporządzeniem 1303/2013 dodano kategorię **nieprawidłowości systemowych**, czyli nieprawidłowości co do których zachodzi znaczne niebezpieczeństwo ich powtarzalności:

"nieprawidłowość systemowa" oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będącą konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegającą na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy (art. 2 pkt 38 rozporządzenia 1303/2013)

W związku z powyższym, w art. 2 pkt 14 u.z.r.p. „zwykłe” nieprawidłowości zostały nazwane **nieprawidłowościami indywidualnymi**.

Nieprawidłowości nie należy mylić z **nadużyciem finansowym**, o którym mowa w *Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, sporządzonej w Brukseli dnia 26

¹³ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. 2014 poz. 1146.

lipca 1995 r.¹⁵ **zwanej dalej Konwencją**. W rozumieniu Konwencji, „*nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich polegają na:*

- a) *w odniesieniu do wydatków, jakimkolwiek umyślnym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:*
- *wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez, Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,*
 - *nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,*
 - *niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;*
- b) *w odniesieniu do przychodów, jakimkolwiek umyślnym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:*
- *wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez, lub w imieniu, Wspólnot Europejskich,*
 - *nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,*
 - *niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu” (art. 1 ust. 1 Konwencji).*

Jak widać, Konwencja dotyczy zachowań umyślnych, które wszystkie strony mają obowiązek traktować w swoich systemach prawnych jako przestępstwa. W polskim tekście Konwencji przyjęto wobec nich eufemistyczne określenie „nadużyć finansowych”. W tekście angielskim znajduje się w tym miejscu *fraud*, francuskim *fraude*, niemieckim *Betrug*, czyli w każdym z tych języków mowa jest wprost o oszustwie.

Instytucja Zarządzająca – jest to instytucja odpowiadająca w danym państwie członkowskim za realizację co najmniej jednego programu operacyjnego.

W Polsce według definicji legalnej oznacza „*właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego*” (art. 5 pkt 2 u.z.p.p.r.).

Instytucja Pośrednicząca - podmiot, na który Instytucja Zarządzająca przeniosła część zadań i kompetencji związanych z realizacją programu operacyjnego.

W Polsce, według ostatniej definicji legalnej jest to „*podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją zarządzającą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego*” (art. 2 pkt 9 u.z.r.p.).

Instytucja Wdrażająca – nazwa występująca tylko w polskich aktach prawnych, w rozumieniu unijnym oznacza „*instytucję pośredniczącą drugiego stopnia*”. Według najnowszej definicji legalnej jest to „*podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją pośredniczącą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego*”; (art. 2 pkt 10 u.z.r.p.)

¹⁵ Dz. U. 2009 Nr 208, poz. 1603.

Beneficjent – osoba fizyczna lub prawna, albo podmiot nieposiadający osobowości prawnej, ale mający zdolność prawną, korzystający z dofinansowania ze środków unijnych. Ponieważ instytucje zajmujące się przyznawaniem i rozliczaniem pomocy same również są jej beneficjentami, gdyż także korzystają z dofinansowania, zakres znaczeniowy tego pojęcia jest szerszy od stosowanego w języku naturalnym.

W aktach prawnych i dokumentach programowych stosowane jest też mylące pojęcie **beneficjenta końcowego**, którego legalne znaczenie jest zupełnie sprzeczne ze znaczeniem w języku naturalnym. „Beneficjentami końcowymi są instytucje, które przyznają pomoc” (art. 9 lit. 1 rozporządzenia nr 1260/1999). Najbliższym intuicyjnemu rozumieniu jest pojęcie **beneficjenta ostatecznego**, lub **ostatecznego odbiorcy**. „Ostateczny odbiorca” oznacza osobę prawną lub fizyczną, która otrzymuje wsparcie finansowe z instrumentu finansowego (art. 2 pkt 12 rozporządzenia 1303/2013).

W niniejszej pracy, pojęcie „beneficjent” stosowane jest zgodnie z jego potocznym znaczeniem. Oznacza osobę fizyczną lub prawną albo jednostkę organizacyjną mającą zdolność prawną, na rzecz której wypłacane jest wsparcie. Jest to rozumienie węższe od stosowanego w przytoczonych aktach normatywnych i odpowiada pojęciu „beneficjenta ostatecznego” lub „ostatecznego odbiorcy”. Za wyborem znaczenia występującego w języku naturalnym przemawia względ na zwięzłość i komunikatywność tekstu. Nazwa „beneficjent ostateczny” jest mało intuicyjna, a jej konsekwentne stosowanie raczej zaciemniałoby treść, niż dodawało precyzji.

1.3. Modele udzielania pomocy finansowej z środków Unii Europejskiej

Pomoc finansowa udzielana z środków Unii Europejskiej może mieć postać **nisko oprocentowanych kredytów**, albo **bezzwrotnego wsparcia**. Ten drugi rodzaj pomocy ma jak dotychczas donioślejsze znaczenie. Instrumenty bezzwrotnego wsparcia finansowego polegają albo na **wypłacaniu ustalonej kwoty pieniężnej** podmiotom które spełniają określone warunki i złożą poprawny formalnie wniosek, albo na zawieraniu z podmiotami wyłoniionymi w drodze odpowiedniej procedury, umów o **dofinansowanie wykonania projektu**. Określona część wydatków poniesionych na realizację projektu jest wówczas pokrywana przez Unię Europejską¹⁶.

W pierwszym przypadku, pomoc ma postać okresowych świadczeń wyliczanych na podstawie przewidzianych przepisami współczynników (np. płatności bezpośrednio dla rolników) albo jednorazowych premii, wypłacanych wszystkim beneficjentom w jednakowej wysokości (np. premie wypłacane młodym rolnikom rozpoczynającym samodzielne prowadzenie gospodarstwa). Pozyskanymi w ten sposób środkami beneficjenci mogą dysponować w sposób dowolny, nie są one przeznaczone na żaden szczególny cel. Jednakże skorzystanie z tej formy pomocy może się wiązać z przyjęciem pewnych zobowiązań (np. prowadzenia gospodarstwa rolnego przez następne 5 lat).

W drugim przypadku, pomoc polega na wypłacaniu beneficjentowi kwoty odpowiadającej określonej procentowo części kosztów poniesionych na realizację projektu, ale dopiero po jego zakończeniu, bądź też po zakończeniu określonego etapu projektu. Zatem beneficjent musi najpierw w całości pokryć koszty z środków własnych, a następnie się z nich rozliczyć. Dopuszczalne jest także wypłacenie części środków z góry, w formie zaliczki, w jednej lub

¹⁶ W art. 66 rozporządzenia 1303/2013, określono iż wsparcie z EFSI może mieć formę „dotacji, nagród, pomocy zwrotnej i instrumentów finansowych, bądź też ich kombinacji”, zaś zgodnie z art. 67 ust. 1 tegoż rozporządzenia, dotacje i pomoc zwrotna mogą mieć formę zwrotu kosztów kwalifikowalnych, standardowych stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych nieprzekraczających 100.000 euro lub finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe, obliczonego przez zastosowanie wartości procentowej do jednej lub kilku kategorii kosztów.

kilku transzach. Zaliczkę tę beneficjent musi rozliczyć, a wydać ją może tylko na realizację umówionego projektu, w sposób określony w umowie.

Stosowane w Polsce w latach 2001-2014 procedury przyznawania wsparcia finansowego z środków unijnych różniły się wieloma szczegółami, ale biorąc pod uwagę ogólny algorytm postępowania, sprowadzały się w zasadzie do **dwóch modeli**.

W przypadkach w których kwota należna beneficjentowi była z góry sztywno określona, bądź też wyliczana w oparciu o ściśle określone parametry, proces przyznawania pomocy składał się z jednego tylko etapu - podmiot ubiegający się o wsparcie składał wniosek we właściwej instytucji, który podlegał ocenie pod względem jego formalnej poprawności oraz spełniania przez wnioskodawcę warunków uprawniających do otrzymania pomocy. Jeżeli przeszedł ocenę pomyślnie, wydawano decyzję lub zawierano umowę z beneficjentem, i wypłacano odpowiednią kwotę. Nie było konkursów, wsparcie otrzymywali wszyscy wnioskodawcy którzy spełniali warunki (np. płatności bezpośrednie), albo też udzielano go do wyczerpania środków, wtedy decydowała kolejność złożenia wniosków prawidłowo wypełnionych (np. premie dla młodych rolników) – przy czym procedura zawsze pozwalała co najmniej raz poprawiać złożony wniosek.

W przypadku dofinansowania realizacji projektu, algorytm postępowania był znacznie bardziej rozbudowany. Ogólnie rzecz biorąc, możliwe były trzy tryby wyboru projektów do dofinansowania:

- 1) indywidualny tryb wyboru,
- 2) systemowy tryb wyboru,
- 3) konkursowy tryb wyboru¹⁷.

Tryb indywidualny dotyczył projektów o strategicznym znaczeniu, ważnych dla rozwoju całego kraju lub co najmniej regionu (głównie chodziło o duże inwestycje infrastrukturalne). Tryb systemowy stosowany był do wyboru projektów dotyczących zadań publicznych, realizowanych przez jednostki sektora publicznego. Instytucje te składały wnioski które podlegały ocenie, ale procedura nie miała charakteru konkursu, gdyż poszczególne instytucje nie miały konkurentów. W takim trybie wybierano np. projekty z zakresu ochrony zdrowia, oraz realizowane przez urzędy pracy projekty skierowane do osób bezrobotnych¹⁸. Te dwa tryby przyznawania dofinansowania nie będą dalej omawiane.

Istotny dla zrozumienia zagadnień poruszanych w niniejszej pracy jest **konkursowy tryb przyznawania subsydiów**. Właściwe instytucje (Zarządzająca bądź Pośrednicząca/Wdrażająca) ogłaszały konkurs i publikowały jego regulamin. Podmiot ubiegający się o dofinansowanie składał wniosek, który przechodził ocenę formalną i merytoryczną. Ocena merytoryczna mogła być bardziej lub mniej rozbudowana, niekiedy jej przeprowadzenie było dzielone pomiędzy dwie instytucje bądź wymagało udziału zewnętrznych ekspertów. O przyznaniu dofinansowania decydowała albo kolejność złożenia wniosków prawidłowo wypełnionych, albo miejsce na liście rankingowej, zależne od ilości punktów przyznanych projektowi. Niektóre procedury wymagały zatwierdzenia list rankingowych przez określony organ (np. ministra) i umożliwiały temuż organowi dokonywanie zmian na liście rankingowej. W każdym przypadku pomoc była przyznawana do wyczerpania dostępnych środków.

¹⁷ D. Kamiński, *Podstawy wsparcia wspólnoty, zasady nadzoru i kontroli nad wydatkowaniem środków, instytucje kontrolne krajowe i wspólnotowe* [w:] K. Wiciak (red.), *Wybrane problemy ...*, s. 20-21.

¹⁸ Tamże, s. 21.

Po zakwalifikowaniu projektu do udzielenia wsparcia, zawierano **umowę z beneficjentem**. Umowa ta miała charakter adhezyjny – spisywana była na podstawie ustalonego wzoru, beneficjent nie mógł negocjować jej warunków.

Następnie, jeżeli dany instrument przewidywał udzielenie zaliczki, lub jeśli udzielenie zaliczki dopuszczała i właściwa instytucja tak zdecydowała, na wniosek beneficjenta wypłacano transzę zaliczkową, lub kilka takich transz.

Po zakończeniu realizacji projektu (lub danego etapu realizacji – zwykle możliwy był podział na etapy) beneficjent składał **wniosek o płatność** i **sprawozdanie końcowe**, rozliczając się z poniesionych wydatków. Wniosek przechodził weryfikację pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym, przy czym ten ostatni etap niekiedy podzielony był na ocenę techniczną i finansową. Jeżeli przeszedł ją pomyślnie, dokonywano płatności końcowej. W przypadku podziału realizacji na etapy, beneficjent składał osobny wniosek o płatność po zrealizowaniu każdego etapu, a sprawozdanie końcowe po zakończeniu całego projektu.

Jak łatwo zauważyć, procedura miała swoisty charakter, ani administracyjny, ani cywilny. Składając wniosek o dofinansowanie, wnioskodawca musiał podporządkować się zarówno przepisom prawa powszechnie obowiązującego, jak wewnętrznym regulacjom instytucji zaangażowanych w proces oceny wniosku i zatwierdzania projektu. Z chwilą podpisania umowy, źródłem obowiązków beneficjenta stawała się ta właśnie umowa – a więc kontrakt cywilny – która jednak w swojej treści zawierała odesłanie do przepisów prawa oraz aktów wewnętrznych.

1.4. Dotacje (granty) Komisji Europejskiej

Część pomocy finansowej z funduszy Unii Europejskiej dystrybuowana jest bezpośrednio przez Komisję Europejską. W omawianym w niniejszej pracy zakresie czasowym jej udzielanie regulowało rozporządzenie Rady (WE, EUROATOM) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich¹⁹, które weszło w życie 01 stycznia 2003 roku, a uchylone zostało z dniem 01 stycznia 2013 roku, **zwane dalej rozporządzeniem 1605/2002** lub **rozp. 1605/2012**. Zastąpiło je obowiązujące obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002²⁰, **zwane dalej rozporządzeniem 966/2012** lub **rozp. 966/2012**.

Przepisy wymienionych rozporządzeń dotyczą tylko tej części pomocy finansowej z budżetu Unii Europejskiej, która udzielana jest w sposób scentralizowany przez Komisję Europejską lub instytucje na które Komisja delegowała swoje kompetencje w tym zakresie. W ten sposób rozdysponowywanych jest około 25% środków pomocowych²¹. W ramach podziału zarządzania, przyznawaniem i obsługą pozostałych 75%²² zajmują się państwa członkowskie (art. 58 ust. 1 lit. b rozp. 966/2012, a poprzednio art. 53b rozp. 1605/2002) i do tych środków nie stosuje się przepisów o dotacjach zawartych w rozporządzeniach budżetowych (art. 121 ust. 2 lit. e rozp. 966/2012, a poprzednio art. 108 pkt 2 lit. e rozp. 1605/2002).

Dotacje przyznawane przez **KE** mogą mieć następujące **formy**:

- 1) zwrot określonej części faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowalnych,

¹⁹ Dz. Urz. WE L 248 z 26.09.2002, s. 1.

²⁰ Dz. Urz. UE L 298 z 25.10.2002, s. 1.

²¹ http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index_pl.htm [dostęp 20.03.2015 r.]

²² Wcześniej było to nawet 80%, por. Sz. Fazakas, *Wykonanie budżetu Unii europejskiej – obowiązki a rzeczywistość*, Kontrola Państwowa, 2007, nr specjalny (1), s. 11.

- 2) płatność ryczałtowa,
- 3) zwrot na podstawie kosztów jednostkowych,
- 4) finansowanie według stawki ryczałtowanej,
- 5) kombinacja wszystkich czterech form (art. 123 ust. 1 rozp. 966/2012, a poprzednio art. 108a ust. 1 rozp. 1605/2002).

Dofinansowanie przyznawane jest w formie decyzji lub umowy, której zawarcie jest poprzedzone postępowaniem konkursowym zainicjowanym złożeniem wniosków przez zainteresowane podmioty, w którym wnioski te są poddawane ocenie według wcześniej określonych kryteriów (art. 131- 133 rozp. 966/2012, a poprzednio art. 114-116 rozp. 1605/2002).

Dotacje nie mogą być kumulowane, ani przyznawane z mocą wsteczną. Granty KE nie są skierowane do przedsiębiorców, gdyż, oprócz kilku wyjątków, nie mogą prowadzić do osiągnięcia dochodu przez beneficjenta,

1.5. Pomoc finansowa dla Polski w ramach polityki strukturalnej

1.5.1. Programy przedakcesyjne 2001-2004

Pierwsze formy pomocy z funduszy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a potem Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej były dostępne dla Polski już w latach dziewięćdziesiątych. Udostępnione zostały w ramach programu PHARE, zainicjowanego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej²³. Podstawą prawną na której opierały się wzajemne stosunki Polski i Wspólnot Europejskich był wówczas *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony*, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku²⁴, który wszedł w życie 1 lutego 1994 roku. Jednakże do roku 2000 udzielane wsparcie było skierowane przede wszystkim do podmiotów publicznych. Z tego powodu, a także biorąc pod uwagę upływ czasu powodujący dezaktualizację tej problematyki, zagadnienia dotyczące form pomocy realizowanej w latach dziewięćdziesiątych zostały pominięte²⁵.

Szerszy dostęp do subsydiów dla podmiotów prywatnych pojawił się wraz z programami przedakcesyjnymi SAPARD i Phare II. Korzystanie z dostępnych w ramach tych programów środków nadal nie było zjawiskiem masowym, ale ujawniono wówczas pierwsze przypadki oszustw. W toku przeprowadzonych badań aktowych natrafiono na dwie takie sprawy. Jeden przypadek dotyczył działania *Inwestycje w gospodarstwach rolnych* programu SAPARD, drugi Regionalnego Programu Wsparcia Małych i Średnich Przedsiębiorstw – Przedsiębiorczość w Polsce, Phare 2002 SSG, toteż dalsze omawianie form pomocy przedakcesyjnej zostało ograniczone do tych dwóch programów.

Podstawą prawną funkcjonowania programu Specjalnego Programu Akcesyjnego na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, zwanego dalej **SAPARD** było rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej

²³ Dz. Urz. UE. L 375 z dnia 23.12.1989, s. 11.

²⁴ Dz. U. 1994 Nr 11, poz. 38 z późn. zm.

²⁵ Na ten temat por. np. T. Hoffmann, *Wykorzystanie programów pomocowych i przedakcesyjnych Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej w Polsce w latach 1990-2001*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 58-154.

w okresie przedakcesyjnym²⁶. Rzecz jasna do dnia wstąpienia do Unii Europejskiej, to jest 01 maja 2004 roku, nie obowiązywało ono w Polsce. Do tego czasu program realizowano w oparciu o zawarte z Unią Europejską umowy międzynarodowe oraz polskie akty prawne. Najważniejszym z nich było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej²⁷, zwane dalej **rozp. ARiMR-SAPARD**.

Zgodnie z tymże rozporządzeniem, **Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zwana dalej ARiMR lub Agencją**, w ramach realizacji programu SAPARD mogła udzielać pomocy finansowej na tak zwane „działania” określone w tym programie.

Pomoc finansowa polegała na refundacji części lub całości kosztów kwalifikowalnych, w wysokości określonej procentowo w rozporządzeniu, jednakże nie wyższej od określonych kwotowo pułapów (§ 1 ust. 3 rozp. ARiMR-SAPARD).

Podstawę prawną programu **Phare** stanowiło przywołane wcześniej rozporządzenie EWG 3906/89 oraz Układ Europejski. Program ten składał się z wielu komponentów, będących właściwie odrębnymi programami. Przechodził też liczne transformacje. Jego szczegółowe omawianie jest zbędne, dla celów niniejszej pracy wystarczą podstawowe informacje dotyczące Regionalnego Programu Wsparcia Małych i Średnich Przedsiębiorstw – Przedsiębiorczość w Polsce, Phare 2002 SSG, **zwanego dalej Phare 2002 SSG**.

Jednostką odpowiedzialną za wdrażanie Phare 2002 SSG była Instytucja Kontraktująca, to jest **Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, zwana dalej PARP**. Wdrożenie tego komponentu programu zostało jej powierzone przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie umowy. PARP wykonywała swoje zadania przy pomocy Regionalnych Instytucji Finansujących, **zwanymi dalej RIF**. W tym celu zawierała umowy dotacji z Regionalnymi Instytucjami Finansującymi (dotacje globalne), które następnie udzielały dotacji beneficjentom końcowym - przedsiębiorcom²⁸. W każdym województwie działała jedna RIF.

PARP wydała *Wytyczne dla wnioskodawców Program Phare 2002 SSG – 2002/000-580.06.05 Regionalny Program Wsparcia Małych I Średnich Przedsiębiorstw - Przedsiębiorczość w Polsce, zwane dalej Wytycznymi dla wnioskodawców Phare 2002 SSG*. Zgodnie z wytycznymi, aby się zakwalifikować, wnioskodawca musiał być małym lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej*²⁹ i nie mógł wcześniej uzyskać w ramach innych programów pomocowych dotacji na realizację projektów, których dotyczył wniosek (pkt 2.2 Wytycznych dla wnioskodawców Phare 2002 SSG). Wnioski były oceniane przez RIF i regionalną Komisję Oceniającą pod kątem zgodności administracyjnej, spełniania przez wnioskodawców i działania kryteriów kwalifikacyjnych oraz jakości i efektywności ekonomicznej projektów (pkt 2.3 Wytycznych dla wnioskodawców Phare 2002 SSG). Po podjęciu i zatwierdzeniu przez wszystkie zaangażowane instytucje decyzji o przyznaniu dotacji, Beneficjent zawierał z RIF umowę, zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do Wytycznych.

²⁶ Dz. Urz. UE L 161 z dnia 26.06.1999, s. 11

²⁷ Dz. U. 2002, Nr 102, poz. 928 z późn. zm.

²⁸ Pkt 4.1-4.3 *Systemu Wdrażania Programu Spójność Społeczna i Gospodarcza, Wytyczne dla wnioskodawców Program Phare 2002 SSG – 2002/000-580.06.05 Regionalny Program Wsparcia Małych I Średnich Przedsiębiorstw - Przedsiębiorczość w Polsce*.

²⁹ Dz. U. 1999 Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

1.5.2. Programy operacyjne w Polsce w latach 2004-2006

Polska wstąpiła do Unii Europejskiej w momencie, w którym dobiegała już końca perspektywa finansowa na lata 2000-2006, dlatego pierwszy okres programowania był nietypowo krótki. Na poziomie prawa wspólnotowego obowiązywało wówczas pięć podstawowych rozporządzeń, dotyczących pomocy z funduszy strukturalnych. Były to:

- 1) rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia³⁰ zwane dalej **rozporządzeniem 1257/1999** lub **rozp. 1257/1999**,
- 2) rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych (cytowane wcześniej),
- 3) rozporządzenie Rady (WE) nr 1263/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem³¹,
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1783/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³², zwane dalej **rozporządzeniem 1783/1999** lub **rozp. 1783/1999**,
- 5) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego³³, zwane dalej **rozporządzeniem 1784/1999** lub **rozp. 1784/1999**.

Pomoc mogła być udzielana w formie: programów operacyjnych lub jednolitych dokumentów programowych, inicjatyw wspólnotowych oraz wsparcia dla pomocy technicznej i środków innowacyjnych (art. 9 lit. e rozp. 1260/1999). Ponieważ żaden z przypadków oszustwa będących przedmiotem przeprowadzonych badań nie dotyczył inicjatyw wspólnotowych ani pomocy technicznej, w dalszej części będzie mowa wyłącznie o pomocy udzielanej w ramach programów operacyjnych.

Opracowanie i wdrożenie programów operacyjnych pozostawiono państwom członkowskim. Na poziomie krajowym, podstawowym aktem prawnym była Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju³⁴, **zwana dalej u.n.p.r.** Programy operacyjne przyjmował w drodze rozporządzenia właściwy minister, mając na uwadze ustalenia negocjacji z Komisją Europejską (art. 17 ust. 5 u.n.p.r.).

Właściwy minister albo zarząd województwa, przygotowywali uzupełnienie programu uszczegółowiające system jego realizacji. Właściwy minister albo zarząd województwa załączał do uzupełnienia programu zasady kwalifikacji wydatków oraz zasady wyboru projektów w ramach działań. Uzupełnienie programu było przyjmowane w drodze rozporządzenia właściwego ministra albo w drodze uchwały zarządu województwa (art. 11 ust 1, 2, 5 u.n.p.r.).

Na podstawie uzupełnienia programu dokonywano wyboru projektów i zawierano umowy o dofinansowanie z beneficjentami. Dofinansowanie przyznawała Instytucja Zarządzająca, działająca w jej imieniu Instytucja Wdrażająca albo Instytucja Pośrednicząca (art. 26 ust. 2 i 3 u.n.p.r.) Jeżeli Instytucja Zarządzająca albo Instytucja Pośrednicząca była jednocześnie

³⁰ Dz. Urz. UE L 160 z dnia 26.06.1999, s. 80 z późn. zm.

³¹ Dz. Urz. UE L 161 z dnia 26.06.1999, s. 54 z późn. zm.

³² Dz. Urz. UE L 213 z dnia 13.08.1999, s. 1 z późn. zm.

³³ Dz. Urz. UE L 213 z dnia 13.08.1999, s. 4 z późn. zm.

³⁴ T. j. Dz. U. 2014, poz. 1448.

beneficjentem, dofinansowanie projektu przyznawano decyzją podjętą odpowiednio przez właściwego ministra, albo przez wojewodę (art. 11 ust. 6 i 7 u.n.p.r.).

Dofinansowanie polegało na zwrocie określonej w umowie albo decyzji części kwalifikowalnych wydatków poniesionych przez beneficjenta, lub na wypłacie beneficjentowi premii (art. 27 ust. 1 u.n.p.r.).

Pierwotnie, wzór wniosku o dofinansowanie realizacji projektu i tryb składania wniosku oraz wzór umowy o dofinansowanie określany był w formie rozporządzenia (art. 28 u.n.p.r. w brzmieniu obowiązującym do 05.09.2006 roku). Ponieważ system realizacji programów okazał się niewydolny, w dniu 6 grudnia 2005 roku Rada Ministrów przyjęła *Program Naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006*³⁵. Program przewidywał częściowe odformalizowanie procedur. W związku z tym, w dniu 06 września 2006 roku w życie weszła nowelizacja, wprowadzona Ustawą z dnia 13 lipca 2006 r. *o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw*³⁶. Odtąd wzór wniosku o dofinansowanie realizacji projektu oraz wzór umowy o dofinansowanie projektu i ich zmiany, były przygotowywane przez instytucję zarządzającą i publikowane na jej stronie internetowej. Komunikat o publikacji wzorów ogłaszany był w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (art. 28 ust. 4 u.n.p.r. w brzmieniu obowiązującym od 06.09.2006 r.). Zmiany programów operacyjnych nadal wprowadzano w drodze rozporządzenia.

W latach 2004-2006, w Polsce wdrażano 5 programów operacyjnych, dla których instytucją zarządzającą był Minister Rozwoju Regionalnego (do 31 października 2005 – Minister Gospodarki i Pracy):

- 1) Zintegrowany Programu Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006, **zwany dalej ZPORR**,
- 2) Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, **zwany dalej SPO RZL**,
- 3) Sektorowy Programu Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006, **zwany dalej SPO WKP**,
- 4) Sektorowy Program Operacyjny Transport 2004-2006,
- 5) Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2004-2006,

oraz 2 programy operacyjne, zarządzane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- 1) Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, **zwany dalej SPO ROL**,
- 2) Sektorowy Programu Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”.

Oprócz programów operacyjnych, realizowany był także Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, omówiony osobno, oraz Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, i 7 Programów Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III, zarządzanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego, które w niniejszej pracy pominięto, jako że żadna ze zbadanych spraw ich nie dotyczyła .

³⁵ Dokument opublikowany na : www.mir.gov.pl/aktualnosci/archiwum/Documents/3f535c8d0dde4638bb6c55ae943843f2progr_naprFE_zalaczniki061209.zip (dostęp 11.01.2015 r.)

³⁶ Dz. U. 2006 Nr 149, poz. 1074.

1.5.3. Programy operacyjne w Polsce w latach 2007-2013

Praktyką prawodawstwa Unii Europejskiej jest wydawanie nowych aktów normatywnych dla każdego okresu programowania. Na lata 2007-2013 wprowadzono pakiet rozporządzeń, w skład którego wchodziły:

- 1) rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (cytowane wcześniej),
- 2) rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999³⁷, zwane dalej **rozporządzeniem 1081/2006** lub **rozp. 1081/2006**,
- 3) rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)³⁸,
- 4) rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (cytowane wcześniej).

W zakresie zagadnień poruszanych w niniejszej pracy, nie wprowadzono nimi istotnych zmian. Zmiany zaszły natomiast na poziomie krajowym. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju została zastąpiona przez Ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁹, zwaną dalej **u.z.p.p.r.** która weszła w życie w dniu 26 grudnia 2006 roku. Ustawa ta wprowadziła istotne modyfikacje w trybie tworzenia programów operacyjnych. Odtąd projekty krajowych programów operacyjnych były przyjmowane przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, a następnie kierowane do Komisji Europejskiej (art. 19 ust. 4 u.z.p.p.r.). Po podjęciu przez Komisję Europejską decyzji zatwierdzającej krajowy program operacyjny, komunikat o zatwierdzeniu programu ogłaszano w „Monitorze Polskim”. Komunikat ten zawierał adres strony internetowej, na której Instytucja Zarządzająca zamieszczała treść krajowego programu operacyjnego oraz zmian do tego programu (art. 19 ust. 7 pkt 2 u.z.p.p.r.).

Projekty regionalnych programów operacyjnych przyjmowały zarządy województw w drodze uchwały, a następnie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przedkładał je Komisji Europejskiej. Po przyjęciu przez Komisję Europejską, komunikat o podjęciu decyzji zatwierdzającej był ogłaszany w „Monitorze Polskim”, a sam regionalny program operacyjny w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 20. ust. 1 do 3b u.z.p.p.r.).

Instytucją Zarządzającą krajowym programem operacyjnym był minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a regionalnym programem operacyjnym zarząd województwa (art. 25 pkt 1 u.z.p.p.r.).

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, mógł wydać wytyczne dotyczące programów operacyjnych w zakresie:

- 1) szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego,
- 2) prowadzenia negocjacji z Komisją Europejską programów operacyjnych i ich zmian,
- 3) trybu dokonywania wyboru projektów,

³⁷ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 12 z późn. zm.

³⁸ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19 z późn. zm.

³⁹ Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

- 4) kwalifikacji osób uczestniczących w wyborze projektów,
- 5) trybu dokonywania płatności i rozliczeń,
- 6) kwalifikowania wydatków w ramach programów operacyjnych (art. 35 ust. 3 u.z.p.p.r.)

Zasady organizacji konkursów i wyboru projektów były podobne jak pod rządami u.n.p.r. W procesie wyboru projektów do dofinansowania mogli uczestniczyć eksperci posiadający specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym (art. 31 ust. 1 u.z.p.p.r.).

W latach 2007-2013, w Polsce wdrażano 5 programów krajowych zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (od 27 listopada 2013 – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) :

- 1) Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- 2) Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, **zwany dalej PO IG,**
- 3) Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, **zwany dalej PO RPW**
- 4) Program Operacyjny Kapitał Ludzki, **zwany dalej PO KL,**
- 5) Program Operacyjny Pomoc Techniczna,

oraz 12 programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, w których Instytucją Zarządzającą również było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Ponadto wdrażano 2 programy krajowe dla których instytucją zarządzającą było Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- 1) Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, **zwany dalej PROW 2007-2013,**
- 2) Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”,

oraz 16 programów regionalnych zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw. Spośród nich wymienić trzeba :

- 1) Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, **zwany dalej RPO WD,**
- 2) Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, **zwany dalej MRPO,**
- 3) Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, **zwany dalej WRPO,**
- 4) Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, **zwany dalej RPO WZ,**

które są wzmiankowane w dalszej części pracy.

1.5.4. Programy operacyjne w Polsce 2014-2020

W czasie pisania niniejszej pracy wdrażanie programów zaplanowanych na lata 2014-2020 dopiero się rozpoczynało. Żadna ze zbadanych spraw karnych nie mogła ich dotyczyć. Ponieważ jednak obowiązywały już podstawowe akty prawne regulujące udzielanie wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2014-2020 (nie mają one zastosowania do dokończenia programów realizowanych w latach 2007-2013), zdecydowano się w skrócie przedstawić najważniejsze zmiany.

W skład pakietu rozporządzeń unijnych na lata 2014-2020 wchodzi:

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu "Europejska współpraca terytorialna"⁴⁰, **zwane dalej rozporządzeniem 1299/2013 lub rozp. 1299/2013**,
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006⁴¹, **zwane dalej rozporządzeniem 1300/2013 lub rozp. 1300/2013**,
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006⁴², **zwane dalej rozporządzeniem 1301/2013 lub rozp. 1301/2013**,
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (cytowane wcześniej),
- 5) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006⁴³, **zwane dalej rozporządzeniem 1304/2013 lub rozp. 1304/2013**.

Za przygotowanie i wdrażanie programów nadal odpowiadają państwa członkowskie. Każdy program obejmuje okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. (art. 4 ust. 4 i art. 26 pkt 1 i 2 rozporządzenia 1303/2013). Wymaganą treść programów określają art. 27–28 rozporządzenia 1303/2013.

Na poziomie krajowym, podstawowym aktem jest Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁴⁴ **zwana dalej u.z.r.p.** W ustawie programy operacyjne podzielono na krajowe i regionalne (art. 2 pkt 17 u.z.r.p.). Za koordynację realizacji programów operacyjnych odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 4 ust. 1 u.z.r.p.) który może wydawać wytyczne horyzontalne, dotyczące między innymi trybu dokonywania wyboru projektów i kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 u.z.r.p.).

Wobec wcześniejszych kontrowersji co do mocy obowiązującej wytycznych, tym razem wprost w ustawie zapisano, że wytyczne są skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych (art. 5 ust. 2 u.z.r.p.). Instytucja Zarządzająca krajowym albo regionalnym programem operacyjnym może wydawać wytyczne dotyczące kwestii szczegółowych dla danego programu operacyjnego, nazywane *wytycznymi programowymi*, które muszą być zgodne z wytycznymi horyzontalnymi (art. 7 ust. 1 u.z.r.p.).

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 259.

⁴¹ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 281.

⁴² Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289.

⁴³ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470.

⁴⁴ Dz. U. 2014, poz. 1146.

Instytucją Zarządzającą dla krajowych programów operacyjnych jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a dla regionalnych zarząd województwa. Instytucja Zarządzająca nadal może powierzyć większość swoich zadań Instytucji Pośredniczącej, a ta, za zgodą instytucji zarządzającej, przekazać je Instytucji Wdrażającej (art. 10 ust. 1 i 2 u.z.r.p.).

Nowością jest wprowadzenie elektronicznego systemu kontaktów między beneficjentami a instytucjami zaangażowanymi w realizację programu. Obowiązek wprowadzenia takiego systemu do dnia 31 grudnia 2015 roku nałożył art. 122 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013. W związku z tym, wniosek o płatność, wraz z wszystkimi niezbędnymi dokumentami, beneficjent składa za pomocą systemu teleinformatycznego, chyba że jest to niemożliwe z powodów technicznych (art. 19 u.z.r.p.).

Wybór projektów do dofinansowania może następować w trybie konkursowym lub pozakonkursowym, przy czym w trybie pozakonkursowym mogą być wybierane wyłącznie projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych⁴⁵, oraz projekty dotyczące realizacji zadań publicznych (art. 38 u.z.r.p.).

Zasady konkursów zmieniły się o tyle, że kolejność złożenia wniosków nie będzie już miała znaczenia (w poprzednich latach w niektórych konkursach udzielano dofinansowania według kolejności złożenia wniosków prawidłowo sporządzonych). W konkursach albo wybrane zostaną wszystkie projekty, które spełniły kryteria wyboru, albo projekty które spełniły kryteria wyboru i uzyskały wymaganą liczbę punktów. Jeżeli kwota przeznaczona na dofinansowanie nie wystarczy na objęcie dofinansowaniem wszystkich projektów spełniających kryteria, wybrane zostaną projekty które uzyskały największą liczbę punktów (art. 39 ust. 2 u.z.r.p.).

Podstawę udzielenia dofinansowania nadal stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu (art. 52 ust. 1 u.z.r.p.).

1.5.5. Środki unijne a przepisy o finansach publicznych

Obowiązująca w dniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych* stanowiła, że środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.f.p. 1998).

Ustawa nakładała obowiązek dokonywania wydatków publicznych „w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów” (art. 28 ust. 3 pkt 1 u.f.p. 1998). Stanowiła także, że przy wydatkowaniu środków przeznaczonych na realizację programów przedakcesyjnych oraz pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, stosowano odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa, przy czym szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczania tych środków, określała umowa zawarta z beneficjentem udzielanej pomocy (art. 30a i art. 30b ust. 1 u.f.p. 1998). Natomiast do rozliczenia środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych "Sekcja Gwarancji" stosowano odrębne przepisy (art. 30b ust. 1 zdanie drugie u.f.p. 1998).

W przypadku wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności niezgodnie z przeznaczeniem, bądź pobrania ich w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości, beneficjent musiał je zwrócić wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (art. 30d ust. 4 u.f.p. 1998).

⁴⁵ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to działania wymagające inwestycji w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych (art. 36 Rozporządzenia 1303/2013)

W latach 2006-2013 w życie weszły dwie kolejne ustawy o finansach publicznych. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*, (cytowana wcześniej, zwana u.f.p. 2005) zaczęła obowiązywać w dniu 01 stycznia 2006 roku .

Nowością było dodanie w ustawie Działu V, zatytułowanego „Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej”. Była to jednak zmiana głównie redakcyjna. Ustawa kontynuowała odpowiednie stosowanie zasad rozliczania określonych dla dotacji z budżetu państwa do wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programów przedakcesyjnych oraz pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (art. 202 u.f.p. 2005). Rozliczanie środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych "Seksja Gwarancji" nadal regulowały przepisy odrębne (art. 203 ust. 1 u.f.p. 2005).

Poważną zmianę wprowadzono natomiast nowelizacją do u.p.f. 2005, która weszła w życie 29 grudnia 2006 roku. Wówczas po raz pierwszy w ustawie określono minimalną treść umowy o przyznanie dotacji rozwojowej, do których to dotacji zaliczano w ówczesnym stanie prawnym każdą pomoc wypłacaną z funduszy UE, z wyjątkiem finansowania Wspólnej Polityki Rolnej (art. 202 u.f.p. 2005 w brzmieniu obowiązującym od 29.12.2006).

Zmieniono również tryb odzyskiwania środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur, albo pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Poprzednio musiały być one windykowane w drodze procesu cywilnego. Od 29 grudnia 2006 roku, decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin od którego nalicza się odsetki, określała w drodze decyzji Instytucja Zarządzająca, a egzekwowano ją w trybie egzekucji administracyjnej (art. 209 ust. 2 u.f.p. 2005 w brzmieniu obowiązującym od 29.12.2006).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (cytowana wcześniej, zwana u.f.p.), która weszła w życie w dniu 01 stycznia 2010 roku, niezmiennie zalicza środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej do środków publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej muszą być dokonywane „zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu” (art. 184 ust.1 u.f.p.). Ustawa określa obligatoryjne postanowienia umowy od dofinansowanie projektu⁴⁶.

W przypadku wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystania ich z naruszeniem procedur, pobrania środków nienależnych lub w nadmiernej wysokości, beneficjent nadal musi je zwrócić w wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (art. 207 ust. 1 u.f.p.). Dodano ustawowy termin na zwrot środków, wynoszący 14 dni od doręczenia wezwania (art. 207 ust. 8 u.f.p.). Jeżeli termin ten upłynie bezskutecznie, organ pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej lub Instytucji Pośredniczącej (ewentualnie Instytucji Wdrażającej, jeżeli została do tego upoważniona) wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i sposób jej zwrotu, a także termin, od którego nalicza się odsetki (art. 207 ust. 9 i 11 u.f.p.).

⁴⁶ Nowelizacją z dnia 11 lipca 2014 roku, która weszła w życie 13 września 2014 roku dodano punkt : „4a) zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy o zasadach realizacji programów, a w zakresie programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym - zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 134a pkt 6 ustawy o pomocy społecznej”.

1.6. Pomoc finansowa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

1.6.1. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006

Równoległe z SPO ROL, w latach 2004-2006 realizowany był w Polsce Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, zwany dalej **PROW 2004-2006**. Dotyczył tych samych obszarów gospodarki co SPO ROL i miał zbliżone cele, a tryb przyznawania pomocy wykazywał szereg podobieństw, ale podstawa prawna jego wdrażania była inna. Środki UE nie pochodziły z funduszy strukturalnych, ale z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Plan realizowany był w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a nie polityki strukturalnej.

Podstawę prawną realizacji PROW 2004-2006 stanowiła Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. *o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej*⁴⁷, **zwana dalej u.w.r.o.w.**

Pomoc mogła zostać udzielona na wniosek producenta rolnego lub grupy producentów rolnych (art. 5 ust. 1a u.w.r.o.w.). Przyznawano ją w trybie decyzji administracyjnej wydawanej przez kierownika jednostki organizacyjnej Agencji Płatniczej, to jest biura powiatowego ARiMR (art. 5 ust. 2 u.w.r.o.w.).

W latach 2007-2013 działania objęte PROW 2004-2006 zostały zintegrowane z działaniami będącymi kontynuacją SPO ROL w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013).

Plan przewidywał 9 tak zwanych „działań”, z których 3, to jest:

- 1) wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW),
- 2) wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt,
- 3) dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej,

wymagają przybliżenia, jako występujące w zbadanych sprawach.

1.6.1.1. Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Działanie ONW było instrumentem wsparcia finansowego gospodarstw rolnych, położonych na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne⁴⁸. Realizowane było w trybie określonym w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich*⁴⁹, **zwanym dalej rozp. ONW 2004**.

Pomoc udzielana była w postaci corocznych zryczałtowanych płatności do hektara użytków rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i pozostających w użytkowaniu rolniczym (§ 4 rozp. ONW 2004). Płatności przysługiwały tylko na działki rolne, które były użytkowane jako grunty orne, sady, łąki trwałe i pastwiska trwałe (§ 4 ust. 2 rozp. ONW 2004). Działalność na tych działkach musiała być prowadzona zgodnie z zasadami

⁴⁷ Dz. U. 2003 Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.

⁴⁸ PROW 2004-2006, pkt 9.5.3.

⁴⁹ Dz. U. 2004 Nr 73, poz. 657, z późn. zm.

zwykłej dobrej praktyki rolniczej, to jest spełniać wymagania określone w załączniku do rozporządzenia (§ 3 rozp. ONW 2004). Płatność przyznawał, w drodze decyzji administracyjnej, Kierownik Biura Powiatowego ARiMR (§ 6 rozp. ONW 2004).

1.6.1.2. Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt

Szczegółowy tryb przyznawania dofinansowania określało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich⁵⁰, zwane dalej rozp. rolnośrod. 2004.

Rolnicy mogli otrzymać zryczałtowane płatności za realizację maksymalnie trzech z siedmiu pakietów rolnośrodowiskowych. Beneficjenci, których gospodarstwa położone były w strefach priorytetowych, mogli wybrać każdy z siedmiu pakietów, pozostali mieli do wyboru tylko cztery pakiety (§ 6 rozp. rolnośrod. 2004).

Aby przystąpić do programu rolnośrodowiskowego, rolnik musiał przygotować i złożyć wniosek wraz z pięcioletnim planem działalności rolnośrodowiskowej, opracowanym przy udziale „podmiotu prowadzącego działalność w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania płatności rolnośrodowiskowej”, tj. doradcy (§ 4 ust. 1 rozp. rolnośrod. 2004). Był też zobowiązany do przestrzegania na obszarze całego gospodarstwa zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej, której wymagania zostały określone w załączniku do rozporządzenia, oraz obowiązków wynikających z programu rolnośrodowiskowego przez okres 5 lat (§2 rozp. rolnośrod. 2004).

Płatność wypłacana była corocznie. Przyznawał ją, w drodze decyzji administracyjnej, Kierownik Biura Powiatowego ARiMR (§ 11 rozp. rolnośrod. 2004).

1.6.1.3. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej

Szczegóły trybu przyznawania dofinansowania określało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE objętej planem rozwoju obszarów wiejskich⁵¹, zwane dalej rozp. d.g.r.

Pomoc mogła zostać przyznana producentowi rolnemu, wpisanemu do ewidencji producentów, na inwestycje należące do trzech grup:

- 1) wyposażenie gospodarstwa rolnego w płytę gnojową lub zbiorniki na gnojówkę i gnojownicę,
- 2) wyposażenie gospodarstwa w dojarękę, schładzalnik mleka lub ujęcie wody, albo przygotowaniu ścian i podłóg w pomieszczeniach do dojenia krów i przechowywania mleka do łatwiejszego czyszczenia, albo wyposażenie pomieszczeń do przechowywania mleka w umywalkę z podgrzewaczem wody,
- 3) dostosowanie wielkości i wyposażenia klatek dla kur do standardów UE (§3 i § 5 rozp. d.g.r.).

Płatność miała charakter ryczałtowy, wypłacano ją w dwóch ratach, po 50%. Pierwsza rata wypłacana była zaliczkowo, w terminie 60 dni od daty, w której decyzja o przyznaniu pomocy stała się ostateczna, druga po zrealizowaniu przedsięwzięcia, pod warunkiem że zostało ukończone w terminie (§ 9 rozp. d.g.r.).

⁵⁰ Dz. U. 2004 Nr 174, poz. 1809, z późn. zm.

⁵¹ Dz. U. 2005 Nr 17, poz. 142, z późn. zm.

1.6.2. Płatności bezpośrednie

System płatności bezpośrednich dla rolników, stanowiący najważniejszy instrument Wspólnej Polityki Rolnej, regulowany jest szeregiem aktów prawnych na szczeblu unijnym i krajowym, które wielokrotnie były zmieniane⁵². Podstawowe znaczenie miało cytowane wcześniej rozporządzenie 1782/2003, a następnie również już cytowane rozporządzenie 73/2009. Aktualnie materię tę regulują:

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008⁵³ **zwane dalej rozporządzeniem 1306/2013 lub rozp. 1306/2013**, które weszło w życie 20 grudnia 2013 roku, a stosowane jest od 01 stycznia 2014 roku,
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. *ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009*⁵⁴ które weszło w życie 20 grudnia 2013 roku, a w pełnym zakresie stosowane jest od 01 stycznia 2015 roku, **zwane dalej rozporządzeniem 1307/2013 lub rozp. 1307/2013**.

Część regulacji unijnych dotyczących płatności bezpośrednich w Polsce nie znajduje zastosowania. Jest to skutkiem funkcjonowania w Unii Europejskiej dwóch różnych systemów płatności : systemu płatności jednolitej (nazywanego angielskim skrótem SPS - Single Payment Scheme) oraz systemu jednolitej płatności obszarowej (nazywanego angielskim skrótem SAPS - Single Area Payment Scheme), które stosowane są rozłącznie. W Polsce funkcjonuje system jednolitej płatności obszarowej (SAPS), będący uproszczonym systemem płatności bezpośrednich⁵⁵. W systemie tym stawkę jednolitej płatności obszarowej oblicza się poprzez podzielenie rocznej „krajowej koperty finansowej”, określonej dla każdego państwa na podstawie historycznych danych, takich jak: plony referencyjne zbóż, powierzchnia upraw polowych i liczba hodowanych zwierząt, przez powierzchnię referencyjną, stanowiącą powierzchnię użytków rolnych danego państwa⁵⁶. System jednolitej płatności obszarowej może być stosowany tylko do 31 grudnia 2020 roku (art. 36 ust. 1 rozp. 1307/2013).

Pod rządami Ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. *o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru*, (cytowanej wcześniej, zwanej u.p.b.) która weszła w życie 01 maja 2004 roku, a uchylona została z dniem 27 lutego 2007 roku, w Polsce wypłacana była jednolita płatność obszarowa i płatności uzupełniające do powierzchni uprawy chmielu i innych roślin, określanych corocznie w rozporządzeniu Rady Ministrów (art. 2 ust. 3 i 5 u.p.b.).

⁵² Nawet samo wymienienie wszystkich aktów normatywnych które obowiązywały w latach 2004-2015 przekraczałoby założone ramy niniejszej pracy. Listę aktualnie obowiązujących aktów prawnych dotyczących płatności bezpośrednich można znaleźć w witrynie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pod, adresem: <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Legislacja-UE> (akty prawne UE) i <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie-w-latach-2015-2020/Legislacja-krajowa> (krajowe akty prawne) (dostęp dnia 26.01.2015 r.).

⁵³ Dz. Urz. UE. z dnia 20.12.2013 r. L 347 s. 549.

⁵⁴ Dz. Urz. UE. z dnia 20.12.2013 r. L 347 s. 608.

⁵⁵ <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie> (dostęp dnia 26.01.2015 r.).

⁵⁶ W Polsce powierzchnia ta wynosi 14 milionów hektarów, por. j.w.

Po wejściu w życie w dniu 27 lutego 2007 roku Ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o *płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*⁵⁷, zwanej dalej **u.p.r. 2007**, jako **płatności bezpośrednie** wypłacane były :

- 1) jednolita płatność obszarowa,
- 2) oddzielna płatność z tytułu owoców miękkich,
- 3) płatność do upraw roślin energetycznych⁵⁸ (art. 2 pkt 4 u.p.r.⁵⁹).

Ponadto wypłacana była **płatność uzupełniająca**⁶⁰ finansowana z budżetu krajowego, a także:

- 1) płatność cukrowa,
- 2) płatność do pomidorów,
- 3) pomoc do rzepaku,
- 4) pomoc do plantacji trwałych (art. 1 ust. 1-3 u.p.r. 2007).

Wszystkie **zbadane sprawy dotyczyły wyłudzenia jednolitej płatności obszarowej oraz przyznawanej łącznie z nią płatności uzupełniającej**, zatem inne płatności przyznawane w ramach systemów wsparcia bezpośredniego zostały dalej pominięte.

W okresie obowiązywania u.p.b. jednolita płatność obszarowa oraz płatność uzupełniająca przysługiwały producentowi rolnemu, posiadającemu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, które były utrzymywane przez cały rok kalendarzowy w którym wniosek został złożony w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Wysokość płatności obliczano jako iloczyn kwalifikującej się powierzchni i stawek obszarowych na dany rok (art. 2. ust. 1, 2, 4 u.p.b.).

Po wejściu w życie u.p.r. 2007 zachowano takie same warunki przyznawania dopłat jak pod rządami poprzedniej ustawy, z tym że zamiast „*producenta rolnego*” wprowadzono pojęcie „*rolnika*”, a zamiast utrzymywania „*w dobrej kulturze rolnej*” mowa jest o utrzymywaniu „*zgodnie z normami*”. Dodano wymóg nadania rolnikowi numeru identyfikacyjnego w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów. Ponadto doprecyzowano, że działki rolne o wymaganej powierzchni rolnik musi posiadać w dniu 31 maja roku w którym złożony został wniosek (art. 7 ust. 1 u.p.r. 2007).

W roku 2015 weszły w życie istotne zmiany w systemie płatności bezpośrednich, wprowadzone rozporządzeniem 1307/2013 i Ustawą z dnia 5 lutego 2015 r. o *płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*⁶¹, zwanej dalej **u.p.r. 2015** .

Tryb przyznawania płatności pozostał w kształcie zbliżonym do poprzednio obowiązującego, ale zaostrzono kryteria uprawiające do ich otrzymania. Dopłaty przysługują wyłącznie „*rolnikom aktywnym zawodowo*”. Płatności nie są przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, które zajmują się administracją portami lotniczymi, wodociągami, trwałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również świadczą usługi przewozu kolejowego lub usługi w zakresie obrotu nieruchomościami, chyba że udowodnią, że rolnictwo stanowi ich główną

⁵⁷ Dz. U. 2007 Nr 35, poz. 217 z późn. zm.

⁵⁸ Od roku 2010 płatność ta została zniesiona nowelizacją ustawy z dnia 17 lutego 2010 r. (Dz. U. 2010, nr 36, poz. 197, która weszła w życie w dniu 15 marca 2010 r.

⁵⁹ Ustawa była wielokrotnie nowelizowana, przy czym zmieniano numerację przepisów. Jeżeli nie wskazano inaczej, wszystkie odesłania odnoszą się do wersji pierwotnej.

⁶⁰ Do czasu wejścia w życie nowelizacji z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. 2013 Nr 311), to jest do dnia 14 marca 2013 r., zwana *uzupełniającą krajową płatnością bezpośrednią*.

⁶¹ Dz. U. 2015 poz. 1551 z późn. zm.

działalność gospodarczą, albo że łączne przychody z działalności rolniczej stanowią w ich przypadku co najmniej 1/3 wszystkich przychodów, a roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nie z działalności pozarolniczej (art. 9 ust. 2 rozp. 1307/2013). Wykluczenie to nie obejmuje jednak podmiotów, dla których roczna kwota płatności bezpośrednich nie przekracza 5 000 euro (art. 9 ust. 4 rozp. 1307/2013).

Druga daleko idąca zmiana, to wprowadzenie limitu kwotowego jednolitej płatności obszarowej na poziomie 150.000 euro rocznie na jednego rolnika. Część płatności przekraczająca tę kwotę jest zmniejszana o co najmniej 5% (art. 11 ust. 1 rozp. 1307/2013). W praktyce oznacza to, że od 2015 roku rolnicy prowadzący gospodarstwa o powierzchni przewyższającej 1400 hektarów otrzymują niższe dopłaty niż w latach poprzednich.

Ponadto wprowadzono nowy obowiązek dla rolników otrzymujących płatności, to jest przestrzeganie „praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska” lub „praktyk równoważnych”, polegających na dywersyfikacji upraw, utrzymywaniu istniejących trwałych użytków zielonych oraz utrzymywaniu na użytkach rolnych obszaru proekologicznego (art. 43 ust. 2 rozp. 1307/2013). Obowiązek dywersyfikacji dotyczy rolników posiadających grunty o powierzchni powyżej 10 hektarów – muszą być na nich prowadzone co najmniej 2 rodzaje upraw, zaś w przypadku powierzchni przekraczającej 30 hektarów – 3 rodzaje upraw. Od obowiązku tego istnieją pewne wyjątki (art. 44 ust. 1, 2 i 3 rozp. 1307/2013). W przypadku gospodarstw liczących powyżej 15 hektarów, obowiązkowe jest ponadto utrzymywanie „obszaru proekologicznego” (np. ugoru, terenu zalesionego, miedzy itp.) zajmującego co najmniej 5% powierzchni zadeklarowanych gruntów (art. 46 rozp. 1307/2013).

Uprzywilejowani zostali młodzi rolnicy, to jest rolnicy którzy nie ukończyli 40 lat i prowadzą gospodarstwo nie dłużej niż 5 lat. Otrzymują oni dodatkowo płatność dla młodych rolników, w wysokości 25% dopłat bezpośrednich, z tym że wyższa stawka obowiązuje z tytułu posiadania gruntów do maksymalnej powierzchni określonej przez państwo członkowskie (art. 50 rozp. 1307/2013). Przedział w jakim pozostawiono państwom członkowskim decyzję o wymiarze maksymalnej powierzchni wynosi od 25 do 90 hektarów (art. 50 ust. 9 rozp. 1307/2013).

Zdefiniowanie wymogów minimalnych utrzymywania gruntów rolnych pozostawiono krajom członkowskim (art. 5 rozporządzenia 1782/2003; art. 6 rozporządzenia 73/2009). W Polsce normy utrzymywania gruntów rolnych określone zostały w obowiązujących kolejno:

- 1) Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej⁶², które weszło w życie w dniu 01 maja 2004 roku, a uchylone zostało z dniem 15 marca 2007 roku,
- 2) Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych norm⁶³, które weszło w życie w dniu 15 marca 2007 roku, a uchylone zostało z dniem 15 marca 2010 roku,
- 3) Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm⁶⁴, które weszło w życie w dniu 15 marca 2007 roku,
- 4) Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁶⁵, które weszło w życie w dniu 15 marca 2015 roku.

⁶² Dz. U. 2004 Nr 65, poz. 600 z późn. zm.

⁶³ Dz. U. 2007 Nr 46, poz. 306 z późn. zm.

⁶⁴ Dz. U. 2010 Nr 39, poz. 211 z późn. zm.

Płatności przyznaje, wypłaca i kontroluje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwana dalej ARiMR). Decyzję administracyjną w przedmiocie przyznania płatności wydaje kierownik biura powiatowego ARiMR (art. 5 ust. 1 u.p.r. 2015, poprzednio art. 5 ust. 1 i art. 19 ust. 1 u.p.r. 2007; art. 3 ust. 1 u.p.b.). Jej wydanie poprzedza postępowanie prowadzone na podstawie *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁶⁶, ale z istotnymi uproszczeniami i modyfikacjami zmierzającymi do przyspieszenia postępowania (art. 3 ust. 1 u.p.r. 2015, poprzednio art. 3 ust. 1 u.p.r. 2007). Z organu administracji został zdjęty obowiązek poszukiwania materiału dowodowego. Ciężar udowodnienia faktów został przeniesiony na osoby które wywodzą z nich skutki prawne (art. 3 ust. 3 u.p.r. 2015, poprzednio art. 3 ust. 3 u.p.r. 2007).

Wniosek o przyznanie płatności zawiera, oprócz danych rolnika, oświadczenie o powierzchni, położeniu i numerach geodezyjnych działek oraz o powierzchni gruntów rolnych na poszczególnych działkach ewidencyjnych, a także oświadczenie o sposobie wykorzystywania działek rolnych. We wniosku rolnik musi podać wszystkie grunty rolne będące w jego posiadaniu, także te, na które nie ubiega się o przyznanie płatności obszarowych (art. 72 rozp. 1306/2013, poprzednio art. 19 rozp. 73/2009 i art. 22 rozp. 1782/2003).

Wniosek składa się na formularzach opracowanych przez ARiMR (art. 22 ust. 1 u.p.r. 2015, poprzednio art. 25 ust. 1 u.p.r. 2007; art. 5 ust. 2 u.p.b.) Formularze wniosków są dostępne w Internecie⁶⁷.

Od 2006 roku wraz z wnioskiem składany jest **załącznik graficzny** – wydruk ortofotomapy, na którym wnioskodawca zaznacza posiadane przez siebie działki. Rolnicy, którzy złożyli wniosek w poprzednim roku, w kolejnym otrzymują od ARiMR wniosek spersonalizowany, to jest w większości już wypełniony – jeżeli nic się nie zmieniło, muszą tylko uzupełnić załącznik graficzny (art. 72 ust. 3 rozp. 1306/2013; art. 22 ust. 3 u.p.r. 2015, poprzednio art. 25 ust. 3 u.p.r. 2007; art. 19 ust. 2 rozp. 73/2009; art. 22 ust. 2 rozp. 1782/2003; art. 3a u.p.b.⁶⁸). Wniosek może zostać złożony także przez Internet, za pomocą formularza umieszczonego na stronie ARiMR oraz loginu i hasła - możliwość taka została wprowadzona Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2011 r. w *sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*⁶⁹, a następnie została zapisana w ustawie (art. 22 ust. 7-9 i 11 u.p.r. 2015).

Do końca 2013 roku, z systemu płatności bezpośrednich trwale wyłączone były grunty, które nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej w dniu 30 czerwca 2003 roku. Zagospodarowanie nieużytków lub rozpoczęcie wykorzystywania na cele rolnicze terenów o innym przeznaczeniu po tym dniu, nie uprawniało do otrzymywania dopłat. Stanowił o tym art. 108 rozporządzenia 1782/2003, a następnie art. 124 ust. 1 rozporządzenia 73/2009. Od 2014 roku ograniczenie to przestało obowiązywać – zostało uchylone przez art. 6 pkt 10 rozporządzenia (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. *ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie*

⁶⁵ Dz. U. 2015 poz. 344 z późn. zm.

⁶⁶ T. j. Dz. U. 2000 Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁶⁷ Pod adresem: <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/wnioski.html> (dostęp 05.12. 2013 r.).

⁶⁸ Dodany z dniem 28 marca 2006 roku, - art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 24 lutego 2006 r. *o zmianie ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych* (Dz. U. 2006 Nr 50 poz. 361) .

⁶⁹ Dz. U. 2011 Nr 57, poz. 294 z późn. zm.

środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014⁷⁰.

1.7. Kwalifikowalność wydatków i wybór dostawców

1.7.1 Kwalifikowalność wydatków

Dla celów niniejszej pracy, kluczowe znaczenie mają dwa zagadnienia związane z przyznawaniem i rozliczaniem dofinansowania – kwalifikowalność kosztów projektu i system wyboru dostawców.

Nie wszystkie wydatki ponoszone przez beneficjentów w związku z realizacją projektów podlegają dofinansowaniu. Do puli kosztów projektu, na podstawie której oblicza się kwotę należnego beneficjentowi wsparcia, wlicza się tylko wydatki spełniające określone kryteria. Są to tak zwane wydatki **kwalifikowalne** lub **kwalifikowane** – obydwie nazwy są stosowane w aktach prawnych. Oznaczają to samo, ich zróżnicowanie wynika z niekonsekwencji w tłumaczeniu na język polski zwrotu, które po angielsku brzmi *eligible expenditure*, po francusku *dépense éligible*, a po niemiecku *zuschußfähige Ausgaben*. W dalszej części niniejszej pracy stosowane będzie jednolicie określenie wydatki **kwalifikowalne**.

W rozporządzeniu 966/2012, w zdefiniowano kryteria kwalifikowalności kosztów odniesieniu do grantów udzielanych w sposób scentralizowany przez Komisję Europejską (art. 126 ust. 2 rozporządzenia 966/2012).

Natomiast odnośnie subsydiów rozdzielanych przez państwa członkowskie, **w żadnym akcie prawnym nie określono w sposób wyczerpujący wspólnych kryteriów kwalifikowalności wydatków**. Do 16 stycznia 2007 roku, obowiązywało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych*⁷¹ **zwane dalej rozporządzeniem KE 1685/2000**, oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. *zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z Funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003*⁷² (stosowane z mocą wsteczną od dnia 5 lipca 2003 roku), **zwane dalej rozporządzeniem KE 448/2004**.

Przywołane rozporządzenia Komisji Europejskiej określały warunki kwalifikowalności niektórych rodzajów kosztów, a mianowicie: nabycia nieruchomości i urządzeń, wkładów rzeczowych i kosztów ogólnych, leasingu, opłat bankowych, opłat notarialnych, kosztów doradztwa prawnego, ekspertyz technicznych i finansowych, księgowania i audytu oraz podatku VAT (Zasady nr 3, 4, 5, 6, 7, 10 załącznika do Rozporządzenia KE 1685/2000 oraz załącznika do Rozporządzenia KE 448/2004). Stanowiły też, że do współfinansowania z Funduszy Strukturalnych nie kwalifikują się wydatki związane z umowami o podwykonawstwo, które powodują wzrost kosztów realizacji przedsięwzięcia nie zwiększając proporcjonalnie wzrostu jego wartości, oraz umowami o podwykonawstwo zawieranymi z pośrednikami lub konsultantami, „w których płatność jest wyrażona jako udział procentowy w całkowitym koszcie przedsięwzięcia, chyba że płatność taka została uzasadniona przez beneficjenta końcowego przez

⁷⁰ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 865.

⁷¹ Dz. Urz. UE L 193 z 29.07.2000, s. 39.

⁷² Dz. Urz. UE L 72 z 11.0.2004, s. 66.

odniesienie się do rzeczywistej wartości wykonanej pracy lub usług”, przy czym dopuszczały stosowanie bardziej restrykcyjnych przepisów krajowych (Zasada nr 1, pkt 3.1. załącznika do rozporządzenia KE 1685/2000 oraz załącznika do rozporządzenia KE 448/2004).

Ponadto, „*bez uszczerbku dla stosowania bardziej restrykcyjnych przepisów krajowych*” koszty zakupu **używanego sprzętu** kwalifikowały się do współfinansowania, pod warunkiem że jego sprzedawca złożył pisemne oświadczenie o pochodzeniu sprzętu oraz o tym, że w ciągu ostatnich siedmiu lat nie został on nabyty z wykorzystaniem „*pomocy przyznanej na szczeblu krajowym lub wspólnotowym*”. Cena sprzętu używanego nie mogła przekraczać jego wartości rynkowej i jednocześnie musiała być niższa od ceny podobnego nowego sprzętu, zaś sprzęt musiał posiadać niezbędne właściwości techniczne i spełniać obowiązujące normy i standardy (Zasada nr 4 załącznika do rozporządzenia KE 1685/2000 oraz załącznika do rozporządzenia KE 448/2004).

Po uchyleniu rozporządzenia KE 1685/2000 z dniem 16 stycznia 2007 roku, zasady kwalifikowalności wydatków były ustanawiane na poziomie państw członkowskich (art. 13 rozporządzenia 1081/2006; art. 56 ust. 4 rozporządzenia 1083/2006).

Zgodnie z polską ustawą, **kwalifikowalność wydatków** polegała na spełnieniu:

- 1) kryteriów spójności z postanowieniami programu operacyjnego,
- 2) kryteriów określonych szczegółowo przez instytucję zarządzającą,
- 3) kryteriów dodatkowych, przewidzianych dla danego źródła finansowania, w przypadku programów finansowanych ze źródeł zagranicznych (art. 5 pkt 6 u.z.p.r.).

Ustalenie **kryteriów kwalifikowalności** należało do zadań instytucji zarządzającej. Na podstawie tego upoważnienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dniu 30 lipca 2007 roku wydało „Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013”. Powtarzały one postanowienia zawarte w przepisach unijnych, a ponadto zawierały jednoznaczny zakaz **podwójnego finansowania**, to jest w szczególności:

- 1) zrefundowania tego samego wydatku w ramach dwóch różnych projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności,
- 2) zakupienia środka trwałego z udziałem środków dotacji krajowej, a następnie zrefundowanie kosztów amortyzacji tego środka trwałego w ramach funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności,
- 3) otrzymania refundacji ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności na wydatek, który wcześniej został sfinansowany z preferencyjnej pożyczki ze środków publicznych, oraz niedokonanie niezwłocznego zwrotu refundowanej części tej pożyczki.

Szczegółowe zasady kwalifikowalności wydatków określone były dla każdego programu oddzielnie.

W rozporządzeniu 1303/2013, które weszło w życie dnia 21 grudnia 2013 roku, utrzymano zasadę, iż kwalifikowalność wydatków ustala się na podstawie przepisów krajowych, zastrzegając jednak wyjątki (art. 65 pkt 1 i 2 rozporządzenia 1303/2013).

Ujmując zagadnienie syntetycznie, kwalifikowalne są wydatki, które spełniają kryteria wyznaczone we wszystkich aktach prawnych i wewnętrznych, którym dany projekt podlega, a jednocześnie ich poniesienie w danym projekcie jest merytorycznie uzasadnione. Podstawowe reguły, stosowane do oceny czy wydatek kwalifikuje się do dofinansowania, to :

- 1) niezbędność wydatku do realizacji projektu (racjonalność wydatku),

- 2) zgodność z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie projektu i z zatwierdzonym budżetem projektu,
- 3) faktyczne poniesienie wydatku,
- 4) poniesienie wydatku w okresie kwalifikowalności,
- 5) zakaz jednoczesnego bądź wcześniejszego finansowania z innych środków publicznych (zakaz podwójnego finansowania),
- 6) dokonanie wydatku w sposób oszczędny (efektywność wydatku),
- 7) należyte udokumentowanie wydatku (rzetelność dokumentacji),
- 8) zgodność wydatku z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego⁷³.

Kwestia kwalifikowalności wydatków łączy się bezpośrednio ze sposobem zakupów dokonywanych przez beneficjenta i systemem wyboru dostawców.

1.7.2. Wybór dostawców przez beneficjenta

Realizując projekt objęty dofinansowaniem, beneficjent kupuje towary i usługi. Dokonując zakupów, nazywanych w aktach prawnych dotyczących omawianego tematu **dostawami** lub **zamówieniami**, nie ma jednak pełnej swobody. W szczególności nie może dowolnie wybierać dostawców. Przy systemie dofinansowania polegającym na wypłacaniu ułamkowej kwoty poniesionych kosztów, pozostawienie beneficjentowi swobodnego wyboru kontrahentów prowadziłoby do gigantycznych nadużyć. Dlatego beneficjent związany jest w tym zakresie przepisami prawa oraz postanowieniami umowy.

Regulacje unijne odnoszą się do tego zagadnienia tylko na poziomie najbardziej ogólnym. Środki pochodzące z budżetu UE muszą być wykorzystywane zgodnie z zasadami *oszczędności, wydajności i skuteczności* (art. 30 rozporządzenia 966/2012); wcześniej określanymi jako zasady *gospodarności, efektywności i skuteczności* (art. 27 rozporządzenia 1605/2002). Jednakże adresatami tych nakazów są w zasadzie Komisja Europejska i państwa członkowskie. Nie jest jasne, czy zasady te obowiązują również beneficjentów⁷⁴. Art. 30 ust. 2 rozporządzenia 966/2012, identycznie jak obowiązujący poprzednio art. 27 ust. 2 rozporządzenia 1605/2002, odnosi nakaz gospodarności do „zasobów wykorzystywanych przez instytucję w celu wykonywania jej działalności”, co stanowi mocny argument przeciwko rozciąganiu go na beneficjentów.

Nawet zapis w motywie 57 preambuły do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii⁷⁵, zwanego dalej rozporządzeniem KE 1268/2012, który brzmi: „Należyte zarządzanie środkami finansowymi Unii oznacza także, że sami beneficjenci dotacji wykorzystują dotacje unijne w sposób oszczędny i wydajny. W szczególności koszty zamówień udzielanych przez beneficjentów w celu realizacji działania powinny być kosztami kwalifikowalnymi, pod warunkiem że zamówienia te udzielane są

⁷³ Por. H. Kędziora, *Kwalifikowalność wydatków w krajowych programach operacyjnych – czyli które wydatki i na jakich zasadach są zwracane*, Wyd. ODDK, Gdańsk 2008, s. 26-61; M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców 2007-2013*, Wyd. CeDeWu, wyd. II, Warszawa 2009, s. 396-397; A. Rogowski (red.) *Przewodnik po zasadach rozliczania dotacji z Funduszy Europejskich*. Warszawa, kwiecień 2012, s. 16.

⁷⁴ Por. J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej*, Kontrola Państwowa 2014, Nr 3, s. 106-108.

⁷⁵ Dz. Urz. UE L 362 z dnia 29.10.2012 r., s. 1 z późn. zmian.

oferentowi przedstawiającemu ofertę najbardziej korzystną ekonomicznie” nie rozstrzyga sprawy ostatecznie, gdyż cytowane rozporządzenie delegowane, podobnie jak rozporządzenie 966/2012 i wcześniej rozporządzenie 1605/2002, reguluje jedynie kwestię grantów przyznawanych przez Komisję Europejską, a nie dotyczy subsydiów których udzielanie powierzono państwom członkowskim.

Zasady wyboru beneficjentów w **projektach współfinansowanych z środków unijnych zarządzanych przez państwa członkowskie** określone są na poziomie krajowym. W pierwszym rzędzie wymienić trzeba akty normatywne dotyczące zamówień publicznych. Przepisy te stosowane są przede wszystkim w projektach realizowanych przez jednostki sektora publicznego, które w niniejszej pracy pominięto, jednakże w niektórych przypadkach obowiązuje ona również podmioty prywatne. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷⁶, zwanej dalej **p.z.p.** w brzmieniu obowiązującym do 24 maja 2006 roku, podmioty nienależące do sektora publicznego, były zobowiązane do stosowania tejże ustawy, jeżeli ponad 50 % wartości udzielanego przez nie zamówienia było finansowane ze środków publicznych. Dotyczyło to zatem wszystkich beneficjentów korzystających z dofinansowania pokrywającego więcej niż 50% kosztów kwalifikowanych.

W dniu 25 maja 2006 roku weszła w życie nowelizacja ustawy. Odtąd obowiązkowe stosowanie przepisów p.z.p. przez podmioty nie będące jednostkami sektora publicznego ograniczone zostało do przypadków w których spełnione są **łącznie** trzy warunki:

- 1) ponad 50 % wartości udzielanego zamówienia jest finansowane ze środków publicznych,
- 2) wartość zamówienia jest równa lub większa od kwot progowych ustalonych na mocy art. 11 ust. 8 p.z.p., to jest aktualnie 207.000 euro dla dostaw i 5.186.000 euro dla robót budowlanych⁷⁷,
- 3) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych i dla administracji publicznej, lub usług związanych z takimi robotami (art. 3 ust. 1pkt 5 lit. a-c p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 25 maja 2006 roku).

Od dnia wejścia w życie tej nowelizacji, przepisy p.z.p. przestały odgrywać istotną rolę w regulowaniu kwestii wyboru dostawców w projektach realizowanych przez beneficjentów z sektora prywatnego.

Jeśli beneficjent nie podlega przepisom p.z.p. jedyną generalną regułą która go wiąże, jest **zasada uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów** zapisana w *Ustawie o finansach publicznych*. Nie ma aktu prawnego, który by w sposób globalny regulował sprawę wyboru ofert przez tych beneficjentów, których nie obowiązuje procedura zamówień publicznych. Jednakże nie są oni automatycznie zwolnieni z przeprowadzenia i udokumentowania wyboru dostawców. Obowiązek taki nakładają na nich przepisy zawarte w ustawach szczególnych lub rozporządzeniach wykonawczych, a także wytyczne, wydawane dla poszczególnych programów. Reguły zawarte w wytycznych czy innych aktach „miękkiego prawa”, stają się wiążące dla wnioskodawców i beneficjentów z chwilą przystąpienia do konkursu bądź zawarcia umowy o dofinansowanie.

⁷⁶ Dz. U. 2004 Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

⁷⁷ Kwoty określone w § 6 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. 2013 poz. 1735).

Przepisem rangi ustawowej o stosunkowo szerokim zakresie zastosowania jest art. 6c Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. *o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*⁷⁸, **zwanej dalej u.p.a.r.p.** w brzmieniu obowiązującym od 17 lipca 2008 roku. Zgodnie z nim, podmiot który otrzymał wsparcie od PARP, musi dokonać wyboru wykonawcy z zachowaniem zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji⁷⁹.

Obowiązujące w Polsce przepisy rozmaicie określały wysokość progu wydatków na pojedyncze zadanie, powyżej którego konieczne było przeprowadzenie **procedury wyboru ofert**. Mogło to być 50.000 zł, 100.000 zł lub równowartość 5.000, 10.000 albo 14.000 euro. Zadaniem nazywano przy tym *dostawę, robotę* lub *usługę* kupowaną od jednego dostawcy lub wykonawcy, przy czym dostawa mogła obejmować zarówno jeden przedmiot jak i całą partię, robota składać się z jednej lub kilku robót, a usługa z jednej usługi lub kilku rodzajów usług. Sama procedura polegała na tym, że beneficjent musiał dokonać wyboru na podstawie **co najmniej trzech ofert** na wykonanie danego zadania, pochodzących od trzech różnych podmiotów i złożonych w odpowiedzi na wysłane przez niego jednakowe zapytania ofertowe⁸⁰. Często wymagano aby wysłać co najmniej 5 zapytań ofertowych (ofert wystarczyły 3).

Niekiedy stosowano dwa progi kwotowe, przy przekroczeniu wyższego, np. równowartości 100.000 euro dla pojedynczego zadania, procedura była bardziej sformalizowana i wymagała opublikowania ogłoszenia o prowadzonym postępowaniu ofertowym w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim oraz w siedzibie beneficjenta w miejscu publicznie dostępnym, a także przekazania instytucji wdrażającej, celem zamieszczenia go na stronie internetowej tejże instytucji⁸¹. Obowiązek przedstawiania ofert nie dotyczył robót budowlanych i remontowych oraz zakupu urządzeń używanych, jednakże w przypadku robót budowlanych, konieczne było przedłożenie kosztorysu inwestorskiego.

1.7.3. Dostawcy powiązani z beneficjentem

Niektóre z aktów prawnych regulujących tryb rozliczania wydatków, wykluczały jednoznacznie kwalifikowalności zakupów dokonanych przez beneficjenta od podmiotu powiązanego z nim osobowo lub kapitałowo. W innych takiego zakazu nie było. Można zaobserwować dość osobliwą ewolucję zasad dotyczących tego zagadnienia. Jednoznaczny zakaz obowiązywał w programie Phare 2002 SSG, beneficjent zobowiązywał się go przestrzegać zawierając umowę⁸². We wzorach umów stosowanych w programach realizowanych po wstąpieniu Polski do UE podobnego zapisu już nie było. Zaczęły się pojawiać stopniowo dopiero w latach 2011-2012, jako reakcja na mnożące się przypadki kupowania od powiązanych podmiotów. Niekiedy wprowadzane były „okrężną drogą” – sama umowa nie zawierała zakazu nabywania od podmiotów powiązanych, ale zawierała zobowiązanie do przestrzegania wytycznych, w których taki zakaz dodawano.

W programach, w których umowy podpisywane z beneficjentami, nie zawierały klauzuli wykluczającej kwalifikowalność wydatków poniesionych na rzecz podmiotów powiązanych (ani wprost, ani przez odesłanie), nie było formalnych przeszkód aby dostawcą był taki podmiot.

⁷⁸ T. j. Dz.U. 2007, Nr 42 poz. 275 z późn. zm.

⁷⁹ PARP była Instytucją Wdrażającą szereg działań w PO IG 2007-2013, a także część działań priorytetu II PO KL 2007-2013 oraz Instytucją Pośredniczącą w PO RPW 2007-2013.

⁸⁰ Por. np. § 6 ust. 3 pkt 9 rozp. ARiMR-SAPARD (wszedł w życie z dniem 24 października 2003 r.).

⁸¹ Por. np. § 6 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 25 marca 2005 r. w sprawie wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006" w zakresie działania "Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych" (Dz. U. 2005 Nr 68 poz. 600).

⁸² Por. art. 6(2) wzoru umowy, stanowiącego załącznik C do Wytycznych dla wnioskodawców Phare 2002 SSG.

Zdarzały się zatem przypadki, w których beneficjenci działający w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zawierali w ramach projektów umowy z członkami własnego zarządu, albo z innymi spółkami, których zarządy składały się z tych samych osób, co zarząd beneficjenta.

W takich sytuacjach, mimo braku wyraźnie wyartykułowanego zakazu, Instytucje Zarządzające i Wdrażające odmawiały uznania wydatków za kwalifikowalne, uznając ze sprzeczne z zasadami konkurencyjności bądź przejrzystości i uczciwej konkurencji.

Jednakże wobec nieostrości i niedookreślenia zasady konkurencyjności, doszło do licznych sporów sądowych, a orzecznictwo w tym zakresie jest niejednolite. W niektórych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny przyznał rację beneficjentom, uznając że „*aby uznać wydatki za niekwalifikowane nie wystarczy naruszyć ogólną i dość abstrakcyjną "zasadę konkurencyjności", lecz zasada ta powinna być określona w umowie o dofinansowanie projektu. W konsekwencji dopiero w przypadku naruszenia stosownych postanowień umownych można mówić o naruszeniu zasady konkurencyjności*”⁸³.

W innych NSA prezentuje stanowisko przeciwne, stwierdzając że „*nie można tracić z pola widzenia tego wymiaru funkcjonowania omawianej zasady, który odnosi się do kontekstu istnienia rzeczywistych, czy też nawet potencjalnych powiązań (osobowych, kapitałowych) między zamawiającym i potencjalnym wykonawcą zamówienia, które mogłyby zakłócić albo nawet tylko tworzyć ryzyko zakłócenia wolnego i równego dostępu do zamówień finansowanych ze środków publicznych (...)* Kierowanie przez beneficjenta projektu finansowanego ze środków publicznych, jako zamawiającego, pisemnej oferty na wykonanie konkretnego zadania w ramach tego projektu do podmiotu, z którym jest on powiązany osobowo i kapitałowo, nie może być ocenione inaczej, jak tylko naruszenie zasady konkurencyjności we wskazanym powyżej jej rozumieniu”⁸⁴.

Wątpliwości nie ma jedynie w przypadkach, w których zachodzi nie tylko faktyczna, ale i prawna tożsamość pomiędzy beneficjentem i dostawcą. Na kanwie stanu faktycznego, w którym beneficjent, będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, wysłał jedno z trzech zapytań ofertowych do spółki cywilnej, w której współnikami był on sam i jego córka, a następnie wybrał ofertę tejże spółki jako najkorzystniejszą, NSA orzekł iż:

„Za elementy ogólnej zasady konkurencyjności ponad wszelką wątpliwość uznać należy bowiem zasadę uczciwości oraz zasadę równości (równorzędności podmiotów) w zakresie odnoszącym się do traktowania wykonawców, do których adresowana jest konkretna oferta na realizację określonego w niej zamówienia. Ma to bowiem podstawowe znaczenie z punktu widzenia jego finansowania ze źródła, którym są środki publiczne, a w konsekwencji gwarantowania wolnego i równego dostępu do zamówień finansowanych z tego właśnie źródła. W tym też kontekście, za jej element uznać należy również zasadę jawności w wymiarze i zakresie, w jakim odnosi się ona do ujawniania potencjalnych powiązań (osobowych, kapitałowych) między zamawiającym i potencjalnym wykonawcą zamówienia, których istnienie mogłyby zakłócić wolny i równy dostęp do zamówień finansowanych ze środków publicznych (...) Kierowanie przez beneficjenta projektu finansowanego ze środków publicznych, jako zamawiającego, pisemnej oferty na wykonanie zadania w ramach tego projektu do podmiotu, w którym - wraz z osobą dla siebie najbliższą, również pełniącą konkretne funkcje w tym projekcie - jest współnikiem nie może być

⁸³ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r. sygn. II GSK 617/13; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1857/12, oba opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1100/13, podobnie wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2013 roku, sygn. akt II GSK 1436/12, oba opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

ocenione inaczej, jak tylko naruszenie zasady konkurencyjności we wskazanym powyżej jej rozumieniu”⁸⁵.

Dopiero w wyniku nowelizacji u.p.a.r.p. wprowadzonej Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości⁸⁶, która weszła w życie w dniu 05 stycznia 2011 roku, wprowadzono jednoznacznie zasadę **niekwalifikowalności wydatków poniesionych na rzecz podmiotu powiązanego** oraz zdefiniowano pojęcie powiązań. Przepis wprowadzający zakaz kupowania od podmiotów powiązanych ma tak doniosłe znaczenie, że warto zacytować go *in extenso*:

„Art. 6c. 1. Podmiot, który ubiega się o udzielenie wsparcia przeznaczonego na zakup towarów lub usług lub otrzymał od Agencji takie wsparcie i nie jest zobowiązany do wyboru wykonawcy z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, dokonuje wyboru wykonawcy z zachowaniem zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji.

2. Podmiot, o którym mowa w ust. 1, nie może dokonać zakupu towarów lub usług od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo. Przez powiązania kapitałowe lub osobowe rozumie się wzajemne powiązania między podmiotem, o którym mowa w ust. 1, a wykonawcą, polegające na:

- 1) uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej;*
- 2) posiadaniu udziałów lub co najmniej 5 % akcji;*
- 3) pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika;*
- 4) pozostawaniu w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności w wyborze wykonawcy, w szczególności pozostawanie w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.”*

Przepis ten stosuje się jednak tylko do umów zawieranych przez PARP, toteż w odniesieniu do projektów realizowanych na podstawie umów zawartych z innymi instytucjami, dokonywanie w ramach projektu transakcji z podmiotami powiązanymi nadal może być dopuszczalne.

1.8. Kontrola

Rozbudowany system kontroli i audytu wydatkowania środków unijnych jedynie częściowo wchodzi w zakres niniejszej pracy. W szczególności pominąć można zagadnienia związane z kontrolami systemowymi, dotyczącymi prawidłowości wywiązywania się ze swoich zadań przez poszczególne instytucje. Istotne są natomiast zasady dotyczące kontrolowania poszczególnych beneficjentów.

1.8.1. Kontrola wydatków w ramach polityki strukturalnej

W zakresie polityki strukturalnej, kontrolę realizacji projektu współfinansowanego ze środków unijnych mogą prowadzić zarówno instytucje krajowe, jak i organa Unii Europejskiej (art. 38 rozp. 1260/1999; art. 73 rozp. 1698/2005; art. 58 lit. c rozp. 1083/2006, art. 75 ust. 2 rozp. 1303/2013). Prawo do kontrolowania beneficjentów ma Komisja Europejska, Europejski Trybunał Obrachunkowy i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt II GSK 1258/12, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁸⁶ Dz.U. 2010 Nr 240 poz. 1603.

Ciążar kontrolowania prawidłowości realizacji projektów spoczywa jednak głównie na instytucjach krajowych (art. 60 lit. c rozp. 1083/2006; art. 74 ust. 1 rozp. 1303/2013).

System kontroli wydatków z funduszy strukturalnych w Polsce składa się z trzech komponentów. Przede wszystkim, czynności kontrolne są wykonywane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą danym programem, albo instytucje Pośredniczące lub Wdrażające, jeżeli Instytucja Zarządzająca powierzyła im w drodze porozumienia takie kompetencje (art. 52 ust. 4 u.n.p.r.; art. 27 ust. 1 pkt 5 u.z.p.p.r.; art. 23 ust. 1 u.z.r.p.). Ponadto, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej prowadzi kontrole wyrwykowe. Oprócz tego, kontrolę przeprowadzić może Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie stosowania prawa zamówień publicznych oraz Najwyższa Izba Kontroli w zakresie gospodarowania środkami publicznymi.

W odniesieniu do programów realizowanych w latach 2004-2006, szczegółowy tryb kontroli określały:

- 1) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń⁸⁷ **zwane dalej r.n.p.r.** które weszło w życie 04.10.2004 roku, uchylone z dniem 07.06.2007.
- 2) Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie trybu kontroli realizacji projektów i programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁸⁸ **zwane dalej r.f.s.** które weszło w życie 06.07.2007 i aktualnie nadal obowiązuje, choć faktycznie nie znajduje już zastosowania.

Od 2007 szczegółowe zasady kontroli stały się częścią „systemu realizacji” i odtąd nie są regulowane rozporządzeniami, ale zostały zawarte w *Wytycznych w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym zwanych dalej w.z.p.k.*, wydawanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego i publikowanych na stronie ministerstwa. Wytyczne te były wielokrotnie zmieniane.

Każdy wniosek o płatność jest weryfikowany na podstawie dokumentów przedstawionych przez beneficjenta, a ponadto można przeprowadzić kontrolę na miejscu fizycznej realizacji projektu, w celu sprawdzenia, czy rzeczywiście wykonano zadeklarowane operacje (art. 13 rozp. KE 1828/2006; art. 35e ust. 3 u.z.p.p.r.; art. 22 ust. 2 pkt 2 lit.b u.z.r.p.).

Weryfikację wniosku o płatność trudno uznać za kontrolę w pełnym tego słowa znaczeniu - jest to po prostu obligatoryjny etap procedury rozliczania projektu, przeprowadzany w oparciu o przedłożone przez beneficjenta dokumenty. Zasadą jest przeprowadzanie weryfikacji każdego wniosku o płatność przez dwie osoby. Dopuszczalne jest przy tym ograniczenie się do weryfikacji jedynie części dokumentów (rozdział 6 w.z.p.k.).

Pierwotnie we wszystkich projektach miała być przeprowadzana kontrola na miejscu w trakcie realizacji. Jedynie „w uzasadnionych przypadkach” kontrola w trakcie realizacji mogła być przeprowadzana na próbie projektów (§ 12 ust. 5 r.n.p.r.), ale następnie zrezygnowano z tej zasady. Regułą stało się kontrolowanie jedynie próby projektów.

Kontrole mogą być przeprowadzane w każdym czasie, od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania, do upływu 3 lat od zamknięcia programu operacyjnego lub 3 lat następujących po roku, w którym dokonano częściowego zamknięcia programu operacyjnego (art. 140 rozp. 1303/2013). W szczególności kontrola może zostać przeprowadzona w trakcie realizacji projektu, na zakończenie realizacji projektu lub w terminie

⁸⁷ Dz. U. 2004 Nr 216, poz. 2206 z późn. zm.

⁸⁸ Dz. U. 2007 Nr 90, poz. 602 .

wynikającym z umowy o dofinansowanie projektu. W okresie programowania 2014 – 2020 roku możliwa jest też kontrola uprzednia, przeprowadzana przed dniem otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania, dotycząca prawidłowości przeprowadzenia procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych lub oceny oddziaływania na środowisko lub udzielania pomocy publicznej (art. 22 ust. 4 u.z.p.r.).

Zespół kontrolujący składa się z co najmniej dwóch osób. Kontrolowany podmiot musi zostać zawiadomiony o kontroli z co najmniej pięciodniowym wyprzedzeniem, z wyjątkiem kontroli doraźnych, przeprowadzanych w przypadku otrzymania informacji o niewłaściwej realizacji projektu (rozdział 9 wytycznych § 10 i § 24 r.f.s.; § 17 i § 19 r.n.p.r) . Po zakończeniu kontroli sporządzana jest informacja pokontrolna, przekazywana podmiotowi kontrolowanemu.

1.8.2. Kontrola wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Podstawowe zasady kontrolowania beneficjentów (rolników) na gruncie Wspólnej Polityki Rolnej określono w cytowanych wcześniej rozporządzeniach 1782/2003, 73/2009 i 1306/2013, a doprecyzowano je w rozporządzeniach Komisji Europejskiej:

- 1) rozporządzeniu Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. *ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniach Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009, oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008*⁸⁹, **zwanym dalej rozp. KE 796/2004**, które weszło w życie 07.05.2004 roku a uchylone zostało z dniem 01.01.2010 roku,
- 2) rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. *ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina*⁹⁰, **zwanym dalej rozp. KE 1122/2009** które weszło w życie 09.12.2009 roku, a uchylone zostało z dniem 01.01.2015 roku,
- 3) rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. *ustanawiającym zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności*⁹¹, **zwanym dalej rozp. KE 809/2014** które weszło w życie 27.06.2014 roku.

W zakresie płatności bezpośrednich, rozróżnia się tak zwaną „kontrolę administracyjną” i kontrolę na miejscu (art. 59 rozp. 1306/2013; poprzednio art. 20 rozp. 73/2009; art. 23 rozp. 1782/2003).

Kontrola administracyjna jest częścią procedury rozpoznawania wniosku o przyznanie płatności. Dotyczy każdego wniosku i polega na weryfikacji czy zgłoszona powierzchnia kwalifikuje się do przyznania płatności, dokonywanego przez sprawdzenie deklarowanych działek w tzw. „zintegrowanym systemie”. W skład tego systemu wchodzi między innymi:

- 1) baza danych, w której dla każdego gospodarstwa rolnego rejestrowane są informacje pochodzące z wniosków o pomoc złożonych w latach poprzednich,

⁸⁹ Dz. Urz. UE z dnia 30.04.2004 r. L 141 s. 18 z późn. zm.

⁹⁰ Dz. Urz. UE z dnia 02.12.2009 r. L 316 s. 65 z późn. zm.

⁹¹ Dz. Urz. UE z dnia 31.07.2014 r. L 227, s. 69.

- 2) system identyfikacji działek rolnych,
- 3) jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc (art. 68 rozp. 1306/2013; poprzednio art. 15 rozp. 73/2009; art. 18 rozp. 1782/2003).

System identyfikacji działek rolnych ma postać programu komputerowego, opracowanego w oparciu o mapy, dokumenty ewidencji gruntów i inne dane kartograficzne oraz zawierającego ortoobrazy lotnicze lub satelitarne. Dokładność ortoobrazów musi być co najmniej równa dokładności mapy w skali 1:10 000, a od 2016 r. w skali 1:5 000 (art. 70 rozp. 1306/2013; poprzednio art. 17 rozp. 73/2009; art. 20 rozp. 1782/2003).

Kontrola administracyjna pozwala wyeliminować przypadki jednoczesnego deklarowania tego samego gruntu przez dwóch wnioskodawców, oraz większość przypadków zgłaszania terenów w sposób oczywisty nie kwalifikujących się do dopłat, np. zabudowanych lub zajętych przez zbiorniki wodne.

Kontrolę na miejscu przeprowadza ARiMR, mogą ją także przeprowadzać inne podmioty, upoważnione przez Prezesa ARiMR (art. 36 ust. 1 i 2 u.p.r. 2015, poprzednio art. 30 ust. 1 i 2 u.p.r. 2007; art. 6 ust. 1 i 2 u.p.b.). W praktyce, większość kontroli przeprowadzana jest przez firmy z którymi ARiMR podpisała stosowne umowy.

Kontrole na miejscu mogą, ale nie muszą być zapowiadane. Jeżeli nie zagraża to celowi kontroli, można o nich uprzedzić, z wyprzedzeniem ściśle ograniczonym do niezbędnego minimum, nieprzekraczającym 14 dni (art. 25 rozp. KE 809/2014; poprzednio art. 27 rozp. KE 1122/2009; art. 23a rozp. KE 796/2004). Kontrola może być prowadzona pod nieobecność rolnika (art. 37 ust. 4 u.p.r. 2015, poprzednio art. 31 ust. 3 i 4 u.p.r. 2007).

Co roku muszą zostać przeprowadzone kontrole na miejscu obejmujące co najmniej 5 % wszystkich rolników składających wnioski w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (art. 30 rozp. 809/2014; poprzednio art. 30 rozp. KE 1122/2009; art. 26 ust. 1 rozp. KE 796/2004).

Z kontroli na miejscu sporządza się **sprawozdanie (raport)** (art. 37 ust. 6 u.p.r. 2015, poprzednio art. 31 ust. 6 u.p.r. 2007)⁹². Rolnik może podpisać sprawozdanie w celu potwierdzenia swojej obecności przy kontroli oraz dodać do niego swoje uwagi. W przypadku wykrycia nieprawidłowości rolnik otrzymuje kopię sprawozdania z kontroli (art. 41 rozp. 809/2014; poprzednio art. 33 rozp. KE 1122/2009; art. 28 rozp. KE 796/2004).

Kontrolę na miejscu można też przeprowadzić metodą teledetekcji, za pomocą fotointerpretacji zdjęć lotniczych lub satelitarnych terenów ujętych w kontrolowanym wniosku. Fizyczne inspekcje terenowe przeprowadza się wówczas na tych działkach rolnych, których fotointerpretacja nie umożliwia sprawdzenia deklaracji w sposób zadowalający (art. 24 ust. 4 rozp. KE 809/2014, poprzednio art. 35 rozp. KE 1122/2009; art. 32 rozp. KE 796/2004).

⁹² Pod rządami Ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o *płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru* dokument sporządzany po przeprowadzeniu kontroli nie był nazywany sprawozdaniem, ale protokołem z czynności kontrolnych (art. 6 ust. 7 u.p.b.).

2. Struktura zbadanych spraw

Niniejsze opracowanie oparte jest przede wszystkim na wynikach badań aktowych przeprowadzonych przez autora. Poniższy rozdział przedstawia strukturę zbadanych spraw oraz sposób ich doboru.

2.1. Populacja spraw i wybór próby

2.1.1. Populacja spraw

Wybór próby do badań rozpoczęto od ustalenia badanej populacji, to jest liczby rozpoznawanych przez polskie sądy spraw karnych dotyczących przestępstw z art. 286 § 1 kk lub 297 § 1 kk popełnionych na szkodę Unii Europejskiej. Ustalenie ich **dokładnej liczby okazało się niemożliwe**. Wprawdzie Prokuratura Generalna (a do 31 marca 2011 roku Prokuratura Krajowa), zbierała za pośrednictwem prokuratur apelacyjnych informacje o postępowaniach przygotowawczych w sprawach dotyczących przestępstw na szkodę Unii Europejskiej¹, ale z informacji tych nie tworzono uporządkowanego wykazu, toteż dostępne są jedynie niepełne dane dla poszczególnych okresów². I tak, według J. Bilewicza, w latach **2002-2005** prowadzono w Polsce łącznie 161 postępowań karnych dotyczących przestępstw popełnionych na szkodę Unii Europejskiej. Spośród nich 50 zostało umorzonych, w 5 sprawach odmówiono wszczęcia, w 57 wniesiono akt oskarżenia, w 3 wnioski o warunkowe umorzenie postępowania, w 3 przypadkach zawieszono postępowanie, 44 sprawy pozostawały w toku na koniec roku 2005³.

Według Prokuratury Generalnej, w roku **2010** w jednostkach prokuratury zarejestrowano już 1540 postępowań dotyczących przestępstw popełnionych na szkodę Unii Europejskiej. W tym samym roku zakończono 1340 spraw, w tym w 914 odmówiono wszczęcia postępowania, 224 postępowania umorzono, w 165 przypadkach wniesiono akt oskarżenia, 22 sprawy zawieszono. W **2011** roku jednostki prokuratury odnotowały 1718 postępowań, a zakończyły 1587, w tym 1144 sprawy zakończyły się odmową wszczęcia postępowania, 275 umorzono, a w 168 skierowano akt oskarżenia lub wnioski o warunkowe umorzenie postępowania. W roku **2012** w prokuraturach odnotowano 1812 spraw dotyczących przestępstw na szkodę Unii Europejskiej, a zakończono 1639, w tym 1174 odmową wszczęcia, 302 umorzeniem, 106 wniesieniem aktu oskarżenia, 3 skierowaniem wniosku o warunkowe umorzenie postępowania, 24 zakończono w

¹ Pismo p.o. Zastępcy Dyrektora Biura do Spraw Przystępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej do Prokuratorów Apelacyjnych z dnia 24 lutego 2006 roku, sygn. PR IV 004/10/06.

² Informacja publiczna udzielona pismem Zastępcy Dyrektora Biura Prokuratora Generalnego z dnia 14 marca 2012 roku, sygn. PG VII Ip 11/12.

³ J. Bilewicz, *op. cit.*, s. 50.

inny sposób, a w 30 postępowanie zawieszono⁴. W roku **2013** zarejestrowano 1920 spraw, a zakończono 1781, z tego 175 aktem oskarżenia⁵.

Jak wynika z przedstawionych powyżej liczb, w latach 2010-2013 do sądów skierowano łącznie 617 aktów oskarżenia i wniosków o warunkowe umorzenie postępowania w sprawach o oszustwa na szkodę UE. Dodając 57 spraw z lat 2002-2005, otrzymuje się 674 sprawy. Liczba postępowań zakończonych wniesieniem aktu oskarżenia bądź skierowaniem do sądu wniosku o warunkowe umorzenie postępowania z lat 2006-2009 jest nieznana. Jeżeli przyjąć, że kształtowała się podobnie jak w latach następnych, to jest średnio 154 sprawy rocznie, byłoby to około 616 spraw. Za cały okres 2002-2013 można by zatem przyjąć około 1200 spraw. Jednakże dane Prokuratury Generalnej nie są kompletne, co ustalono porównując listę sygnatur otrzymaną od Prokuratury Generalnej w trybie dostępu do informacji publicznej, z sygnaturami podanymi w informacjach udzielonych przez prokuratury apelacyjne w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu⁶, a także ustalonymi na podstawie wyroków opublikowanych w Internecie na Portalu Sądów Powszechnych.

Razem, liczbę **postępowań sądowych** zainicjowanych do końca roku 2013 w sprawach których dotyczy niniejsza praca, można **oszacować na około 1300**. Jednakże łącząc informacje uzyskane z wszystkich wymienionych wyżej źródeł, **zdołano ustalić sygnatury sądowe tylko 491** spraw karnych, w tym 19 rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe – informacje przekazane przez prokuratury były niepełne, gdyż szczegółowe dane o raportowanych postępowaniach, w tym ich sygnatury sądowe, często nie były przechowywane. Zatem **przy populacji szacowanej na 1300 jednostek, realnie dostępnych do zbadania było 491**.

Przyjmując takie same założenia, na podstawie cytowanych wyżej danych za lata 2010-2013, można oszacować, że liczba postępowań przygotowawczych umorzonych w okresie od roku 2002 do 2013 wyniosła około 2300, a liczba spraw w których odmówiono wszczęcia postępowania około 8700. Trzeba jednak uwzględnić, że w przeciwieństwie do spraw w których wniesiono akt oskarżenia, liczba postępowań zakończonych w inny sposób, wykazuje w kolejnych latach bardzo wyraźną tendencję wzrostową. Zatem prawdopodobnie było ich, odpowiednio, około 2000 i 8000. Po zsumowaniu daje to około 11 300 zarejestrowanych przez prokuraturę spraw o przestępstwa na szkodę Unii Europejskiej.

2.1.2. Wybór próby

Ze względu na wielką różnicą pomiędzy liczbą dostępnych do badań spraw rozpoznawanych przez sądy okręgowe – zaledwie 19 – a liczbą spraw rozpoznawanych przez sądy rejonowe – 472 – dobór materiału w każdej z tych grup przeprowadzono w inny sposób. Zamierzano zbadać wszystkie sprawy z sądów okręgowych, ale 3 okazały się niedostępne do badań ze względu na czynności międzyinstancyjne. Faktycznie zbadano zatem **16 spraw z sądów okręgowych**, co stanowi 84% ich ustalonej liczby. Pochodziły one z dziesięciu sądów:

- 1) w Białymstoku,

⁴ Opublikowane: <http://pg.gov.pl/aktualnosci-prokuratury-generalnej/prokuratura-generalna-o-przestepstwach-na-szkode-finansowych-interesow-unii-europejskiej-2-693.html> (dostęp 25.10.2013)

⁵ C. Kamiński, *Współpraca Prokuratury z organami ścigania w zakresie zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej*, referat wygłoszony w dniu 15.04.2015 roku, na VII Międzynarodowej Konferencji Policyjnej, *Ochrona interesów finansowych RP i UE* w Warszawie.

⁶ Prokurator Apelacyjny w Warszawie odmówił udzielenia informacji o sygnaturach spraw decyzją z dnia 11.04.2012 r. znak I P 1/12.

- 2) w Gdańsku,
- 3) w Gorzowie Wielkopolskim,
- 4) w Krakowie,
- 5) w Piotrkowie Trybunalskim,
- 6) w Szczecinie,
- 7) w Toruniu,
- 8) w Warszawie,
- 9) we Włocławku,
- 10) we Wrocławiu.

Natomiast badania akt spraw z sądów rejonowych przeprowadzono **na próbie 100 jednostek**. Dobór próby nie był w pełni losowy. Posłużono się doбором grupowym jednostopniowym⁷, to jest losowano poszczególne sądy rejonowe i badano wszystkie rozpoznawane przez dany sąd sprawy dotyczące oszustw na szkodę Unii Europejskiej, aż do osiągnięcia zakładanej ilości 100 spraw. Z puli do losowania usunięto sądy, w których rozpoznano mniej niż 3 sprawy dotyczące badanych przestępstw. W rezultacie, zbadano sprawy z **dziewiętnastu sądów rejonowych**:

- 1) w Aleksandrowie Kujawskim,
- 2) w Bełchatowie,
- 3) w Choszcznie,
- 4) Gdańsk Południe w Gdańsku,
- 5) w Kutnie,
- 6) dla Krakowa Śródmieścia w Krakowie,
- 7) dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi,
- 8) w Malborku,
- 9) w Międzyrzeczu,
- 10) w Nakle nad Notecią,
- 11) w Opolu,
- 12) Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu,
- 13) dawnego Sądu Rejonowego w Szczecinie,
- 14) Szczecin Prawobrzeże i Zachód,
- 15) w Tomaszowie Mazowieckim,
- 16) w Toruniu,
- 17) w Tucholi,
- 18) dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie,
- 19) we Włocławku.

⁷ Por. H. M. Blalock, *Statystyka dla socjologów*, tłum. M. Tabin, I. Topińska, K. Starzec, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 454-455; A.D. Aczel, *Statystyka w zarządzaniu*, tłum. Z. Czerwiński, W. Latusek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 932.

Przeprowadzono także pilotażowe badania akt **postępowania przygotowawczego umorzonych przez prokuratora**, którymi objęto 20 spraw, w tym dziewiętnaście prowadzonych przez Prokuraturę Rejonową Poznań-Grunwald w Poznaniu i jedną prowadzoną przez Prokuraturę Apelacyjną w Gdańsku. Ponadto zbadano akta jednego śledztwa zawieszono, prowadzonego w Prokuraturze Rejonowej Poznań-Grunwald w Poznaniu. Ponieważ badania te nie wykazały, by zdarzenia będące przedmiotem umorzonych postępowań różniły się jakościowo od zdarzeń będących przedmiotem spraw w których wniesiono akt oskarżenia, odstąpiono od dalszych badań spraw umorzonych.

Odstąpiono od badania spraw w których **odmówiono wszczęcia postępowania**, zakładając że niezależnie od tego czy podjęta decyzja procesowa była słuszna, zawarty w nich materiał jest zbyt ubogi, aby mógł dostarczyć przydatnych informacji.

Łącznie zbadano akta 16-tu spraw rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe, 100-tu spraw rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy rejonowe oraz 20-tu śledztw umorzonych i jednego zawieszono, co daje **137 spraw karnych**. Spis sygnatur tych spraw znajduje się w aneksie do niniejszej pracy.

Zasięg terytorialny badań objął sprawy z sądów i prokuratur działających na terenie **jedenastu województw**: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Zakres czasowy badań objął także sprawy dotyczące przestępstw popełnionych jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, związanych z programami przedakcesyjnymi. W zbadanym materiale znalazły się 3 takie przypadki. Pozostałe 134 sprawy dotyczyły zdarzeń do których doszło w latach 2004-2013. Oczywiście postępowania karne toczyły się już po tych zdarzeniach, dlatego najnowsze ze zbadanych spraw noszą sygnatury z roku 2014.

2.2. Stadia postępowania karnego i zapadłe orzeczenia

2.2.1. Stadium postępowania w którym znajdowały się badane sprawy

Badaniom poddano zarówno akta postępowań zakończonych, jak i będących w toku. Wybierając sprawy do zbadania **nie kierowano się kryterium ich prawomocnego zakończenia**, gdyż nadmiernie ograniczyłoby to zakres dostępnego materiału, zwłaszcza w przypadku skomplikowanych spraw, rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe. Procesy takie trwają latami, a niejednokrotnie sporo czasu upływa też pomiędzy popełnieniem czynu zabronionego a wszczęciem śledztwa czy dochodzenia. W rezultacie, ograniczenie się do postępowań prawomocnie zakończonych mogłoby doprowadzić do nieaktualności poczynionych ustaleń. Ponadto, **badacz jest autonomiczny względem sądu** i innych organów procesowych. Prawda sądowa, dochodzenie do której obwarowane jest wieloma restrykcjami, nie zawsze jest tożsama z prawdą materialną, a cel procesu nie jest tożsamy z celem poznania naukowego. Badacz może ocenić wiarygodność i znaczenie danych zebranych w sprawie odmiennie niż uczynił to sąd. Nie musi też czekać ze swoją oceną na wyrok sądu. Dlatego ustalając *modus operandi* sprawcy w konkretnej sprawie, uwzględniano pomocniczo ustalenia dokonane przez sąd lub prokuratora, ale nie traktowano ich jako wiążących.

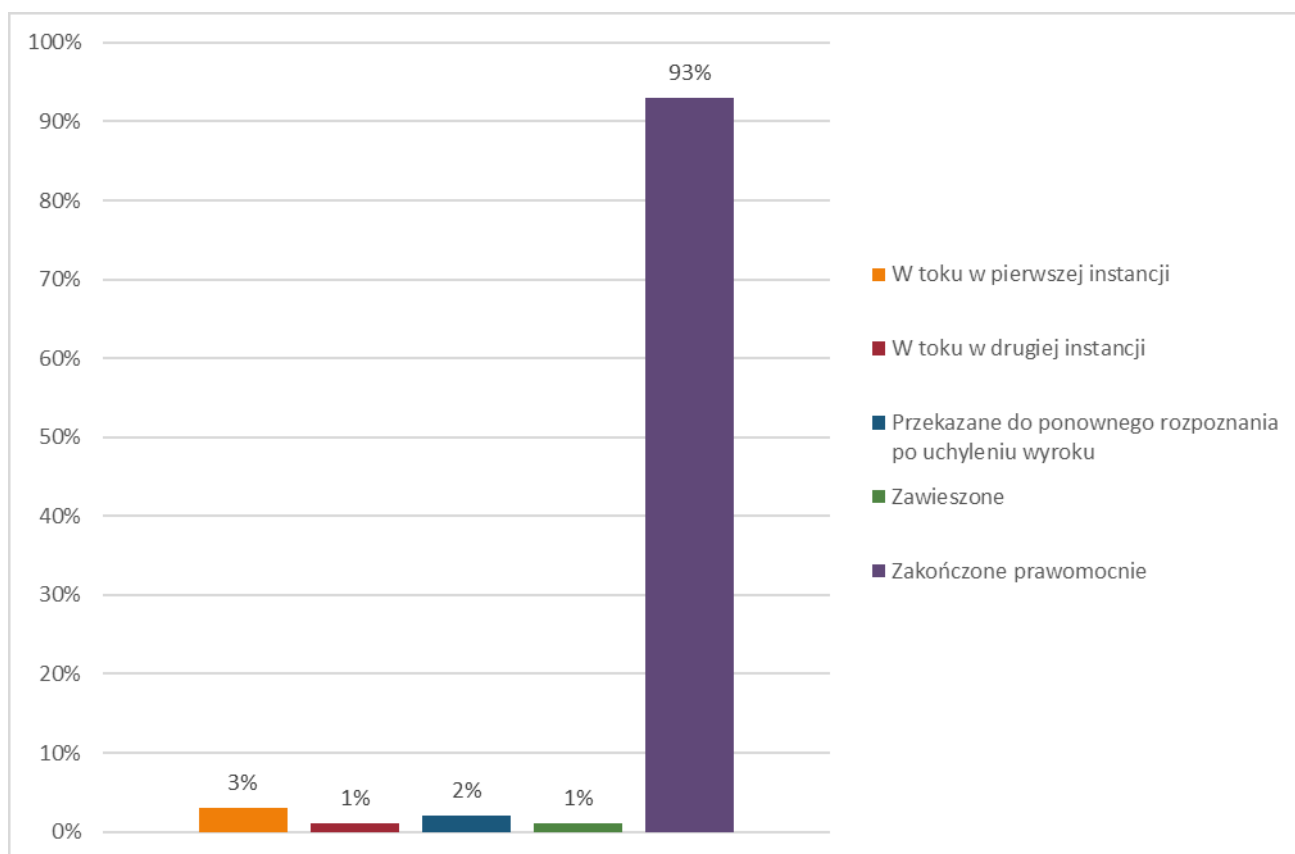
Podział spraw według stadium postępowania w którym znajdowały się w czasie prowadzenia badań przedstawia 2.1.

Tab. 2.1. Struktura zbadanych spraw według stadium postępowania

Stadium postępowania	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Prokuratura		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
W toku w pierwszej instancji	3	19%	1	1%	-	-	4	3%
W toku w drugiej instancji	1	6%	1	1%	-	-	2	1%
Przekazane do ponownego rozpoznania po uchyleniu wyroku	3*	19%	0	0%	-	-	3	2%
Zawieszono	0	0%	0	0%	1	5%	1	1%
Zakończone prawomocnie	9*	56%	98	98%	20	95%	127	93%
Razem	16	100%	100	100%	21	100%	137	100%

*w jednej ze spraw wyrok uprawomocnił się co do niektórych oskarżonych, co do pozostałych sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania – w tabeli uwzględniono ją jako będącą w toku

Ilustrację danych zawartych w tab. 2.1. stanowi wyk. 2.1.



Wykr. 2.1. Struktura zbadanych spraw według stadium postępowania

Jak wynika z tab. 2.1., 93% zbadanych spraw zostało prawomocnie zakończonych – wliczając również sprawy umorzone przez prokuratora. Prawomocnie osądzonych zostało 106 spraw, w tym aż 98 ze 100 spraw toczących się przed sądami rejonowymi, a tylko 9 z 16

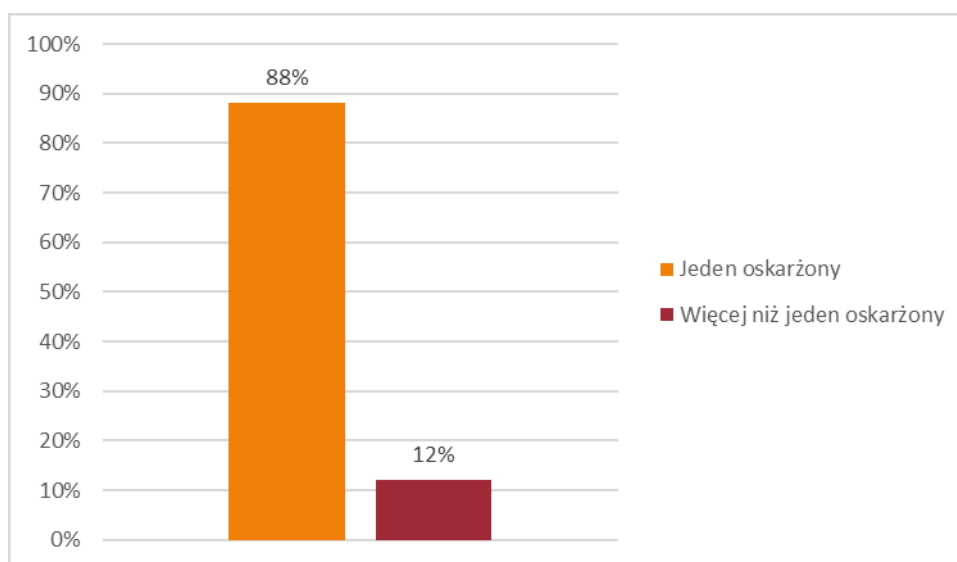
rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe⁸. Przyczyną tego faktu jest niewątpliwie o wiele większa złożoność spraw rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe, która powoduje że procesy w tych sprawach często trwają po kilka lat.

2.2.2. Orzeczenia sądów w zbadanych sprawach

Omawiając orzeczenia sądów zapadłe w sprawach prawomocnie zakończonych, na wstępie trzeba zaznaczyć, że w niektórych występowało po kilku oskarżonych, toteż rozstrzygnięcia sądów co do poszczególnych osób bywały zróżnicowane, co uwzględniono dalej, w tab. 2.4 i 2.5. Strukturę spraw według liczby oskarżonych przedstawiają tab. 2.2. i 2.3.

Tab. 2.2. Struktura spraw według liczby oskarżonych w sprawie

Liczba oskarżonych w sprawie	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
Jeden oskarżony	6	38%	96	96%	102	88%
Więcej niż jeden oskarżony	10	62%	4	4%	14	12%
Razem	16	100%	100	100%	116	100%



Wykr. 2.2. Struktura spraw według liczby oskarżonych w sprawie

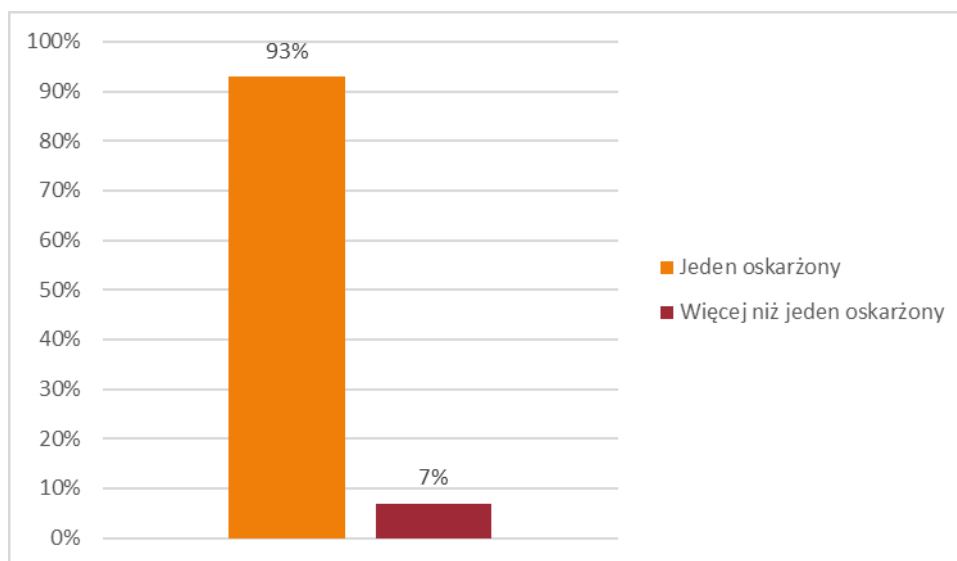
W tab. 2.2. uwzględniono wszystkie postępowania sądowe, w więc także te będące w toku, zaś w tab. 2.3. tylko sprawy prawomocnie osądzone.

Tab. 2.3. Struktura spraw według liczby oskarżonych w sprawie – tylko sprawy osądzone

Liczba oskarżonych w sprawie	Sąd okręgowe		Sądy rejonowe		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
Jeden oskarżony	5	56%	95	97%	100	93%

⁸ Ponadto jedna sprawa rozpoznawana w pierwszej instancji przez sąd okręgowy została prawomocnie zakończona co do niektórych oskarżonych, co do innych pozostawała w toku.

Więcej niż jeden oskarżony	4	44%	3	3%	7	7%
Razem	9	100%	98	100%	107	100%



Wykr. 2.3. Struktura spraw według liczby oskarżonych w sprawie – tylko sprawy osądzone

Jak wskazuje tab. 2.2. w przytłaczającej większości zbadanych spraw, bo aż w 88% zbadanej populacji, w charakterze oskarżonego występowała tylko jedna osoba. Jeszcze mocniej zaznacza się ta przewaga w przypadku spraw osądzonych – wśród nich procesy przeciwko jednemu oskarżonemu stanowią aż 93% (por. tab. 2.3.). Jednakże warto zwrócić uwagę, że dominacja spraw „jednoosobowych” w badanym materiale nie dotyczy spraw rozpoznawanych przez sądy okręgowe. W sprawach rozpoznawanych przez te sądy, jeżeli uwzględnić również postępowania będące w toku, w 62% przypadków występowało co najmniej dwóch oskarżonych. W odniesieniu do spraw prawomocnie zakończonych, odsetek ten spada do 44% (por. tab. 2.3.) . Różnica ta wynika prawdopodobnie z tego, że procesy przeciwko jednemu oskarżonemu toczą się z reguły szybciej.

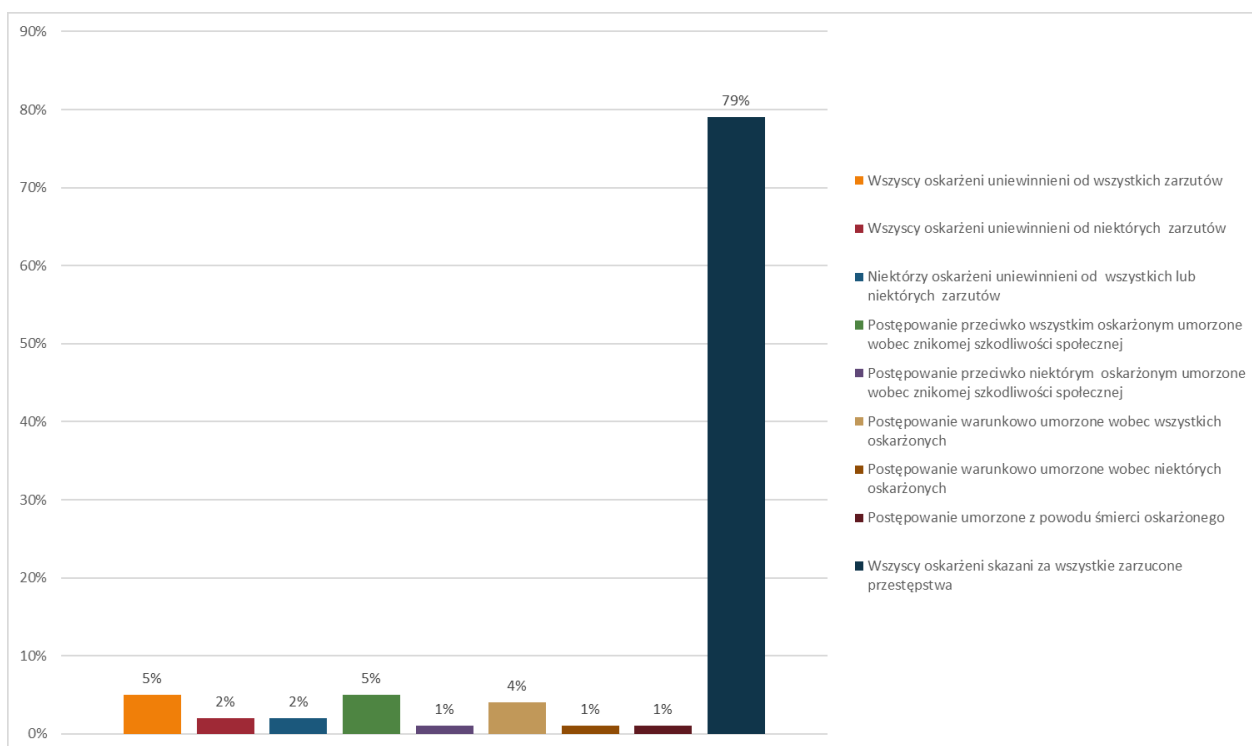
Z kryminalistycznego punktu widzenia, sposób zakończenia postępowania w poszczególnych sprawach nie jest najistotniejszy. Jednakże biorąc pod uwagę, że wiedza kryminalistyczna powinna być instrumentem dochodzenia do prawdy w procesie karnym, badając akta uwzględniono również treść orzeczeń sądowych. Rozstrzygnięcia zapadłe w zbadanych sprawach przedstawia tab. 2.4.

Tab. 2.4. Rozstrzygnięcia sądów w sprawach prawomocnie zakończonych

Rozstrzygnięcie końcowe	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
Wszyscy oskarżeni uniewinnieni od wszystkich zarzutów	0	0%	6	6%	6	5%
Wszyscy oskarżeni uniewinnieni od niektórych zarzutów	1	10%	1	1%	2	2%
Niektórzy oskarżeni uniewinnieni od wszystkich lub niektórych zarzutów	2	20%	0	0%	2	2%

Postępowanie przeciwko wszystkim oskarżonym umorzone wobec znikomej szkodliwości społecznej	0	0%	6	6%	6	5%
Postępowanie przeciwko niektórym oskarżonym umorzone wobec znikomej szkodliwości społecznej	0	0%	1	1%	1	1%
Postępowanie warunkowo umorzone wobec wszystkich oskarżonych	0	0%	4	4%	4	4%
Postępowanie warunkowo umorzone wobec niektórych oskarżonych	0	0%	1	1%	1	1%
Postępowanie umorzone z powodu śmierci oskarżonego	0	0%	1	1%	1	1%
Wszyscy oskarżeni skazani za wszystkie zarzucone przestępstwa	7	70%	78	80%	85	79%
Razem	10*	100%	98	100%	108	100%

*Wynik wyższy od liczby spraw zakończonych wskazanej w tab. 2.1. gdyż uwzględniono także jedno postępowanie, w którym wyrok uprawomocnił się tylko co do niektórych oskarżonych



Wykr. 2.4. Rozstrzygnięcia sądów w sprawach prawomocnie zakończonych

Jak wynika z tab. 2.4., w zbadanych sprawach zdecydowanie dominowały wyroki skazujące wszystkich oskarżonych. Jednakże liczba spraw zakończonych uniewinnieniem wszystkich bądź niektórych oskarżonych, nie była wcale znikoma. Częściowym przynajmniej uniewinnieniem zakończyło się 9% spraw, przy czym szczególnie liczną frakcję sprawy te stanowią w przypadku sądów okręgowych – mimo że żadna ze spraw rozpoznawanych przez te sądy nie zakończyła się całkowitym uniewinnieniem wszystkich oskarżonych, to wyroki uniewinniające niektórych oskarżonych od wszystkich bądź niektórych zarzutów zapadły w aż 33% zbadanych

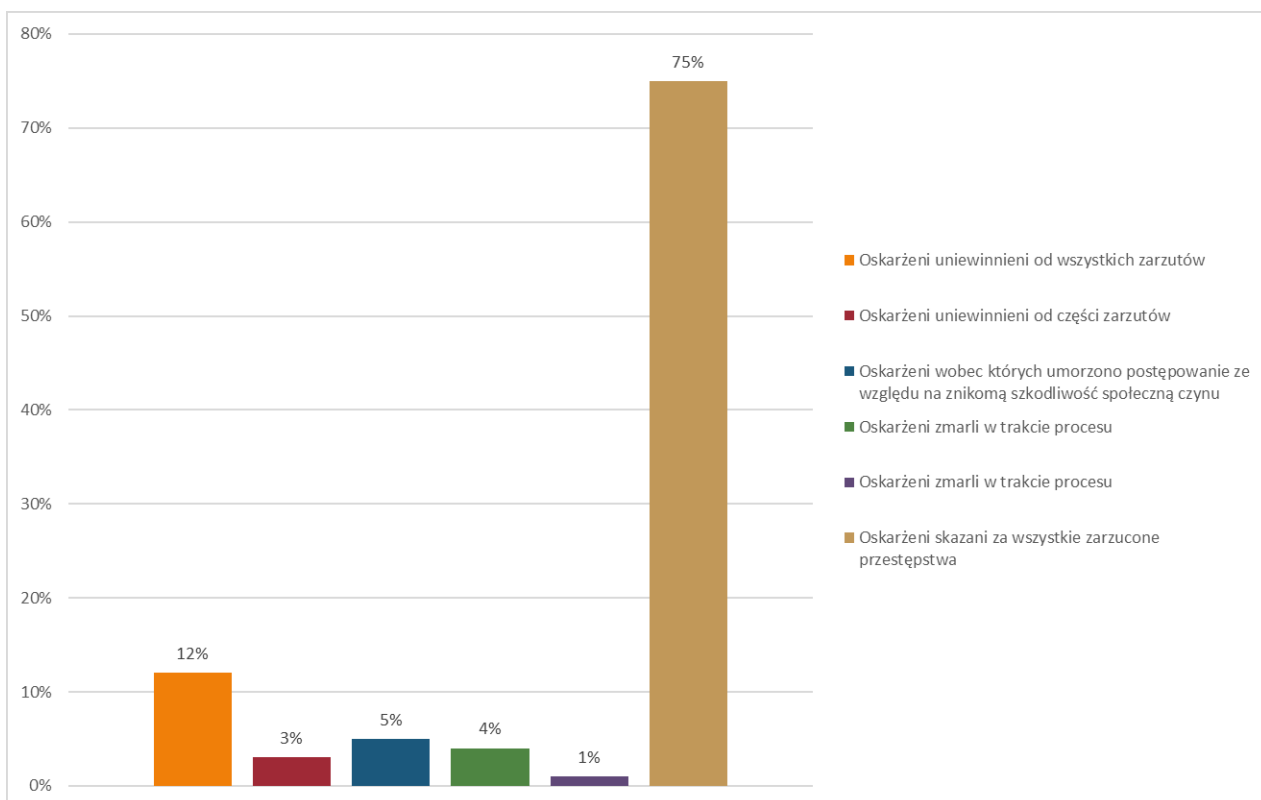
przypadków. Jednakże niewielka liczba spraw osądzonych przez sądy tego szczebla (zaledwie 9) nie pozwala na wyciągnięcie wniosków statystycznych.

Ponieważ, jak już wcześniej zaznaczono, w niektórych procesach występowało po kilku oskarżonych, przy czym zdarzało się, że niektórzy z nich zostali skazani, a inni uniewinnieni, w tab. 2.5. przedstawiono sposób zakończenia procesu według liczby **oskarżonych** (a nie spraw, jak w tab. 2.4.). Łącznie w zbadanych sprawach **oskarżonych** zostały **163** osoby, ale w czasie prowadzenia badań, postępowania przeciwko 23 z nich były w toku. Prawomocnie zakończone zostały co do **140** osób.

Tab. 2.5. Rozstrzygnięcia sądu co do poszczególnych oskarżonych w sprawach prawomocnie zakończonych

Rozstrzygnięcie końcowe	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Razem	
	Liczba oskarżonych	%	Liczba oskarżonych	%	Liczba oskarżonych	%
Oskarżeni uniewinnieni od wszystkich zarzutów	11	28%	6	6%	17	12%
Oskarżeni uniewinnieni od części zarzutów	3	8%	1*	1%	4	3%
Oskarżeni wobec których umorzono postępowanie ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu	0	0%	7	7%	7	5%
Oskarżeni wobec których warunkowo umorzono postępowanie	0	0%	6	6%	6	4%
Oskarżeni zmarli w trakcie procesu	0	0%	1	1%	1	1%
Oskarżeni skazani za wszystkie zarzucone przestępstwa	25	64%	80	79%	105	75%
Razem	39	100%	101	100%	140	100%

* co do pozostałych zarzutów postępowanie umorzono wobec znikomej szkodliwości społecznej



Wykr. 2.5. Rozstrzygnięcia co do poszczególnych oskarżonych w sprawach prawomocnie zakończonych

Jak wynika z tab. 2.5. w sprawach prawomocnie osądzonych, 75 % oskarżonych zostało skazanych za wszystkie zarzucone przestępstwa. Od wszystkich zarzutów uniewinniono 12% procent oskarżonych, zaś 3% uniewinniono od niektórych zarzuconych im czynów. Zwraca uwagę, że odsetek uniewinnień był znacznie wyższy w sprawach rozpoznawanych przez sądy okręgowe – aż 28% oskarżonych zostało uniewinnionych od wszystkich zarzutów, a 8% od niektórych zarzutów. Jednakże biorąc pod uwagę, że populacja oskarżonych przed sądami okręgowymi objęta badaniami wynosiła tylko 39 osób, brak podstaw do wyciągnięcia wniosków o charakterze statystycznym.

Natomiast w sprawach rozpoznawanych przez sądy rejonowe, uniewinnionych zostało tylko 6% oskarżonych, jednakże wobec kolejnych 6% postępowanie warunkowo umorzono, a wobec 7% postępowanie umorzone z powodu znikomej szkodliwości społecznej czynu. Tego rodzaju rozstrzygnięcia nie zapadły w żadnej ze spraw toczących się przed sądem okręgowym, co nie dziwi, biorąc pod uwagę że sądy okręgowe rozpoznają w pierwszej instancji sprawy o oszustwa dotyczące mienia znacznej wartości, a więc czyny którym niemalże z definicji przypisać trzeba znaczną szkodliwość społeczną.

2.3. Rodzaje subsydiów będących przedmiotem przestępstw w zbadanych sprawach

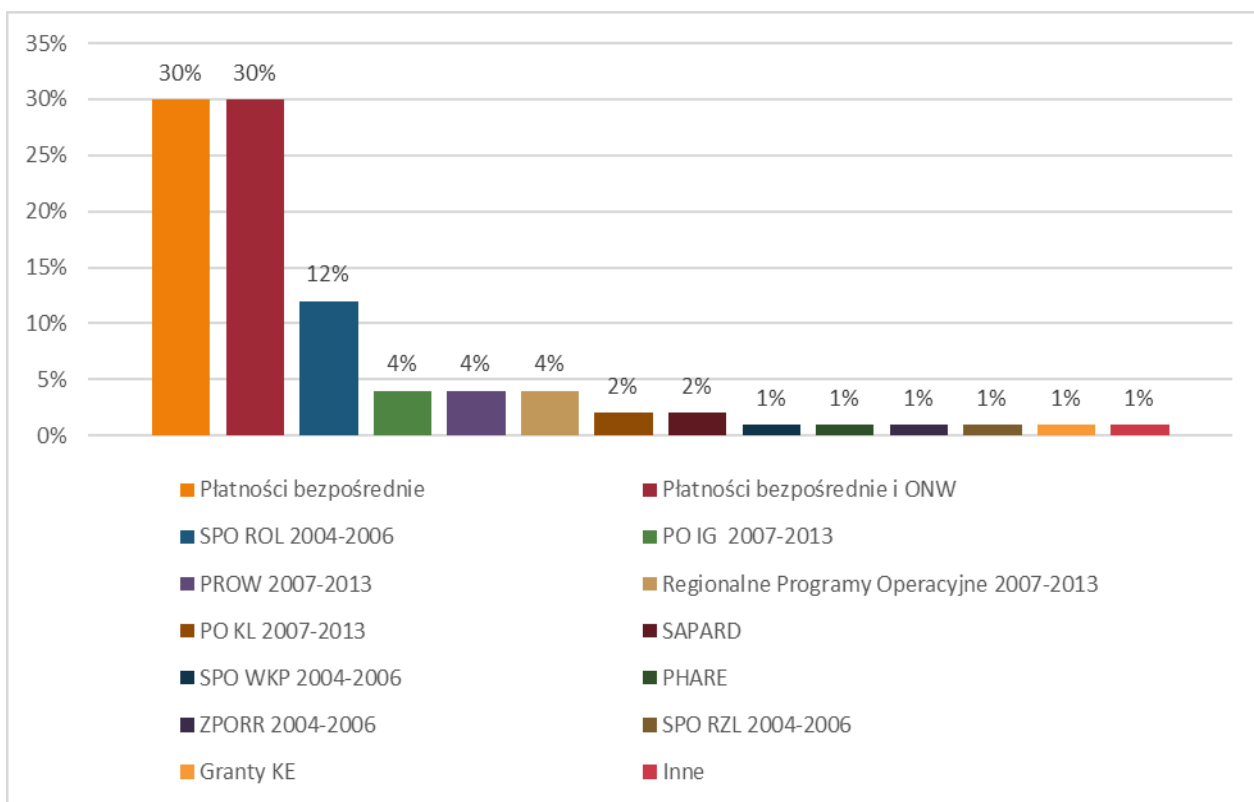
Sprawy karne zbadane w toku przygotowywania niniejszej pracy dotyczyły wyłudzenia środków z budżetu Unii Europejskiej dystrybuowanych w różnych formach i w ramach różnych programów. Szczegółowe ich zestawienie zawiera tabela 2.6. Sprawy dotyczące płatności bezpośrednich podzielono przy tym na przypadki dotyczące wyłudzenia wyłącznie dopłat obszarowych i sprawy w których jednocześnie z dopłatami obszarowymi wyłudzano płatności ONW. W związku z tym, pod etykietami PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 nie uwzględniono już spraw dotyczących ONW. Regionalne Programy Operacyjne z różnych województw potraktowano jako jedną kategorię.

Tab. 2.6. Programy i instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy

Program lub rodzaj instrumentu wsparcia	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Prokuratura *		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	Udział %	Liczba spraw	Udział %	Liczba spraw	Udział %
Płatności bezpośrednie	2	12%	37	37%	3	14%	42	30%
Płatności bezpośrednie + ONW (PROW)	1	6%	35	35%	6	29%	42	30%
SPO ROL 2004-2006	1	6%	8	8%	8	38%	17	12%
PROW 2004-2006	1	6%	8	8%	0	0%	9	7%
PO IG 2007-2013	2	12%	3	3%	0	0%	5	4%
PROW 2007-2013	0	0%	2	2%	3	14%	5	4%
Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013	4	23%	1	1%	0	0%	5	4%
PO KL 2007-2013	1	6%	2	2%	0	0%	3	2%
SAPARD	0	0%	1	1%	1	5%	2	1%
SPO WKP 2004-2006	2	12%	0	0%	0	0%	2	1%
PHARE	1	6%	0	0%	0	0%	1	1%
ZPORR 2004-2006	1	6%	0	0%	0	0%	1	1%
SPO RZL 2004-2006	1	6%	0	0%	0	0%	1	1%
Granty KE	0	0%	1	1%	0	0%	1	1%
Inne	0	0%	2	2%	0	0%	2	1%
Razem	17**	100%	100	100%	21	100%	138	100%

* uwzględniono także jedną sprawę zawieszoną

** liczba podana w tabeli jest o jeden większa od liczby zbadanych spraw, gdyż jedna sprawa dotyczyła oszustwa w ramach dwóch projektów realizowanych przez tego samego beneficjenta – jednego dofinansowanego w ramach PO IG i jednego w ramach RPO WD



Wykr. 2.6. Programy i instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy

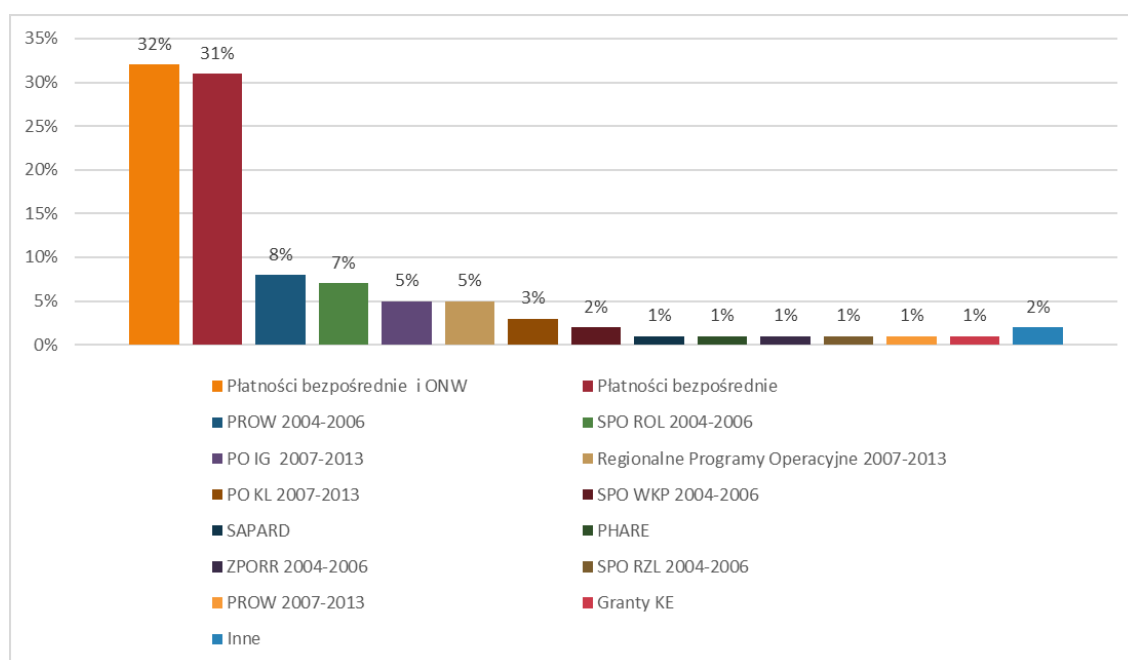
W tabeli 2.6. i na wykresie 2.6. uwzględniono wszystkie zbadane sprawy sądowe, także te będące w toku i zakończone prawomocnym uniewinnieniem oraz umorzeniem postępowania z powodu znikomej szkodliwości społecznej czynu. Dla jaśniejszego obrazu sporządzono zatem także zestawienie zawarte w tabeli 2.7. w którym sprawy umorzone i zakończone uniewinnieniem pominięto. Pozostawiono natomiast sprawy będące w toku, a także zakończone warunkowym umorzeniem postępowania.

Tab. 2.7. Programy lub instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy – z wyjątkiem spraw umorzonych i zakończonych uniewinnieniem

Program lub rodzaj instrumentu wsparcia	Sądy rejonowe		Sądy okręgowe		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
Płatności bezpośrednie + ONW (PROW)	32	37%	1	6%	33	32%
Płatności bezpośrednie	30	35%	2	12%	32	31%
PROW 2004-2006	7	8%	1	6%	8	8%
SPO ROL 2004-2006	6	7%	1	6%	7	7%
PO IG 2007-2013	3	4%	2	12%	5	5%
Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013	1	1%	4	24%	5	5%
PO KL 2007-2013	2	2,5%	1	6%	3	3%

SPO WKP 2004-2006	0	0%	2	12%	2	2%
SAPARD	1	1%	0	0%	1	1%
PHARE	0	0%	1	6%	1	1%
ZPORR 2004-2006	0	0%	1	6%	1	1%
SPO RZL 2004-2006	0	0%	1	6%	1	1%
PROW 2007-2013	1	1%	0	0%	1	1%
Granty KE	1	1%	0	0%	1	1%
Inne	2	2,5%	0	0%	2	2%
Razem	86	100%	17*	100%	103	100%

* liczba podana w tabeli jest o jeden większa od liczby zbadanych spraw, gdyż jedna sprawa dotyczyła oszustwa w ramach dwóch projektów realizowanych przez tego samego beneficjenta – jednego dofinansowanego w ramach PO IG i jednego w ramach RPO WD



Wykr. 2.7. Programy lub instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy– z wyjątkiem spraw umorzonych i zakończonych uniewinnieniem

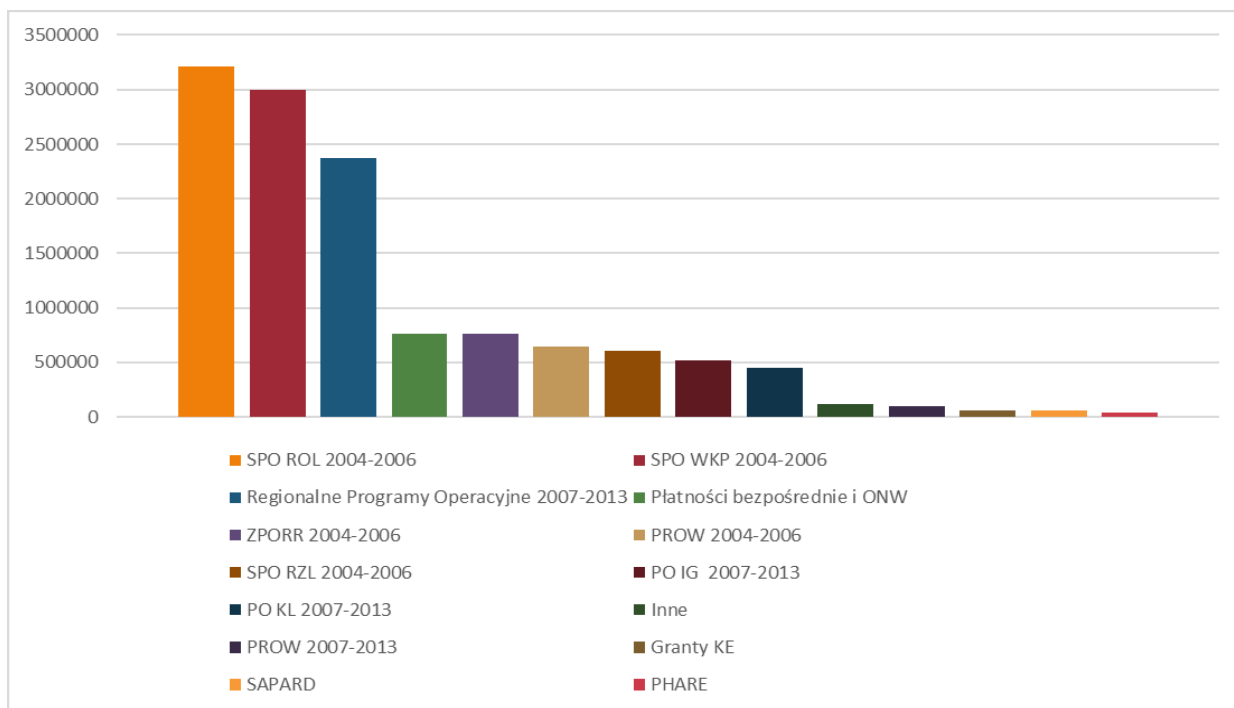
Jak wynika z tabel 2.6. i 2.7. najczęściej przedmiotem oszustwa były płatności bezpośrednie. Drugie miejsce zajmują wyłudzone razem z nimi, dopłaty ONW. Jeżeli uwzględnić sprawy umorzone i zakończone uniewinnieniem, na trzecim miejscu znajduje się Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Obszarów Wiejskich 2004-2006, ale jeśli je pominąć, zajmuje je Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 – a ściślej, pozostałe działania realizowane w ramach tego planu, inne niż ONW. SPO ROL 2004-2006 jest wówczas na miejscu czwartym. Dopiero piąte miejsce zajmuje nie związany z rolnictwem Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

Na podstawie danych zebranych w tab. 2.6. i 2.7. można przyjąć, że pod względem ilości zdarzeń, najbardziej narażone na próby wyludzenia są subsydia skierowane do rolników. Nie ma w tym nic dziwnego, biorąc pod uwagę, że rolników korzystających z różnych form wsparcia jest wielokrotnie więcej niż wszystkich innych beneficjentów. Tak jak należało się spodziewać, zachodzi prosta zależność pomiędzy liczbą beneficjentów a ilością popełnianych przez nich oszustw.

Jednakże sytuacja przedstawia się inaczej, jeżeli wziąć uwagę wysokość wyrządzonej szkody. W tab. 2.8. przedstawiono sumy kwot będących przedmiotem przestępstwa w zbadanych sprawach, z podziałem na szkodę wyrządzoną (w przypadku dokonania przestępstwa) lub tylko grożącą (w przypadku przestępstw z art. 297 § 1 kk i usiłowania przestępstw z art. 286 § 1 kk). Wzięto przy tym pod uwagę tylko dane ze spraw zakończonych skazaniem lub warunkowym umorzeniem postępowania oraz będących w toku. W przypadku świadczeń polegających na dofinansowaniu projektu, jako szkodę w tabeli 2.8. przyjęto tylko nienależną część dofinansowania, a nie pełną kwotę dofinansowania którą beneficjent otrzymał bądź o której otrzymanie się ubiegał, pomimo że zwrotowi podlega z reguły cała kwota. Kwoty dotyczące płatności bezpośrednich i dopłat ONW potraktowano łącznie.

Tab. 2.8. Wysokość szkód w zbadanych sprawach

Program lub rodzaj instrumentu wsparcia	Kwoty które usiłowano wyludzić (w złotych)	Kwoty wyludzone (w złotych)	Razem (w złotych)
SPO ROL 2004-2006	638 827	2 571 422	3 210 249
SPO WKP 2004-2006	0	2 992 551	2 992 551
Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013	584 525	1 787 209	2 371 734
Płatności bezpośrednie + ONW (PROW)	1 364 969	577 160	1 942 129
ZPORR 2004-2006	531 714	235 539	767 253
PROW 2004-2006	613 588	34 750	648 338
SPO RZL 2004-2006	173 296	436 443	609 739
PO IG 2007-2013	22 977	491 591	514 568
PO KL 2007-2013	65 662	385 365	451 027
Inne	35 618	84 407	120 025
PROW 2007-2013	100 000	0	100 000
Granty KE	61 731	0	61 731
SAPARD	60 000	0	60 000
PHARE	36 191	0	36 191
Razem	4 289 098	9 596 437	13 885 535



Wykr. 2.8. Wysokość szkód w zbadanych sprawach

Jak wynika z tab. 2.8. i jak ilustruje wyk. 2.8., dopłaty bezpośrednie zajmują czwarte miejsce pod względem wysokości szkód. Największe kwoty zostały wyłudzone w Sektorowym Programie Operacyjnym Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006, Sektorowym Programie Operacyjnym Restrukturyzacja i Modernizacja Obszarów Wiejskich 2004-2006, oraz w Regionalnych Programach Operacyjnych. Zatem mimo że przypadków wyłudzenia środków dystrybuowanych w ramach programów operacyjnych jest niewiele⁹, wyrządzają one poważne szkody, gdyż każdorazowo dotyczą dużych kwot.

Natomiast znacznie od nich liczniejsze (w liczbach bezwzględnych) wyłudzenia płatności bezpośrednich, wyrządzają jednostkowo stosunkowo niewielkie szkody. Średnia arytmetyczna wysokości szkody dla zbadanych spraw dotyczących dopłat obszarowych wynosi 29 602 zł a mediana 6 169 zł. Jednakże jeżeli pominąć przypadki usiłowania, średnia wysokość szkody spada do 8 602 zł, zaś mediana do 3 786 zł.

Spraw dotyczących wyłudzenia innych form unijnej pomocy było w zbadanej próbie zbyt mało, żeby obliczanie dla nich wielkości statystycznych miało sens.

Liczby z tab. 2.8. należałoby odnieść do wysokości szkód ponoszonych przez budżet Unii Europejskiej na skutek ujawnianych oszustw, w tym zwłaszcza oszustw popełnianych na terenie Polski. Niestety nie jest możliwe wiarygodne określenie wysokości tych strat. Możliwe jest tylko porównanie z kwotami raportowanymi przez Komisję Europejską, co do których zachodzi podejrzenie, że zostały wyłudzone. Sprawozdania o nadużyciach finansowych są składane przez Komisję co roku, przy czym w kolejnych latach szczegółowość raportów jest coraz większa. Dzięki temu od roku 2012 można określić, jaka część tej kwoty stanowią zgłoszenia z Polski. Dla lat poprzednich podawane były tylko kwoty dotyczące wszystkich nieprawidłowości zgłoszonych przez poszczególne państwa członkowskie, a więc również tych będących skutkiem naruszeń nie mających charakteru kryminalnego.

⁹ A przynajmniej niewiele takich przypadków jest ujawnianych.

Tab. 2.9. Podejrzenia wyłudzenia z budżetu UE zgłoszone KE – wysokość szkód

Rok	Kwota podejrzana o wyłudzenie z budżetu UE – wszystkie państwa (w euro)	Kwota podejrzana o wyłudzenie z budżetu UE – Polska (w euro)	Udział kwoty zgłoszonej w Polsce w kwocie zgłoszonej w całej Unii
2005	116 897 066	b.d.	b.d.
2006	188 930 000	b.d.	b.d.
2007	208 900 006	b.d.	b.d.
2008	77 200 000	b.d.	b.d.
2009	108 800 000	b.d.	b.d.
2010	478 000 000	b.d.	b.d.
2011	295 000 000	b.d.	b.d.
2012	314 800 000	14 496 348	5%
2013	248 100 000	48 709 866	20%
2014	362 000 000	210 024 871	58%
2015	559 600 000	40 190 732	7%
Razem	2 958 227 072	b.d.	b.d.

[Tabela opracowana na podstawie sprawozdań rocznych Komisji Europejskiej dla Parlamentu i Rady - Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczenie nadużyć finansowych, za lata 2005 -2015]

Analizując liczby zawarte w tab. 2.9. należy pamiętać, że nie są to dane ani pełne, ani pewne. Nie są pełne dlatego, że co do zasady, państwa członkowskie mają obowiązek zgłaszać Komisji tylko nadużycia finansowe w wysokości co najmniej 10 000 euro. Zdecydowana większość oszustw dotyczących subsydiów wypłacanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej nie przekracza tego progu. Nie są też pewne, gdyż podawane kwoty dotyczą podejrzeń oszustwa, które ostatecznie nie muszą się potwierdzić. Co więcej, poszczególne państwa rozmaicie oceniają kiedy zachodzi podejrzenie oszustwa¹⁰. Polska podchodzi do tego dość rygorystycznie. Podobnie postępują inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej, a także Włochy i Niemcy. Natomiast Francja, Hiszpania, Wielka Brytania, państwa Beneluksu i kraje skandynawskie niemal wszystkie naruszenia kwalifikują jako nieumyślne nieprawidłowości¹¹. W żadnym razie nie można też utożsamiać oszustw zgłoszonych przez państwa członkowskie z oszustwami faktycznie popełnionymi. Z całą pewnością znaczna część przestępstw na szkodę Unii Europejskiej pozostaje niewykryta¹².

¹⁰ Por. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady ... za 2015 r.*, s. 27.

¹¹ Por. np. *Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2011 – Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-Accession and Direct Expenditure*. Brussels, 19.7.2012 SWD(2012) 229 final, s. 39.

¹² Szacowanie ciemnej liczby tych przestępstw byłoby czystą spekulacją. Często spotykane jest przekonanie, że ujawnione przypadki to zaledwie „wierzchołek góry lodowej”, por. np. *European Union Committee, 12th Report of Session 2012–13. The Fight Against Fraud on the EU's Finances*, House of Lords, 17.04. 2013, London, The Stationery Office Limited, s. 13-14.

3. Sposoby wyłudzenia środków unijnych

Do skutecznego zwalczania oszustw, konieczna jest znajomość sposobów działania ich sprawców, a w szczególności zrozumienie zasad na których proceder wyłudzenia się opiera. Różnorodności form wsparcia udzielnych z funduszy unijnych towarzyszy zróżnicowanie modi operandi. Zachodzi przy tym oczywisty związek pomiędzy trybem przyznawania i rozliczania subsydiów, a metodami wprowadzania w błąd zajmujących się tym instytucji. Sprawców ogranicza bowiem nie tylko własna pomysłowość, ale także specyfika danej formy dofinansowania i procedura obowiązująca przy jej udzielaniu.

3.1. Wprowadzenie

Dążąc do prezentacji możliwie najszerszego spektrum spotykanych w praktyce sposobów działania sprawców, uwzględniono nie tylko wyniki badań aktowych, ale także informacje podawane w literaturze i sprawozdaniach sporządzanych przez instytucje publiczne, zarówno polskie jak unijne. Niektóre z przytoczonych dalej przykładów są oparte na informacjach z akt spraw karnych, które podczas przeprowadzania badań nie zostały jeszcze prawomocnie osądzone. W tym przypadku, za miarodajne uznawano fakty opisane w uzasadnieniu aktu oskarżenia bądź wyroku sądu pierwszej instancji. Niewykluczone, że niektóre z tych faktów nie zostaną ostatecznie uznane za udowodnione. Nie ma to jednak decydującego znaczenia z punktu widzenia niniejszej pracy, która zajmuje się nie tyle przestępstwem, ile zdarzeniem kryminalistycznym. Nawet gdyby organy procesowe w poszczególnych sprawach myliły się co do okoliczności faktycznych, to ustalone wersje wydarzeń ilustrują potencjalnie możliwe do zastosowania sposoby oszustwa.

Należy też zaznaczyć, że przy opisywaniu sposobów wyłudzenia, **pojęcie sprawcy** stosowane jest w niniejszej pracy w **znaczeniu węższym** niż powszechnie przyjmowane na gruncie prawa karnego. **Sprawcą** w tym kontekście nazywany jest główny organizator oszustwa – osoba lub grupa osób sterująca jego wykonaniem. Osoba taka nie musi koniecznie być bezpośrednio zaangażowana w realizację czynności wyczerpujących znamiona przestępstwa, może ograniczać się do tak zwanego sprawstwa kierowniczego. Obok organizatora, w poszczególnych przypadkach może występować szereg współsprawców i pomocników, bez których dokonanie oszustwa byłoby niemożliwe, ale pełnią oni jedynie rolę wykonawców.

Uwzględniając, że nie wszystkie sprawy opisane w przykładach zostały prawomocnie osądzone, trzeba zastrzec, że stosowane przy ich opisie słowo „sprawca” niekoniecznie oznacza, że konkretna osoba dopuściła się przestępstwa.

3.2. Informacje dostępne w literaturze i publikacjach urzędowych

3.2.1. Krajowa literatura

Jak dotąd w języku polskim nie pojawiło się żadne opracowanie monograficzne poświęcone analizie sposobów wyłudzenia wsparcia z środków unijnych. Nie znaczy to jednak, że temat ten nie był w ogóle poruszany. Szczegółowo opisany został jeden przypadek konkretnego oszustwa¹. Poza tym, w kilku publikacjach sygnalizowano sposoby działania sprawców przestępstw na szkodę Unii Europejskiej, polegające na:

- 1) przedkładaniu nieprawdziwych oświadczeń lub fałszywych dokumentów, celem zawyżenia powierzchni gruntów na które udzielane są płatności bezpośrednie,
- 2) dokonywaniu pozornego podziału gruntów i zawarciu umów dzierżawy z osobami fizycznymi, które faktycznie nie prowadziły działalności rolniczej,
- 3) posługiwaniu się sfałszowanymi zaświadczeniami o posiadaniu środków pieniężnych na rachunku bankowym,
- 4) podrabianiu faktur VAT².

Opisano także bardziej wyrafinowane sposoby wyłudzenia, wymagające zaplanowania i przeprowadzenia całej sekwencji czynności, to jest:

- 1) zawyżenie podlegających refundacji kosztów projektu, przez zgłoszenie wynagrodzenia osób odpowiadających za jego realizację w kwotach wielokrotnie przewyższających powszechnie stosowane stawki,
- 2) zawyżenie podlegających refundacji kosztów projektu, przez zakup używanych maszyn od firmy powiązanej personalnie i kapitałowo z beneficjentem i zgłoszenie ich jako urządzeń nowych,
- 3) układanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w sposób wykluczający rzeczywistą konkurencję (dotyczy projektów realizowanych przez podmioty zobowiązane do przeprowadzania przetargów publicznych)³.

Dane przytaczane w literaturze są jednak fragmentaryczne i nieusystematyzowane.

3.2.2. Krajowe dokumenty urzędowe

Kwestia oszustw popełnianych przez beneficjentów pojawia się także w sprawozdaniach z realizacji poszczególnych programów i analizach Ministerstwa Finansów. Obowiązkową częścią sprawozdań z realizacji programów są informacje o przeprowadzonych kontrolach i wykrytych nieprawidłowościach. Ponieważ zakres pojęcia „nieprawidłowość” jest szeroki i obejmuje nie tylko przestępstwa, nie w każdym sprawozdaniu zostały wyodrębnione informacje o czynach zabronionych.

W sprawozdaniu z realizacji SPO-ROL stwierdzono występowanie możliwości zawyżania cen używanych maszyn i urządzeń rolniczych, oraz częste przypadki wystawiania faktur przez podmioty powiązane, co zwiększało ryzyko wystąpienia nieprawidłowości⁴.

¹ M. Beska, *Wyłudzenie dotacji jako oszustwo kapitałowe*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Nr 5(3) 2011, s. 198 - 205.

² J. Bilewicz, *op. cit.*, s. 51; J. Łazarowicz, *op. cit.*, s. 158.

³ K. Wiciak, *op. cit.*, s. 58-60.

⁴ *Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006”*, s. 152-154.

W raporcie końcowym z realizacji ZPORR zwrócono uwagę na nieprawidłowości polegające na przedstawianiu do refundacji fałszywych dokumentów⁵. W wydanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poradniku dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie ZPORR, jako **przykłady nieprawidłowości** uzasadniających zawiadomienie organów ścigania wymieniono:

- 1) niezachowanie bezstronności przez członka Panelu Ekspertów,
- 2) przedłożenie fałszywych faktur przez beneficjenta,
- 3) przedstawienie danych nieprawdziwych lub niezgodnych ze stanem faktycznym,
- 4) antydatowanie dokumentów,
- 5) powielanie płatności – ten sam przedmiot transakcji został przedstawiony do rozliczenia w innym projekcie,
- 6) przedstawienie przez beneficjenta wydatków na zakup towarów lub usług znacznie przewyższających wartość cen rynkowych powszechnie obowiązujących w trakcie realizacji projektu⁶.

Przykłady nieprawidłowości zawarte są też w analizach sporządzonych przez Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE Ministerstwa Finansów. Analizy te zostały opracowane na podstawie raportów o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przekazanych Komisji Europejskiej. Niektóre z wymienionych w nich przypadków stanowią, albo co najmniej mogą stanowić przestępstwa. Chodzi o następujące zachowania:

- 1) przedstawianie fałszywych lub nierzetelnych dokumentów potwierdzających realizację projektu lub spełnianie warunków do otrzymania dofinansowania – faktur, protokołów odbioru robót, wycen,
- 2) przedkładanie dokumentów poświadczających transakcje fikcyjne – np. rzekome wykonywanie robót budowlanych przez firmę zajmującą się jedynie handlem komputerami,
- 3) zakup maszyn od firmy powiązanej z beneficjentem kapitałowo i osobowo,
- 4) nabywanie sprzętu objętego dofinansowaniem znacznie powyżej cen rynkowych,
- 5) wykorzystanie zaliczek niezgodnie z przeznaczeniem⁷.

Niestety cytowane analizy, oprócz wybranych przykładów, na których opiera się powyższe wyliczenie, nie zawierają katalogu zgłoszonych nieprawidłowości, a jedynie ogólne informacje o tym, jakiego rodzaju nieprawidłowości wykrywane są najczęściej.

⁵ *Końcowy raport z postępu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego i Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006*, s. 374.

⁶ *Poradnik dla instytucji na temat systemu informowania o nieprawidłowościach*, Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 24-34.

⁷ *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. – 30 czerwca 2007 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2007, s. 6-7 ; *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. – 31 grudnia 2007 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2008, s. 6-7 ; *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. – 30 czerwca 2008 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2009, s. 9.

3.2.3. Zagraniczna literatura

W zagranicznej literaturze dotyczącej omawianego tematu, oszustwa na szkodę Unii Europejskiej ujmowane są najczęściej bardzo szeroko. Wyłudzenia omawiane są razem z czynami zmniejszającymi dochody unijnego budżetu, to jest przestępstwami skarbowymi i celnymi (źródłami dochodów UE są przede wszystkim cła i podatek VAT). W rezultacie, nawet publikacje dotyczące zagadnień poruszanych w niniejszej pracy zawierają stosunkowo niewiele informacji o sposobach działania sprawców wyłudzających środki unijne.

Opisywane sposoby oszukańczego uzyskiwania subsydiów udzielanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, dotyczą przede wszystkim mało popularnego w Polsce instrumentu, którym są **dopłaty eksportowe do produktów rolnych**. W krajach „starej Unii”, stosujących system SPS wyłudzenie subsydiów eksportowych było motorem kilku dużych afer gospodarczych. Odbywa się ono przy pomocy fałszywych deklaracji pochodzenia lub przeznaczenia albo fałszywych deklaracji jakości lub rodzaju towarów⁸. Zdarza się także, że sam towar w ogóle nie istnieje, a cały eksport jest całkowicie fikcyjny⁹. W ramach systemu SPS przyznawane są także dopłaty do produkcji poszczególnych artykułów rolnych, np. owoców cytrusowych i bananów, które bywają przedmiotem oszustw, polegających na deklarowaniu ich zawyżonej ilości¹⁰.

W zakresie wyłudzenia środków z funduszy strukturalnych, w pracach opublikowanych w innych państwach Unii Europejskiej odnotowano **popelnianie oszustw, polegających na:**

- 1) wielokrotnym finansowaniu tego samego projektu przy pomocy różnych instrumentów pomocy publicznej, udzielanej z środków unijnych i krajowych,
- 2) deklarowaniu wydatków poniesionych przed okresem kwalifikowalności,
- 3) wybieraniu beneficjentów przez organy udzielające pomocy na podstawie sympatii politycznych,
- 4) pobieraniu subsydiów na działalność nieistniejącą,
- 5) zawyżaniu kosztów projektu przez zamawianie bezużytecznych prac,
- 6) pobieraniu subsydiów przez nie kwalifikujących się beneficjentów,
- 7) deklarowaniu niekwalifikowalnych wydatków,
- 8) deklarowaniu wydatków fikcyjnych¹¹.

Jako **sposoby** stosowane w celu dokonania **oszustw** wymienia się:

- 1) fałszowanie dokumentów,
- 2) łapownictwo,

⁸ U. Sieber, *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, Crime, Law & Social Change, 1998, 30, s. 7; B. Quirke, *Fraud against European Public Funds*, Crime, Law & Social Change 1999, 31, s. 174-176; Z. Đurđević, *Fraud Adversely Affecting the Budget of the European Union: The Forms Methods And Causes*, Financial Theory and Practice, 2006, 30 (3), s. 264-268.

⁹ Z. Đurđević, op. cit., s. 266.

¹⁰ Por. *Report of the European Anti-Fraud Office. Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006* (zwany dalej: OLAF 2006), s. 34; *Report of the European Anti-Fraud Office. Eighth Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007* (zwany dalej: OLAF 2007), s. 51.

¹¹ Wyliczenie na podstawie: U. Sieber, op. cit., s. 8-9; B. Quirke, op. cit., s. 177; Z. Đurđević, op. cit., s. 268-269.

- 3) pozorowane transakcje,
- 4) obchodzenie prawa (wykorzystywanie luk prawnych)¹².

Odnosząc się do powyższego wyliczenia trzeba nadmienić, że zgodnie z zasadą *nullum crimen sine lege stricta*, obchodzenia prawa nie sposób uznać za przestępstwo, nawet jeżeli prowadzi do skutków całkowicie sprzecznych z celem który prawodawca chciał osiągnąć.

Oszustwa na szkodę UE opisywane są także w europejskiej prasie, ale biorąc pod uwagę, że publikacje prasowe nie zawsze są wiarygodne, często nieprecyzyjne, a przy tym nastawione głównie na wywołanie sensacji, mogą stanowić tylko uzupełnienie informacji pochodzących z bardziej godnych zaufania źródeł. Kompilacje informacji prasowych o najgłośniejszych oszustwach, a także najbardziej skandalicznych przypadkach legalnego marnotrawstwa unijnych pieniędzy, publikowane są przez brytyjski *think tank* **Open Europe**¹³.

3.2.4. Dokumenty urzędowe UE i publikacje OLAF

Informacje o sposobach wyłudzenia subsydiów zawierają sprawozdania składane co roku przez Komisję Europejską Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, oraz robocze dokumenty Komisji stanowiące załączniki do tych sprawozdań. Niestety sposoby te opisywane są bardzo lakonicznie. Według stanu z roku 2016, w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, wyróżnione zostały następujące typy nadużyć finansowych:

- 1) naruszenia dotyczące dokumentów (*documentary proof*),
- 2) naruszenia dotyczące wniosku (*request*),
- 3) niewłaściwy beneficjent (*beneficiary*),
- 4) produkt, gatunki i/lub grunty (*product, species and/or land*),
- 5) etyka i uczciwość (*ethics and integrity*),
- 6) rachunki i księgowość (*accounts and records*),
- 7) niedziałanie (*non-action*),
- 8) naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych (*public procurement*),
- 9) inne (*other*)¹⁴.

Kategoria „grunty” obejmuje celowe zawiżenie deklarowanej powierzchni gruntu, deklarowanie gruntu nie uprawniającego do otrzymania pomocy albo deklarowanie gruntu posiadanego przez inną osobę¹⁵.

W zakresie Polityki Spójności (Polityki Strukturalnej/ Regionalnej), w roku 2016 Komisja Europejska wyodrębniła następujące typy oszustw:

- 1) naruszenia dotyczące dokumentów (*documentary proof*),
- 2) naruszenie postanowień umowy (*infringement of contract provisions / rules*),

¹² Z. Đurđević, op.cit., s. 271-273.

¹³ Open Europe briefing note, 9.11.2008, *100 Examples of EU Fraud and Waste Fraud*; Open Europe briefing note, 9.11. 2009 *Open Europe's 50 New Examples of EU Waste*; Open Europe briefing note 10.11.2010, *Another 50 Examples of EU Waste*.

¹⁴ *Statistical evaluation of irregularities reported for 2015 - Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure*. Part 1 / 2. Brussels, 14.7.2016, SWD(2016) 235 final, s. 31, tab. NR9 i NR10.

¹⁵ *Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2011 ...s. 38.*

- 3) naruszenia dotyczące wniosku (*infringements concerning the request*),
- 4) kwalifikowalność i zasadność wydatków (*eligibility / legitimacy of expenditure/measure*),
- 5) naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych (*infringement of public procurement rules*)
- 6) rachunki i księgowość (*accounts and records*),
- 7) naruszenia dokonane przez podmiot gospodarczy (*violations / breaches by the operator*),
- 8) etyka i uczciwość (*ethics and integrity*),
- 9) wielokrotne finansowanie (*multiple financing*),
- 10) inne nieprawidłowości (*other irregularities*)¹⁶.

W przytoczonej klasyfikacji stosowanej przez KE jako „naruszenia postanowień umowy” potraktowano wszystkie nieprawidłowości związane z wykonaniem umowy, np. nie wykonanie jej w ogóle, niepełne wykonanie, wykonanie niezgodnie z zasadami. Do kategorii „kwalifikowalność i zasadność wydatków” zaliczono wszystkie przypadki związane z kwalifikowalnością wydatków, np. wydatki niekwalifikowalne, wydatki nieuzasadnione – to jest kwalifikowalne, ale wykorzystane na cele niezwiązane z projektem – oraz wydatki dokonane poza okresem kwalifikowalności. Kategoria „naruszenia dotyczące wniosku” obejmuje przypadki sfalszowania wniosku o przyznanie pomocy albo podanie w nim fałszywych informacji. Do kategorii „etyka i uczciwość” zaliczono zaś przekupstwo i konflikt interesów, czyli nepotyzm i kumoterstwo¹⁷.

Najbardziej usystematyzowane informacje o sposobach działania sprawców zawarte są w **publikacjach OLAF**. Według opracowanego przez ten urząd przewodnika dla instytucji zarządzających, typowe wzorce oszustw w przypadku projektów dotyczących zakupu rzeczy ruchomych, polegają na :

- 1) niedostarczeniu towarów lub dostarczeniu tylko części towarów,
- 2) dostawie towarów o niższej jakości po cenie uzgodnionej dla wyższej jakości,
- 3) dostawie towarów używanych zamiast nowych, w cenie nowych¹⁸.

W przypadku dofinansowania inwestycji budowlanych, oszustwa polegają na:

- 1) niewykonaniu robót budowlanych lub zakończeniu tylko części robót,
- 2) wykonaniu robót budowlanych, które nie odpowiadają specyfikacji technicznej, ale nadal są fakturowane w przewidzianej cenie,
- 3) przedkładaniu faktur od podwykonawców, którzy nie istnieją lub nie wykonują żadnej realnej działalności,
- 4) zawyżaniu kosztów¹⁹.

Przy organizacji szkoleń, konferencji i seminariów, wyłudzenia polegają na zawyżaniu kosztów i fałszowaniu list obecności²⁰.

¹⁶ *Statistical evaluation of irregularities reported for 2015 - Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure. Part 2 / 2. Brussels, 14.7.2016, SWD(2016) 235 final, s. 61, tab. CP16.*

¹⁷ Tamże, s. 62.

¹⁸ *Detection of forged documents in the field of structural actions. A practical guide for managing authorities elaborated by a group of Member States' experts coordinated by OLAF's unit D2- Fraud Prevention, pkt 3.1, s. 16.*

¹⁹ Tamże, s. 17.

Z kolei według opracowanego przez OLAF kompendium zanonimizowanych spraw dotyczących Funduszy Strukturalnych, typy nieprawidłowości najczęściej raportowane przez państwa członkowskie, to „wydatki niekwalifikowalne” (19% zgłoszeń) i „naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych” (16% zgłoszeń). Na trzecim miejscu są „inne nieprawidłowości”, szczególnie niesklasyfikowane, na czwartym „fałszowanie dokumentów”²¹.

Zagrożenie które działania sprawców stwarzają dla budżetu Unii Europejskiej, zostało podzielone przez OLAF na **trzy stopnie**:

- 1) niski, „żółty”,
- 2) średni, „pomarańczowy”,
- 3) wysoki, „czerwony”.

Niski stopień zagrożenia stwarzają przypadki, które wywierają ograniczony wpływ na interesy finansowe lub wizerunek UE, pojawiają się w obszarach poddanych systematycznej kontroli, a przy tym zdarzają się rzadko. Stopień średni to oszustwa wywierające średni wpływ na interesy Unii, występujące w ograniczonej ilości i spotykane w sferach, które są kontrolowane w przypadku dostrzeżenia podwyższonego ryzyka. Wysokim stopniem niebezpieczeństwa charakteryzują się oszustwa wywierające istotny wpływ na interesy i wizerunek UE, a jednocześnie brakuje środków zapobiegawczych które skutecznie by przed nimi chroniły, zaś liczba popełnianych przestępstw jest znaczna²².

3.2.5. Wady typologii stosowanych przez KE i OLAF

Przytoczona w poprzednim punkcie typologia nadużyć finansowych stosowana przez Komisję Europejską jest nieprzejrzysta. Niektóre kategorie określone są tak wieloznacznie, że trudno odgadnąć co się do nich zalicza. Nie spełnia też wymogu rozdzielności, gdyż większość oszustw można zaliczyć do dwóch lub więcej kategorii jednocześnie – odnosi się to zwłaszcza do „naruszeń dotyczących dokumentów” oraz „rachunków i księgowości”.

Nieco lepsza jest klasyfikacja zastosowana przez OLAF. W kompendium dotyczącym funduszy strukturalnych nieprawidłowości podzielono na **"klastry"** zatytułowane:

- 1) fałszywe oświadczenia – nierzetelne lub sfalszowane dokumenty,
- 2) podwójne finansowanie,
- 3) konflikt interesów,
- 4) naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych,
- 5) działania niewdrożone lub niepełne,
- 6) naruszenia dotyczące systemu współfinansowania²³.

Dla celów niniejszej pracy, podziału tego nie można uznać za zadowalający. Klasyfikacja ta oparta jest na zewnętrznych przejawach działania sprawców, z których najczęstszym jest składanie niezgodnych z prawdą oświadczeń i posługiwanie się sfalszowanymi dokumentami. Stąd jako „fałszywe oświadczenia i sfalszowane dokumenty” zgłaszane są przypadki stanowiące realizację bardzo różnych schematów oszustwa. Dlatego do pierwszego klastra OLAF zaliczył

²⁰ Tamże, s. 17.

²¹ *Compendium of Anonymised Cases. Structural Actions*, European Anti-Fraud Office 2011, s. 11, 14.

²² *Compendium ...Structural Actions*, s. 22.

²³ *Compendium ... Structural Actions*, s. 27, 61, 67, 79, 89, 105.

sposoby działania sprawców oparte na zupełnie różnych konceptach, a z drugiej strony przypadki oparte na tym samym schemacie – zawyżeniu kosztów kwalifikowalnych - zostały podzielone między klaster pierwszy i szósty.

Mankamenty typologii stosowanej przez OLAF dostrzeżono w trzecim z opracowanych przez ten urząd kompendiów, dotyczącym „pomocy zewnętrznej”, to jest świadczonej na rzecz państw nie należących do Unii²⁴. Zauważono, że poszczególne typy oszustwa rzadko występują w izolacji, np. zawyżaniu kosztów towarzyszy fałszowanie faktur, a podmiana produktów dokonywana jest przy użyciu podrobionych świadectw pochodzenia²⁵.

Łatwo dostrzec, że w literaturze i oficjalnych dokumentach z reguły **nie rozróżnia się podstawowego schematu oszustwa od środków** przy pomocy których ten schemat jest realizowany. Stąd informacje o sposobach działania sprawców podawane są w sposób nieuporządkowany - osobno ujmowane jest przedkładanie fałszywych faktur, osobno deklarowanie nieprawdziwych danych, osobno wydatki na rzecz podmiotów powiązanych, osobno zawyżanie wynagrodzeń. W ten sposób powstaje wrażenie, że liczba różnych metod stosowanych przez sprawców jest bardzo duża. Tymczasem, podawanie nieprawdziwych informacji oraz przedkładanie sfałszowanych bądź nierzetelnych dokumentów z reguły jest tylko środkiem do realizacji jednego ze sposobów oszustwa. Jeśli wziąć to pod uwagę, okazuje się że w całym piśmiennictwie powtarza się kilka wzorców przestępczego działania. Czasem ujmowane są kazuistycznie, innym razem bardziej ogólnie, ale uważna lektura prowadzi do wniosku, że różni autorzy piszą w rzeczywistości o tym samym. Liczba spotykanych w praktyce sposobów wyłudzenia unijnych grantów musi być zatem ograniczona. Podobny wniosek wyciągnęli funkcjonariusze OLAF, mimo że opracowana przez nich typologia pozostawia wiele do życzenia²⁶.

W dalszej części pracy, poszczególne schematy oszustwa uporządkowane zostały według **własnej typologii**, stworzonej przez autora. Jako podstawowe kryterium podziału przyjęto rodzaj okoliczności, co do których instytucje dysponujące wyłudzanymi środkami są wprowadzane w błąd.

3.3. Sposoby oszustwa w świetle badań aktowych

Badając akta spraw karnych starano się przede wszystkim uchwycić pomysł sprawcy - myśl przewodnią na której opierał się algorytm jego działania. Ten podstawowy schemat w literaturze nazywany jest niekiedy „*mechanizmem przestępstwa*” lub „*mechanizmem wykonawczym*”²⁷. W drugiej kolejności zwracano uwagę na szczególne cechy *modum operandi* które w konkretnym przypadku zostało zastosowane, odnotowując warianty realizacji danego schematu.

Zbiorcze zestawienie sposobów oszustwa stwierdzonych w zbadanych sprawach zawarte zostało w tab. 3.1 i przedstawione na wyk. 3.1. Wśród spraw sądowych uwzględniono także te zakończone uniewinnieniem oskarżonych, bądź umorzeniem postępowania ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu. Szczegóły poszczególnych sposobów działania i zaobserwowane warianty ich stosowania opisano w kolejnych punktach niniejszego rozdziału.

²⁴ *Casebook of OLAF investigations in the field of external aid*. European Union 2012.

²⁵ *Casebook ... external aid*, s. 12.

²⁶ *Compendium ... Structural Actions*, s. 11.

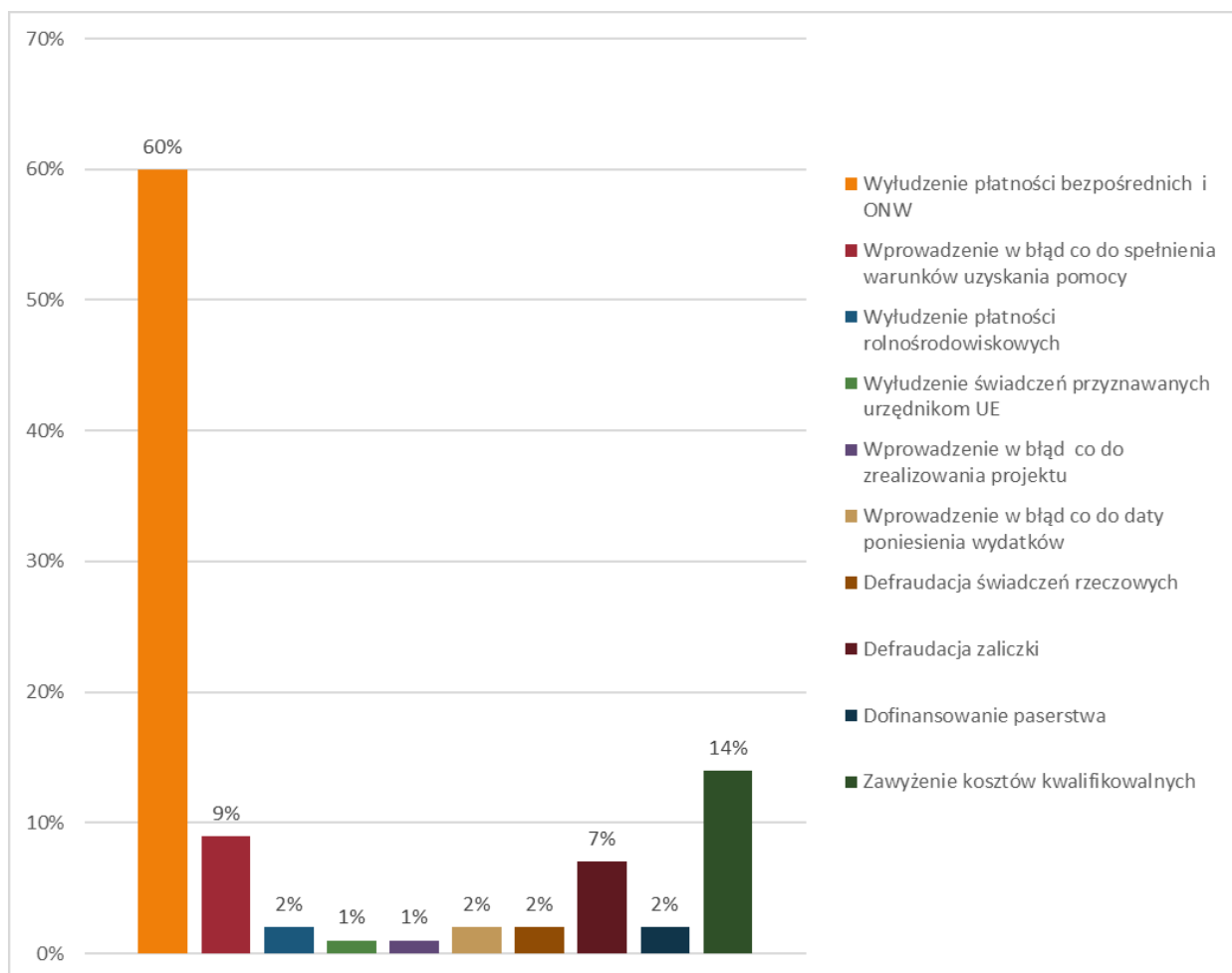
²⁷ Por. Z. Kukuła, *op. cit.*, s. 13.

Tab. 3.1. Sposoby oszustwa występujące w zbadanych sprawach

L.	Sposób wyłudzenia	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Prokuratura*		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Wyłudzenie płatności bezpośrednich i ONW	3	18%	72	71%	9	43%	84	60%
2.	Wprowadzanie w błąd co do spełnienia warunków uzyskania pomocy	0	0%	7	7%	6	28%	13	9%
3.	Wyłudzenie płatności rolnośrodowiskowych	1	6%	1	1%	1	5%	3	2%
4.	Wyłudzenie świadczeń przyznawanych urzędnikom UE	0	0%	1	1%	0	0%	1	1%
5.	Wprowadzanie w błąd co do zrealizowania projektu	0	0%	1	1%	0	0%	1	1%
6.	Wprowadzanie w błąd co do daty poniesienia wydatków	1	6%	2	2%	0	0%	3	2%
7.	Defraudacja świadczeń rzeczowych	0	0%	2	2%	0	0%	2	2%
8.	Defraudacja zaliczki	0	0%	10	10%	0	0%	10	7%
9.	Dofinansowanie paserstwa	0	0%	1	1%	1	5%	2	2%
10.	Zawyżanie kosztów kwalifikowalnych	12	70%	4	4%	4	19%	20	14%
	Razem	17**	100%	101**	100%	21	100%	140**	100%

* uwzględniono także jedną sprawę zawieszoną

** liczba podana w tabeli jest większa od liczby zbadanych spraw, gdyż w niektórych sprawach stwierdzono jednoczesną realizację dwóch sposobów oszustwa



Wykr. 3.1. Sposoby oszustwa występujące w zbadanych sprawach

Dla większej przejrzystości, w tabeli 3.1. i na wykresie 3.1. **wszystkie sposoby wyłudzenia płatności bezpośrednich potraktowano łącznie**, jako jedną kategorię. Dane o poszczególnych sposobach dokonywania oszustw których przedmiotem były te dopłaty, zawarto w osobnej

tabeli 3.2. Podobnie, wszystkie stwierdzone przypadki różnych wariantów zastosowania schematu opierającego się na **zawyżeniu wydatków kwalifikowalnych**, zostały w tab. 3.1. potraktowane łącznie, zaś ich szczegółową strukturę ujęto w tab. 3.3.

Nie ulega wątpliwości, że zbadany materiał nie zawierał wszystkich możliwych do zrealizowania sposobów wyłudzenia subsydiów. Świadczą o tym choćby przytoczone dalej przykłady pochodzące z kompendium OLAF i raportów tej instytucji. Dlatego w dalszej części niniejszego rozdziału, oprócz wyników badań aktowych uwzględniono informacje zaczerpnięte z innych źródeł. Stąd nie wszystkie opisane dalej sposoby działania sprawców są ujęte w tab. 3.1., 3.2. i 3.3. Nie ma wśród nich wariantów o których mowa w punktach 3.5.2., 3.5.5., 3.6.2., 3.7. i 3.8., gdyż nie natrafiono na nie w zbadanych sprawach.

3.4. Sposoby wyłudzenia płatności bezpośrednich

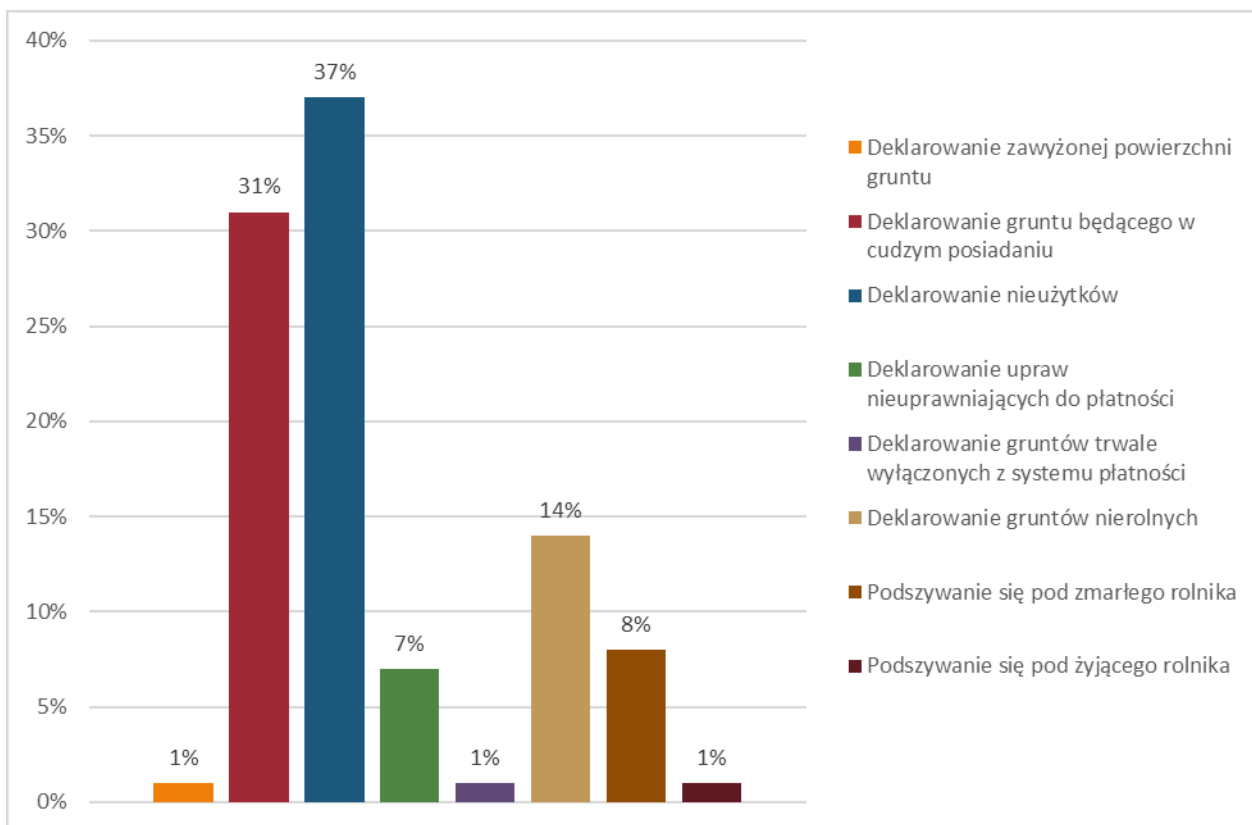
W zbadanych sprawach karnych najczęściej spotykane były oszustwa dotyczące dopłat bezpośrednich. Nie jest to zaskakujący wynik, zważywszy że płatności obszarowe są instrumentem wsparcia z którego korzysta największa liczba beneficjentów. Wyniki badań aktowych prezentuje tabela 3.2.

Tab. 3.2. Sposoby wyłudzenia płatności bezpośrednich

l. p.	Sposób wyłudzenia	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Prokuratura*		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Deklarowanie zawyżonej powierzchni gruntu	0	0%	0	0%	1	11%	1	1%
2.	Deklarowanie gruntu będącego w cudzym posiadaniu	2	50%	20	27%	5	56%	27	31%
3.	Deklarowanie nieużytków	0	0%	29	39%	3	33%	32	37%
4.	Deklarowanie upraw nieuprawniających do płatności	0	0%	6	8%	0	0%	6	7%
5.	Deklarowanie gruntów trwale wyłączonych z systemu płatności	1	25%	0	0%	0	0%	1	1%
6.	Deklarowanie gruntów nierolnych	1	25%	11	15%	0	0%	12	14%
7.	Podszywanie się pod zmarłego rolnika	0	0%	7	9,5%	0	0%	7	8%
8.	Podszywanie się pod żyjącego rolnika	0	0%	1	1,5%	0	0%	1	1%
	Razem	4**	100%	74*	100%	9	100%	87	100%

* uwzględniono także jedną sprawę zawieszoną

** liczba większa od liczby podanej w tabeli 3.1. gdyż w dwóch sprawach stwierdzono jednoczesną realizację dwóch sposobów oszustwa



Wykr. 3.2. Sposoby wyłudzenia płatności bezpośrednich

Jak wynika z tab. 3.2. i wyk. 3.2 w zbadanym materiale stwierdzono **osiem sposobów wyłudzenia płatności obszarowych** (a zarazem także płatności ONW), jednakże **powtarzało się z nich jedynie pięć**, stanowiących łącznie 95% zbadanych przypadków. Pięć powtarzających się schematów oszustwa polega na:

- 1) deklarowaniu gruntów będących w cudzym posiadaniu,
- 2) deklarowaniu nieużytków,
- 3) deklarowaniu upraw nieuprawniających do otrzymania płatności,
- 4) deklarowaniu gruntów nierolnych,
- 5) podszywaniu się pod zmarłego rolnika.

Trzy pozostałe sposoby działania sprawców, to jest:

- 1) deklarowanie zawyżonej powierzchni rzeczywiście posiadanych gruntów rolnych uprawniających do otrzymania płatności .
- 2) deklarowanie gruntów trwale wyłączonych z systemu płatności bezpośrednich,
- 3) podszywanie się pod żyjącego rolnika,

w zbadanych sprawach wystąpiły tylko jednokrotnie, można się zatem spodziewać, że również w skali całego kraju spotykane są sporadycznie.

Omawiając poszczególne schematy należy brać pod uwagę, że system płatności bezpośrednich w wersji stosowanej w Polsce (tj. SAPS) jest najmniej skomplikowanym instrumentem wsparcia z funduszy Unii Europejskiej, toteż i sposoby oszustwa wykorzystywane do wyłudzenia dopłat bezpośrednich są względnie proste. Pamiętać też trzeba, że względu na stosowanie w państwa „starej Unii” odmiennego systemu (SPS), opisane poniżej sposoby działania sprawców mogą występować tylko w „nowych” państwach członkowskich, stosujących system SAPS .

3.4.1. Deklarowanie zawyżonej powierzchni rzeczywiście posiadanych gruntów uprawiających do otrzymania płatności

Najprymitywniejszym sposobem wyłudzenia płatności bezpośrednio, jest zadeklarowanie faktycznie posiadanych działek rolnych, ale przypisanie im powierzchni większej od rzeczywistej. Takie działanie ma jednak nikłe szanse powodzenia, gdyż powierzchnia działek jest za każdym razem sprawdzana w systemie identyfikacji działek rolnych, prowadzonym przez ARiMR. Co prawda system ten nie jest doskonały i zawarte w nim dane mogą być niedokładne, ale celowe wykorzystanie takich usterek wymagałoby ich uprzedniej znajomości, co bardzo ogranicza krąg potencjalnych sprawców.

W zbadanych sprawach w jednym przypadku ARiMR złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, gdyż powierzchnia działki zadeklarowana we wniosku przewyższała powierzchnię widniejącą w Systemie. Wpisanie błędnych danych we wniosku okazało się jednak rezultatem niedokładności pomiaru, a nie usiłowaniem wyłudzenia.

Przykład 1: *Rolnik zadeklarował, że jest posiadaczem działek o łącznej powierzchni 145,50 ha. ARiMR po przeprowadzeniu kontroli stwierdziła, że ich rzeczywista powierzchnia wynosi tylko 119,07 ha i złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Rolnik przesłuchany w charakterze świadka z pouczeniem o treści art. 183 k.p.k. zeznał, że pomiary oparł na odczytach liczników kombajnu i siewnika oraz załączył wypis z rejestru gruntów, podający powierzchnie zgodną z deklarowaną we wniosku. Śledztwo zostało umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. ze względu na brak znamion czynu zabronionego. [PR Poznań–Grunwald, sygn. akt 2Ds 114/09]*

Zdarza się natomiast, że nieznaczne zawyżenie powierzchni działek występuję łącznie z zastosowaniem któregoś z innych, opisanych poniżej sposobów oszustwa²⁸.

3.4.2. Deklarowanie gruntu będącego w cudzym posiadaniu

Oszustwo polega na wystąpieniu przez sprawcę o przyznanie płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego z tytułu posiadania gruntów rolnych, które w rzeczywistości posiada ktoś inny.

Zdarza się, że wnioski o przyznanie dopłat za te same działki składa jednocześnie dwóch rolników. Związane jest to najczęściej ze zmianą posiadacza gruntu rolnego w trakcie okresu rozliczeniowego. W zbadanych sprawach wnioski o przyznanie dopłat za ten sam rok składali: byli i aktualny właściciel gruntu, byli i aktualny dzierżawca, albo jednocześnie właściciel i dzierżawca gruntu. Zadeklarowanie tej samej działki przez dwóch wnioskodawców może także nastąpić, jeżeli grunt jest przedmiotem współwłasności, a współwłaściciele nie uzgodnią, który z nich złoży wniosek o przyznanie płatności. Spotykane jest to zwłaszcza wtedy, kiedy współwłasność powstała w drodze dziedziczenia, a spadkobiercy nie przeprowadzili działu spadku.

²⁸ Ponieważ każdorazowo chodziło przy tym o marginalne zawyżenia, pominięto je w prezentacji wyników w tabeli 3.2., uwzględniając wyłącznie metodę oszustwa której towarzyszyły.

Oszustwa tego rodzaju są bardzo łatwe do wykrycia, gdyż ARiMR rutynowo przeprowadza kontrolę krzyżową wniosków o dopłaty, wyłapując przypadki jednoczesnego zgłoszenia tej samej działki przez różnych rolników. W razie stwierdzenia, że doszło do podwójnej deklaracji, w celu wyjaśnienia sytuacji przeprowadzana jest rozprawa administracyjna, na którą wzywani są obydwaj wnioskodawcy. Po przeprowadzeniu takiej rozprawy, kolejnym krokiem jest zwykle złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Oszustwo jest zatem ujawniane już na etapie usiłowania.

Ustalanie stanu faktycznego w sprawach tego typu sprowadza się do zbadania, który z wnioskodawców był w dniu złożenia wniosku o dopłaty podmiotem uprawnionym do złożenia takiego wniosku, to jest faktycznym posiadaczem kwestionowanej działki rolnej, a następnie wyjaśnienie zamiaru, z jakim działał drugi z wnioskodawców. Ustalenie pierwszej z tych okoliczności zwykle nie łączy się z większymi trudnościami dowodowymi – rzeczywisty posiadacz z reguły dysponuje dokumentami wykazującymi jego tytuł prawny i jako zainteresowany wyjaśnieniem sprawy chętnie je przedstawia. Jednakże w przypadku ustnych umów dzierżawy, w praktyce niekiedy spotykanych, konieczne jest sięgnięcie do zeznań świadków.

Przykład 2: *Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich złożyli jednocześnie właściciel i dzierżawca tego samego gruntu rolnego. Właściciel przesłuchany w charakterze podejrzanego wyjaśnił, że wydzierżawił działkę sąsiadowi, ale umówił się z nim, że sam będzie pobierał na nią dopłaty. Sąsiad – dzierżawca zmarł zanim sprawa wyszła na jaw, toteż nie można było go przesłuchać. Ostatecznie właściciel złożył wniosek o wydanie wyroku skazującego w trybie z art. 387 k.p.k. i został skazany. [SR w Tucholi, sygn. II K 102/08]*

Problemy pojawiają się, jeżeli **posiadanie** określonej **działki** jest **przedmiotem sporu**, a zwłaszcza sporu sądowego. Uprawnionym do otrzymania płatności bezpośredniej jest zawsze ten, kto faktycznie uprawia ziemię, nawet jeżeli nie ma tytułu prawnego do jej posiadania i zajmuje ją w złej wierze²⁹.

Przykład 3: *Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich z tytułu tej samej działki złożyli jednocześnie dwaj rolnicy. Jeden z nich był siostrzeńcem, a drugi mężem siostrzenicy nieżyjącego właściciela działki. Stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym, ani tym bardziej dział spadku, nie zostały przeprowadzone. Faktycznie uprawę na kwestionowanej działce prowadził tylko siostrzeniec spadkodawcy, zatem tylko jemu przysługiwały dopłaty. [SR w Nakle nad Notecią, sygn. II K 166/09]*

Wyjątkowo zdarzyć się może, że w toku procesu o ochronę posiadania, sąd cywilny zabezpieczy roszczenie przez wydanie zakazu wykonywania na spornej działce prac polowych.

Przykład 4: *W toku śledztwa ustalono, że rolnik będący pozwany w procesie o ochronę posiadania, złożył wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich. Przesłuchana w charakterze świadka powódka zeznała, że w toku procesu sąd zabezpieczył roszczenie przez wydanie zakazu wykonywania jakichkolwiek prac polowych na spornych działkach. Nie ustalono sygnatury sprawy cywilnej oraz daty ani dokładnej treści postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia. Śledztwo zostało umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k., to jest wobec braku znamion czynu zabronionego – przyjęto brak umyślności. [PR Poznań Grunwald, sygn. 2 Ds 1522/11]*

Kwestia skutków zakazu sądowego i jego ewentualnego nieprzestrzegania w odniesieniu do płatności bezpośrednich jest zagadnieniem prawnym, które nie będzie w tym miejscu rozważane.

²⁹ Por. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. II GSK 1012/08.

Trzeba jednak zaznaczyć, że gdyby przyjąć iż na gruncie przepisów o płatnościach bezpośrednich wydanie przez sąd cywilny zakazu prac na deklarowanych działkach nie ma żadnego znaczenia, istotnie nie ma potrzeby ustalania, czy w ogóle zakaz taki został wydany.

Możliwa jest także sytuacja, w której rzeczywisty posiadacz gruntu nie składa wniosku o przyznanie dopłat, bo np. tak się umówił się z właścicielem. Sytuacja taka wystąpiła w trzech ze zbadanych spraw – jedna z nich została opisana w przykładzie 5. Jednakże nieposiadający właściciel nie jest osobą uprawnioną do otrzymania płatności bezpośrednich, nawet jeżeli nikt inny nie występuje o nie, gdyż przysługują one wyłącznie faktycznemu posiadaczowi gruntu, który rzeczywiście go uprawia.

Przykład 5: *W roku 1999 sprawczyni oddała w dzierżawę na 10 lat należące do niej działki rolne. W latach 2005-2008 złożyła wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich z tytułu rzekomego uprawiania tych działek i płatności te otrzymała. Dzierżawca nie składał wniosków o dopłaty. Nierzetelność wniosków złożonych przez właścicielkę gruntu wyszła na jaw, kiedy KRUS powiadomił ARiMR, że w latach 2004-2008 pobierała rentę z tytułu niezdolności do pracy.*[SR w Malborku, sygn. akt II K 245/11]

Oszustwa podobne do opisanego w przykładzie 5 są trudne do wykrycia, gdyż kontrola krzyżowa nie jest w stanie ich ujawnić. Z drugiej strony, ich szkodliwość społeczna jest bardzo mała, gdyż pula wydatków z tytułu płatności w ten sposób nie wzrasta, a faktycznego użytkownika gruntu trudno uznać za pokrzywdzonego, skoro się na taką praktykę godzi.

W tym miejscu nie można przemilczeć, że rozpowszechniony jest **proceder bezumownego zajmowania gruntów rolnych Skarbu Państwa i pobierania z tego tytułu płatności**. Jak wynika z raportów Najwyższej Izby Kontroli, w skali kraju chodzi o milionowe kwoty. Przykładowo na obszarze właściwości Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie w latach 2009-2012 na bezumownie wykorzystywane grunty Skarbu Państwa, ARiMR wypłaciła 2.224.500 zł³⁰, zaś w okręgu Oddziału Terenowego ANR w Szczecinie w tym samym okresie, 2.066.686 zł³¹. Tego typu działania nie stanowią jednak przestępstwa.

3.4.3. Deklarowanie nieużytków

Deklarowanie nieużytków polega na zadeklarowaniu posiadanych przez sprawcę gruntów, które nie są faktycznie użytkowane rolniczo, jako utrzymywanych zgodnie z normami („w dobrej kulturze rolnej” według terminologii obowiązującej w latach 2004–2007) i wystąpieniu o przyznanie dopłat bezpośrednich z tego tytułu. Może to dotyczyć zarówno gruntów które są typowymi nieużytkami, jak i terenów które w przeszłości były uprawiane, a następnie ich uprawy zaniechano, nadal jednak występując w kolejnych latach o dopłaty.

Przykład 6: *Producent rolny złożył wniosek o przyznanie płatności, deklarując grunty na których rzekomo uprawiał jęczmień i ziemniaki. Kontrola przeprowadzona przez ARiMR wykazała, że w rzeczywistości na zadeklarowanych działkach były nieużytki porośnięte chwastami. Co ciekawe, kontrola została przeprowadzona na skutek zawiadomienia sąsiada, który ponosił szkody przez to, że sprawca nie kosił chwastów, gdyż ich nasiona były zwiewane na jego pole.* [SR w Nakle nad Notecią, sygn. II K 64/08]

Analogiczny sposób stosowany jest do wyłudzenia płatności za zalesianie – sprawca wpisuje we wniosku powierzchnię, na której faktycznie nie posadził drzew.

³⁰ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Warszawie nr LWA-4101-018-01/2013, P/13/138, s. 6.

³¹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie, nr LSZ-4101-13-01/2013, P/13/138, s. 9.

3.4.4. Deklarowanie upraw nie uprawniających do otrzymania płatności

Ten sposób dokonania oszustwa polega na złożeniu wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich z tytułu posiadania gruntów, które są utrzymywane we właściwym stanie, ale prowadzone na nich uprawy ze względu na ich rodzaj lub przeznaczenie wyłączają możliwość ubiegania się o płatności bezpośrednie.

Przykład 7: *Plantator choinek świątecznych, zadeklarował połowę powierzchni obsadzonej jodłą jako uprawę roślin ozdobnych. Szkółki drzew i krzewów kwalifikują się do płatności obszarowych, ale z wyłączeniem „drzewek bożonarodzeniowych”. Zatem za plantacje drzew iglastych uprawianych z przeznaczeniem na choinki świąteczne, nie przysługują płatności. Kwalifikują się natomiast drzewa iglaste, uprawiane z przeznaczeniem na przesadzenie do doniczek, jako rośliny ozdobne. W toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez ARiMR, a następnie w toku postępowania karnego, plantator konsekwentnie twierdził, że połowę drzewek wykopuje i sprzedaje w doniczkach. Przesłuchani pracownicy zeznali jednak, że w doniczkach sprzedawano pojedyncze sztuki, a wycinano na choinki po kilka tysięcy. Ostatecznie plantator złożył wniosek o wydanie wyroku skazującego w trybie art. 387 k.p.k., który sąd zaakceptował. [SR w Choszcznie, sygn. II K 728/08]*

Przepisy nie zawsze są jednoznaczne, toteż w niektórych przypadkach mogą pojawić się wątpliwości, czy sprawcy można przypisać działanie umyślne. Stopień skomplikowania regulacji prawnych może usprawiedliwiać błąd co do prawa. Jednakże za każdym razem ocena prawna winna być poprzedzona dokładnym ustaleniem stanu faktycznego.

3.4.5. Deklarowanie gruntów trwale wyłączonych z systemu płatności bezpośrednich

Jak wspomniano w rozdziale pierwszym, do końca 2013 roku, z systemu płatności bezpośrednich zostały wyłączone grunty, które nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej w dniu 30 czerwca 2003 roku. Zagospodarowanie nieużytków lub rozpoczęcie wykorzystywania na cele rolnicze terenów o innym przeznaczeniu po 30 czerwca 2003 roku, nie uprawniało do otrzymywania dopłat. Od 2014 roku ograniczenie to przestało obowiązywać, toteż wyłudzenia wsparcia bezpośredniego przez zadeklarowanie obszarów trwale wyłączonych mogły zostać dokonane tylko w latach 2004-2013. Obecnie ten sposób przestępczego działania ma już znaczenie historyczne, jednakże nie można wykluczyć, że jeszcze w przyszłości, do czasu upływu okresu przedawnienia, ujawniane i ścigane będą czyny popełnione w wyżej wymienionym okresie.

Przykład 8: *Rolnik zadeklarował 469,59 ha łąk. Kontrola ARiMR wykazała, że ze zgłoszonych gruntów aż 404, 26 ha było wyłączone z systemu dopłat. Niezależnie od tego, w rzeczywistości wnioskodawca był posiadaczem jedynie 3 z 66 zgłoszonych działek, pozostałe pozostawały w posiadaniu Zespołu Parków Krajobrazowych Dolnej Odry, zatem w tej części zrealizowany został także schemat deklarowania cudzych gruntów. [SO w Szczecinie, sygn. akt III K 93/12]*

Stwierdzenie czy dana działka była wyłączona z systemu dopłat, może napotkać trudności. W każdym przypadku trzeba to ustalać indywidualnie, gdyż nie istnieje żadna ogólnopolska inwentaryzacja stanu gruntów rolnych na dzień 30 czerwca 2003 roku. Istnieje natomiast wykaz trwale wyłączonych działek ewidencyjnych, sporządzony na podstawie wyników kontroli na miejscu przeprowadzonych w latach ubiegłych (działki takie oznaczono kodem DR10). Wykaz ten dostępny jest na stronie internetowej ARiMR³². Ponadto, bazy referencyjne systemu

³² Pod adresem: <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/wykaz-dzialek-ktore-nie-kwalifikowaly-sie-do-pryznania-platnosci-w-latach-2004-2013.html> [dostęp 09 listopada 2014 r.]

identyfikacji działek rolnych LPIS, zawierają dane o działkach które nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., ustalonych na podstawie ortofotomap. W ten sposób wykluczone są działki na których występują elementy w sposób oczywisty trwale nie kwalifikujące się do płatności, jak zbiorniki wodne, zabudowania, drogi czy lasy.

3.4.6 Deklarowanie gruntów nierolnych

Jako grunty rolne bywają zgłaszane tereny w rzeczywistości w ogóle nie wykorzystywane na cele rolnicze. Wśród zbadanych spraw odnotowano 11 takich przypadków, w tym 5 zakończonych wyrokiem skazującym³³. W żadnej ze spraw nie zaistniała sytuacja, w której beneficjent składając wniosek o przyznanie płatności zadeklarował wyłącznie tereny nie przeznaczone pod produkcję rolną. We wszystkich przypadkach, albo we wnioskach wpisywano całą powierzchnię działki geodezyjnej, nie odejmując obszaru nieużywanego do produkcji rolnej, albo deklarowano większą liczbę działek, z których jedno były wykorzystywane rolniczo, a inne nie. Składano wnioski obejmujące tereny o różnym sposobie zagospodarowania, w tym porośnięte lasem, zajęte pod drogi, miejsca parkingowe czy budynki.

Przykład 9: *Rolnik zadeklarował jako grunt rolny teren, na którym znajdowała się kopalnia żwiru, którą eksploatował.* [SR w Bełchatowie, sygn. akt II K 452/11]

Przykład 10: *Rolnik zadeklarował jako grunt rolny teren, na którym znajdował się kort tenisowy, basen i obszar porośnięty trawą, stanowiący zdaniem ARiMR i prokuratora pole golfowe, zaś według oskarżonego pastwisko. Sąd dał wiarę jego wyjaśnieniom i uniewinnił oskarżonego.* [SR we Włocławku, sygn. akt II K 660/09]

Przykład 11: *Pelnomocnik rolnika zadeklarował szereg działek, w tym 20 zajętych przez parkingi, drogi dojazdowe i zaplecze budowy sąsiadujących z nimi budynków biurowych. Oprócz tego zadeklarował także 8 działek będących nieużytkami i 4 działki uprawiane przez innego rolnika.* [SO w Krakowie, sygn. akt III K 191/11]

Ryzyko skutecznego dokonania oszustwa w ten sposób jest bardzo ograniczone dzięki stosowaniu załącznika graficznego do wniosku, czyli wydruku ortofotomapy, na której beneficjent musi zaznaczyć działki których mają dotyczyć płatności. Praktycznie eliminuje to możliwość otrzymania dopłat z tytułu posiadania nieruchomości zabudowanych czy zajętych przez zbiorniki wodne, gdyż do ujawnienia usiłowania oszustwa tego rodzaju wystarczy pobeżne nawet obejrzenie załącznika graficznego³⁴. Z jedenastu zbadanych spraw, w dziesięciu ARiMR dzięki zdjęciom satelitarnym lub lotniczym rozpoznała objęcie wnioskiem niewłaściwych gruntów i odmówiła przyznania płatności³⁵.

3.4.7. Złożenie wniosku na nazwisko nieżyjącego rolnika

Jest to odmiana badanego oszustwa o stosunkowo nieznacznej szkodliwości społecznej, popełniana przez sprawców charakteryzujących się niską świadomością prawną. W badanych sprawach wystąpiła 7 razy. Z przyczyn praktycznych, wyłudzenia w ten sposób może dokonać tylko osoba, która była blisko związana ze zmarłym rolnikiem. We wszystkich zbadanych

³³ W jednej ze spraw oskarżonego uniewinniono od trzech zarzutów, a w zakresie dwóch pozostałych zarzutów proces umorzono ze względu na znikomą szkodliwość społeczną, (por. przykład 10), w czterech innych postępowanie umorzono ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu. Jedna sprawa w momencie badania była w toku rozpoznawania przez sąd pierwszej instancji.

³⁴ Jednakże może się zdarzyć, że ortofotomapa którą dysponuje ARiMR okaże się nieaktualna – przedstawia niezabudowany teren, na którym w międzyczasie wzniesiono budynki.

³⁵ Na tym tle zdumiewający jest fakt, że w przypadku jedenastym, opisanym w przykładzie nr 11, płatności były przyznawane przez 4 kolejne lata, zanim w końcu w roku 2008 ujawniono oszustwo, a przy tym to nie ARiMR je ujawniła.

przypadkach sprawcą był członek rodziny zmarłego³⁶. Oszustwo polega na złożeniu wniosku o przyznanie płatności na nazwisko nieżyjącego rolnika i podrobieniu jego podpisu³⁷. Pieniądze są wówczas przekazywane na rachunek bankowy zmarłego. Zdarza się, że sprawcy nie zdają sobie sprawy ze sposobu realizacji płatności, i dopiero po wpłynięciu przelewu orientują się, że nie mają dostępu do konta na który pieniądze zostały przelane. W efekcie, sprawcy mogą ewentualnie skorzystać z owoców swojego przestępstwa dopiero po wykazaniu, że są spadkobiercami.

Przykład 12: *Matka zmarłego rolnika podrobiła podpisy syna na wniosku o przyznanie płatności, w nadziei, że otrzymane pieniądze pomogą jej w spłacie długów spadkowych – spadek po zmarłym odziedziczyli jego rodzice. Pieniądze wpłynęły na rachunek bankowy należący do nieżyjącego. Zmarły nie udzielił nikomu pełnomocnictwa do dysponowania tym rachunkiem. Sprawczyni prawdopodobnie obawiała się ujawnić bankowi datę śmierci syna, toteż nie zdołała zrealizować swojego zamiaru.* [SR w Aleksandrowie Kujawskim, sygn. II K 152/09]

Może się jednak zdarzyć, że zmarły rolnik za życia upoważnił kogoś do dysponowania swoim kontem. Osoba taka może wówczas podjąć z niego pieniądze, oczywiście nie informując banku o zgodzie mocodawcy. Nie można również wykluczyć, że zmarły udostępnił komuś hasło i token albo kartę kredytową i PIN, względnie inne środki umożliwiające zdalny dostęp do rachunku lub wypłatę gotówki z bankomatów.

Przykład 13: *Syn podrobił podpisy matki na wniosku o przyznanie płatności, pieniądze zostały przelane na rachunek bankowy zmarłej, do którego dysponowaniem matka udzieliła mu pełnomocnictwa. Wypłacił je w gotówce, w oddziale banku.* [SR w Międzyrzeczu, sygn. II K 733/09]

Inaczej niż w przypadku oszustw opisanych w poprzednich punktach, w sprawach dotyczących wyłudzeń na nazwisko zmarłego, po ujawnieniu przestępstwa konieczne jest jeszcze wykrycie jego sprawcy. Jeżeli pieniądze nie zostały wypłacone, wystarczy zidentyfikować osobę która podrobiła podpis i złożyła wniosek o dopłaty – niewykluczone, że będą to dwie różne osoby.

Oczywiście identyfikacja sprawcy fałszerstwa nie jest równoznaczna z wykryciem sprawcy oszustwa, gdyż może się zdarzyć, że kto inny podrobił podpis zmarłego, a kto inny posłużył się nim, przedkładając fałszywy wniosek w ARiMR. Znaczne trudności dowodowe pojawiłyby się, gdyby wyłudający dopłaty skorzystał z usług fałszerza „z zewnątrz”, to znaczy powierzył sfalszowanie podpisu komuś nie należącemu do bliskich krewnych ani domowników zmarłego. W zbadanych sprawach nie odnotowano jednak takiego przypadku.

Jeżeli pieniądze zostały wypłacone z rachunku zmarłego, lub przelane na inne konto, trzeba ponadto ustalić osobę która tego dokonała – nie można wykluczyć, że była to inna osoba niż sprawca fałszerstwa. Udostępnione przez bank dane powinny wystarczyć do ustalenia sprawcy – chyba, że dysponując kartą płatniczą i znając jej PIN, sprawca dokonał wypłaty gotówki w bankomacie. Wówczas jedyną szansą pozostaje zapis z bankowych kamer monitorujących.

Jak wynika z powyższych uwag, stosunkowo prymitywne przestępstwo jakim jest złożenie wniosku „na martwą duszę”, w szczególnych warunkach może się okazać trudne do udowodnienia. Jednakże dokonanie w ten sposób sprytnego oszustwa wymaga wyjątkowego splotu okoliczności oraz przebiegłego sprawcy. Faktycznie ujawnione przypadki wskazują

³⁶ Sprawy: SR w Aleksandrowie Kujawskim, sygn. II K 152/09; SR we Włocławku, sygn. II K 870/07, sygn. II K 962/07, sygn. II K 1846/10; SR w Międzyrzeczu, sygn. II K 470/09, sygn. II K 733/09.

³⁷ W badanych sprawach nie było przypadku złożenia wniosku na nazwisko zmarłego w formie elektronicznej. Przypadki takie mogą się pojawić w przyszłości, gdyż popełnienie oszustwa w ten sposób jest łatwiejsze – nie potrzeba podrabiać podpisu zmarłego, wystarczy znać jego login i hasło.

natomiast, że czynów takich dopuszczają się osoby słabo zorientowane w zasadach rozliczania dopłat, często wręcz nieporadne, toteż prawdopodobieństwo zastosowania przez nie wyrafinowanych form działania jest znikome.

3.4.8. Podoszywanie się pod żyjącego rolnika

W zbadanych sprawach wystąpił jeden przypadek podrobienia podpisu żyjącego rolnika na wniosku o przyznanie płatności.

Przykład 14: *Przez cztery kolejne lata, ojciec podpisywał imieniem i nazwiskiem nieobecnej w Polsce córki wnioski o przyznanie płatności. Płatności rzeczywiście córce przysługiwały.* [SR w Bełchatowie, sygn. akt II K 1048/09]

Ten odosobniony przypadek, będący prawdopodobnie wynikiem niewiedzy i nieporadności – wystarczyłoby przecież, żeby córka udzieliła ojcu pełnomocnictwa do składania wniosków – trudno nawet uznać za oszustwo (mimo, że sąd tak zakwalifikował ten czyn), gdyż płatności trafiały do osoby uprawnionej i w należnej jej wysokości. Z tego też powodu można przyjąć, że podobne fałszerstwa zdarzają się bardzo rzadko i raczej jedynie w zbliżonych konfiguracjach rodzinnych – w innym przypadku sprawca nie miałby żadnego interesu w podszywaniu się pod inną osobę.

3.5. Wprowadzanie w błąd co do spełniania warunków uzyskania pomocy

3.5.1. Przedkładanie sfalszowanych dokumentów (przypadki prostych fałszerstw)

Posługiwanie się sfalszowanymi dokumentami stanowi integralny element składowy wielu sposobów oszustwa, ale spotykane są też przypadki, w których działanie sprawcy sprowadza się do samego posłużenia się podrobionymi bądź przerobionymi dokumentami, bez dodatkowych podstępnych zabiegów. Taki uproszczony schemat oszustwa jest wystarczający, jeżeli sprawca chce wprowadzić w błąd właściwą instytucję co do spełniania formalnych warunków uprawniających do ubiegania się o wsparcie danego rodzaju. Typowym przypadkiem, spotykanym także w innych krajach, jest składanie fałszywych dokumentów mających poświadczać posiadanie wymaganych środków własnych, bądź odpowiednich gwarancji bankowych³⁸.

Przykład 15: *Do wniosku o przyznanie dofinansowania zakupu ciągnika z funduszu SAPARD, rolnik załączył podrobione zaświadczenie banku o stanie konta. Miało ono stanowić dowód na posiadanie wymaganych środków własnych. ARiMR rozpoznała fałszerstwo i nie przyznała dofinansowania.* [SR w Międzyrzeczu, sygn. akt II K 119/04]

Sfalszowane dokumenty najczęściej przedkładane są wraz z nierzetelnym oświadczeniem, które mają potwierdzać. Zdarza się jednak, że fałszywe dokumenty są załączane w celu uwiarygodnienia oświadczenia zgodnego z prawdą – mimo że zostały podrobione, ich treść jest zgodna ze stanem faktycznym. Co ciekawe, w niektórych przypadkach fałszerstwa dotyczą dokumentów, które sprawca mógłby bez większego kłopotu uzyskać legalną drogą. Niełatwo zrozumieć powody takiego zachowania, ale wydaje się, że w określonych sytuacjach niektórym osobom, czy to z przyczyn organizacyjnych, czy też psychologicznych, łatwiej jest sfalszować niezabezpieczony³⁹ dokument niż podjąć starania konieczne do uzyskania dokumentu autentycznego.

³⁸ Por. OLAF 2006, s. 27.

³⁹ Chodzi o dokumenty, które nie są zaopatrzone w żadne zabezpieczenia techniczne, a jedynie odręczny podpis i ewentualnie odbicia pieczęci.

Przykład 16: *W ramach SPO ROL sprawca podpisał umowę o dofinansowaniu zakupu używanego ciągnika. Do wniosku o płatność załączył umowę sprzedaży, potwierdzenie wpłaty i oświadczenie sprzedającego o uiszczeniu całej ceny. Oświadczenie było podrobione - mimo, że sprawca faktycznie całą cenę zapłacił. [SR w Toruniu, sygn. akt II K 449/08]*

Przykład 17: *Dwoje przedsiębiorców (będących małżeństwem) złożyło w ARiMR wnioski w ramach PROW 2007-2013 o przyznanie dofinansowania rozbudowy zakładu wędliniarskiego. Do wniosku załączone zostało podrobione zgłoszenie robót budowlanych z datą wpływu 08 maja 2009 roku. W rzeczywistości, rozpoczęcie robót budowlanych zgłosili w dniu 13 maja 2009 roku. W toku postępowania nie ustalono, kto i w jakim celu podrobił dokument. Co istotne, data wpływu zgłoszenia do starostwa nie miała znaczenia przy przyznawaniu dofinansowania. [SR dla Krakowa-Śródmieścia, sygn. akt XIV K 327/12]*

Fałszowanie dokumentów w celu wykazania spełniania kryteriów uzyskania pomocy jest często spotykane w innych państwach członkowskich⁴⁰. OLAF klasyfikuje je jako stwarzające średnie, „pomarańczowe” zagrożenie. W krajach, w których niektóre subsydia przyznawane były na podstawie samych oświadczeń wnioskodawców, nie popartych żadnymi dowodami, dochodziło do masowego składowania fałszywych zapewnień o spełnianiu kryteriów kwalifikujących do otrzymania wsparcia.

Przykład 18: *W jednym z państw członkowskich, większość beneficjentów którym przyznano pomoc finansową na rozpoczęcie działalności rolniczej, w rzeczywistości nie spełniała kryteriów do jej otrzymania. Sprawcy uzyskali je na podstawie fałszywych oświadczeń, które nie były weryfikowane, gdyż miejscowe władze naciskały na ułatwienie udzielania subsydiów, głównie w celu pomocy osobom bezrobotnym⁴¹.*

3.5.2. Wyludzanie zwrotu kosztów usług doradczych dla rolników

Odmianą „prostego” oszustwa polegającego na przedłożeniu fałszywych dokumentów, wymagającą osobnego omówienia, jest sposób stosowany do wyludzania pokrycia kosztów usług doradczych dla rolników, wypłacanego w ramach działania 114 "Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów" PROW 2007-2013. Wykorzystano przy tym ewidentny błąd prawodawcy, który stworzył tryb udzielania pomocy finansowej wprost zachęcający do nadużyć.

W ramach programu, rolnik mógł skorzystać z audytu oceniającego, czy jego gospodarstwo spełnia unijne normy. Audyt przeprowadzały uprawnione podmioty doradcze⁴². Przeprowadzenie audytu nie było warunkiem koniecznym do uzyskania jakiejkolwiek formy wsparcia, ale mogło ułatwić otrzymanie subsydiów. Zgodnie z § 2 i § 9 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁴³ ARiMR pokrywała 80% ceny netto wykonania audytu (usługi doradczej), pod

⁴⁰ Por. np. *Compendium ...Structural Actions*, s. 30.

⁴¹ *Compendium ... Structural Actions*, s. 50.

⁴² Udzielanie akredytacji uprawnionym podmiotom doradczym reguluje Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania "Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, t.j. Dz. U. 2014, poz. 433.

⁴³ Dz.U. 2008 nr 78 poz. 470 z późn. zm.

warunkiem, że pozostałe 20% netto oraz całość należnego podatku od towarów i usług (VAT) zapłacił rolnik. Maksymalna wysokość dopuszczalnego dofinansowania, wynosiła równowartość 1500 euro. **Refundacja** mogła zostać przeprowadzona na **dwa sposoby**: albo rolnik płacił całość wynagrodzenia za wykonaną usługę, a następnie składał wniosek do ARiMR o zwrot 80% ceny netto, albo zawierając umowę z podmiotem doradczym, podpisywał oświadczenie o cesji płatności na ten podmiot (§ 6 ust. 4 cyt. rozporządzenia). Wówczas płacił tylko 20% ceny netto plus podatek VAT od całej kwoty, a pozostałą część doradca odbierał od ARiMR.

Ten **drugi sposób rozliczania** dofinansowania stał się pożywką dla oszustów. Przedsiębiorcy zajmujący się świadczeniem usług doradczych byli oczywiście zainteresowani pozyskaniem możliwie największej ilości zleceń od rolników. Ponieważ przeprowadzanie audytów było opłacalne nawet jeżeli rolnik nie zapłacił przypadającej na niego części ceny, niektórzy doradcy zaczęli zachęcać do korzystania ze swoich usług w ten sposób, że nie pobierali od rolników żadnych pieniędzy. Zawierali umowy z klauzulą o cesji na najwyższą dopuszczalną kwotę objętą dofinansowaniem, i wystawiali faktury, których rolnik faktycznie nie płacił. Następnie umowy, faktury i nierzetelne pokwitowania przyjęcia zapłaty przedkładali w ARiMR, otrzymując kwoty równe 80 % ceny netto wynikającej z umowy zawartej z rolnikiem. W wariantcie typowym, audyty były rzeczywiście przeprowadzane, ale niektórzy sprawcy posuwali się dalej, przedkładając podrobione umowy i deklarując wykonanie fikcyjnych usług.

Opisany schemat oszustwa nie wystąpił w żadnej ze spraw karnych objętych badaniami aktowymi, ale z komunikatów organów ścigania i doniesień prasowych wynika, że w Polsce stwierdzono co najmniej kilka przypadków takiego procederu i to prowadzonego na skalę masową⁴⁴. Ich nieobecność w zbadanym materiale można tłumaczyć tym, że zostały ujawnione stosunkowo niedawno (w latach 2013-2014) i prowadzone postępowania przygotowawcze nie zostały jeszcze zakończone.

Wprawdzie błąd prawodawcy został naprawiony i w przypadku wniosków o przyznanie pomocy złożonych po 01 lipca 2013 roku, aby uzyskać zwrot kosztów, rolnik musi najpierw uiścić 100% ceny przelewem bankowym⁴⁵, ale nie można wykluczyć, że zanim upłynie okres przedawnienia, ujawnione zostaną kolejne oszustwa popełnione przed zmianą przepisów.

3.5.3. Wyłudzenie płatności rolnośrodowiskowych

Wyłudzenie płatności rolnośrodowiskowych polega na tym, że sprawcy nie wykonują zobowiązań, które podjęli przystępując do programu rolnośrodowiskowego, a mimo to występują o dopłaty, niezgodnie z prawdą deklarując spełnienie warunków. Nierzetelne oświadczenia dotyczą zwłaszcza przeprowadzania wymaganych zabiegów agrotechnicznych.

Przykład 19: *W roku 2005 sześć osób w ramach PROW 2004-2006 założyło plantacje czarnej porzeczki, sadząc tzw. sztopry – nieukorzeniony materiał szkółkarski. Minimalna obsada uprawniająca do otrzymania płatności wynosiła 1600 sztuk na hektar. W roku 2006 sprawcy zaprzestali uzupełniania obumarłych sztoprów i*

⁴⁴ Por. komunikat Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 30.12.2014 r. : http://www.prokuratura.kalisz.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1086:uslugi-doradcze&catid=89&Itemid=502 (dostęp 03. 02. 2015); Ł. Cieśla, *Wielkopolska: Olbrzymie wyłudzenia dotacji z ARiMR. Oskarżają doradcę Marcina D.* Głos Wielkopolski, 11.12.2013, http://www.gloswielkopolski.pl/arttykul/1064400_wielkopolska-olbrzymie-wyludzenia-dotacji-z-arimr-oskarza-doradce-marcina-d,id,t.html (dostęp 03. 02. 2015).

⁴⁵ Tak stanowi § 9 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy... w brzmieniu obowiązującym od 02 .07.2013 roku.

zwalczania chwastów. W roku 2007 złożyli wnioski o przyznanie płatności, mimo że plantacje były tak zdegradowane, że praktycznie nie istniały. [SO we Wrocławiu, sygn. akt III K 267/11]

Głośne były liczne przypadki pobierania płatności rolnośrodowiskowych na plantacje roślin, których uprawa jest w polskich warunkach klimatycznych bardzo trudna. Chodziło przede wszystkim o orzechy włoskie, sadzone między innymi w województwach Zachodniopomorskim i Warmińsko-Mazurskim, gdzie miały nikłe szanse na przetrwanie, a także np. soczewicę, która w Polsce nie daje plonów⁴⁶. Jednakże akurat zbierania plonów przepisy o płatnościach rolnośrodowiskowych nie nakazywały. Zatem dopóki płatności były pobierane na plantacje faktycznie istniejące, wszystko odbywało się zgodnie z prawem.

3.5.4. Wyludzanie świadczeń przyznawanych osobom zatrudnionym w instytucjach Unii Europejskiej

Oszustwa na szkodę Unii Europejskiej popełniają także zatrudniani przez Unię urzędnicy. Zdecydowana większość z nich pracuje w instytucjach mających siedziby w innych państwach, toteż popełnione przez nich przestępstwa bardzo rzadko bywają ścigane w Polsce. Jeden z takich nielicznych przypadków (jedyne wśród zbadanych spraw) przedstawia przykład nr 20.

Przykład 20: *Pracownik Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) przedłożył podrobione zaświadczenia o tym, że studiuje na Uniwersytecie Warszawskim oraz niezgodnie z prawdą oświadczył, że przed zatrudnieniem mieszkał na stałe w Polkowicach, a nie w Warszawie. Dzięki temu otrzymał dodatkowe diety i dodatek na zainstalowanie się, łącznie wynoszące ponad 59.000 złotych. Następnie, jako pracownik działu kadr i finansów, w systemie informatycznym zainicjował polecenie przelewu na swoje konto po raz drugi tych samych diet, które już raz pobrał. Wzbudziło to podejrzenia innych pracowników i spowodowało ujawnienie przestępstwa. [SR dla Warszawy Śródmieścia, sygn. akt X K 478/11]*

Podobne oszustwa, polegające na składaniu niezgodnych z prawdą oświadczeń o spełnianiu warunków uprawniających do korzystania z rozmaitych przywilejów przysługujących pracownikom instytucji unijnych, są często spotykane w praktyce OLAF.

Przykład 21: *Emerytowany urzędnik UE zadeklarował, że mieszka w kraju „A”, którego obywatelstwa nie posiadał. Z powodu zmiany miejsca zamieszkania przysługiwał mu dodatek z powodu zwiększonych kosztów utrzymania, który miał wyrównywać siłę nabywczą otrzymywanego świadczenia. Dodatek ten wynosił prawie 40% jego podstawowej emerytury. W rzeczywistości emeryt nie mieszkał w kraju „A”, a jedynie zawarł umowę najmu znajdującego się tam domu, w celu otrzymania dodatku⁴⁷.*

Obok tego w instytucjach unijnych spotykane są oczywiście wszystkie typowe nadużycia pracownicze, jak wykorzystywanie służbowych pojazdów i telefonów do celów prywatnych, wyjeżdżanie na nieuzasadnione „delegacje”, a nawet kupowanie przez urzędników mebli do domu za publiczne pieniądze⁴⁸. Spotykane jest też przejmowanie przez eurodeputowanych

⁴⁶ Kilkakrotnie opisywano to w prasie, por. np. B. Lisowska, *Fikcyjne uprawy za unijną kasę*, 15.10.2010, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/305400,fikcyjne-uprawy-za-unijna-kase.html> (dostęp 18.02.2015).

⁴⁷ OLAF 2007, s. 45.

⁴⁸ *Annual Report 2010. European Anti-Fraud Office Tenth Activity Report 1 January to 31 December 2009* (zwany dalej: OLAF 2009), s. 35.

środków otrzymywanych na prowadzenie biura i zatrudnianie pracowników, które nielegalnie przeznaczane są na cele prywatne, lub na prowadzenie krajowej działalności politycznej.

Przykład 22: *Deputowany do Parlamentu Europejskiego pobierał rocznie prawie 50.000 euro z tytułu zatrudnienia asystenta. W rzeczywistości asystent otrzymywał mniej niż 1/6 tej kwoty, a reszta trafiała na prywatne konto deputowanego⁴⁹.*

3.5.5. Podsywanie się pod inny podmiot

Sposobem wyłudzenia przez sprawcę który nie spełnia kryteriów uprawniających do otrzymania dofinansowania, może być podsywanie się pod inny podmiot, który takie kryteria spełnia. Podobnego przypadku nie stwierdzono w zbadanych sprawach, natomiast występował on w praktyce OLAF-u w sprawach dotyczących **grantów na badania naukowe**.

Przykład 23: *Członek zarządu spółki "S" odszedł z niej i założył własną spółkę używając tej samej nazwy "S" do pozyskiwania finansowania projektów badawczych. W ten sposób, nielegalnie używając nazwy spółki którą poprzednio kierował, prezentowanej jako spółka-matka, uzyskał kilka unijnych kontraktów na badania naukowe⁵⁰.*

Przykład 24: *Sprawcy - ojciec, matka i synowie - użyli nazwy renomowanej firmy do otrzymania kontraktu na badania naukowe, oświadczając że ją reprezentują⁵¹.*

Odmianą tego sposobu jest niezgodne z prawdą zadeklarowanie innego podmiotu, jako członka konsorcjum ubiegającego się o grant, w celu spełnienia wymagań kwalifikacyjnych, lub wykorzystania jego renomy.

Przykład 25: *Lider konsorcjum oświadczył, że pewna spółka będzie zaangażowana w projekt badawczy. W rzeczywistości, spółka nic nie wiedziała o swoim rzekomym udziale. Następnie, w imieniu tego "uczestnika" lider konsorcjum przedłożył fałszywe zestawienie kosztów⁵².*

W przypadku opisanym w przykładzie 25 jednocześnie doszło do zawyżenia kosztów kwalifikowalnych, opisanego w punkcie 3.12.

3.6. Wprowadzanie w błąd co do zrealizowania projektu

3.6.1. Fikcyjne przedsięwzięcia

Najbardziej spektakularny sposób oszustwa, to pobranie dofinansowania na projekt fikcyjny, którego sprawca nie zrealizował, albo zrealizował tylko częściowo. Wymaga to oczywiście przedłożenia znacznej liczby nierzetelnych lub nawet podrobionych dokumentów. Ryzyko wyłudzenia wsparcia w ten sposób pojawia się zwłaszcza w przypadku tak zwanych „projektów miękkich”, nie przynoszących trwałego efektu materialnego, ale polegających na organizacji szkoleń, warsztatów czy konferencji.

Przykład 26: *W ramach grantu Komisji Europejskiej „Support to Town Twinning 2005” stowarzyszenie „Z” miało zorganizować konferencję na 80 osób, z udziałem gości z Litwy, Holandii i Belgii. Stowarzyszenie nie zorganizowało konferencji, ale mimo to dyrektor biura stowarzyszenia (osoba faktycznie kierująca stowarzyszeniem –*

⁴⁹ OLAF 2009, s. 34.

⁵⁰ *Compendium of Anonymised Cases. Research*, s. 23.

⁵¹ *Compendium.... Research*, s. 46.

⁵² *Compendium.... Research*, s. 26.

stanowisko prezesa było honorowe) złożył wniosek o płatność na kwotę 15.229, 91 euro, oświadczając, że konferencja się odbyła. Do wniosku załączył nierzetelny raport końcowy oraz listy obecności uczestników, a także umowy o dzieło i faktury za rzekomo wygłoszone wykłady oraz świadczone w związku z organizacją konferencji usługi. W rzeczywistości umowy i faktury dotyczyły dwóch innych konferencji, również organizowanych przez „Z”. Lista obecności uczestników z Litwy pochodziła z organizowanego przez „Z” spotkania młodzieży, zaś listy gości z Belgii i Holandii zostały w większości sfalszowane – kilka z figurujących na nich osób było obecnych na innych organizowanych przez „Z” konferencjach. [SR Gdańsk Południe, sygn. akt II K 47/13]

Oszustwa tego rodzaju są obarczone dość znacznym ryzykiem dla sprawcy i wymagają dużej staranności w fałszowaniu dokumentacji, która musi być spójna. Dlatego ich powodzenie może być uzależnione od współdziałania ze skorumpowanymi pracownikami instytucji rozliczającej dofinansowanie.

Przykład 27: Beneficjent otrzymał dofinansowanie na organizację kursów szkoleniowych, z których część w ogóle się nie odbyła. Przedłożył do refundacji sfalszowane listy obecności rzekomych kursantów i dokumenty księgowe. Aby fałszerstwo nie wyszło na jaw, osoba odpowiedzialna za sprawdzenie przedłożonych dokumentów została przekupiona⁵³.

Sprawa opisana w przykładzie 26 była jedynym przypadkiem fikcyjnego przedsięwzięcia stwierdzonym w zbadanych sprawach karnych. Z doniesień prasowych wynika jednak, że przypadków pobierania dofinansowania na niezrealizowane projekty może być więcej – podejrzenie popełnienia takich przestępstw było przedmiotem śledztw, które w czasie pisania niniejszej pracy były w toku⁵⁴. Podobne oszustwa są także spotykane w innych krajach i odnotowywane przez OLAF⁵⁵.

Pozorowanie wykonania projektu spotykane jest także w przypadku **wyludzenia grantów na finansowane przez UE badania naukowe**. Łączy się wówczas zwykle z plagiatem – wyniki cudzych badań przedstawia się jako rezultaty osiągnięte w toku realizacji grantu⁵⁶. Ułatwieniem dla sprawców jest fakt, że ustalenie *post factum* czy rzeczywiście wykonano określone czynności badawcze jest dość trudne. Po zakończeniu eksperymentów czy obserwacji często nie pozostają żadne materialne ślady (aparatura jest czyszczona, laboratoria sprzątane itp.). Dowodem na ich przeprowadzenie jest dokumentacja, którą stosunkowo łatwo sfalszować. Stąd wzmianki o fikcyjnych przedsięwzięciach spotykane w publikacjach OLAF-u najczęściej dotyczą właśnie oszustw na polu badań naukowych.

Przykład 28: Naukowiec złożył fałszywe oświadczenia i dokumenty poświadczające jego doświadczenie i osiągnięcia, w celu zakwalifikowania się do wsparcia z funduszy UE. Następnie powołał fikcyjne centrum badawcze, bez rzeczywistego personelu ani żadnego rodzaju aktywności⁵⁷.

⁵³ Compendium ... Structural Actions, s. 42.

⁵⁴ Por. Katowice: Cztery osoby podejrzane o wyludzenie dotacji unijnych, Dziennik Zachodni, 13. 08. 2014, wersja elektroniczna: http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/3538775,katowice-cztery-osoby-podejrzane-o-wyludzenie-dotacjiunijnych,id,t.html?cookie=1#utm_medium=alz&utm_source=gloswielpolski.pl&utm_campaign=artykul (dostęp 03. 02. 2015).

⁵⁵ Por. np. OLAF 2009, s. 36.

⁵⁶ OLAF 2007, s. 45., Compendium...Research, s. 86.

⁵⁷ Compendium...Research, s. 48.

3.6.2. Zrealizowanie celu niezgodnego z projektem

Oszustwo może polegać również na tym, że beneficjent zrealizuje cel wyraźnie odmienny od przewidzianego w umowie o dofinansowanie, i rozliczając poniesione wydatki będzie go fałszywie przedstawiał jako zgodny z umową. Oprócz nierzetelnego oświadczenia, z reguły wymaga to posłużenia się podrobionymi lub poświadczającymi nieprawdę dokumentami.

Niebezpieczeństwo stwarzane przez tego rodzaju oszustwa zostało sklasyfikowane przez OLAF jako średnie. W zbadanych sprawach nie stwierdzono takiego przypadku, nie wspomina o nim również polskie piśmiennictwo, ale oszustwa takie znane są z innych krajów⁵⁸. Zdarza się, że nienależne korzyści są uzyskiwane w ten sposób przez podmioty sektora publicznego, przy czym istotną rolę odgrywa wywieranie politycznego nacisku na instytucje przyznające i rozliczające subsydia.

Przykład 29: *Gmina w jednym z państw członkowskich uzyskała dofinansowanie na renowację zabytkowego budynku, w celu zachowania jego wartości historycznej. W rzeczywistości, pieniądze zostały wydane na przerobienie budynku na hotel. W dodatku wydatki na renowację zostały zawyżone w porozumieniu z wykonawcą (w tej części zrealizowany został schemat opisany w punkcie 3.12.). Projekt uzyskał dofinansowanie dzięki przedłożeniu fałszywej dokumentacji i politycznej presji wywieranej przez władze gminy na Instytucję Zarządzającą⁵⁹.*

Ciekawy sposób wyłudzenia odnotowany przez OLAF dotyczy **szkoleń zawodowych**. Sprawcy organizują kursy zawodowe, które faktycznie nie różnią się niczym od wykonywania zwykłej pracy. W ten sposób beneficjent pobiera dofinansowanie na przeprowadzenia cyklu szkoleń i jednocześnie odnosi korzyści ekonomiczne z pracy „kursantów”, o których oczywiście nie informuje rozliczając projekt.

Przykład 30: *Dwie spółki, dzielące to samo biuro i wyposażenie, otrzymały dofinansowanie na realizację kilku projektów, polegających na organizacji kursów poprawiających kwalifikacje zawodowe osób bezrobotnych. Szkolenia polegały w rzeczywistości na wykonywaniu pracy w „firmach trzecich”, nie rozwijającej żadnych nowych umiejętności⁶⁰.*

3.7. Wprowadzanie w błąd co do rzeczywistego celu projektu

Niektóre projekty uzyskujące dofinansowanie, są zupełnie sztuczne w swoich założeniach. Ich rzekomy cel jest wyłącznie pretekstem, służącym do pozyskania środków, które nie są obracane na jego realizację, ale konsumowane przez osoby zaangażowane w realizację projektu. Rzeczywistym i jedynym celem takiego projektu jest zdobycie dostępu do pieniędzy, a zadania które w jego ramach mają zostać wykonane, są planowane w taki sposób, aby można było je formalnie zrealizować, jednocześnie osiągając możliwie najwięcej ubocznych korzyści. Najdogodniejszym polem do podobnych nadużyć są tak zwane „projekty miękkie”, dotyczące organizacji szkoleń, warsztatów, konferencji, akcji promocyjnych itp. Taki projekt najłatwiej dostosować do wymagań danego programu („uszyć na miarę”) i jednocześnie najłatwiej

⁵⁸ Por. np. *Compendium ... Structural Actions*, s. 46, 48.

⁵⁹ *Compendium ... Structural Actions*, s. 46.

⁶⁰ *4Compendium ... Structural Actions*, s. 92.

„zrealizować” przy pomocy pozorowanych działań. Przypadków takich nie stwierdzono w badanych sprawach, zostały natomiast uwzględnione w kompendium OLAF⁶¹.

Przykład 31: *Dwa podmioty, których udziałowcami byli lokalni politycy jednego z państw członkowskich, otrzymały subsydia na organizację działań służących wzmocnieniu współpracy między lokalnymi władzami a społeczeństwem. Działania te były prowadzone głównie w formie seminariów i konferencji, które odbywały się w weekendy w miejscowościach wypoczynkowych. Przebieg tych konferencji często nie został w ogóle udokumentowany, a miejsca i daty w których się odbywały, powodowały ich zupełną bezużyteczność dla osiągnięcia deklarowanego celu. Większość wydatków w ramach projektu została wydana na pobyt w hotelach i wynajem samochodów dla udziałowców i kierownictwa beneficjentów oraz ich krewnych⁶².*

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku konsekwentnego zachowania przez sprawców wszystkich pozorów, skrupulatnego odgrywania przypisanych ról i sporządzania wymaganych dokumentów, nie sposób przypisać im popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa. Jeżeli wszystko odbywa się zgodnie z projektem, to beneficjent ma prawo np. zorganizować dwudniowe szkolenie w luksusowym hotelu w turystycznej miejscowości.

3.8. Podwójne finansowanie tego samego projektu

Ten sposób oszustwa, zaliczany przez OLAF do najgroźniejszej, czerwonej kategorii, polega na dwukrotnym (lub nawet wielokrotnym) pobieraniu subsydium na zrealizowanie tego samego celu. Może zostać zrealizowany na dwa sposoby: „kompleksowo” przez zgłoszenie tego samego projektu (na ogół oczywiście inaczej nazwanego) do dofinansowania w ramach dwóch różnych instrumentów pomocy (np. w dwóch programach operacyjnych), albo częściowo, przez podwójne zgłoszenie do dofinansowania nie całego projektu, ale tego samego wydatku, np. wynagrodzenia pracownika lub zakupu środka trwałego.

Przykład 32: *Koszty przeprowadzenia tych samych badań biomedycznych zostały zgłoszone w dwóch różnych projektach – jednym finansowanym z funduszy strukturalnych, drugim z bezpośredniego finansowania wspólnotowego, dostępnego dla niektórych projektów badawczych i rozwojowych⁶³.*

Przykład 33: *Organizacja pozarządowa w Rumunii realizowała projekt, którego celem była promocja praw człowieka i wspólnotowych standardów prawnych dla osób tymczasowo aresztowanych. Część wydatków z tego projektu została jednocześnie zgłoszona do dofinansowania w innym projekcie. Ponadto wysokość wynagrodzeń personelu została zawyżona (w tej części zrealizowany został schemat opisany w punkcie 3.12)⁶⁴.*

Zakaz podwójnego finansowania (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej) dotyczy nie tylko finansowania z budżetu Unii Europejskiej, ale także ze środków państw członkowskich oraz innych źródeł, np. organizacji pozarządowych. Dlatego opisywany sposób może polegać również na jednoczesnym deklarowaniu tych samych kosztów do refundacji w ramach instrumentów unijnych i krajowych, albo na zatajeniu faktu otrzymania pomocy rzeczowej.

Przykład 34: *Beneficjent otrzymał dofinansowanie na zakup urządzenia potrzebnego do realizacji projektu badawczego. Potrzebne urządzenie zostało mu подарowane przez*

⁶¹ Por. Compendium ... Structural Actions, s. 38, 76, 102.

⁶² Compendium ... Structural Actions, s. 38 - 39.

⁶³ OLAF 2007, s. 49.

⁶⁴ OLAF 2006, s. 30.

organizację pozarządową, mającą siedzibę w innym państwie członkowskim. Organizacja pozarządowa kupiła ją w ramach grantu otrzymanego ze środków krajowych. Beneficjent ukrył ten stan rzeczy rozliczając projekt i przedłożył podrobioną fakturę zakupu tegoż urządzenia⁶⁵.

W aktach zbadanych spraw karnych nie na trafiono na przypadek podwójnego finansowania⁶⁶. Autor nie dotarł też do żadnych doniesień prasowych, które by świadczyły o zastosowaniu tego sposobu oszustwa w Polsce. Jednakże został on uwzględniony w poradniku wydanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁶⁷. W innych państwach członkowskich podwójne finansowanie bywa co jakiś czas ujawniane – najbardziej spektakularny przykład, to wykrycie kilkudziesięciu przypadków wyłudzenia we Włoszech. Te same maszyny były zgłaszane do dofinansowania w różnych projektach, realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Kalabrii 2000-2006. Po ujawnieniu oszustw, beneficjenci musieli zwrócić łącznie 57 milionów euro⁶⁸.

3.9. Wprowadzanie w błąd co do daty poniesienia wydatków kwalifikowalnych

W przypadku wsparcia polegającego na dofinansowaniu realizacji projektu, refundacji podlegają tylko wydatki poniesione w okresie kwalifikowalności, wyznaczonym umową o dofinansowanie. Koszty poniesione za wcześnie lub za późno nie są zwracane beneficjentowi. Dlatego zdarzają się przypadki deklarowania niezgodnych z prawdą dat dokonania wydatków. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do uzyskania subsydium na dokonanie inwestycji, która została zakończona jeszcze przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

Oszustwa popełniane w ten sposób wymagają sfalszowania dokumentów (faktur, wyciągów bankowych, dowodów zapłaty, protokołów odbioru) lub nakłonienia dostawców do wystawienia dokumentów z niewłaściwą datą.

Przykład 35: *W ramach SPO ROL, w roku 2006 beneficjent (rolnik) zawarł z ARiMR umowę o dofinansowanie rozpoczęcia działalności agroturystycznej. Projekt przewidywał między innymi wykonanie robót budowlanych. Do wniosku o płatność załączone zostały umowy z wykonawcami, faktury i protokoły odbioru oraz kopia dziennika budowy, z których wynikało że roboty te zostały wykonane w roku 2006. W rzeczywistości wykonane zostały w latach 2004 –2005. Załączone dokumenty były nierzetelne. Wpisy w dzienniku budowy, pierwotnie zawierające daty z roku 2005, zostały zmienione na 2006 przez kierownika budowy na żądanie inwestora (beneficjenta). [SR w Toruniu, sygn. akt II K 195/11]*

Przykład 36: *W ramach PO IG, firma X zawarła z PARP umowę o dofinansowanie, w której zobowiązała się do wykonania siedemnastu inwestycji. Okres kwalifikowalności wydatków na te inwestycje trwał od 01 sierpnia 2009 r. do 31 grudnia 2009 roku. Większość prac przewidzianych w umowie o dofinansowanie wykonała firma Y, a zostały one ukończone przed 01 sierpnia 2009 roku. Faktury za nie zostały wystawione*

⁶⁵ *Compendium ... Structural Actions*, s. 64.

⁶⁶ W sprawach: SO we Wrocławiu, sygn. akt III K 230/11 (następnie III K 352/13), oraz SR w Opolu, sygn. akt II K 745/12, zarzucono w akcie oskarżenia, obok innych czynów, także podwójne finansowanie, ale oskarżeni zostali od tej części zarzutów prawomocnie uniewinnieni, jak się wydaje – słusznie.

⁶⁷ *Poradnik dla instytucji na temat systemu informowania o nieprawidłowościach*, Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 28 - 30.

⁶⁸ *Annual Report 2009. European Anti-Fraud Office. Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008* (zwany dalej OLAF 2008), s. 45; *Eleventh operational report of the European Anti-fraud Office. 1 January to 31 December 2010* (zwany dalej OLAF 2010), s. 21.

już w okresie kwalifikowalności wydatków. Należy dodać, że już po zawarciu umowy, w celu wyboru wykonawcy, Firma X zorganizowała 16 przetargów, z których 14 wygrała firma Y. Pozostałymi oferentami w każdym przetargu były firmy A i B, których kierowali byli współpracownicy firmy Y⁶⁹.

Jak wynika z informacji publikowanych przez OLAF, tego rodzaju oszustwa bywają popełniane także przez osoby kierujące instytucjami publicznymi.

Przykład 37: *Podmiot publiczny z jednego z państw członkowskich wystąpił od dofinansowanie renowacji starego budynku, mimo że w rzeczywistości renowacja została już wcześniej ukończona⁷⁰.*

Zagrożenie stwarzane przez tego rodzaju czyny, zostało sklasyfikowane przez OLAF jako wysokie⁷¹.

Wydaje się, że jedną z przyczyn popełniania tego rodzaju oszustw mogą być wadliwe systemy wdrażania poszczególnych programów. Terminy realizacji projektu narzucane przez dysponenta środków bywają nierealne. Zdarzało się, że rozpoczęcie wdrażania programów pomocowych było przekładane w czasie z winy instytucji dystrybuujących środki, przez co czas pozostający beneficjentowi na realizację projektu skracał się tak bardzo, że uniemożliwiał jego wykonanie, co mogło popchnąć niektórych beneficjentów do ratowania się nielegalnymi sposobami⁷².

Jednakże niezależnie od tych „okoliczności łagodzących”, co najmniej niektóre z przypadków fałszowania dat dokonania wydatków są z rozmysłem zaplanowane i mogą się łączyć z celowym zawyżaniem poniesionych kosztów, które opisano w punkcie 3.12.

3.10. Sprzeniewierzenie otrzymanych świadczeń

3.10.1. Defraudacja świadczeń rzeczowych

W przypadku przywłaszczenia powierzonych dóbr nie dochodzi do popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 k.k., ale z art. 284 § 2 k.k. Sposób działania jest prymitywny. Polega na bezprawnym rozporządzeniu rzeczami przekazanymi beneficjentom. W ramach niektórych unijnych programów pomocowych o charakterze społecznym, beneficjenci otrzymują do użytku osobistego przedmioty, których nie wolno im zbyć, zastawić ani zniszczyć. Niektórzy z nich nie dotrzymują tego zobowiązania. W zbadanym materiale spotkano dwa takie przypadki, obydwa dotyczyły Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

Przykład 38: *Beneficjentka – osoba fizyczna - w ramach PO IG zawarła umowę użyczenia z Gminą Miejską Malbork, na podstawie której użyczono jej zestaw komputerowy, którego nie mogła powierzyć ani udostępnić innej osobie. Zestaw ten, o wartości 3474,56 zł zastawiła następnie w lombardzie, jako zabezpieczenie pożyczki w wysokości 400 zł. Jak wyjaśniła, potrzebowała pieniędzy na jedzenie. [SR w Malborku, sygn. akt II K 515/10]*

3.10.2. Sprzeniewierzenie zaliczki

W przypadku dofinansowania wypłacanego zaliczkowo, spotyka się przypadki oszustw polegających na pobraniu zaliczki i niezrealizowaniu celu do którego beneficjent się zobowiązał.

⁶⁹ M. Beska, *Wyłudzenie dotacji jako oszustwo kapitałowe*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Nr 5(3) 2011, s. 200-201.

⁷⁰ *Compendium ... Structural Actions*, s. 28.

⁷¹ *Compendium ... Structural Actions*, s. 28.

⁷² M. Beska, *op. cit.*, s. 204.

Zachowania takie bywają różnie kwalifikowane - najczęściej jako przestępstwa z art. 286 § 1 kk⁷³ (w zbiegu z art. 297 §1 kk lub nie), ale także tylko z art. 297 § 1 kk⁷⁴, a nawet z art. 284 § 2 kk⁷⁵.

W zbadanych sprawach defraudowane zaliczki przeznaczone były przez sprawców na cele konsumpcyjne, bądź też na inwestycje, ale inne niż przewidziane w umowie o dofinansowanie.

Przykład 39: *Beneficjent – rolnik – w ramach PROW 2004-2006 zobowiązał się do budowy płyty obornikowej i zbiornika na gnojówkę i otrzymał na ten cel zaliczkę w wysokości 8.371 zł. Pieniądze według własnych wyjaśnień przepił, płyty nie zbudował.* [SR w Aleksandrowie Kujawskim, sygn. akt II K 729/09]

Przykład 40: *W ramach PO KL, beneficjentka otrzymała wsparcie w kwocie 40.000 zł na założenie parkingu strzeżonego, w tym 32.000 zł płatne zaliczkowo. Parkingu nie założyła, pieniądze wydała na życie.* [SR dla Łodzi-Śródmieścia, sygn. akt IV K 1234/11]

Przykład 41: *Beneficjent – rolnik – w ramach PROW 2004-2006 zobowiązał się do budowy płyty obornikowej i otrzymał na ten cel zaliczkę w wysokości 12 841,88 zł. Pieniądze, zamiast na budowę płyty, przeznaczył na zakup prasy zwijającej, w związku z czym zabrakło mu środków na płytę obornikową.* [SR w Nakle nad Notecią, sygn. akt II K 663/09]

OLAF odnotował przypadki prymitywnego sprzeniewierzenia otrzymanych pieniędzy także w sprawach grantów na badania naukowe.

Przykład 42: *Koordinator projektu naukowego wyjechał z kraju z całą gotówką przeznaczoną na jego realizację, nie zostawiając nowego adresu. Pieniądze wydał na cele nie związane z projektem*⁷⁶.

Ujawnianie przestępstw popełnianych w ten sposób jest o tyle proste, że każda kontrola na miejscu musi wykazać niezrealizowanie inwestycji objętej dofinansowaniem⁷⁷. Może się jednak zdarzyć, że beneficjent pobierze zaliczkę na inwestycję, którą zrealizował już wcześniej. W takim przypadku realizowany jest wariant schematu oszustwa opisanego w punkcie 3.9.

Bardziej skomplikowana sytuacja występuje w przypadku zaliczek na wykonanie projektów „miękkich”, np. polegających na organizacji cyklu szkoleń. Może się zdarzyć, że beneficjent wykorzystując część zaliczki rozpocznie realizację projektu, a pozostałą część zdefrauduje. Realizacja projektu może być wówczas jeszcze przez pewien czas kontynuowana – osoby prowadzące szkolenia, zwodzone przez sprawcę, mogą pracować, niekiedy nawet kilka miesięcy bez wynagrodzenia, licząc na to, że po załatwieniu wszystkich formalności beneficjent otrzyma dofinansowanie i wreszcie im zapłaci. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie opisanej w przykładzie 43.

⁷³ Tak w sprawach: SR w Aleksandrowie Kujawskim, sygn. akt II K 729/09, II K 741/09; SR w Tucholi, sygn. akt II K 409/08, SR w Nakle nad Notecią, sygn. akt II K 266/09; SR w Toruniu, sygn. akt II K 378/09; SR dla Łodzi-Śródmieścia, sygn. akt IV K 1234/11.

⁷⁴ Tak w sprawie SR w Międzyrzeczu, sygn. akt II K 162/09.

⁷⁵ Tak w sprawach: SR w Nakle nad Notecią, sygn. akt II K 663/09 i SR Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, sygn. akt III K 198/12.

⁷⁶ *Compendium ...Research*, s. 55.

⁷⁷ Jako ciekawostkę można przytoczyć przykład sprawcy, który nieudolnie usiłował ukryć przed kontrolerami z ARiMR brak płyty obornikowej, twierdząc, że znajduje się ona pod przyzmą nawozu, a wybudował ją sam, sposobem gospodarczym i w związku z tym nie dysponuje żadnymi dotyczącymi jej dokumentami – sprawa SR w Toruniu, sygn. akt II K 378/09.

Przykład 43: *W ramach PO KL beneficjent zawarł z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Poznaniu umowę o dofinansowanie kształcenia 100 osób dorosłych z terenu Województwa Wielkopolskiego w zawodzie technik usług fryzjerskich i kosmetycznych przez okres 24 miesięcy. Dofinansowanie wynosiło 100% wydatków kwalifikowalnych, wartość projektu 950 080 zł. Pierwszą transzę, w wysokości 350.355 zł beneficjent otrzymał zaliczkowo. Faktycznie rozpoczął realizację kształcenia, ale z otrzymanych pieniędzy 187.000 zł wypłacił w gotówce z rachunku bankowego i przeznaczył na nieustalony cel. Ponieważ beneficjent nie przedłożył w terminie wniosku o płatność drugiej transzy, WUP przeprowadził kontrolę w biurze projektu. Podczas kontroli, sprawca przedłożył 7 faktur dotyczących zakupu narzędzi fryzjerskich i kosmetycznych, opiewających łącznie na kwotę 187.000 zł, zapłaconych gotówką, a także wydruki korespondencji elektronicznej, zawierające zapytania ofertowe i oferty dotyczące tychże narzędzi. Faktury miała wystawić firma prowadzona przez jego koleżankę. Koleżanka nie prowadziła działalności gospodarczej i zaprzeczyła jakoby wystawiła kwestionowane faktury. Adres poczty elektronicznej z którego rzekomo korespondowała ze sprawcą nigdy nie istniał. Sprawcy podrobienia faktur nie ustalono. [SR Poznań - Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, sygn. akt III K 198/12]*

Nawiązując do przykładu 43 warto zauważyć, że defraudacja zaliczki może być etapem zamierzonego zawyżenia kosztów kwalifikowalnych przy pomocy fikcyjnego nabywania dóbr lub usług, opisanego w punkcie 3.12. Jeżeli działanie sprawcy zostanie wykryte wcześniej, to znaczy jeszcze przed złożeniem wniosku o płatność z załączonymi do niego nierzetelnymi dokumentami, ale już po wytransferowaniu pieniędzy pod pozorem rzekomych kosztów projektu, popełniony czyn może zostać zakwalifikowany jako przywłaszczenie. W sprawie opisanej w przykładzie 43 sąd przyjął, że oskarżony przedłożył podrobione faktury „w celu zatuszowania dokonanego przywłaszczenia środków finansowych”⁷⁸. Wydaje się jednak dość prawdopodobne, że sprawca zamierzał posłużyć się tymi fakturami przy składaniu wniosku o płatność, ale nie zdążył tego zrobić.

3.11. Dofinansowanie paserstwa

W badanych sprawach natrafiono na sposób działania, który niewątpliwie narusza prawo, ale co do którego zachodzą **wątpliwości prawne**, czy można go zakwalifikować jako przestępstwo z art. 286 § 1 kk bądź z art. 297 § 1 albo § 2 kk, nawet w razie spełnienia znamienia umyślności. Zdecydowano się uwzględnić go w pracy, aby zreferowane wyniki badań aktowych były kompletne.

Przykład 44: *W ramach SPO ROL, beneficjent (rolnik) kupił używany ciągnik i przedstawił go do refundacji przez ARiMR. Ciągnik był kradziony, miał przerobiony numer nadwozia. W odrębnym postępowaniu beneficjent został skazany za nieumyślne paserstwo (art. 292 kk), natomiast śledztwo w sprawie ewentualnego oszustwa (art. 286 § 1 kk i 297 § 1 kk w z. z art. 11 § 2 kk) zostało umorzone wobec braku umyślności. [PR Poznań-Grunwald, sygn. akt 2 Ds 2965/09]*

Przypadek pobrania dofinansowania na zakup kradzionego ciągnika nie był całkiem odosobniony, gdyż podobna sytuacja zachodziła też w jednej ze spraw zakończonych prawomocnym skazaniem⁷⁹. Jednakże w tym drugim przypadku, nabyciu skradzionego pojazdu towarzyszyło zawyżenie jego ceny przez podstawionego pośrednika, sąsiada beneficjenta, toteż nie zachodziły wątpliwości co do kwalifikacji prawnej tego czynu.

⁷⁸ Uzasadnienie wyroku Sądu Rejonowego Poznań – Grunwald i Jeżyce z dnia 14.11.2012 roku, sygn. akt III K 198/12, niepublikowany.

⁷⁹ SR w Toruniu, sygn. akt II K 397/08.

Inaczej było w sprawie zakończonej umorzeniem. Należy bowiem podkreślić, że przepisy dotyczące dofinansowania zakupu środków trwałych, **nie zawierają** wprost wyartykułowanego **zakazu nabywania przez beneficjentów rzeczy pochodzących z kradzieży**, a formularze wniosków o płatność nie zawierają oświadczenia, że kupione dobra nie pochodzą z przestępstwa. Gdyby w omawianej sprawie beneficjent działał umyślnie, wyłudzenie można by mu przypisać jedynie z powodu podania w dokumentach załączonych do wniosku o płatność fałszywego numeru nadwozia kupionego ciągnika.

Oczywiście nabywca skradzionej rzeczy jest obowiązany zwrócić ją właścicielowi, a w przypadku rzeczy zakupionej w ramach projektu wspieranego z funduszy unijnych, w razie jej zwrotu przed upływem terminu trwałości projektu (zwykle 5 lat) beneficjent musi oddać także dofinansowanie otrzymane na jej zakup. Jeżeli nie poinformuje właściwej instytucji o zwrocie dofinansowanej rzeczy jej prawdziwemu właścicielowi, naraża się na odpowiedzialność za przestępstwo z art. 297 § 2 kk. Jednakże dopóki beneficjent jest w posiadaniu kradzionej rzeczy, i dopóki nie podaje informacji niezgodnych z prawdą, to choćby wiedział o jej pochodzeniu, nie sposób przypisać mu popełnienia oszustwa.

3.12. Zawyżanie wydatków kwalifikowalnych

Wyłudzenie wsparcia z funduszy Unii Europejskiej nie musi polegać na uzyskaniu całkowicie nienależnej pomocy finansowej. Oszustwo może polegać na tym, że podmiot spełniający warunki do otrzymania dofinansowania, pobiera je w kwocie wyższej niż należna. W programach polegających na dofinansowaniu wydatków ponoszonych przez beneficjentów, spotykane jest pozorowanie ponoszenia kosztów. Przestępstwo polega wówczas na wykazaniu wydatków większych od faktycznie poniesionych, w celu otrzymania wyższej kwoty z tytułu ich zwrotu. Przykładowo, jeżeli wsparcie z funduszy unijnych polega na refundacji 50% kosztów poniesionych na zakup środków trwałych, wystarczy w przedkładanych dokumentach podwoić ich wysokość, a rzeczywista wysokość pomocy wyniesie 100% poniesionych wydatków. Zaś jeżeli beneficjent zawyży wysokość nakładów czterokrotnie, otrzyma kwotę odpowiadającą dwukrotnej wartości faktycznie zainwestowanych przez siebie pieniędzy.

Rzecz jasna, skuteczne zawyżenie kosztów wymaga podjęcia odpowiednich zabiegów, zazwyczaj zarówno na etapie ubiegania się o przyznanie dofinansowania, jak i rozliczania projektu (składania wniosku o płatność). Przede wszystkim wymaga zaś spreparowania niezbędnych dokumentów. Sprawcy posługują się w tym celu różnymi sposobami, omówionymi dalej na przykładach.

Wszystkie przypadki zawyżania kosztów stwierdzone w zbadanych sprawach dotyczyły albo dofinansowania inwestycji, którego beneficjentami byli przedsiębiorcy bądź rolnicy, albo realizacji „projektów miękkich”. Z doświadczeń innych krajów wynika jednak, że sposób ten stosowany jest także do wyłudzenia grantów na **badania naukowe**⁸⁰. W najbliższych latach należy się spodziewać większej ilości i skali wyłudzeń w projektach związanych z nauką, gdyż w programach operacyjnych na lata 2014-2021 w części skierowanej do przedsiębiorców niemal zrezygnowano z dofinansowania „zwyczajnych” inwestycji. Wspierana ma być natomiast tak zwana „innowacyjność”, a zwłaszcza prace badawczo - rozwojowe i współpraca firm z jednostkami naukowymi.

3.12.1. Typologia sposobów przestępczego zawyżania wydatków

Sposoby oszustwa polegającego na zadeklarowaniu zawyżonych kosztów kwalifikowalnych można podzielić na trzy podstawowe typy:

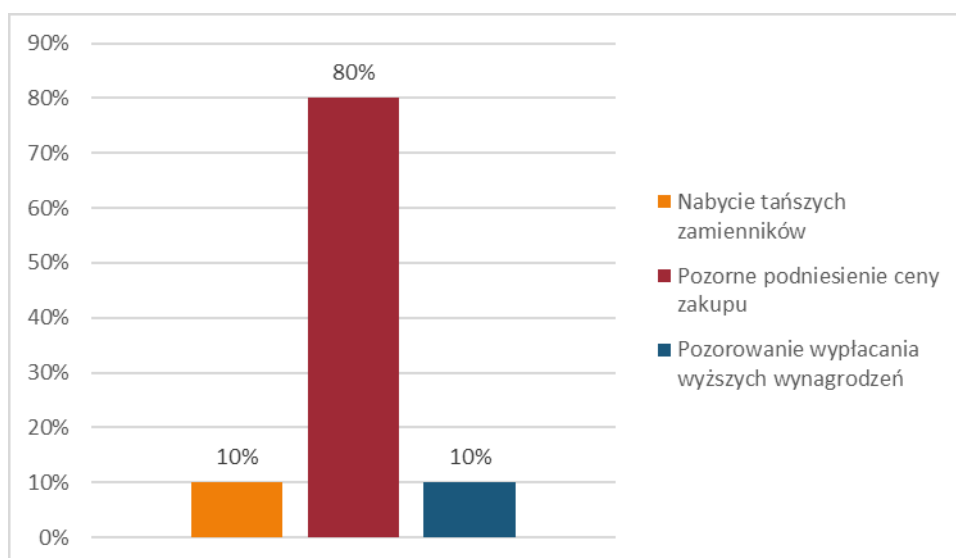
⁸⁰ OLAF 2010, s. 22-23. Por. także przykład 58.

- 1) nabycie rzeczy będących tańszymi zamiennikami przedmiotów przewidzianych w projekcie i fałszywe przedstawienie ich we wniosku o płatność jako zgodnych z umową,
- 2) pozorne podniesienie ceny kupowanych rzeczy lub usług,
- 3) pozorowanie wypłacania wyższych wynagrodzeń pracownikom.

Tab. 3.3 i wyk. 3.3 ilustrują występowanie wymienionych typów w zbadanych sprawach.

Tab. 3.3. Sposoby zawyżenia wydatków kwalifikowalnych

l. p.	Sposób zawyżenia	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Prokuratura		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Nabycie tańszych zamienników	2	15%	0	0%	0	0%	2	10%
2.	Pozorne podniesienie ceny zakupu	9	70%	4	100%	4	100%	17	80%
3.	Pozorowanie wypłacania wyższych wynagrodzeń	2	15%	0	0%	0	0%	2	10%
	Razem	13	100%	4	100%	4	100%	21	100%



Wykr. 3.3. Sposoby zawyżenia wydatków kwalifikowalnych

Jak widać, w zbadanym materiale zdecydowanie dominowały wyłudzenia dokonane przez pozorne podnoszenie cen zakupu. Występowały one w rozmaitych wariantach, przedstawionych w kolejnych podpunktach.

3.12.2. Nabycie tańszych zamienników

Maksymalna kwota dofinansowania określana jest w umowie zawieranej z beneficjentem, zatem sprawca zamierzający dokonać wyłudzenia przez zawyżenie kosztów, z reguły musi je zaplanować już na etapie składania wniosku o przyznanie dofinansowania. Jednakże zamiast tego, możliwe jest obniżenie kosztów projektu przez zrealizowanie go niezgodnie z umową i złożenie nierzetelnego wniosku o płatność.

Wykorzystanie zamienników polega na zakupie tańszych odpowiedników przedmiotów przewidzianych w zestawieniu rzeczowo-finansowym projektu. Rzeczy te kupowane są w cenie

lepszyc jakościowo, a więc i droższych, które powinny zostać nabyte zgodnie z umową o dofinansowanie. Dokonanie takiego oszustwa wymaga każdorazowo zmywy ze sprzedającym, który wystawia fakturę jak za droższy towar i przyjmuje zawyżoną zapłatę, a następnie zwraca nadpłaconą kwotę. Tańszymi substytutami mogą być na przykład urządzenia używane, kupione zamiast nowych przewidzianych w umowie o dofinansowanie - por. przykład 49. Takie działania znane są między innymi z przypadków ujawnionych w Bułgarii i Rumunii⁸¹, a także w Hiszpanii⁸².

Jest to sposób nie wymagający zawyżenia budżetu projektu już na etapie ubiegania się o dofinansowanie – uwzględnione w projekcie ceny są rynkowe, tyle że dotyczą innych towarów niż ostatecznie kupione. Natomiast sposoby opisane dalej, wymagają przedłożenia przeszacowanego zestawienia rzeczowo-finansowego już na etapie ubiegania się o dofinansowanie.

3.12.3. Pozorne podnoszenie cen – uwiarygodnienie zawyżonego budżetu

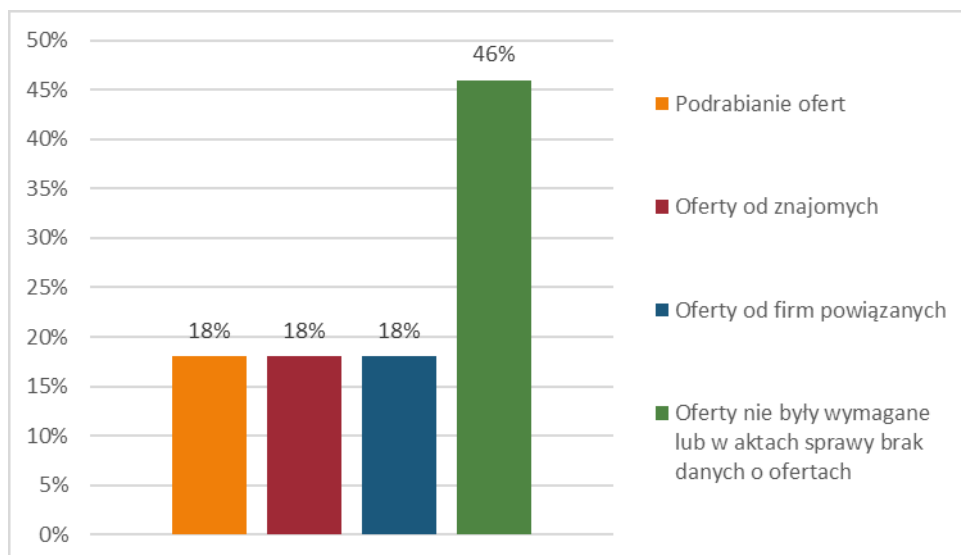
Wnioskodawca ubiegający o przyznanie dofinansowania musi uzasadnić wysokość planowanych wydatków. O ile wpisanie wyższych kwot w samym wniosku jest banalnie proste, o tyle jego uwiarygodnienie stanowi pierwszą barierę którą sprawca musi pokonać.

Tab. 3.4. Sposoby uwiarygodnienia zawyżonego budżetu projektu

l. p.	Sposób uwiarygodnienia	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Prokuratura		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Podrabianie ofert	1	11%	2	50%	0	0%	3	18%
2.	Oferty od znajomych	2	22%	1	25%	0	0%	3	18%
3.	Oferty od firm powiązanych	2	22%	0	0%	1	25%	3	18%
4.	Oferty nie były wymagane lub w aktach sprawy brak danych o ofertach	4	45%	1	25%	3	75%	8	46%
	Razem	9	100%	4	100%	4	100%	17	100%

⁸¹ Sprawozdanie roczne przyjęte w 2009 r. Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych. Streszczenie. Dziewiąte sprawozdanie z działalności za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r., s. 16.

⁸² OLAF 2009, s. 40.



Wykr. 3.4. Sposoby uwiarygodnienia zawyżonego budżetu projektu

Zawyżenie cen rzeczy powszechnie znanych byłoby łatwe do ujawnienia, dlatego sprawcy wybierają przedmioty rzadko spotykane w obrocie, których wartość jest znana tylko nielicznym specjalistom. Podatne na manipulację są zwłaszcza ceny urządzeń robionych na zamówienie. Przykładowo maszyny rolnicze są produkowane seryjnie, a ich ceny można sprawdzić w katalogach, toteż ich zawyżenie jest łatwe do wykrycia. Natomiast urządzenia produkcyjne często powstają na indywidualne zamówienie, a orientację w ich rzeczywistych cenach mają tylko osoby działające w danej branży. Wprowadzając wnioski o przyznanie dofinansowania przechodzą ocenę ekonomiczną, ale w żadnej ze zbadanych spraw osoby oceniające wnioski nie zdołały rozpoznać, że podawana cena urządzeń jest rażąco wygórowana⁸³.

Jak wspomniano w rozdziale pierwszym, uzasadnienie wydatków poniesionych na realizację projektu (lub dopiero planowanych) najczęściej polega na przedłożeniu co najmniej trzech ofert od potencjalnych dostawców, mającym wykazać, że wybrano najkorzystniejszą z nich. W tym celu sprawca oszustwa musi zdobyć odpowiednie oferty.

3.12.3.1. Podrabianie ofert

Najprostszy, ale najbardziej ryzykowny dla sprawcy sposób uwiarygodnienia zawyżonego budżetu, polega na sfałszowaniu ofert. Może on zostać zrealizowany przez sporządzenie ofert fikcyjnych, zawierających dane nieistniejących firm, albo przez podrobienie ofert rzeczywiście działających przedsiębiorców. Posługiwanie się ofertami fikcyjnych podmiotów napotkano w dwóch zbadanych sprawach, przy czym w jednej z nich zastosowano obydwa warianty – część ofert rzekomo pochodziła od firm rzeczywiście istniejących, w pozostałych figurowały zmyślane przedsiębiorstwa.

Przykład 45: *W ramach Regionalnego Programu Wsparcia Małych i Średnich Przedsiębiorstw – Przedsiębiorczość w Polsce, PHARE 2002, 8 firm o różnej formie prawnej, powiązanych pomiędzy sobą osobowo, realizujących zbliżone projekty, składając wnioski o płatność, załączyło po 3 oferty dotyczące nabytych w ramach projektu maszyn. Podmioty składające oferty powtarzały się w każdym z tych wniosków, łącznie było to 5-ciu oferentów. Wszystkie oferty – z wyjątkiem tych wybranych do realizacji, jako najkorzystniejsze – były podrobione. Dwie z*

⁸³ Natomiast w jednym przypadku eksperci instytucji zarządzającej zwrócili uwagę na wysokość ceny budowy hali produkcyjnej i zalecili szczególną skrupulatność w rozliczaniu tej inwestycji (sprawa SO w Szczecinie, sygn. akt III K 151/14).

wykorzystanych firm faktycznie istniały, ale nigdy nie składały takich ofert, a 3 były fikcyjne – aczkolwiek ich dane wykreowano w oparciu o faktycznie istniejące przedsiębiorstwa, których nazwy zostały przekreślone. [SO w Gdańsku, XIV K 21/08].

W trzeciej sprawie posłużono się podrobioną ofertą rzeczywiście istniejącej firmy.

Przykład 46: Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością złożyła wniosek o przyznanie dofinansowania w ramach SPO ROL 2004–2006 w wysokości 300.000 zł, przeznaczonego na zakupu kombajnu, który miał kosztować 640.000 zł. Do wniosku załączone były trzy oferty, które wzbudziły wątpliwości oceniających. ARiMR zwrócił się do oferentów w celu sprawdzenia autentyczności tych dokumentów. Okazało się, że jedna z ofert została podrobiona [SR w Tucholi, sygn. akt II K 60/08]

3.12.3.2 Oferty od znajomych sprawcy

Znacznie trudniejszy do wykrycia, a tym samym bezpieczniejszy dla sprawcy sposób, polega na przedłożeniu ofert sporządzonych przez przedsiębiorców zaprzyjaźnionych, bądź będących stałymi kontrahentami. Wykorzystanie takich ofert nie musi nawet wiązać się z udzieleniem ich autorom jakichkolwiek korzyści. Zdarza się, że sporządzenie oferty o treści zamówionej przez sprawcę, albo wręcz podpisanie oferty przez niego podsunętej, znajomi traktują jako grzecznościową przysługę – por. przykład 51. Należy dodać, że przepisy regulujące przyznawanie dofinansowania nie zakazują nabywania towarów od pośredników, ani usług od podmiotów posługujących się podwykonawcami. Instytucje oceniające wnioski o dofinansowanie i płatność nie mają ani obowiązku, ani możliwości sprawdzenia, czy firmy składające oferty są zdolne do wywiązania się z nich⁸⁴.

3.12.3.3. Oferty od firm powiązanych ze sprawcą

Zamiast poszukiwać zewnętrznych podmiotów gospodarczych gotowych sporządzić pozorną ofertę, sprawca może posłużyć się firmami powiązanymi z nim osobowo bądź kapitałowo. Mogą to być firmy prowadzone przez małżonka, krewnych czy powinowatych, albo spółki w których sprawca lub jego bliscy są współnikami. Oczywiście sprawca może połączyć obydwie warianty i jednocześnie przedłożyć oferty pochodzące od firm powiązanych i zaprzyjaźnionych. W skrajnym przypadku może dojść do przedłożenia trzech ofert złożonych przez podmioty mające tego samego właściciela, np. przez trzy jednoosobowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że do 05 stycznia 2011 roku nie było jednoznacznego zakazu nabywania dóbr i usług od podmiotów powiązanych osobowo lub kapitałowo, a w programach wdrażanych przez instytucje inne niż PARP nadal zakaz taki nie obowiązuje.

Co istotne, powiązania stosunkowo łatwo jest ukryć. Forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ułatwia manipulacje tego typu, gdyż na ofertach i w innych dokumentach handlowych nie pojawiają się nazwiska współników. Ustalenie kto jest właścicielem udziałów w danej spółce wymaga sprawdzenia w Krajowym Rejestrze Sądowym, a obowiązujące dotąd procedury oceny wniosków o dofinansowanie bądź płatność, nie nakładały obowiązku takiego sprawdzenia. W bardziej zaawansowanym wariantcie oszustwa, spółki mogą mieć siedziby w innych państwach, co poważnie utrudnia stwierdzenie, czy nie zachodzą powiązania pomiędzy nimi a beneficjentem.

⁸⁴ Niezdolność do wywiązania się ze złożonej oferty jest zresztą bardzo trudna do udowodnienia. Nawet jeżeli dany podmiot gospodarczy w dniu złożenia oferty nie dysponował towarem który oferował do sprzedaży i nie był w stanie go wyprodukować, albo nie miał możliwości wykonania oferowanej usługi, to przecież mógł (przynajmniej teoretycznie), zakupić niezbędne rzeczy lub znaleźć podwykonawcę.

W przypadku dostawców będących osobami fizycznymi wystarczy, aby nie nosiły one tego samego nazwiska co beneficjent (lub osoby będące współnikami czy też członkami organów beneficjenta będącego osobą prawną bądź jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), a już wykrycie powiązania osobowego przez instytucje zaangażowane w realizację programów pomocowych staje się prawie niemożliwe.

3.12.3.4. Zakup przedmiotów o rzekomo szczególnych cechach

Spotykany jest również sposób pozwalający ominąć konieczność przedstawiania konkurencyjnych ofert. Polega on na zamieszczeniu w budżecie projektu wydatków na zakup rzeczy charakteryzujących się rzekomo szczególnymi cechami, uzasadniającymi ich wysoką cenę. Większość procedur przyznawania dofinansowania przewiduje wyjątek od obowiązku przedstawienia konkurencyjnych ofert, jeżeli przedmiot zamówienia z powodu swojej innowacyjności bądź innych unikalnych właściwości nie ma konkurencji na rynku.

W takich przypadkach wymagane jest natomiast przedłożenie zaświadczenia lub opinii eksperta, potwierdzającej istnienie tych wyjątkowych cech. Nieuczciwi wnioskodawcy dokumenty takie uzyskują w drodze fałszerstwa lub korupcji. Następnie zaś, w porozumieniu z dostawcami, kupują po zawyżonej cenie rzeczy nie mające żadnych nadzwyczajnych właściwości i przedstawiają je do refundacji.

Jednym z możliwych wariantów, ilustrowanych przykładem 47 jest nabycie rzekomo najnowocześniejszych urządzeń, wykorzystujących unikatową technologię, w rzeczywistości niczym nie przewyższających maszyn standardowo używanych.

Przykład 47: *W ramach PO IG Spółka jawna „S” zawarła z PARP umowę na dofinansowanie uruchomienia produkcji nanobetonu. Realizując projekt „S” kupiła od firmy z siedzibą w Niemczech dwie pompy do betonu. Miały to być pompy o szczególnych cechach konstrukcyjnych, przeznaczone do podawania nanomieszanki nowej generacji, a w rzeczywistości były to zwykłe pompy do betonu. W porozumieniu ze sprzedającym, cena jednej z nich została zawyżona o 206.000 zł, a drugiej o 111.996 zł. Nadwyżka stanowiła zapłatę za trzecią pompę, które nie była objęta dofinansowaniem.*[SO we Wrocławiu, sygn. akt III K 352/13]

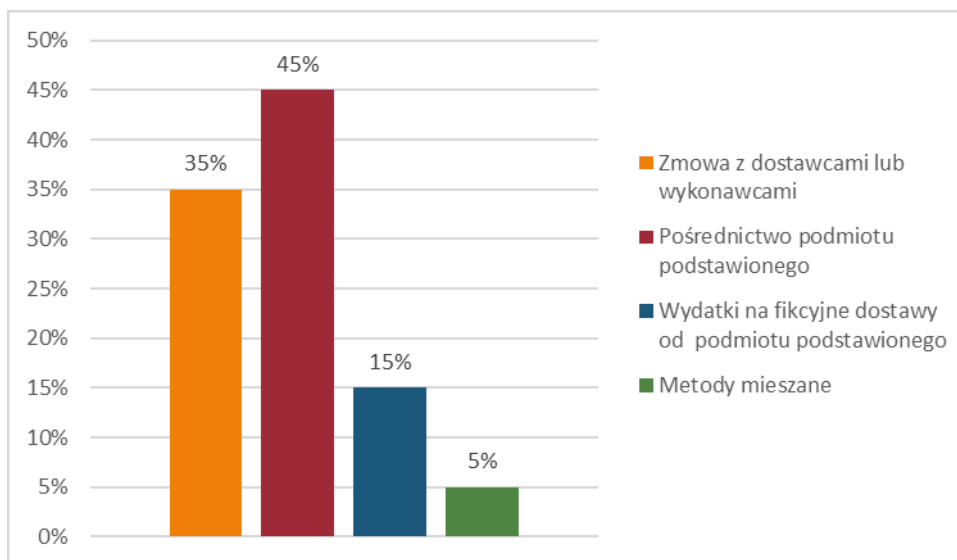
3.12.4. Pozorne podnoszenie cen – sposoby zawyżania faktur i przelewów

Rozliczając wykonanie projektu, beneficjent składa wniosek o płatność, załączając do niego dowody poniesionych wydatków. Dowodami tymi są faktury i bankowe potwierdzenia przelewu, a także inna stosowna dokumentacja, jak np. protokoły odbioru robót. Sprawca zamierzający upozorować poniesienie wyższych kosztów musi zatem zdobyć odpowiednie dokumenty. Oczywiście może je po prostu podrobić, ale ponieważ typowe fałszerstwo może zostać względnie łatwo ujawnione, sprawcy sięgają raczej po sposoby wiążące się z mniejszym ryzykiem. **Zestawienie sposobów** którymi się posłużyli w zbadanych sprawach, przedstawia tab. 3.5.

Tab. 3.5. Sposoby zawyżania faktur i przelewów

l. p.	Sposób wyłudzenia	Sądy okręgowe		Sądy rejonowe		Prokuratura		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Zmowa z dostawcami lub wykonawcami	2	17%	2	50%	3	75%	7	35%

2.	Pośrednictwo podmiotu podstawionego	6	50%	2	50%	1	25%	9	45%
3.	Wydatki na fikcyjne dostawy od podmiotu podstawionego	3	25%	0	0%	0	0%	3	15%
4.	Sposoby mieszane	1	8%	0	0%	0	0%	1	5%
	Razem	12	100%	4	100%	4	100%	20	100%



Wykr. 3.5. Sposoby zawyżania faktur i przelewów

Jak wynika z tab. 3.5. i wyk. 3.5. sprawcy najczęściej zawyżali ceny przy pomocy podmiotów podstawionych. Na drugim miejscu znalazła się zmowa z dostawcami.

3.12.4.1. Podrabianie lub przerabianie faktur

Fałszowanie faktur w celu zawyżenia kosztów kwalifikowalnych spotykane jest rzadko, ale przypadki takie znane są z literatury. Nawet ten najprymitywniejszy sposób działania, bywa czasem wykorzystywany przez sprawców w sposób całkiem pomysłowy.

Przykład 48: *Sprawca przerabiał faktury otrzymane od dostawców, dopisując zero na końcu kwoty do zapłaty, przez co jej wysokość wzrastała dziesięciokrotnie (np. ze 100 € do 1000 €). Następnie przelewał dziesięciokrotnie zawyżoną kwotę na konto dostawcy, a potwierdzenie przelewu, wraz z przerobioną fakturą przedkładał do refundacji (załącza do wniosku o płatność.) Gdy tylko dofinansowanie wpłynęło, zwracał się do dostawcy o zwrot nadpłaconej kwoty, tłumacząc ją błędem w księgowości⁸⁵.*

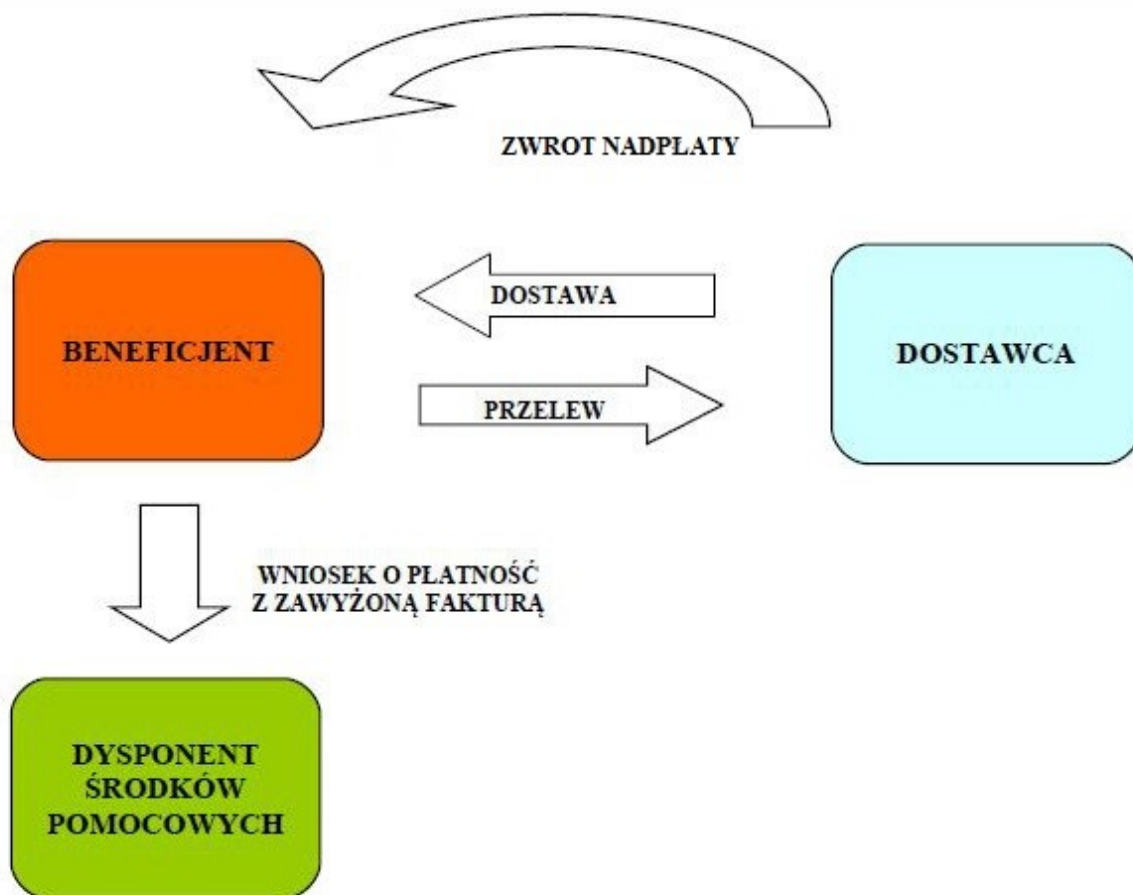
W sprawach zbadanych przez autora niniejszej pracy nie stwierdzono podobnego przypadku. Faktury i potwierdzenia przelewu nie były podrabiane ani przerabiane, ale wystawiane w wyniku bardziej lub mniej skomplikowanych operacji, wymagających udziału innych osób.

3.12.4.2. Zmowa z dostawcami lub wykonawcami

Najbardziej oczywisty sposób zawyżenia kosztów kwalifikowalnych to wejście w porozumienie z dostawcami towarów lub wykonawcami usług objętych refundacją. Paradoksalnie, jest to jednocześnie sposób najtrudniejszy dla sprawcy, gdyż wymaga współdziałania z osobami

⁸⁵ *Compendium...Structural Actions*, s. 40-41.

kierującymi innymi firmami. Mechanizm działania jest prosty, polega na tym, że kontrahent beneficjenta wystawia odpowiednio zawyżoną fakturę, otrzymuje zapłatę przelewem, a następnie zwraca nadwyżkę beneficjentowi – w gotówce lub z wykorzystaniem któregoś ze sposobów opisanych w punkcie 3.12.7. Beneficjent przedkłada do refundacji zawyżoną fakturę i potwierdzenie wykonania przelewu. Operację tę ilustruje schem. 3.1.



Schem. 3.1. Zawyżenie wydatków kwalifikowanych w zmwowie z dostawcą.

Sprawca zawyżający cenę w ten sposób, musi mieć zaufanie do współdziałających z nim dostawców, którzy z łatwością mogą go oszukać, odmawiając zwrotu nadpłaty. Rzecz jasna, zwrot pomniejszony jest o kwotę podatków, które dostawcy muszą uiścić od kwoty nominalnej, figurującej w dokumentach księgowych.

Przykład 49: *W ramach SPO WKP 2004–2006, przedsiębiorca „A” zawarł z Łódzką Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości S.A. umowę o dofinansowanie wdrożenia innowacyjnej technologii segregacji odpadów szklanych. Refundacją objęte było 70% kosztów inwestycji, co łącznie dawało kwotę 1.749.051 zł. Projekt polegał na zakupie i uruchomieniu linii do segregowania szkła, która miała składać się w całości z nowych, nowoczesnych urządzeń. „A” wszedł w porozumienie z osobami kierującymi firmami „D1”, „D2” i „D3”, od których nabył maszyny wchodzące w skład linii produkcyjnej. Nie były to maszyny nowe, ale używane albo poskładane z używanych części, o wartości około dwukrotnie niższej od nowych urządzeń. Kontrahenci „D1”, „D2” i „D3” wystawili faktury jak za nowe maszyny, „A” przelał im odpowiednie kwoty, a następnie „D1”, „D2” i „D3” oddali mu nadwyżkę w gotówce, potrącając wysokość podatków które musieli zapłacić. [SO w Piotrkowie Trybunalskim, sygn. akt III K 57/10]*

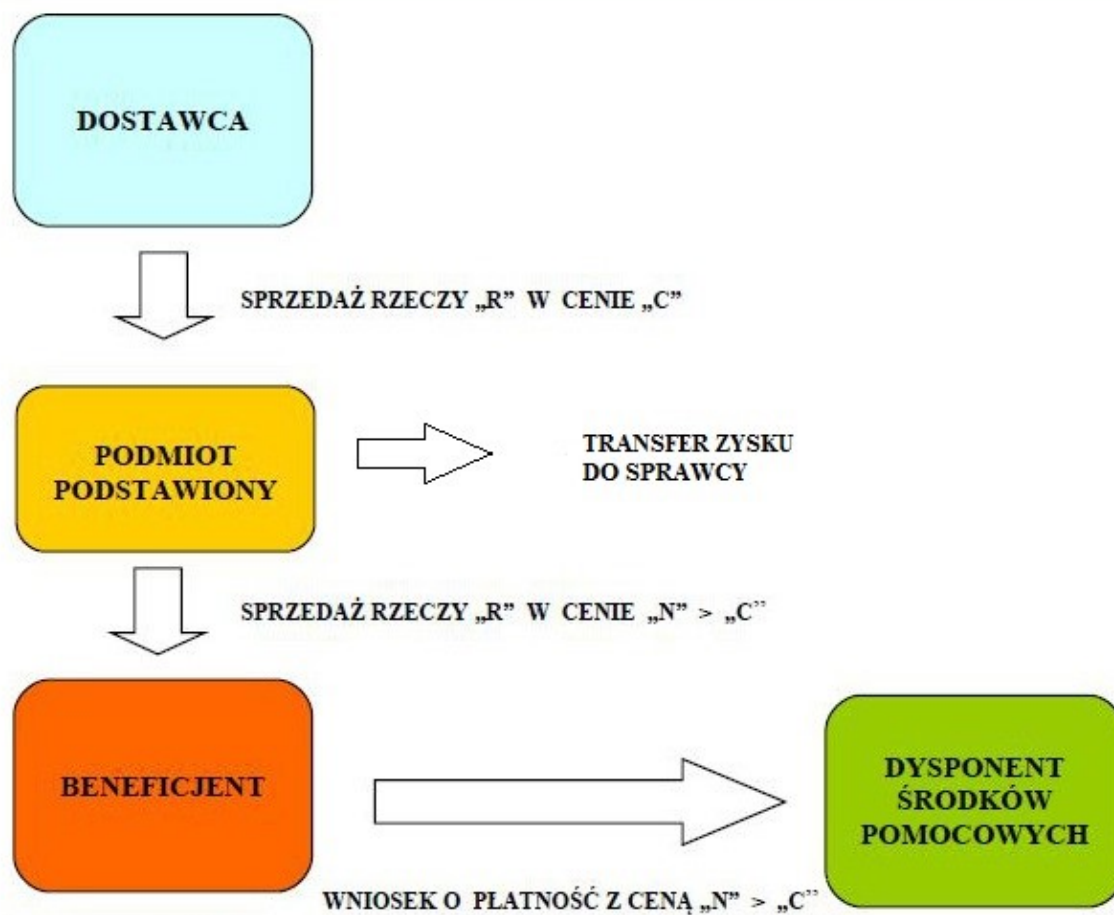
3.12.4.3. Pośrednictwo podmiotu podstawionego

Nakłanianie dostawców do współdziałania podnosi ryzyko ujawnienia całej operacji, a jednocześnie może powodować konieczność dzielenia się z nimi zyskiem osiągniętym z wyłudzenia. Na ominięcie tych przeszkód pozwala sprawcom zastosowanie odmiennego sposobu, polegającego na wprowadzenie pomiędzy dostawcę a beneficjenta pośrednika, którym jest specjalnie w tym celu podstawiony podmiot. Sposób ten wymaga od sprawcy większego wysiłku organizacyjnego, ale eliminuje konieczność współdziałania z rzeczywistymi dostawcami.

Podmiotem podstawionym będzie w dalszej części tekstu nazywany przedsiębiorca (osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą, spółka cywilna takich osób lub spółka prawa handlowego), na rzecz którego beneficjent ponosi wydatki zaliczające się do kosztów objętych dofinansowaniem (koszty kwalifikowalne), nabywając od niego rzeczy lub usługi **po cenach rażąco wyższych od rynkowych**. Podmiot taki zawsze działa w ścisłym porozumieniu ze sprawcą wyłudzenia, choć nie zawsze porozumienie takie da się udowodnić⁸⁶. Należy wyraźnie zaznaczyć, że stosowane tutaj pojęcie **podmiotu podstawionego** jest szersze od **podmiotu powiązanego** o którym mowa w Ustawie o PARP. Spotykane są różne stopnie powiązania i podporządkowania pomiędzy sprawcą wyłudzenia a podmiotem podstawionym, o czym mowa dalej w punkcie 3.12.8.

Podstawiony podmiot kupuje potrzebne do realizacji projektu przedmioty, a następnie odsprzedaje je beneficjentowi po cenie kilkakrotnie wyższej. Oczywiście warunkiem powodzenia oszustwa jest przedłożenie (w zależności od procedury: wraz z wnioskiem o przyznanie dofinansowania, lub z wnioskiem o płatność) oferty wystawionej przez podstawionego pośrednika i uzasadnienie jej wyboru jako najkorzystniejszej, co wymaga spreparowania dwóch ofert droższych, o czym była mowa w poprzednich punktach. Beneficjent przedstawia poniesione wydatki do refundacji, otrzymując odpowiednio wyższe dofinansowanie, a zysk jaki osiągnął podstawiony podmiot trafia do sprawcy, lub jest dzielony pomiędzy sprawcę a pośrednika. Sposób bazujący na wykorzystaniu podmiotu podstawionego może być realizowany w różnych odmianach, a łańcuch współdziałających pośredników może być dłuższy. Podstawową wersję ilustruje schem. 3.2.

⁸⁶ Działania w porozumieniu nie udowodniono np. w sprawie SO we Włocławku, sygn. akt II K 49/13.



Schem. 3.2. Zawyżenie wydatków kwalifikowanych z wykorzystaniem podmiotu podstawionego.

Zakupione towary, często będące wielkogabarytowymi urządzeniami, z reguły transportowane są od rzeczywistych dostawców bezpośrednio do beneficjenta, gdyż wożenie ich do podmiotu podstawionego, działającego tylko „na papierze”, generowałoby niepotrzebne wydatki i kłopoty. Jeżeli transport jest transgraniczny, dochodzi przy tym do fałszowania listów przewozowych (CMR), o ile ich przedłożenie przy wniosku o płatność jest wymagane. Praktyczne aspekty realizacji opisanego sposobu oszustwa ilustrują przykłady 50 – 52.

Przykład 50: W ramach SPO ROL spółka z ograniczoną odpowiedzialnością „S-1” zawarła z ARiMR umowę o dofinansowanie budowy zakładu przetwórstwa mięsnego i zakupu wyposażenia oraz samochodów transportowych. Refundacją objęte zostało 50% kosztów inwestycji, co łącznie dawało kwotę 13.017.123 zł. Projekt polegał na budowie fabryki przetwórstwa mięsa i uruchomieniu w niej dwóch linii produkcyjnych, a także zakupie samochodów-chłodni. Urządzenia z których składały się linie produkcyjne, zostały zakupione w zarejestrowanej w Wielkiej Brytanii spółce „S-2”. „S-2” była spółką typu limited company, stanowiącą w przybliżeniu odpowiednik polskiej spółki z o.o. Właścicielem wszystkich udziałów w spółce „S-2” był pan „A”, który był również jedynym wspólnikiem w spółce „S-1”, a także jej prokurentem, upoważnionym do samodzielnej reprezentacji. Prezesem spółki „S-1” była jego żona, pani „B”. Z kolei dyrektorami spółki „S-2” wpisanymi w brytyjskim rejestrze byli panowie „X” i „Y”, obywatele polscy. „X” był wujem pana „A”, a „Y” pracownikiem w jednej kilku innych firm prowadzonych przez „A”. Jedynymi osobami uprawnionymi do dostępu do kont bankowych spółki „S-2” byli pan „A” i pani „B”. „A” dysponował

pełnomocnictwem do samodzielnego reprezentowania spółki S-2, na podstawie którego zakupił dla niej maszyny za łączną kwotę 404.642 euro i 199.000 zł, co według ówczesnego kursu dawało łącznie 457.315 euro. Następnie spółka S-2 sprzedała te maszyny spółce „S-1” za 1.631.000 euro, z której to kwoty 50% zostało spółce „S-1” zrefundowane przez ARiMR. W rzeczywistości spółka „S-1” nie przelała nawet wyżej wymienionej kwoty na konto „S-2”. Płatność przekazana została w kilkunastu transzach, a po każdym przelewie „B” wypłacała w gotówce pieniądze z konta „S-2” i wpłacała je z powrotem na konto „S-1”. Rachunki obydwu spółek prowadził ten sam bank, działający w Polsce. [SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12]

Przykład 51: W ramach MRPO 2007–2013 przedsiębiorca „A” zawarł z Małopolskim Centrum Przedsiębiorczości umowę na realizację inwestycji polegającej na zakupie maszyn pralniczych. Refundacją objęte zostało 40% kosztów inwestycji, co łącznie dawało kwotę 200.000 złotych. Przed złożeniem wniosku o przyznanie dofinansowania, „A” zwrócił się do znanego sobie przedsiębiorcy „B”, zajmującego się dystrybucją i serwisem maszyn pralniczych, o załatwienie zawyżonych faktur sprzedaży od producenta, czeskiej firmy „P”. „P” odmówił wystawienia zawyżonych faktur. Wówczas „A” zaproponował, żeby „B” kupił te maszyny i odsprzedał mu, wystawiając faktury na dwukrotnie wyższą cenę, oraz załatwił 2 zawyżone oferty od innych firm – celem załączenia do wniosku. „B” zwrócił się do dwóch znanych sobie firm, które sporządziły na jego prośbę oferty o żądanej treści, traktując to jako drobną przysługę. Następnie „B” kupił od „P” sześć maszyn pralniczych za 306.656, 84 zł i sprzedał je „A” za 623.474, 90 zł. Taką też kwotę „A” podał przy rozliczeniu dofinansowania (we wniosku o płatność). Nadwyżkę, pomniejszoną o VAT, „B” oddał „A” częściowo w gotówce, a częściowo przelewami na rachunek bankowy zięcia „A”. Aby „B” nie miał dochodu, od którego musiałby zapłacić podatek, w umowie sprzedaży maszyn pralniczych zapisano, że w cenę wliczone są również roboty budowlane i instalacyjne w pralni należącej do „A”, które „B” zobowiązał się wykonać. W rzeczywistości roboty te „B” zlecił podwykonawcom, którym płacił bezpośrednio „A” – były to osobne kwoty, nie wliczone w cenę. Nadto, „B” korzystał z faktur kosztowych wystawianych przez przedsiębiorcę „C”, który w rzeczywistości nie świadczył żadnych usług, odprowadzał jedynie podatki, a resztę zwracał w gotówce „B” oraz dwóm zięciom „A”. [SR dla Krakowa Śródmieścia, sygn. akt XIV K 756/11]

Przykład 52: W ramach MRPO 2007–2013, przedsiębiorca „A” zawarł z Małopolskim Centrum Przedsiębiorczości umowę o dofinansowanie zakupu maszyn do obróbki metalu – dwóch tokarek i pionowego centrum obróbczego. Refundacją objęte zostało 45% kosztów inwestycji, co łącznie dawało kwotę 607.500 złotych. Dwie z tych maszyn „A” kupił od „B”, swojego teścia. Teść był emerytowanym dyrektorem szkoły. Rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej, która ograniczyła się do przeprowadzenia transakcji z zięciem. „B” zakupił tokarkę za kwotę 274.838 zł i pionowe centrum obróbcze za 166.707 zł i odsprzedał je „A” za odpowiednio 400.000 zł i 700.000 zł, wystawiając stosowne faktury, które „A” przedłożył do refundacji. Drugą tokarkę „A” kupił za 250.000 zł od firmy „C”, która tego samego dnia kupiła ją od firmy „D” za 50.000 zł. Oferty na sprzedaż maszyn załączone wcześniej do wniosku o dofinansowanie pochodziły od „B”, „C” i „D”. Ostatecznie „A” nie otrzymał płatności, gdyż w toku kontroli na miejscu ujawniono, że pionowe centrum obróbcze nie miało wszystkich parametrów przewidzianych w umowie o dofinansowanie. [SO w Krakowie, sygn. akt III K 269/11]

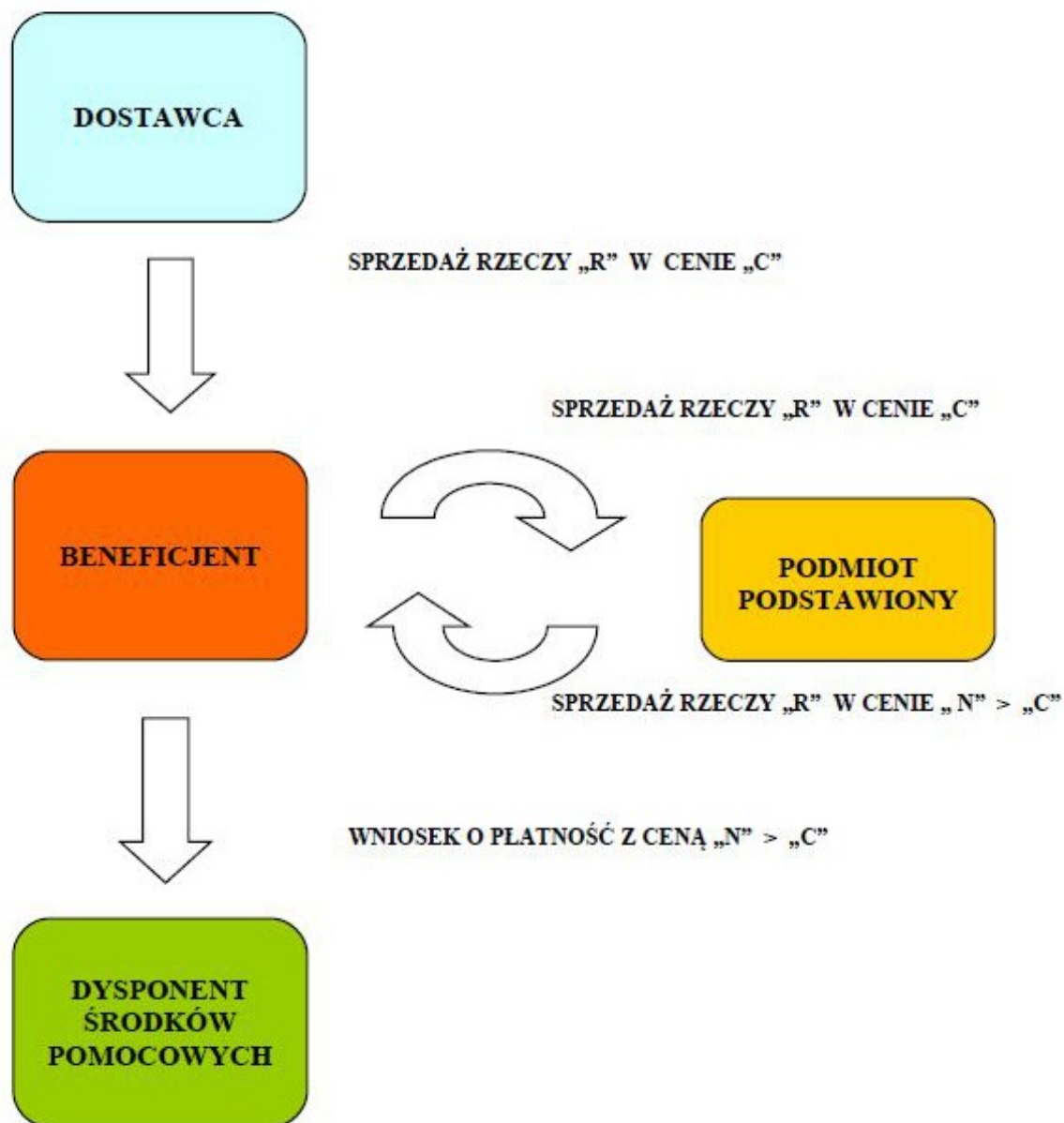
Pośrednictwo podmiotu podstawionego może zostać wykorzystane również przy zamawianiu usług czy robót budowlanych. Podmiot podstawiony występuje wówczas jako wykonawca

danego zadania, faktycznie zlecając jego wykonanie podwykonawcom, oczywiście po kilkakrotnie niższej cenie. Podobnie można postąpić w przypadku najmu lokali czy pomieszczeń – podmiot podstawiony wynajmuje je z prawem podnajmu, a następnie podnajmuje beneficjentowi, pobierając odpowiednio wyższy czynsz. Może się też zdarzyć, że pośrednik jest wprowadzany jedynie po to by ukryć, że właściwym wykonawcą jest firma powiązana osobowo lub kapitałowo z beneficjentem. W takich przypadkach marża pośrednika jest zwykle niewielka, zawyżenie ceny następuje na poziomie wykonawcy.

Przykład 53: *W ramach RPO WZ spółka jawna „S-1” podpisała umowę na dofinansowanie budowy i wyposażenia hali wytwórczo-usługowej. Refundacją objęte zostało do 59% kosztów inwestycji, co łącznie dawało kwotę 4.000.000 złotych. Wspólnikami spółki „S-1” byli „A” i jego syn „B”. Na wykonawcę budowy hali wybrana została spółka z o.o. „S-2”, której wspólnikami byli przedsiębiorca „P-1” od kilku lat współpracujący z „S” i jego pracownik „P-2”. Dwie „konkurencyjne” oferty na budowę hali złożyli „P-1” (jako osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą) i spółka S-3, od kilku lat współpracująca z „S-1”. „S-2” wykonywała wszystkie roboty przez podwykonawców, przy czym faktycznie nie zajmowała się nawet ich koordynacją, gdyż robili to osobiście „A” i „B”. Największymi podwykonawcami-działającymi, formalnie, na zlecenie „S-2”- byli „A” (który oprócz tego, że był wspólnikiem „S-1”, prowadził też indywidualną działalność gospodarczą w zakresie budownictwa), oraz „C”, żona „B”, również prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą. „S-1” płaciła za budowę hali „S-2”. Z kolei „S-2” zapłaciła 2.605.586 zł na rzecz „A” i 2.183.181 zł na rzecz „C”. Z tych kwot „A” przelał 579.600 zł a „C” 808.450 zł z powrotem na rachunek „S-1”. Łącznie zatem, na konto beneficjenta powróciło 1.388.050 zł. Koszt budowy hali wyniósł 3.335.000 zł netto. Według biegłego sądowego, jej wartość odtworzeniowa wynosi 1.913.024 zł. [SO w Szczecinie, sygn. akt III K 151/14]*

Istnieje też wariant opisanego sposobu działania polegający na uzyskaniu **dofinansowania na zakup rzeczy, którą beneficjent już ma**, gdyż zakupił ją wcześniej, przed rozpoczęciem projektu. Beneficjent sprzedaje tę rzecz podmiotowi podstawionemu, a następnie odkupuje od niego jako nową. Z reguły cała operacja odbywa się wyłącznie przez obieg dokumentów, a obiekty które są jej przedmiotem nie opuszczają zakładu beneficjenta. Ponieważ sprzedany przedmiot wraca do beneficjenta, wariant ten można nazwać „karuzelowym”⁸⁷. Ilustrację tego wariantu przedstawia schem. 3.3.

⁸⁷ Nie należy go mylić z mechanizmem karuzelowym stosowanych do wyłudzenia zwrotu podatku VAT. Jest natomiast identyczny ze sprzedażą karuzelową stosowaną do generowania kosztów w celu uniknięcia podatku dochodowego, por. Z. Dobrowolski, *Oszustwa w życiu publicznym*, Wyd. ORGANON, Zielona Góra 2008, s. 88.



Schem. 3.3. „Karuzelowy” wariant zawyżenia wydatków kwalifikowanych z wykorzystaniem podmiotu podstawionego.

Wariant „karuzelowy” w zbadanych sprawach wystąpił tylko raz, przypadek ten opisano w przykładzie 54. Znany jest także w innych krajach, o czym świadczy przypadek z Estonii, przedstawiony w przykładzie 55.

Przykład 54: *W ramach SPO WKP 2004–2006 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością „S” zawarła z PARP umowę na realizację projektu polegającego na modernizacji linii technologicznej do produkcji elementów betonowych. Refundacją objęte zostało 50% kosztów inwestycji, co łącznie dawało kwotę 1.243.500 zł. „S” kupiła 2 suwnice motorowe za łączną kwotę 238.000 zł oraz linię do produkcji płyt stropowych za 83.082 euro, to jest 337.363,30 zł netto. Zarówno suwnice jak linia produkcyjna zostały przewłaszczone na zabezpieczenie kredytu. Mimo to, suwnice*

zostały sprzedane firmie „F” za 238.000 zł, to jest po kosztach zakupu, a następnie po miesiącu odkupione przez S od F za 500.000 zł. Podobnie linia do produkcji płyt, została sprzedana firmie „F” za 331.607, 31 zł (nieco poniżej kosztów zakupu), a po dwóch tygodniach odkupiona od niej, już za 508.500 zł. Przez cały ten czas wszystkie urządzenia pozostały zamontowane w zakładzie S. Do rozliczenia dofinansowania „S” przedłożyła faktury wystawione przez „F”. Transfer części nadwyżki zapłaconej „F” z powrotem do „S” odbył się przez wystawienie faktury na kwotę 206.000 zł za roboty budowlane, które rzekomo „S” wykonała na zlecenie „F”. [SO we Włocławku, sygn. akt II K 49/13]

Przykład 55: Przedsiębiorstwo z Estonii kupiło linię do oczyszczania odpadów z tworzyw sztucznych za 959 952 euro. W rzeczywistości, już przed rzekomym nabyciem, komponenty linii były własnością beneficjenta albo powiązanych z nim firm. W celu uzyskania większego dofinansowania, kupił je ponownie od samego siebie, po kilkakrotnie wyższej cenie⁸⁸.

Inna odmiana tego wariantu polega na tym, że beneficjent sam jest w stanie wyprodukować potrzebne do realizacji zamierzonej inwestycji przedmioty (np. urządzenia), więc produkuje je i sprzedaje podstawionemu pośrednikowi, od którego następnie je odkupuje, oczywiście odpowiednio drożej. W jednej ze zbadanych spraw zachodziło podejrzenie dokonania czynu tego rodzaju, ale nie znaleziono na to dostatecznych dowodów.

3.12.4.4. Wydatki na fikcyjne dostawy od podmiotu podstawionego

Wprawdzie każda dostawa od podmiotu podstawionego obliczona na zawyżenie ceny jest w pewnym sensie dostawą pozorną, ale sposobem na zawyżenie kosztów jest też poniesienie na rzecz podmiotu podstawionego wydatków za dostawy zupełnie fikcyjne, czyli uiszczenie zapłaty za **towar którego nigdy nie dostarczono**, bądź usługi których nigdy nie wykonano.

Przykład 56: W ramach RPO WP 2007–2013, przedsiębiorca „A” zawarł z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego umowę o dofinansowanie uruchomienia produkcji sztukaterii. Refundacją objęte zostało 50% kosztów inwestycji, co łącznie dawało kwotę 319.350 zł. Działając na prośbę „A”, jego znajomy „B” zarejestrował działalność gospodarczą i wystawił faktury sprzedaży na rzecz „A” regałów wspornikowych, stołu wibracyjnego, wentylatora dachowego i 250 form silikonowych za łączną kwotę 506.750 zł netto.” „A” załączył te faktury do wniosku o płatność, wraz dowodami przelewów na rzecz „B”. Zapłata została dokonana w ratach po kilkadziesiąt tysięcy złotych – te same pieniądze były kilkakrotnie przelewane na rachunek „B”, wypłacane w gotówce, wpłacane na konto „A” i ponownie przelewane. W rzeczywistości żaden z wymienionych przedmiotów nie został nabyty od „B”, który faktycznie nie prowadził żadnej działalności. Zapłatę za rzekomo dostarczone rzeczy „B” zwracał „A” w gotówce, lub przelewem na konto jego żony. [SO w Białymstoku, sygn. akt III K 5/13]

Tego typu oszustwa traktowane są przez OLAF niekonsekwentnie, raz jako stwarzające zagrożenie wysokie („czerwone”), innym razem średnie („pomarańczowe”)⁸⁹.

Wariantem omawianego sposobu zawyżania kosztów kwalifikowalnych przy pomocy podmiotu podstawionego jest wprowadzanie do projektu **wydatków zbędnych**. Polega on na kupowaniu od podmiotu powiązanego towarów lub usług, które nie są wcale potrzebne do realizacji

⁸⁸ Statistical evaluation of irregularities reported for 2015 ... Part 2 / 2, s. 69-70.

⁸⁹ Por. Compendium, s. 34, 58.

projektu, a stanowią tylko pretekst dla transferu pieniędzy. W wielu przypadkach jest to działaniem w granicach prawa, gdyż jeśli wydatek został ujęty w zestawieniu rzeczowo-finansowym projektu i zaakceptowany przez oceniającą wniosek instytucję, a następnie zgodnie z umową zrealizowany, to nawet jeżeli był całkowicie niepotrzebny, nie doszło do oszustwa. Skoro celowość ponoszenia określonych kosztów została zaaprobowana na etapie oceny wniosku, to ich realizacja jest zgodna z prawem, i jeżeli nie uda się udowodnić, że cena nabytych dóbr została celowo zawyżona, to popełnione w ten sposób nadużycia pozostają niekaralne. Zdarza się jednak, że mniej ostrożni sprawcy poprzestają na zaksięgowaniu takich operacji, nie dokonując rzeczywistego zakupu towarów lub usług. W takiej sytuacji nie dosyć, że sam zakup jest wyłącznie pretekstem obliczonym na zwiększenie kosztów, to jeszcze przeprowadzany jest tylko fikcyjnie, a takie działanie należy już niewątpliwie potraktować jako wprowadzenie w błąd instytucji wypłacających dofinansowanie.

Przykład 57: *W ramach PO KL spółka z ograniczoną odpowiedzialnością „S-1” podpisała z Marszałkiem Województwa Kujawsko-Pomorskiego umowę o dofinansowanie projektu polegającego na organizacji kursu obsługi komputera dla osób w wieku powyżej 45 lat. Łączna kwota dofinansowania wynosiła 472.536 zł. Wspólnikami w spółce „S-1” byli panowie „A” i „B”. „A” był jednocześnie prezesem zarządu, a „B” prokurentem. W ramach kursu spółka S-1 miała dostarczyć skrypt dla kursantów. W związku z tym zamówiła 120 egzemplarzy skryptu w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością „S-2” w której wspólnikami również byli panowie „A” i „B”, przy czym „B” był prezesem zarządu a „A” prokurentem. „S-1” zapłaciła za nie 55.632 zł, to jest 463, 60 zł za egzemplarz. W wyniku kontroli na miejscu okazało się, że żadne skrypty nie zostały dostarczone, a kursantom rozdano powszechnie dostępną w księgarniach książkę, której 120 sztuk zostało zakupionych za 2.784 zł. Już po kontroli spółka „S-2” zleciła opracowanie skryptu wynajętemu informatykowi, wypłacając mu za to honorarium w wysokości 4.000 zł, a następnie wydrukowała go i dostarczyła spółce „S-2”, która rozdała je kursantom. [SO w Toruniu, sygn. akt II K 1/13]*

Warto zwrócić uwagę, że gdyby w sprawie opisanej w przykładzie 57 opracowanie skryptu zlecono wcześniej i dostarczono go kursantom, wszystko byłoby zgodne z prawem, gdyż osoby oceniające wniosek o dofinansowanie najwyraźniej nie zastanowiły się, jaki jest sens opracowywania bardzo kosztownego skryptu, pomimo że na rynku dostępnych jest szereg gotowych, znacznie tańszych podręczników na ten sam temat.

3.12.5. Zawyżanie wynagrodzeń

W projektach w których refundacji podlegają koszty wynagrodzeń dla pracowników, oszustwo może polegać na deklarowaniu maksymalnych wynagrodzeń przewidzianych w umowie o dofinansowanie, a wypłacaniu ich pracownikom w niższych kwotach.

Wymaga to współdziałania osób zatrudnionych u beneficjenta, które zgadzają się kwitować odbiór wynagrodzenia wyższego niż rzeczywiście otrzymywane bądź podpisywać nierzetelne dokumenty dotyczące godzin pracy, delegacji służbowych, diet i tym podobnych wydatków służących do sztucznego rozděcia kosztów kwalifikowalnych.

Przykład 58: *W ramach SPO RZL 2004–2006 spółka z o. o. „S”, zawarła z PARP umowę na prowadzenie szkoleń z informatyki. Łączna kwota dofinansowania wynosiła 3.324.679 zł, z tego maksymalnie 2.131.800 zł mogło zostać wydane na wynagrodzenia dla trenerów prowadzących szkolenia. Maksymalna stawka wynagrodzenia dla trenera wynosiła 200 zł brutto za godzinę i taką też według dokumentów otrzymywali. W rzeczywistości dostawali 50 – 70 zł za godzinę. Trenerzy którzy otrzymywali wynagrodzenia przelewem, zwracali je następnie w*

gotówce panu „A”, który był większościovym współnikiem i prokurentem spółki (wspólnikiem mniejszościowym była jego żona) i faktycznie nią kierował (nominalni członkowie zarządu byli tylko figurantami), zaś ci którzy odbierali wypłatę w gotówce, po prostu kwitowali odbiór wyższej sumy . [SO w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14]

Niewątpliwie pozycja pracodawcy, bądź jedynego zleceniodawcy, ułatwia sprawcy kierowniczemu nakłonienie pracowników lub osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych do pomocnictwa w oszustwie, przez składanie podpisów na nierzetelnych dokumentach. Jeżeli osoby te zachowają w sekrecie rzeczywistą wysokość wynagrodzenia i okoliczności wykonywania pracy, nierzetelność sporządzonych dokumentów jest bardzo trudna do ujawnienia i udowodnienia. Dlatego można przypuszczać, że ciemna liczba podobnych przestępstw jest wysoka. Mimo to, mechanizm oszustwa polegający na wykazywaniu fikcyjnych kosztów pracy jest jednym z najlepiej poznanych sposobów wyłudzenia unijnych pieniędzy, dokładnie opisanym w roboczym dokumencie Komisji Europejskiej⁹⁰. Kilka przypadków tego typu zostało opisanych w kompendiach OLAF⁹¹.

Przykład 59: *Lider projektu badawczego sfalszował listy obecności, dodając dodatkowego badacza którego wkład był marginalny . Dodatkowym badaczem była jego małżonka, która nie miała potrzebnych kwalifikacji, a pobierała wynagrodzenie trzykrotnie wyższe niż pozostali członkowie zespołu⁹².*

Istnieje też możliwość zawyżenia wydatków bez współdziałania, a nawet wiedzy pracowników. Polega ona na wliczeniu do budżetu projektu wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przez beneficjenta, ale wykonujących zadania z projektem niezwiązane.

3.12.6 Sposoby mieszane

Wszystkie opisane sposoby pozornego zwiększenia wydatków mogą być stosowane łącznie, tworząc bardziej wyrafinowane formy oszustwa. Liczba konfiguracji jest ograniczona tylko pomysłowością sprawców i gotowością kontrahentów do współdziałania w wytwarzaniu nierzetelnych dokumentów. W tym samym projekcie sprawca może zawyżyć część kosztów kwalifikowalnych w porozumieniu z dostawcami lub wykonawcami, część za pośrednictwem podstawionego pośrednika, a część przedkładając dokumenty dotyczące wydatków całkowicie fikcyjnych.

Przykład 60: *W ramach ZPORR, fundacja której fundatorem, prezesem zarządu i jednoosobową radą fundacji był pan „A”, podpisała z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Krakowie umowę na organizację szkoleń zawodowych dla osób pracujących powyżej 45 roku życia. Wartość projektu wynosiła 631.344 zł, w tym 523.482 zł dofinansowania, reszta z opłat od kursantów. Fundacja otrzymała zaliczkowo pierwszą transzę w wysokości 104.696 zł, pozostałe miały być wypłacane sukcesywnie w trakcie realizacji projektu. Szkolenia zostały zrealizowane, ale ich rzeczywisty koszt wynosił 74.829 zł. „A” zawyżał wydatki przy pomocy podległych sobie pracowników, załączając listy płac i umowy o pracę oraz umowy zlecenia zawarte z osobami, które były zatrudnione w fundacji, ale faktycznie nie pracowały przy realizacji projektu objętego umową, a także fikcyjne polecenia wyjazdów służbowych i rozliczenia przejazdów samochodem, oraz faktury za rzekomy wynajem sal, zakup laptopów i różne usługi, częściowo*

⁹⁰ Por. *Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF, Annex 2: Labour Charges and Consultancy Services Fraud.*

⁹¹ *Compendium... Structural Actions*, s. 36, 56, 112; *Compendium...Research*, s. 35, 41.

⁹² *Compendium...Research*, s. 35.

wystawione przez znajomych przedsiębiorców, a częściowo przez spółki z o.o. założone przez samego „A” przy pomocy „słupów”. [SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08]

Zawyżenie cen w celu zwiększenia kosztów kwalifikowalnych może być też połączone z wyłudzeniem dofinansowania na inwestycję już zrealizowaną.

Przykład 61: (Drugi wątek sprawy opisanej w przykładzie nr 36) W ramach PO IG, firma „X” zawarła z PARP umowę o dofinansowanie, w której zobowiązała się do wykonania siedemnastu inwestycji. Okres kwalifikowalności wydatków na te inwestycje trwał od 01 sierpnia 2009 r. do 31 grudnia 2009 roku. Jedną z nich realizowała na rzecz firmy „X” firma „C”, na podstawie umowy zawartej w roku 2007, za kwotę około 2.700.000 zł. Po podpisaniu umowy z PARP, firma „X” rozwiązała umowę z firmą „C” – pomimo, że została już prawie w całości wykonana – i zawarła kolejną umowę, na wykonanie tych samych prac, ale za kwotę około 4.100.000 zł. Taką też kwotę zgłosiła składając wniosek o płatność. Jednocześnie X wystawiła fakturę sprzedaży swoich wyrobów na rzecz firmy „C”, za cenę 1.400.000 zł, którą „C” zapłaciła. W rzeczywistości firma „C” żadnego towaru od „X” nie odebrała, faktura służyła jedynie jako uzasadnienie do zwrotu nadpłaty⁹³.

Zastosowanie sposobu mieszanego komplikuje ustalenie stanu faktycznego sprawy, ale jednocześnie zwiększa szansę na ujawnienie przestępstwa, gdyż z reguły wymaga współdziałania głównego sprawcy z większą liczbą osób. Nadto, im więcej fałszywych informacji sprawca poda i im więcej nierzetelnych dokumentów przedłoży, tym większa jest szansa, że ktoś to zauważy.

3.12.7. Transfer pieniędzy od podmiotu podstawionego

Przy popełnianiu oszustw polegających na zawyżaniu kosztów, problemem dla sprawcy jest **odzyskanie nadpłaty** przelanej na rachunek bankowy działającego w zмовie dostawcy albo podmiotu podstawionego. Jeżeli podstawiony podmiot jest własnością sprawcy, może to nie mieć większego znaczenia, ale w każdym innym przypadku stanowi element decydujący o powodzeniu całego przestępstwa.

W zależności od tego, gdzie ostatecznie trafiają pieniądze, można wyróżnić dwa ogólne wzory transferu zwrotnego:

- 1), „pętla” – pieniądze wracają do beneficjenta,
- 2), „sztafeta” – pieniądze trafiają do innego podmiotu.

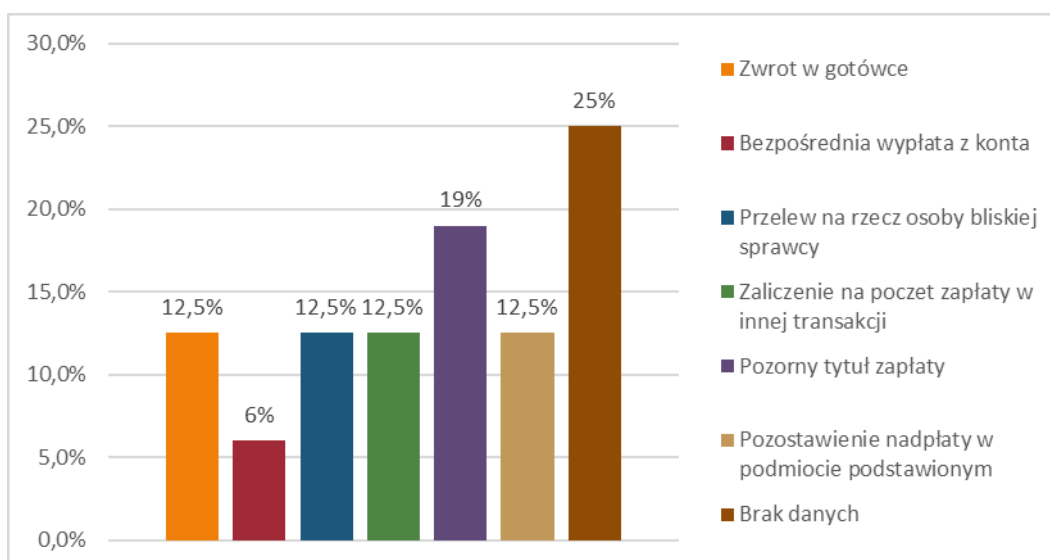
Pierwszy przypadek nie wymaga większych objaśnień – beneficjent odzyskuje pieniądze nadpłacone na rzecz podmiotu powiązanego, a więc jest rzeczywistym beneficjentem oszustwa. Drugi wariant może zostać zastosowany, gdy sprawca wyłudzenia nie jest tożsamy z beneficjentem, a więc gdy beneficjent jest osobą prawną bądź jednostką organizacyjną. Wtedy na oszustwie korzysta nie beneficjent, traktowany przez sprawcę instrumentalnie, ale sam sprawca, albo ewentualnie jakaś wybrana przez niego jednostka organizacyjna.

Realizacji „pętli” bądź „sztafety” mogą posłużyć różne techniki. Zebrane w wyniku badań aktowych dane o sposobach transferu zwrotnego, zostały zestawione w tab. 3.6. Oczywiście stosowane sposoby nie są rozłączne, w praktyce spotykane są kombinacje wszystkich opisanych poniżej wariantów.

⁹³ M. Beska, *op.cit.*, s. 200-201.

Tab. 3.6. Transfer pieniędzy od podmiotu podstawionego

L.p.	Sposób zwrotu kwot przelanych na rachunek podmiotu podstawionego	Liczba przypadków w zbadanych sprawach	%
1.	Zwrot w gotówce	2	12,5%
2.	Bezpośrednia wypłata z konta	1	6%
3.	Przelew na rzecz osoby bliskiej sprawcy	2	12,5%
4.	Zaliczenie na poczet zapłaty w innej transakcji	2	12,5%
5.	Pozorny tytuł zapłaty	3	19%
6.	Pozostawienie nadpłaty w podmiocie podstawionym	2	12,5%
7.	Brak danych	4	25%
	Razem	16	100%



Wykr. 3.6. Transfer pieniędzy od podmiotu podstawionego

Najprostszym sposobem jest zwrot pieniędzy w gotówce. Jeżeli sprawca ma bezpośredni dostęp do konta podmiotu podstawionego, może je po prostu wypłacić - por. przykład 50. Jeżeli nie, wypłaca je inna osoba i przekazuje mu w gotówce – por. przykład 51. Jest to sposób względnie bezpieczny dla sprawcy, gdyż nie pozostawia śladów na rachunkach bankowych, bezpośrednio wskazujących na przepływ pieniędzy. Jest jednak niewygodny w przypadku dużych kwot i kłopotliwy kiedy gotówkę trzeba ponownie wprowadzić do obiegu bankowego. W przypadku kontroli podatkowej, wykazanie źródła pochodzenia dużych wpłat własnych może nastęczyć sprawcy trudności, a ponadto znaczne wpłaty gotówkowe w krótkich odstępach czasu mogą przyciągnąć uwagę banku i zostać zgłoszone do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej jako transakcje podejrzone.

Alternatywnym sposobem jest przelewanie pieniędzy na rachunki osób bliskich sprawcy – małżonka, krewnych lub powinowatych – por. przykłady 51, 56. Jeżeli osoby te noszą inne nazwisko niż sprawca, skojarzenie ich w przypadku kontroli jest mało prawdopodobne. Problemem dla sprawcy pozostaje nadal stworzenie odpowiednio wiarygodnego pozoru, uzasadniającego przepływ pieniędzy.

W przypadku porozumienia z dostawcą, pieniądze nie muszą zostać zwrócone. Nadpłacona kwota może zostać zaliczona na poczet zapłaty za inne rzeczy, kupowane od tego samego dostawcy poza dofinansowanym projektem – por. przykład 47 . Rozwiązanie to pozostawia wprawdzie ślady w dokumentacji księgowej, ale nie są one widoczne na pierwszy rzut oka i ich ujawnienie wymaga szczegółowego prześledzenia wszystkich transakcji przeprowadzonych pomiędzy beneficjentem a dostawcą.

Sposób najbardziej zaawansowany i zapewniający sprawcy pełne bezpieczeństwo w warstwie księgowej, to zawarcie z podmiotem podstawionym fikcyjnych umów, w których beneficjent albo sprawca, względnie inny podmiot do którego ostatecznie mają trafić wyłudzone pieniądze, występuje jako sprzedawca lub usługodawca. W rzeczywistości umowy te nie są wykonywane, służą tylko jako uzasadnienie do wystawienia faktur, pozwalających beneficjentowi zaksięgować wpływy od podmiotu podstawionego – por. przykład 62. Jest to najbezpieczniejszy dla sprawcy sposób, gdyż udowodnienie że były to jedynie transakcje pozorne może być bardzo trudne.

Przykład 62: *Spółka „S-1” (pierwotnie spółka jawna, przekształcona w trakcie realizacji projektu w spółkę z o.o.) w ramach PO IG zawarła z PARP umowę o realizację projektu polegającego na stworzeniu programu do zautomatyzowanej archiwizacji danych na zewnętrznym serwerze (za pośrednictwem Internetu). Maksymalny poziom dofinansowania wynosił 85% kosztów kwalifikowalnych, co dawało 630.955 zł. Projektem kierował jeden ze współników, będący jednocześnie członkiem zarządu „S-1”, pan „A”. „A” był jednocześnie współnikiem w kilku innych spółkach, w tym w spółce z o.o. „S-2”, a ponadto prowadził jednoosobową działalność gospodarczą w branży informatycznej pod firmą „A-1”. Przedkładając wniosek o płatność za pierwszy etap projektu, „A” złożył oświadczenie o wykonaniu szeregu zadań i załączył dokumenty mające świadczyć o nabyciu licznych usług informatycznych od innych podmiotów. Znalazło się wśród nich między innymi:*

- *opracowanie kampanii SEO i SEM, które rzekomo wykonał jego szwagier, na co dzień prowadzący działalność gospodarczą w zakresie handlu częściami samochodowymi,*
- *administrowanie projektem, które miała wykonać pani „B”, prowadząca jednoosobową firmę zajmującą się sprzedażą i serwisowaniem kas fiskalnych, mająca siedzibę pod tym samym adresem co „S-1”,*
- *sporządzenie graficznego projektu serwisu sprzedażowego, za które fakturę wystawił „C”, od kilku lat nie prowadzący działalności gospodarczej.*

W rzeczywistości te i inne usługi albo w ogóle nie zostały wykonane, albo zostały wykonane już po złożeniu wniosku o płatność . Sąd uznał, że zawarte we wniosku o płatność oświadczenia „A” o zakończeniu realizacji zadań były nierzetelne. „A” został prawomocnie skazany za przestępstwo z art. 297 § 1 kk w zb. z art. 286 § 1 kk.

Oprócz powyższych faktów, w toku śledztwa ustalono, że wymienieni wcześniej kontrahenci, a także szereg innych dostawców od których nabywano usługi wliczone do wydatków kwalifikowalnych, natychmiast po otrzymaniu płatności od „S-1”, przelewali taką samą lub nieznacznie niższą kwotę na rzecz „A-1” lub „S-2”. Tytułem przelewu miało być każdorazowo wykonanie, bądź optymalizacja i wypożyczonowanie strony internetowej, albo sprzedaż istniejącego już serwisu internetowego. W ten sposób, dostawcy otrzymali od „S-1” łącznie 574 498 zł, wydanych przez S-1 w ramach dofinansowanego projektu, a sami zapłacili „A-1” łącznie 463 433 zł zaś „S-2” kwotę 40 992 zł. [SO w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II K106/13]

Przykład 62 ilustruje trudności dowodowe, jakie stwarza wykazanie wszystkich faktów składających się na popełniony czyn . Można przypuszczać, że w opisaney sprawie dokonano

fikcyjnych wydatków na rzecz licznych podmiotów podstawionych. Zadania które im zlecono, albo były zupełnie zbędne, albo beneficjent w rzeczywistości wykonał je własnymi siłami. Najjaskrawszym przykładem jest zlecenie „administrowania projektem” przypadkowej osobie, znajomej sprawcy, pomimo, że w rzeczywistości projektem samodzielnie kierował i „administrował” sam sprawca. Prawdopodobnie dostawcy zostali podstawieni po to, żeby umożliwić transfer do sprawcy pieniędzy wydanych pod pozorem realizacji projektu. Sposób legalizacji tego transferu okazał się na tyle skuteczny, że te działania nie zostały objęte oskarżeniem. Można domniemywać, że było to skutkiem niemożności udowodnienia, iż transakcje uzasadniające przepływ pieniędzy między sprawcą a dostawcami były fikcyjne.

Od transakcji pomiędzy beneficjentem a podmiotem podstawionym odprowadzany jest podatek od towarów i usług (VAT), a ponadto podmiot podstawiony osiąga dochód, od którego zapłacić musi podatek PIT lub CIT. Dochód podlegający opodatkowaniu pojawia się także u beneficjenta, w przypadku transferu uzasadnionego fikcyjną umową. W rezultacie, kilkadziesiąt procent wyłudzonej kwoty może zostać pochłonięte przez podatki. Część sprawców godzi się z tym, ale niektórzy dążą do uniknięcia podatków przy pomocy typowych sposobów stosowanych przy uszczuplaniu należności publicznoprawnych, to jest z wykorzystaniem fikcyjnych faktur kosztowych.

3.12.8. Podmioty podstawione i wykorzystanie „słupów”

Jak wspomniano wcześniej, możliwa jest bardzo różna konfiguracja powiązań pomiędzy podmiotem podstawionym a beneficjentem. W zbadanych sprawach stwierdzono znaczne zróżnicowanie i bogactwo wariantów, od ścisłego związku aż do sytuacji w której charakteru powiązań nie udało się ustalić.

W roli podmiotu podstawionego może wystąpić „zewnątrzny” przedsiębiorca, prowadzący działalność niezależnie od sprawcy, incydentalnie namówiony do współdziałania w oszustwie. Może też zachodzić powiązanie między sprawcą a podmiotem podstawionym, kapitałowe lub osobowe⁹⁴. Jeżeli podmiotem podstawionym jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub podobna spółka zagraniczna⁹⁵, powiązanie może polegać na tym, że właściciel podmiotu-beneficjenta jest jednocześnie właścicielem podmiotu powiązanego. W przypadku ostrożniejszych sprawców powiązanie jest lepiej zamaskowane – jako właściciele podmiotu podstawionego występują członkowie rodziny, albo figuranci, tak zwane „słupy”⁹⁶. Podstawianie zbyt dużej ilości „słupów” niweczy jednak jedną z większych zalet tego sposobu (zalet z punktu widzenia sprawcy oczywiście), jaką jest ograniczenie ilości osób wtajemniczonych, toteż najczęściej ogranicza się do zarejestrowania figuranta w charakterze prezesa zarządu spółki (lub odpowiadającego mu organu w spółce zagranicznej). W prostszej wersji, działający pod kierunkiem sprawcy „słup” zakłada jednoosobową działalność gospodarczą, której faktycznie

⁹⁴ Kupowanie w ramach projektu od podmiotów powiązanych osobowo i kapitałowo zostało dostrzeżone w analizach Ministerstwa Finansów, por. *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. – 30 czerwca 2007 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2007, s. 6; *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. – 31 grudnia 2007 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2008, s. 5.

⁹⁵ Tylko w jednej ze zbadanych spraw podmiotem podstawionym była spółka zagraniczna – por. przykład 50.

⁹⁶ W sytuacji modelowej, sprawca planując ubieganie się o dofinansowanie, zakłada spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z minimalnym kapitałem zakładowym. Oczywiście nie musi zakładać jej w Polsce, może założyć spółkę o podobnej formie z siedzibą w innym państwie – wówczas często w ogóle nie trzeba wносить kapitału zakładowego – albo tanio kupić „gotową” spółkę. Jako organ wykonawczy spółki rejestrowany jest słup, który może być wtajemniczony w cały plan, ale może też w ogóle nie zdawać sobie sprawy ze swojej roli.

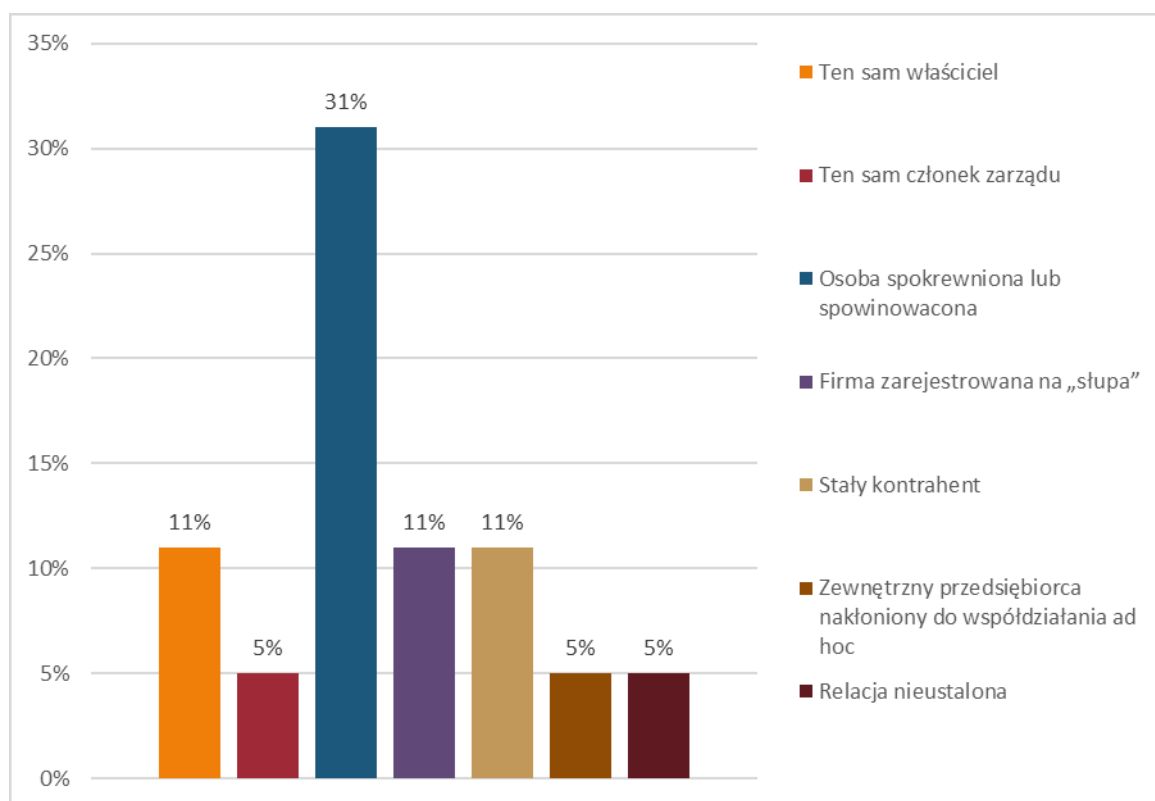
nie prowadzi – jedynym celem zarejestrowania działalności jest wykorzystywanie jej w charakterze podmiotu podstawionego.

Dane o ilości poszczególnych rodzajów powiązań występujących w zbadanym materiale przedstawiono w tabeli 3.7.

Tab. 3.7. Relacje pomiędzy beneficjentem a podmiotem podstawionym

L.p.	Relacja pomiędzy beneficjentem a podmiotem podstawionym	Liczba przypadków w zbadanych sprawach	%
1.	Ten sam właściciel	2	11%
2.	Ten sam członek zarządu	1	5%
3.	Osoba spokrewniona lub spowinowacona z beneficjentem, właścicielem lub członkiem zarządu beneficjenta	6	31%
4.	Znajomy właściciela lub członka zarządu beneficjenta	4	21%
5.	Firma zarejestrowana na „słupa”	2	11%
6.	Stały kontrahent	2	11%
7.	Zewnętrzny przedsiębiorca nakłoniony do współdziałania <i>ad hoc</i>	1	5%
8.	Relacja nieustalona	1	5%
9.	Razem	19 *	100%

* liczba większa od ilości spraw wynikających z tabeli 3.3. gdyż w czterech sprawach występował jednocześnie więcej niż jeden rodzaj relacji między beneficjentem a podmiotem podstawionym

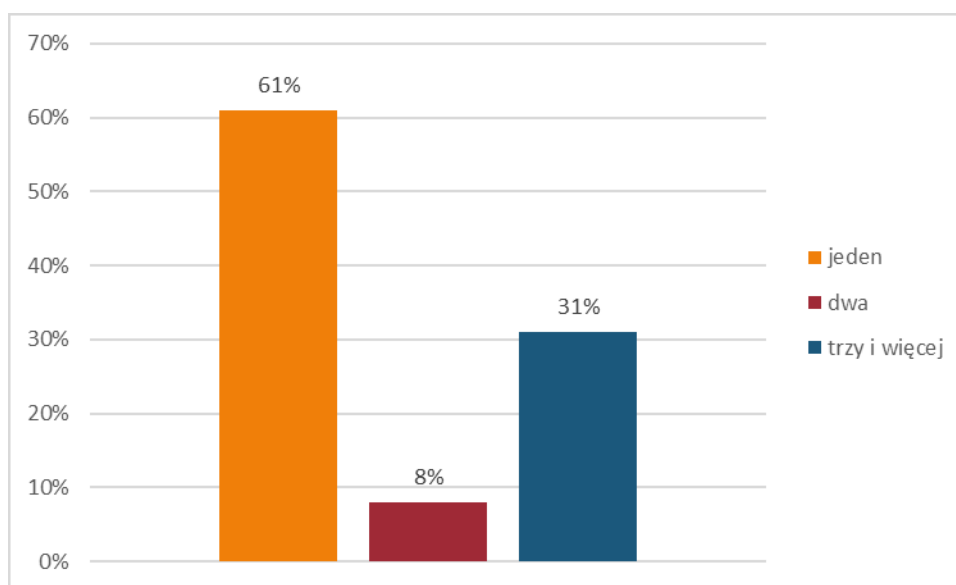


Wykr. 3.7. Relacje pomiędzy beneficjentem a podmiotem podstawionym

Jak wynika z tabeli 3.7., w zbadanych sprawach żaden rodzaj powiązania pomiędzy beneficjentem a podmiotem podstawionym w celu zawyżenia wydatków nie był dominujący, ale względnie najczęściej występowały więzy rodzinne pomiędzy właścicielami podstawionych firm a właścicielami (wspólnikami) beneficjenta lub członkami jego zarządu. Stopień pokrewieństwa lub powinowactwa bywał zarówno bardzo bliski, jak i nieco dalszy – podmioty podstawione były prowadzone przez żonę (w dwóch przypadkach), ojca, teścia, szwagra i wuja sprawcy.

Tab. 3.8. Liczba podmiotów podstawionych w poszczególnych sprawach

L.p.	Liczba podmiotów podstawionych	Liczba spraw	%
1.	jeden	8	61%
2.	dwa	1	8%
3.	trzy i więcej	4	31%
4.	Razem	13	100%



Wykr. 3.8. Liczba podmiotów podstawionych w poszczególnych sprawach

Tylko w dwóch sprawach stwierdzono wykorzystanie podmiotów podstawionych założonych całkowicie na „słupy”, czyli figurantów sterowanych przez sprawcę. W tych dwóch przypadkach były to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, formalnie (w świetle danych wpisanych do KRS) nie mające żadnych powiązań z beneficjentem.

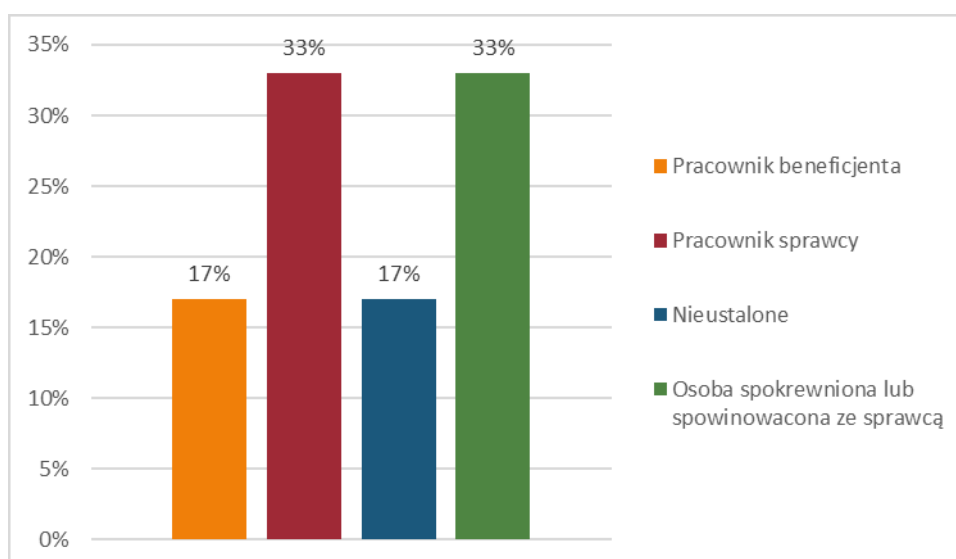
Jednakże wykorzystanie „słupów” było częstsze, gdyż w jednej ze spraw, w podstawionej spółce, należącej do osoby będącej jednocześnie właścicielem wszystkich udziałów beneficjenta (beneficjentem była spółka z o.o.), powołano marionetkowy zarząd złożony z figurantów. W innej sprawie „słupy” obsadzono w roli członków zarządu samego beneficjenta – por. przykład 63.

Przykład 63: Beneficjentem była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której 299 z 300 udziałów miał „A”, a jeden udział jego żona. „A” był jednocześnie prokurentem spółki i kierował całą jej działalnością. Zarząd spółki był dwuosobowy, składał się z „B” i „C”, którzy faktycznie o niczym nie mogli decydować, byli szeregowymi pracownikami spółki, nie mającymi nawet dostępu do jej rachunków bankowych. [SO w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14]

W tabeli 3.9. przedstawiono stwierdzone w zbadanych pomiędzy relacje zachodzące pomiędzy „słupami” a beneficjentami lub sprawcami oszustw. Na potrzeby niniejszej pracy, do kategorii „słupów” zaliczono wyłącznie **osoby sterowane przez sprawców oszustwa** i nie mające świadomości w jakiej operacji biorą udział. Ich rola ograniczała się do udostępnienia swoich danych osobowych i podpisywania podszywanych dokumentów.

Tab. 3.9. Osoby występujące w roli słupów

L.p.	Relacja osoby wykorzystanej jako „słup” do sprawcy lub beneficjenta	Liczba przypadków w zbadanych sprawach	%
1.	Pracownik beneficjenta	1	17%
2.	Pracownik sprawcy	2	33%
3.	Nieustalone	1	17%
4.	Osoba spokrewniona lub spowinowacona ze sprawcą	2?	33%
5.	Razem	6	100%



Wykr. 3.9. Osoby występujące w charakterze słupów

W tab. 3.9. ze znakiem zapytania uwzględniono dwa przypadki, w których w roli figurantów wystąpiły osoby spowinowacone lub spokrewnione ze sprawcą. Wprawdzie ich rola w operacjach mających na celu oszukańcze zawyżenie kosztów była bierna, ale ze względu na związki rodzinne łączące je ze sprawcą, wydaje się wątpliwie by osoby te nie zdawały sobie sprawy w jakim przedsięwzięciu biorą udział, co odróżnia je od typowych „słupów”.

Łącznie, przy uwzględnieniu tych dwóch wątpliwych przypadków, „słupami” **posłużono się w 4 sprawach**, co stanowi **3%** spraw zbadanych. Liczba „słupów” okazała się zaskakująco mała, znacznie mniejsza niż oczekiwano. Dla porównania, w sprawach o wyłudzenie kredytów i pożyczek bankowych „słupy” stanowią 33% skazanych⁹⁷. Pracownicy beneficjenta lub sprawcy występujący w roli „słupów” byli osobami ubogimi i nisko wynagradzanymi, a przez to

⁹⁷ A. Wujastyk, *op. cit.*, s. 285.

pozostającymi w całkowitej zależności ekonomicznej od pracodawcy. Wyjątkowo jaskrawy przypadek takiej sytuacji przedstawia przykład 64:

Przykład 64: „Z”, pracujący w jednej z firm prowadzonych przez „A”, najpierw jako robotnik budowlany, a następnie jako stróż, dowiedział się od swojego bezpośredniego przełożonego, że „A” szuka kogoś, kto założy na siebie firmę. „Z” się zgłosił i założył spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której był jedynym wspólnikiem. Założenie spółki zorganizował oczywiście „A”, rola „Z” sprowadzała się do złożenia podpisów. Prezesem zarządu (i jego jedynym członkiem) został „B”, znajomy „A”. Spółka została następnie wykorzystana przez „A” do zawyżania kosztów projektu realizowanego przez fundację, którą A kierował. Za pełnienie roli figuranta „Z” niczego nie otrzymał. „A” zapowiedział, że może podnieść mu wynagrodzenie z 4 zł za godzinę na 5 zł, ale ostatecznie nie podniósł. [SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08]

W obydwu stwierdzonych przypadkach, pracownicy odgrywający role „słupów” nie odnieśli z tego tytułu żadnej rzeczywistej korzyści. Mieli tylko nadzieję, że przysługa którą w ten sposób wyrządzali pracodawcom, może się opłacić w przyszłości.

3.12.9. Rodzaje zawyżanych wydatków

W zbadanych sprawach oszukańczo zawyżano koszty kwalifikowalne ponoszone na bardzo różne cele. Pozornie podniesiono kwoty wydane na:

- 1) budowę hali produkcyjno-usługowej,
- 2) opracowanie skryptów dla kursantów,
- 3) wykonanie materiałów reklamowych (plakatów, folderów, ulotek),
- 4) wynagrodzenia i dodatki do wynagrodzeń pracowników,
- 5) wynagrodzenia za usług doradcze,
- 6) wynagrodzenia za usługi marketingowe,
- 7) wynagrodzenia za usługi transportowe,
- 8) zakup ciągnika,
- 9) zakup laptopów,
- 10) zakup maszyn produkcyjnych,
- 11) zakup maszyn piorących,
- 12) zakup narzędzi i form odlewniczych do produkcji sztukaterii,
- 13) zakup urządzeń wentylacyjnych i oświetleniowych,
- 14) zakup narzędzi fryzjerskich i kosmetycznych.

Jak wynika z powyższego wyliczenia, nie sposób wskazać jakie kategorie kosztów kwalifikowalnych są szczególnie zagrożone przestępczymi manipulacjami.

Jedynym przedmiotem zawyżonych wydatków, który powtarzał się w zbadanym materiale, są maszyny do produkcji przemysłowej. Ceny urządzeń produkcyjnych zawyżono w pięciu sprawach. W każdej z nich chodziło o zupełnie inne maszyny, służące do różnych celów. Ich wspólna cechą był jedynie fakt, że były o urządzenia znane tylko fachowcom i tylko fachowcy z danej branży mieli orientację w ich cenach. Niewątpliwie utrudniało to wykrycie, że kwoty wydane na ich zakup są zbyt wysokie.

4. Ślady wyłudzenia subsydiów – wybrane zagadnienia

Niniejszy rozdział poświęcony jest rodzajom śladów, pozostawianych przez sprawców oszustw na szkodę budżetu UE, ujawnianiu i interpretacji tych śladów oraz wnioskowaniu na ich podstawie.

4.1. Ślad wyłudzenia subsydium

Według najbardziej ogólnej definicji, ślad to skutek zdarzenia kryminalistycznego¹, zaś zdarzenie kryminalistyczne to „zdarzenie stanowiące, z powodu jego potencjalnego związku z przestępstwem, przedmiot prawnie uzasadnionego zainteresowania organów ścigania oraz wymagające dla jego wyjaśnienia wykorzystania wiedzy kryminalistycznej”². Jednakże nie wszystkie skutki zdarzeń kryminalistycznych są równie doniosłe. Jedynie część z nich może rzeczywiście posłużyć do wyjaśnienia przebiegu zdarzenia. W związku z tym, w niniejszej pracy uwzględniono tylko niektóre ślady wyłudzenia subsydiów. Wybrano te, które wydają się najbardziej użyteczne w praktyce śledczej. Uwzględniono też niektóre ślady zdarzeń ubocznych, na tyle związanych ze zdarzeniami kryminalistycznym, że ich przebieg musi być wyjaśniany łącznie.

Należy zastrzec, że **skutek zdarzenia** jest w niniejszej pracy rozumiany bardzo szeroko, szerzej niż w języku potocznym. Skutkiem nazywana jest każda zmiana powstała w świecie w związku ze zdarzeniem, a nie tylko zmiany które zostały bezpośrednio wytworzone w trakcie jego przebiegu. Co więcej, śladem w niektórych okolicznościach może być także **brak skutku**. W szczególności, brak skutku jaki dane zdarzenie powinno wyrzucić, jest śladem wskazującym na to, że do zdarzenia nie doszło, co ma podstawowe znaczenie np. w sprawach dotyczących wyłudzenia dofinansowania na projekty fikcyjne. Nadto, niekiedy istotne znaczenie mają zmiany w świecie które powstały jeszcze **przed zdarzeniem**, a więc nie sposób uznać ich za jego skutek. Niezbyt pomocna jest definicja śladu przestępstwa gospodarczego jako skutku odchylenia od schematu prawidłowego zachowania³, gdyż ocena czy zachowanie było czy też nie było prawidłowe, jest w istocie oceną prawną (ewentualnie także oceną ekonomiczną), możliwą do przeprowadzenia dopiero po ustaleniu całokształtu stanu faktycznego. Konkludując, rozumienie śladu w niniejszej pracy bliższe jest definicji według której ślad to „*stan*

¹ H. Kołecki, *Ślad kryminalistyczny jako skutek zdarzenia kryminalistycznego* [w:] E. Gruza, T. Tomaszewski (red.) *Problemy Współczesnej Kryminalistyki* 2002, t. V, s. 99.

² Tamże.

³ H. Kołecki, *Niemoc polskiej nauki kryminalistyki ...*, s. 26; O. Krajniak, *Wybrane problemy ścigania przestępstw gospodarczych* [w:] Widła T. (red.), *Obszary badawcze współczesnej kryminalistyki*, Katowice 2011, s. 83.

rzeczywistości w postaci zjawisk i obiektów materialnych mających związek z badanym zdarzeniem, który jest możliwy i przydatny do badań dla celów kryminalistycznych (wykrywczych i dowodowych)⁴.

Rodzaje pozostawianych śladów są uzależnione od charakteru zdarzenia. Zdarzenia potencjalnie związane z przestępstwami gospodarczymi są odmienne od zdarzeń związanych z przestępstwami kryminalnymi. Przedmiotem niniejszej pracy są oszustwa, a więc zdarzenia w znacznej mierze przebiegające w ludzkich umysłach. Oszustwo polega na wprowadzeniu w błąd, a więc wytworzeniu w umyśle pokrzywdzonego lub osoby działającej na jego rachunek stanu wiedzy niezgodnego z rzeczywistym stanem rzeczy, albo co najmniej niepełnego. Żeby wytworzyć u innej osoby taki błędny stan wiedzy, sprawca musi jej przekazać fałszywe informacje, albo zataić informacje prawdziwe. Do uwiarygodnienia fałszywych informacji mogą posłużyć różne środki materialne, obliczone na zniekształcenie obrazu rzeczywistych okoliczności lub upozorowanie okoliczności nieistniejących. Te właśnie środki materialne stanowią pierwszą grupę „śladotwórczą”, tzn. albo same są śladami, albo posłużenie się nimi ślady pozostawia.

W przypadku oszustw będących przedmiotem niniejszej pracy, najpowszechniej stosowanym środkiem są dokumenty, co w wynika z procedury przyznawania i rozliczania subsydiów, która odbywa się pisemnie. Dlatego dokumenty zawierają najwięcej śladów .

Drugim, oczywistym rodzajem śladów wiążącym się z każdym oszustwem, są ślady w pamięci sprawcy i świadków. Jednakże nie zaobserwowano żadnych szczególnie cech śladów pamięciowych związanych ze zdarzeniami omawianymi w niniejszej pracy, dlatego je pominięto.

Śladami oszustwa *sensu largo* są też ślady zdarzeń ubocznych, nierozzerwalnie z oszustwem związanych. Skoro oszustwo polega na podawaniu nieprawdziwych informacji o faktach, to do jego ujawnienia potrzebne jest zebranie prawdziwych informacji o tych samych faktach. O wyłudzeniu subsydium mogą świadczyć ślady, które intuicyjnie nie kojarzą się z przestępstwami gospodarczymi, a mianowicie ślady biologiczne i ślady zużycia urządzeń mechanicznych.

Pierwsze z nich są istotne przy wyłudzeniu dopłat bezpośrednich dla rolników. Wprawdzie sam fakt pozostawienia gruntu rolnego w stanie nieużytku, jest indyferentny z punktu widzenia prawa karnego i trudno uznać go za zdarzenie kryminalistyczne, ale zadeklarowanie takiego gruntu jako utrzymywanego w dobrej kulturze rolnej, jest już niewątpliwie zdarzeniem kryminalistycznym. Wyjaśnienie takiego zdarzenia wymaga zaś ustalenia stanu deklarowanego obszaru na dany dzień. Dlatego ślady świadczące o tym, czy i kiedy na kwestionowanym gruncie zostały przeprowadzone określone zabiegi agrotechniczne, same nie są śladami oszustwa, ale dotyczą faktu, którego wyjaśnienie jest niezbędne do dokonania oceny, czy do oszustwa doszło.

Podobnie ma się sytuacja w przypadku zawyżania kosztów kwalifikowalnych przez deklarowanie używanych maszyn jako nowych. W razie zakupienia przez beneficjenta używanego sprzętu, faktem ubocznym wymagającym ustalenia jest wcześniejsze używanie maszyn, a przydatne do tego celu mogą być ślady ich zużycia.

W tab. 4.1. przedstawiono w ilu spośród zbadanych spraw ujawnione zostały wybrane rodzaje śladów, uwzględniając przy tym sposób działania sprawców. Rzecz jasna nie musi to oznaczać, że w pozostałych przypadkach ślady danego rodzaju nie powstały, a jedynie że nie zostały ujawnione. W praktyce, nigdy nie są ujawniane wszystkie istniejące ślady zdarzenia

⁴ E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2008, s. 190.

kryminalistycznego, bo też nie ma takiej potrzeby. Dane zawarte w tab. 4.1. pozwalają natomiast zorientować się, w którym kierunku zwrócona była uwaga organów prowadzących postępowanie.

Tab. 4.1. Wybrane rodzaje śladów ujawnionych w zbadanych sprawach

l.p.	Sposób wyłudzenia	Liczba zbadanych spraw (100%)	Liczba spraw w których ujawniono ślady:									
			w dokumentach bankowych	% spraw tego typu	w dokumentach księgowych	% spraw tego typu	w innych dokumentach	% spraw tego typu	na maszynach	% spraw tego typu	biologiczne	% spraw tego typu
1.	Wyłudzenie płatności bezpośrednich i ONW	84	2	2%	0	0%	37	44%	0	0%	50	60%
2.	Przedkładanie sfałszowanych dokumentów	13	1	8%	2	15%	10	77%	0	0%	0	0%
3.	Wyłudzenie płatności rolnośrodowiskowych	3	1	33%	1	33%	0	0%	0	0%	3	100%
4.	Wyłudzenie świadczeń dla urzędników UE	1	0	0%	1	100%	1	100%	0	0%	0	0%
5.	Fikcyjne przedsięwzięcia	1	0	0%	1	100%	1	100%	0	0%	0	0%
6.	Wprowadzenie w błąd co do daty poniesienia wydatków	3	1	33%	1	33%	2	67%	0	0%	0	0%
7.	Defraudacja świadczeń rzeczowych	2	0	0%	2	100%	0	0%	0	0%	0	0%
8.	Defraudacja zaliczki	10	1	10%	3	30%	4	40%	0	0%	0	0%
9.	Dofinansowanie paserstwa	2	0	0%	2	100%	0	0%	2	100%	0	0%
10.	Zawyżanie kosztów kwalifikowalnych	20	10	50%	20	100%	5	25%	4	20%	0	0%
	Razem	140*	16	11%	33	24%	60	43%	6	4%	53	38%

* liczba podana w tabeli jest większa od liczby zbadanych spraw, gdyż w niektórych sprawach stwierdzono jednoczesną realizację dwóch sposobów oszustwa

Tab. 4.1. ukazuje relację pomiędzy rodzajami ujawnionych śladów a sposobami działania sprawców. Niektóre ślady są ze swojej natury związane z określonymi schematami oszustwa – ślady biologiczne z wyłudzeniem subsydiów dla rolników, ślady na maszynach z zawyżaniem kosztów kwalifikowalnych i pobieraniem dofinansowania na rzeczy pochodzące z przestępstwa. Najbardziej uniwersalne są ślady w postaci dokumentów, występujące w sprawach dotyczących wszystkich sposobów wyłudzenia.

4.2. Ślady w treści dokumentów

Dokumenty są podstawowym narzędziem używanym do popełniania oszustw opisywanych w niniejszej pracy. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że nazwa „dokument” jest wieloznaczna, odmiennie rozumiana w prawie karnym materialnym, procesowym i kryminalistyce. Kodeks karny zawiera definicję legalną dokumentu (art. 115 § 14 k.k.), głoszącą że jest to „każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne”. Definicja ta nie jest jednakże wiążąca na gruncie przepisów procesowych – jak trafnie przyjęto w judykaturze, jest to tylko wyjaśnienie, jakie dokumenty znajdują się pod ochroną prawną⁵. Z kolei w znaczeniu kryminalistycznym „dokumentem” nazywa się bądź to „każdą rzecz, na której utrwalona została treść pisemna” (przez pismo rozumiejąc także inne sposoby utrwalenia myśli ludzkiej)⁶, bądź „każdy przedmiot który zawiera treść mającą formę pisma, rysunku lub obrazu wykonanego ręcznie albo za pomocą odpowiedniego urządzenia”⁷, czy też „każdy przedmiot będący nośnikiem treści słownej mogącej mieć znacznie prawne i nadającej się do jednoznacznego odtworzenia”⁸. Postulowane bywa także rozszerzenia pojęcia dokumentu na wszystkie fotografie i filmy, argumentowane tym, że wybór miejsca, czasu i okoliczności rejestracji obrazu jest zależny od woli człowieka, a zatem akt rejestracji też jest wytworzeniem treści pojęciowej⁹. Tę ostatnią koncepcję należy jednak odrzucić, przede wszystkim dlatego, że tak szerokie rozumienie „dokumentu” zaciemnia znaczenie tego pojęcia i czyni je bezużytecznym. Jak słusznie zauważono, w każdym wytworze ludzkim zawarta jest jakaś treść, lub co najmniej idea towarzysząca jego powstaniu, zatem nie można uznać tej okoliczności za kryterium rozstrzygające o przynależności danego obiektu do kategorii „dokumentów”¹⁰.

Za nieaktualny trzeba uznać pogląd, jakoby dokument był „formą utrwalenia uzewnętrznionej myśli człowieka” i w związku z tym stanowił tylko środek transmisji od osobowego źródła dowodowego do organu procesowego¹¹. Nie do utrzymania jest też definicja według której dokumentem jest „każdy przedmiot lub zapis na nośniku informacji zawierający treść wyrażoną słowami lub znakami graficznymi, która znalazła się tam w wyniku aktu woli wystawcy”¹². Obecnie wiele dokumentów generowanych jest automatycznie przez urządzenia elektroniczne, bez udziału człowieka, którego można by uznać za ich autora czy wystawcę. Nie utrwalają zatem niczyjej myśli, a jedynie stanowią efekt realizacji pewnego algorytmu, który oczywiście został wcześniej zaprogramowany przez człowieka, ale którego zmienne są niemożliwe do przewidzenia przez autora tego algorytmu. Typowym, a zarazem najważniejszym przykładem jest dokumentacja bankowa – potwierdzenia przelewu, wyciągi z konta czy historia operacji na rachunku¹³. Aktualnie większość przelewów bankowych zleca jest za pośrednictwem

⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1972 r., sygn. akt III KR 217/72, opubl. OSNPG 1973, Nr 6, poz. 82.

⁶ Z. Kegel, *Dowód z ekspertyzy pismoznawczej w polskim procesie karnym*, Wrocław 1973, s. 36.

⁷ Z. Czczot, T. Tomaszewski, *Podstawy kryminalistyki ogólnej*, Warszawa 1989, s. 221-222.

⁸ M. Kulicki, *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 57.

⁹ Tak K. J. Jakubski, *Komputerowy nośnik informacji jako dokument w polskim procesie karnym*, Przegląd Policyjny 1997, nr 3, s. 12.

¹⁰ A. Taracha, *Dokument jako dowód rzeczowy*, [w:] *Nauka wobec prawdy sądowej. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zdzisława Kęgla*, Wrocław 2005, s. 530.

¹¹ Tak M. Kulicki, *op.cit.* s. 56.

¹² A. Gaberle, *Dowody w sądowym procesie karnym*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Kraków 2007, s. 219.

¹³ Inny przykład to paragony drukowane przez automatyczne kasy samoobsługowe w marketach.

Internetu, a gotówka najczęściej wypłacana jest z bankomatów. Wszystkie te operacje są automatycznie rejestrowane i księgowane przez system komputerowy. Dokumenty powstające w rezultacie wydrukowania bądź wyeksportowania danych z systemu bankowego na osobny nośnik, choćby nawet zostały podpisane przez przedstawiciela banku¹⁴, w rzeczywistości nie stanowią niczyjego oświadczenia wiedzy ani woli, ale wynik automatycznego działania programu komputerowego¹⁵.

W niniejszej pracy dokumentami nazywane będą wszystkie zapisy dostatecznie doniosłej treści pojęciowej, utrwalone na jakimkolwiek nośniku umożliwiającym jej odtworzenie¹⁶. W szczególności dokumentami są również zapisy w pamięci urządzeń elektronicznych, a także wszelkiego rodzaju notatki pomocnicze, oraz projekty i wstępne wersje pism. Dokumentami w takim ujęciu nie są natomiast nagrania dźwięku lub obrazu utrwalające przebieg wydarzeń (a ściśle rzecz biorąc – utrwalające zjawiska akustyczne lub optyczne związane z tymi wydarzeniami).

Przedmiotem zainteresowania tradycyjnie uprawianej kryminalistyki są przede wszystkim zagadnienia dotyczące autentyczności dokumentów i identyfikacji ich autora. Są to również kwestie niezmiernie doniosłe w sprawach dotyczących wyłudzenia środków unijnych. Jednakże stanowią one tylko wycinek problematyki śladu w postaci dokumentu. Jeszcze ważniejszą rolę odgrywają bowiem dokumenty nierzetelne lub poświadczające nieprawdę, to jest autentyczne, ale o treści niezgodnej z prawdą. Dokumenty takie są środkiem do upozorowania zdarzeń, których nie było, bądź przekazania fałszywej informacji o rzeczywistych zdarzeniach – np. rzekomego poniesienia wyższych wydatków kwalifikowalnych. W takim przypadku śladem przestępstwa nie jest materialny substrat dokumentu, ale jego treść pojęciowa. Nierzetelności dokumentu nie da się oczywiście ujawnić środkami technicznymi, a jedynie za pomocą analizy jego treści i konfrontacji z ustalonymi faktami oraz innymi śladami. Ujawnianie śladów przestępstwa w postaci dokumentów jest zatem przedsięwzięciem taktycznym, a nie technicznym. Podstawową metodą jest oczywiście konfrontacja ich treści z informacjami pochodzącymi z innych źródeł. W najprostszej postaci, w przypadku dokumentów dotyczących transakcji dwustronnych, konfrontacja treści przyjmuje formę kontroli krzyżowej.

Nie mniej ważne są ślady zawarte w treści rzetelnych dokumentów, dotyczących faktów które sprawcy oszustw starają się ukryć, np. rzeczywistej wysokości wydatku przedstawionego do refundacji, lub istnienia powiązań między beneficjentem a dostawcą.

Należy także pamiętać, że możliwe jest popełnienie oszustwa przy użyciu dokumentów całkowicie autentycznych i rzetelnych. Można bowiem przedłożyć dokumenty pod względem treści rzetelne, ale dotyczące innych zdarzeń niż zadeklarowane przez beneficjenta – por. przykład 23.

W przeciwieństwie do większości „typowych” śladów kryminalistycznych, dokumenty wytwarzane są intencjonalnie. Sporządzane są z dwóch przyczyn – z faktycznej potrzeby (np. listy, notatki) lub z prawnego obowiązku (np. faktury). Oczywiście obydwie te przyczyny mogą występować łącznie (np. projekty budowlane, pisemne umowy). Forma i treść dokumentów wytwarzanych dla prywatnych potrzeb jest zupełnie dowolna, natomiast w przypadku

¹⁴ Co zgodnie z art. 7 ust. 1-3 *Prawa bankowego*, nie jest wymagane.

¹⁵ Wprowadzenie algorytmu ich tworzenia, oraz szablon i rodzaje danych które zawierają jest efektem myśli programisty, a wprowadzenie danego programu do stosowania wynikiem woli osób decydujących w imieniu banku, ale ich wypełnienie ostateczną treścią odbywa się bez ludzkiej ingerencji. Dokumenty takie można porównać do nagrania z kamery monitoringu, która raz uruchomiona rejestruje obraz bez wyboru i niczyjego sterowania.

¹⁶ Zastrzeżenie dostatecznej doniosłości treści służy wyeliminowaniu z zakresu pojęcia dokumentów, np. szyldów, ulotek czy napisów reklamowych lub eksploatacyjnych na różnych przedmiotach.

dokumentów sporządzanych w celu wykonania obowiązku prawnego, z reguły musi spełniać wymogi określone w aktach prawnych. Dla celów kryminalistycznych jest to o tyle istotne, że obligatoryjna treść dokumentów zawiera zwykle szereg informacji przydatnych do wyjaśnienia przebiegu wydarzeń i towarzyszących im okoliczności. Oczywiście informacje te mogą być niezgodne z prawdą, o czym będzie jeszcze mowa.

Omawiając dalej ślady w treści dokumentów niektóre zagadnienia świadomie pominięto. Oczywiście jest, że każde wyłudzenie subsydium pozostawia ślady w treści złożonych wniosków i ewentualnej dalszej korespondencji między wnioskodawcą i właściwą instytucją, w kartach oceny wniosków, zawartych umowach, przedłożonych sprawozdaniach itp. Samo sporządzenie odpowiedniej dokumentacji jest śladem przyznania subsydium w określonej wysokości i na określonych warunkach, a więc w przypadku wyłudzenia jest jednocześnie śladem zdarzenia kryminalistycznego. Jednakże tego rodzaju ślady tylko wyjątkowo odgrywają doniosłą rolę w ustalaniu przebiegu zdarzenia. Istota oszustwa polega bowiem na tym, że sprawcy w składanych przez siebie wnioskach i oświadczeniach podają nieprawdę. Jeżeli robią to zrzęcznie, to niezgodności deklaracji z faktami nie da się ujawnić na podstawie treści przedłożonych przez nich dokumentów. Czasami wystarcza do tego analiza formy i treści przedłożonych załączników, najczęściej jednak potrzebna jest konfrontacja z informacjami pochodzącymi z innych źródeł.

Dlatego pisząc o dokumentach, **pominięto dokumentację immanentnie związaną z procesem przyznawania i rozliczania subsydiów**, jak wnioski i sprawozdania beneficjentów i skoncentrowano się na rodzajach dokumentów powszechnie występujących w obrocie prawnym, a jednocześnie stanowiących typowe nośniki śladów w omawianej kategorii spraw.

4.2.1. Ślady w dokumentacji bankowej

4.2.1.1. Informacje zawarte w dokumentacji bankowej

Ponieważ wszystkie formy wsparcia finansowego z funduszy unijnych wypłacane są przelewem na rachunek bankowy, każde ich wyłudzenie pozostawia ślad w postaci zapisu w historii operacji przeprowadzanych na tymże rachunku. Ślad w postaci zapisu na koncie stanowi dowód otrzymania przez beneficjenta określonej kwoty, która to okoliczność ma oczywiście pierwszoplanowe znaczenie dla ustalenia przebiegu zdarzenia, ale należy akurat do faktów które z reguły żadnych wątpliwości nie budzą. Jednakże zapis operacji bankowych przeprowadzonych przez beneficjenta, a także przez inne podmioty, bardzo często zawiera cały szereg innych śladów dostarczających informacji o przebiegu wydarzeń¹⁷. Dlatego też K. Wiciak wskazuje kierunek przepływu środków finansowych jako pierwszy z trzech kierunków, w jakich winny być prowadzone postępowanie przygotowawcze¹⁸.

Pojawianie się śladów w dokumentacji bankowej jest wymuszane przez Ustawę z dnia 2 lipca 2004 roku *o swobodzie działalności gospodarczej*¹⁹, która w art. 23 ust. 1 nakazuje przeprowadzać za pośrednictwem rachunku bankowego wszystkie płatności pomiędzy przedsiębiorcami, kiedy jednorazowa wartość całej transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza równowartość 15 000 euro. W praktyce przy realizacji projektów finansowanych z funduszy unijnych również transakcje na mniejsze kwoty z reguły opłacane są za pomocą rachunku bankowego, gdyż ułatwia to wykazanie poniesionych kosztów, mimo że nie ma generalnego zakazu ponoszenia wydatków kwalifikowalnych w gotówce.

¹⁷ Pominięto w tym miejscu kwestię warunków uzyskania informacji chronionych tajemnicę bankową, omawianą w rozdziale następnym.

¹⁸ K. Wiciak, *op.cit.*, s. 111.

¹⁹ Dz. U. 2004 Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

W zakres zainteresowania niniejszej pracy wchodzi trzy rodzaje operacji²⁰ bankowych – polecenie przelewu oraz wpłata bądź wypłata gotówki. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że pobranie gotówki z bankomatu przy użyciu karty płatniczej jest jedynie szczególnym przypadkiem wypłaty gotówki²¹. Czwarty rodzaj operacji teoretycznie mogący wchodzić w zakres zainteresowania, to jest zapłata bezgotówkowa przy użyciu karty płatniczej o której mowa w art. 63f Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*²², **zwanej dalej Prawem bankowym lub pr. bank.**, nie wystąpił w żadnej ze zbadanych spraw.

Treść polecenia przelewu wynika z przepisów o szczególnych zasadach rachunkowości banków. W okresie wchodzącym w zakres zainteresowania niniejszej pracy, były to kolejne rozporządzenia Ministra Finansów:

- 5) z dnia 10 grudnia 2001, w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków²³, **zwane dalej s.z.r.b. 2001**,
- 6) z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków²⁴, **zwane dalej s.z.r.b. 2008**,
- 7) z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków²⁵, **zwane dalej s.z.r.b. 2010**.

Regulacje dotyczące poleceń przelewu są we wszystkich trzech rozporządzeniach takie same. Za dowód księgowy uznaje się zlecenie płatnicze (dyspozycję klienta) zawierające co najmniej:

- 1) określenie rodzaju dowodu,
- 2) określenie stron dokonujących operacji gospodarczej,
- 3) kwotę i opis operacji,
- 4) datę dyspozycji klienta i datę dokonania operacji,
- 5) podpis wystawcy dowodu, a w przypadku wpłat – podpis upoważnionego pracownika banku potwierdzającego wykonanie operacji,
- 1) stwierdzenie zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, przez wskazanie daty księgowania oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach, oraz podpis osoby odpowiedzialnej za wprowadzanie tych danych (§ 9 ust. 1 s.z.r.b. 2010, a poprzednio § 9 ust. 2 s.z.r.b. 2008 i 2001).

Podpisu wystawcy i stwierdzenia zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych nie potrzeba, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych, a więc przy wszystkich zleceniach przeprowadzonych za pomocą systemów bankowości elektronicznej.

Co ważne, za określenie stron operacji uznaje się wskazanie :

- 1) numeru rachunku bankowego dłużnika lub jego nazwy oraz numeru rachunku bankowego

²⁰ W *Prawie bankowym* jest mowa o czynnościach bankowych, a pojęcie operacji odnosi się do działań dotyczących czeków, weksli i warrantów. W niniejszej pracy „operacja bankowa” rozumiana jest zgodnie ze znaczeniem tego wyrażenia w języku potocznym, czyli jako akcja powodująca zmianę salda rachunku bankowego.

²¹ Por. M. Porzycki, *Komentarz do art. 63(f) ustawy - Prawo bankowe* [w:] F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz. Tom I*, Zakamycze 2005.

²² Dz. U. 1997 Nr 140, poz. 939; t. j. Dz. U. 2015 poz. 128.

²³ Dz. U. 2001 Nr 149, poz. 1673 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. 2008 Nr 161, poz. 1002.

²⁵ T. j. Dz.U. 2013, poz. 329.

wierzyciela, przy zleceniu płatniczym uznaniowym,

- 2) numeru rachunku bankowego dłużnika oraz numeru rachunku bankowego wierzyciela lub jego nazwy, przy zleceniu płatniczym obciążeniowym (§9 ust. 2 s.z.r.b. 2010, a poprzednio § 9 ust. 2 pkt 2 s.z.r.b. 2008 i 2001).

Zatem **jedyną informacją na temat odbiorcy przelewu**, której podanie jest prawnie wymagane (a jednocześnie niezbędne z przyczyn technicznych), jest numer jego rachunku. Potwierdza to art. 143 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 roku *o usługach płatniczych*²⁶ – numer rachunku stanowi unikatowy identyfikator, którego podanie jest konieczne a zarazem wystarczające do zlecenia i realizacji przelewu. Inne informacje dostarczone przez użytkownika nie mają znaczenia dla oceny, czy zlecenie płatnicze zostało wykonane na rzecz właściwego odbiorcy. Księgowanie płatności przez bank odbywa się zatem nie w oparciu o nazwę odbiorcy, ale o numer prowadzonego dla niego rachunku bankowego. Bank **nie tylko nie ma obowiązku, ale nawet możliwości** (ani technicznej, ani prawnej) **sprawdzenia czy nazwa odbiorcy przelewu wpisana została prawidłowo**. Dlatego może ona zostać wpisana skrótowo lub z błędami, a nawet być zupełnie nieprawidłowa.

Mimo to w praktyce każde polecenie przelewu zawiera:

- 4) numer rachunku zlecającego (w systemach bankowości elektronicznej wypełniany automatycznie),
- 5) nazwę (imię i nazwisko) zlecającego przelew (również wypełnianą automatycznie),
- 6) nazwę odbiorcy przelewu,
- 7) numer rachunku odbiorcy,
- 8) kwotę do przelania,
- 9) walutę przelewu,
- 10) tytuł przelewu,

a nadto zarówno papierowe formularze, jak interfejsy systemów bankowości elektronicznej umożliwiają podanie adresu odbiorcy przelewu. Jednakże podanie adresu odbiorcy jest zawsze dobrowolne (można pozostawić to pole niewypełnione), a nazwa odbiorcy, podobnie jak tytuł przelewu, może zostać wpisana dowolnie.

W przypadku wpłaty bądź wypłaty gotówki, sytuacja różni się w zależności od tego, czy dokonano ich w kasie banku, czy też w bankomacie/wpłatomacie. W przypadku wpłat i wypłat w oddziale banku, w dokumentacji oprócz daty i kwoty odnotowane zostają dane obsługiwanej osoby, ustalone na podstawie dowodu tożsamości. W przypadku operacji przeprowadzanych w automatach, zamiast danych osobowych zapisywany jest numer karty.

4.2.1.2. Ślady w dokumentach bankowych a sposób oszustwa

Postać śladów pozostawionych w systemie bankowym zależy od sposobu popełnienia przestępstwa. Im bardziej skomplikowany schemat oszustwa, tym większej ilości śladów operacji bankowych można się spodziewać, co jednak nie musi oznaczać, że będą one łatwiejsze do ujawnienia.

W przypadku **wyłudzenia płatności przez podszywanie się po zmarłego rolnika**, śladem jest zlecenie przelewu lub wypłacenie gotówki z konta dokonane po śmierci beneficjenta.

W przypadku **projektu fikcyjnego**, śladem może być brak operacji na rachunkach bankowych –

²⁶ T. j. Dz. U. 2014, poz. 873 z późn. zm.

brak przelewów na rzecz rzekomych dostawców. Nie musi to być jednak regułą – w przypadku dobrze zorganizowanego oszustwa, przelewy mogły zostać dokonane na rzecz podmiotów podstawionych. Wówczas należy przeprowadzić analizę historii operacji bankowych podobną jak w przypadku zawyżania kosztów kwalifikowalnych, o której mowa dalej.

W przypadku **przywłaszczenia zaliczki**, śladem jest przelew na cel niezwiązany z projektem lub wypłata gotówki. Ustalenie, iż dany cel nie jest związany z projektem jest na ogół możliwe już na podstawie tytułu przelewu i nazwy odbiorcy, ale oczywiście wymaga zweryfikowania przy użyciu innych środków dowodowych.

Najliczniejsze i mające największe znaczenie praktyczne ślady operacji na rachunkach bankowych powstają w przypadku oszustw polegających na manipulowaniu **kosztami kwalifikowalnymi**, a więc ich zawyżeniu bądź deklarowaniu kosztów poniesionych poza okresem kwalifikowalności. Dzięki nim można prześledzić drogę, kolejność i czas przepływu pieniędzy, co jest najpewniejszym sposobem ujawnienia nielegalnych manipulacji. Często pozwalają też wykryć, do kogo trafiła nadwyżka dofinansowania. Wprawdzie ślad może się urwać w przypadku wypłaty gotówki, ale nawet wtedy istnieje szansa na ustalenie dalszego przepływu pieniędzy, gdyż wypłata z jednego rachunku może być skorelowana czasowo z wpłaceniem gotówki na inny. W skrajnym przypadku, sytuacja może przybrać postać znaną z przykładu 52 – wypłacona gotówka zostaje natychmiast, w tym samym banku, wpłacona na inne konto.

Pierwszym ogniwem w łańcuchu śladów, pozwalających odtworzyć przebieg realizacji mechanizmu przestępstwa, jest zapis przeprowadzenia operacji na **rachunku** bądź rachunkach bankowych **beneficjenta**. Ślad ten ma postać przelewu (lub wielu przelewów) na rzecz dostawcy, z tytułu zapłaty za nabyte od niego dobra bądź usługi. Odnalezienie zapisu właściwej operacji w historii rachunku jest ułatwione, gdyż beneficjent składając wniosek o płatność musi załączyć do niego potwierdzenie przelewu, jednoznacznie wskazując, jakich kosztów poniesionych w ramach projektu ten przelew dotyczy. Oczywiście odnalezienie tej operacji jest łatwe pod warunkiem, że co najmniej wytypowano już przedmiot wydatków, które mogły zostać zawyżone. Jeżeli nie, pozostaje tylko podążanie żmudną drogą eliminacji – prześledzenie przepływu pieniędzy wydanych na rzecz wszystkich dostawców mogących budzić podejrzenia.

Kolejnym ogniwem są operacje przeprowadzone na **rachunku dostawcy**. Tu już otwiera się cała gama możliwości – ślady mogą mieć różną treść, w zależności od zastosowanego schematu przestępstwa. Jeżeli dostawca faktycznie dostarcza towar lub usługi, a oszustwo polega na wystawieniu przez niego w porozumieniu z beneficjentem zawyżonej faktury, śladem jest wypłata gotówki którą dostawca zwraca beneficjentowi. Oczywiście, nie musi ona nastąpić jednorazowo. Ostrożny dostawca może wypłacać pieniądze w mniejszych kwotach, przez dłuższy czas. Jeszcze ostrożniejszy, może przed wypłacaniem przelać je na inny rachunek.

W przypadku **pośrednictwa podmiotu podstawionego**, drugim ogniwem w łańcuchu operacji bankowych jest przelew na rzecz faktycznego dostawcy, lub ewentualnie na rzecz kolejnego podmiotu podstawionego, jeżeli łańcuch fikcyjnych pośredników jest dłuższy. Oczywiście kwota przelana na rzecz faktycznego dostawcy jest znacznie niższa niż kwota otrzymana przez podmiot podstawiony od beneficjenta. W wariacie „karuzelowym” (por. schem. 3.2.) nie ma przelewu od podmiotu podstawionego do dostawcy, tylko uprzedni przelew od podmiotu podstawionego na rzecz beneficjenta²⁷. Śladu przelewu dla rzeczywistego dostawcy trzeba wówczas szukać w historii rachunku bankowego beneficjenta, pod odpowiednio wcześniejszą datą.

²⁷ Chyba że wcześniejszy, pozorny zakup od beneficjenta polegał tylko na wystawieniu faktury, a pieniędzy nie przelano.

Jeżeli na danym rachunku bankowym w badanym odcinku czasu przeprowadzono liczne operacje, odnalezienie właściwego przelewu może być utrudnione, gdyż nie zawsze znana jest nazwa faktycznego dostawcy. Z pomocą przychodzi zwykle dokumentacja księgową podmiotu podstawionego, ale jeżeli z jakiegoś powodu jest ona niedostępna, pozostaje analiza treści zapisów w historii rachunku oraz posiłkowanie się zeznaniami świadków i ewentualnie innymi dokumentami.

Jeżeli przedmiotem transakcji są rzeczy, nazwa dostawcy jest względnie łatwa do ustalenia – najczęściej jest nim ich producent, importer lub dystrybutor. Nazwy producentów lub importerów zwykle umieszczone są na egzemplarzach sprzedawanych towarów. Problem pojawia się, jeżeli rzeczywistego producenta nie da się ustalić – co zdarza się np. w przypadku niektórych maszyn przemysłowych, robionych na zamówienie – albo jeżeli liczba dystrybutorów danego towaru jest bardzo duża – np. w przypadku komputerów. Kłopotliwe jest też ustalenie nazwy rzeczywistego wykonawcy usług. W takich przypadkach konieczne jest przeanalizowanie treści tytułów przelewów. Często umieszczone są w nich informacje pozwalające zidentyfikować rodzaj towarów lub usług których dotyczy dana płatność. Jeżeli i tą metodą nie uda się ustalić dostawcy, pozostaje przeprowadzić „**trałowanie**” – wytypować wszystkie mogące wchodzić w grę transakcje i prowadzić czynności procesowe z udziałem kolejnych kontrahentów, aż trafi się na właściwego.

Trzecim ogniwem w łańcuchu śladów zawartych w dokumentacji bankowej jest **przelew nadpłaty za dostawę z powrotem do beneficjenta**, albo do innego podmiotu wybranego przez sprawcę oszustwa. Jeżeli transfer dokonywany jest bezpośrednio, znalezienie jego śladów w historii operacji nie jest trudne, wystarczy sprawdzić czy wśród odbiorców przelewów pojawia się beneficjent, albo powiązane z nim osoby bądź jednostki organizacyjne. Natomiast jeśli zwrot nadwyżki prowadzony jest za pośrednictwem innych rachunków bankowych, np. należących do osób bliskich sprawcy, wykrycie jego śladów jest znacznie trudniejsze. Można jednak wytypować podejrzanego odbiorcę na podstawie dat i wysokości przelanej kwoty – powinna być zbliżona do różnicy pomiędzy kwotą otrzymaną przez podmiot podstawiony od beneficjenta a kwotą zapłaconą rzeczywistemu dostawcy, albo co najmniej stanowić znaczną część tej różnicy. Należy przy tym brać pod uwagę, że transfer mógł zostać wykonany przy pomocy kilku kolejnych przelewów²⁸. Oczywiście pieniądze mogą też zostać przekazane w gotówce, śladem jest wówczas wypłata gotówki.

W przypadku **wydatków na fikcyjne dostawy** od podmiotu podstawionego z łańcucha śladów wypada drugie ogniwo. W historii operacji na rachunkach podmiotu podstawionego nie ma śladów przelewu na rzecz faktycznego dostawcy, bo albo w ogóle nie ma żadnego faktycznego dostawcy, albo za rzeczywistą dostawę zapłacił bezpośrednio beneficjent²⁹. Podobna sytuacja występuje w przypadku zmowy z rzeczywistym dostawcą. Natomiast muszą pozostać ślady zwrotnego transferu pozornie poniesionych kosztów, chyba że sprawca zdecyduje się pozostawić wyłudzone pieniądze na rachunku podmiotu podstawionego.

Niekiedy istotne znaczenie w sprawie mają nie tylko informacje o operacjach przeprowadzonych na danym rachunku bankowym, ale także informacja o tym, kto był uprawniony do zlecenia operacji. Posiadaczka rachunku i osoby umocowane do działania w jego imieniu określa umowa pomiędzy bankiem a klientem. Ustalenie danych osób mających dostęp do konta bankowego ma

²⁸ Ślady transferu byłyby najtrudniejsze do znalezienia, gdyby został rozdrobniony i dokonany pod różnymi pozorami, za pośrednictwem kilku podmiotów, o nazwach lub nazwiskach nie kojarzących się z beneficjentem. W badanych sprawach nie zetknięto się jednak z takim przypadkiem.

²⁹ W tym drugim przypadku sytuacja jest podobna do wariantu „karuzelowego”, z tą różnicą że nie ma sprzedaży przez beneficjenta podmiotowi podstawionemu rzeczy następnie odkupywanej, a więc też i nie ma śladów przelewu od podmiotu podstawionego do beneficjenta.

kluczowe znaczenie w przypadku wykorzystania osoby działającej w roli „słupa”, gdyż „słupów” nie dopuszcza się do dysponowania pieniędzmi. Dlatego osobę sterującą „słupem” można rozpoznać po tym, że ma ona faktyczną możliwość rozporządzania środkami przechowywanymi w banku na rachunku „słupa” bądź jednostki organizacyjnej którą „słup” formalnie kieruje .

Znaczna część faktów dających się ustalić na podstawie zapisów w dokumentacji bankowej powinna być możliwa do ustalenia również na podstawie dokumentacji księgowej zaangażowanych podmiotów. Jednakże w porównaniu z dokumentacją księgową³⁰, historia operacji na rachunkach bankowych ma **trzy ważne zalety**.

Po pierwsze, ma postać elektroniczną, co znacznie przyspiesza jej przeszukiwanie i ułatwia przeprowadzanie wszelkich analiz – wprawdzie księgowość również może być prowadzona w formie elektronicznej i w przypadku większych podmiotów gospodarczych z reguły tak jest, ale w przypadku mniejszych firm nadal często ma postać papierową.

Po drugie, zapis w historii rachunków bankowych jest znacznie prostszy od zapisów w księgach rachunkowych i zrozumiały nawet dla laika, toteż do jego analizy nie potrzeba żadnych wiadomości specjalnych.

Po trzecie, dużą zaletą śladów w dokumentacji bankowej jest ich trwałość i odporność na zniekształcenia – banki mają obowiązek przechowywać zapis każdej operacji przez 5 lat licząc od początku roku następującego po roku obrotowym, którego dotyczą dane informacje (art. 74. ust. 2 i 3 Ustawy o rachunkowości), ale bardzo często przechowują je znacznie dłużej, nawet 10 lub 15 lat³¹. Odporność dokumentacji bankowej na manipulację wynika z tego, że osoby zainteresowane ingerowaniem w jej treść nie mają technicznych możliwości aby to uczynić. Żeby sfalszować zapis w historii rachunku, trzeba się włamać do systemu informatycznego banku, co wymaga bardzo zaawansowanych umiejętności hakerskich, albo nakłonić do współdziałania osoby zatrudnione w danym banku na odpowiednich stanowiskach. Jedno i drugie leży poza zasięgiem ogromnej większości sprawców omawianych oszustw. Dlatego należy mieć większe zaufanie do zapisów w dokumentacji bankowej niż w dokumentacji księgowej prowadzonej przez beneficjentów, gdyż możliwości fałszowania tej drugiej są dość szerokie.

4.2.2. Ślady w dokumentach księgowych

4.2.2.1. Przepływ dokumentów księgowych

Analiza przepływu dokumentacji to drugi z kierunków prowadzenia postępowania zalecanych przez K. Wiciaka³². Sprawca nie może uniknąć pozostawienia śladów w postaci dokumentów, gdyż są one konieczne do otrzymania płatności. Jednakże analiza samej tylko dokumentacji przedłożonej przez beneficjenta rzadko kiedy jest wystarczająca do ujawnienia oszustwa. Często konieczne jest przeprowadzenie analizy całości dokumentacji księgowej beneficjenta z okresu realizacji projektu, a niejednokrotnie także z miesięcy poprzedzających ten okres, oraz następujących po jego zakończeniu. Jeżeli jest ona obszerna, odróżnienie informacji istotnych od nieistotnych może być trudnym zadaniem. Najłatwiej je wykonać, jeżeli dysponuje się już informacjami pochodzącymi z innych źródeł, np. nazwą podmiotu podstawionego. Jeżeli

³⁰ Oczywiście w sensie prawnym i z punktu widzenia rachunkowości, dokumentacja bankowa też jest dokumentacją księgową. Z kryminalistycznego punktu widzenia ma jednak szereg cech szczególnych, które uzasadniają traktowanie jej odrębnie.

³¹ M. Kisiel, *Jak długo bank trzyma historię transakcji?* 23.07.2014, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Jak-dlugo-bank-trzyma-historie-transakcji-7216758.html> (dostęp 16.05.2015)

³² K. Wiciak, *op. cit.* s. 112.

informacji takich nie ma, pozostaje wytypować podejrzane transakcje i prześledzić kolejne etapy każdej z nich, badając sukcesywnie dokumentację księgową dostawców i ewentualnie podmiotów od których dostawcy nabyli towary dostarczone beneficjentowi. Postępowanie jest przy tym analogiczne jak przy badaniu dokumentacji bankowej.

Podobnie jak w przypadku zapisów w historii operacji bankowej, postać i treść śladów w dokumentach księgowych różni się w zależności od tego, który schemat oszustwa został w danym przypadku zastosowany. Jeżeli **projekt był fikcyjny**, śladem jest albo brak odpowiednich faktur, wydruków bankowych i pokwitowań zapłaty, albo nierzetelne bądź sfalszowane dokumenty mające wykazać, że został zrealizowany. Trzeba przy tym pamiętać, że sprawca może zastąpić odpowiednie dokumenty innymi, autentycznymi i rzetelnymi, ale dotyczącymi innych zdarzeń gospodarczych.

W przypadku **przywłaszczenia zaliczki**, śladem jest albo brak dokumentów wykazujących poniesienie wydatków kwalifikowanych, albo dokumenty nierzetelne bądź sfalszowane.

Najbardziej złożone zestawy śladów powstają w przypadku oszustw polegających na **manipulowaniu kosztami kwalifikowalnymi**, a więc ich zawyżeniu bądź deklarowaniu kosztów poniesionych poza okresem kwalifikowalności. Łańcuch śladów w postaci dokumentów księgowych może wówczas przebiegać **inaczej od drogi przepływu pieniędzy**. W przypadku zawyżenia wydatków, pierwszym ogniwem od którego zaczyna się śledzenie przebiegu łańcucha, jest faktura wystawiona przez dostawcę. Beneficjent musi przedłożyć fakturę wraz z wnioskiem o płatność. Do faktury mogą być dołączone towarzyszące jej dokumenty, np. protokół zdawczo-odbiorczy. Drugim ogniwem w łańcuchu śladów jest faktura przechowywana przez dostawcę, dokumentująca zakup przez niego rzeczy sprzedanej beneficjentowi. Faktura ta pozwala ustalić rzeczywistego dostawcę (lub wykonawcę w przypadku usług), chyba że posłużono się więcej niż jednym podstawionym pośrednikiem. Wtedy podążanie tropem faktur trzeba kontynuować, do czasu dotarcia do nie-podstawionego dostawcy. Cena podana na fakturze prawdziwego dostawcy jest znacznie niższa (często kilkakrotnie) od ceny na fakturze podstawionego pośrednika. Oczywiście faktury rzeczywistego dostawcy nie ma, jeżeli wydatki na rzecz podmiotu podstawionego są fikcyjne.

W przypadku zawyżania wynagrodzeń w zмовie z pracownikami, w dokumentacji nie pozostaną żadne ślady – cała zostanie odpowiednio spreparowana. Nierzetelność dokumentacji płacowej w takich przypadkach jest z reguły niemożliwa do wykrycia w drodze analizy dokumentów – konieczne jest sięgnięcie do źródeł osobowych.

4.2.2.2. Obowiązkowa treść najważniejszych dokumentów księgowych

Podstawowym dowodem księgowym dokumentującym dokonanie transakcji w obrocie gospodarczym jest **faktura**³³. Minimalna treść faktury jest ściśle określona przepisami prawa. Należy zaznaczyć, że od 01 stycznia 2013 roku nie musi już zawierać słowa „faktura”. Nie ma znaczenia, jak zatytułowany został dany dokument. Jeżeli zawiera wymagane dane, to jest fakturą. W latach 2004 – 2013 wymogi formalne co do minimalnej zawartości faktur regulowały kolejne rozporządzenia Ministra Finansów:

- 1) z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, zasad wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług³⁴, uchylone z dniem 01 czerwca 2005 roku,

³³ Odpowiednikiem polskiej faktury jest ang. *invoice*, niem. *Rechnung*, fran. *facture*, wł. *fattura*, hiszp. *factura*, hol. *factuur*, czes. *faktura*.

³⁴ Dz. U. 2004 Nr 97, poz. 971.

- 2) z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług³⁵, utraciło moc z dniem 01 grudnia 2008 roku,
- 3) z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług³⁶, uchylone z dniem 01 kwietnia 2011 roku,
- 4) z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług³⁷, uchylone z dniem 01 stycznia 2014 roku.

Od dnia 01 stycznia 2014 roku, wymagania dotyczące treści faktur określone są w art. 106e Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁸ **zwanej dalej ustawą o VAT**. Oprócz informacji istotnych tylko dla celów podatkowych, faktura musi zawierać także szereg danych, mających podstawowe znaczenie dla wyjaśnienia przebiegu zdarzeń mogących mieć związek z wydudzeniem subsydiów. W szczególności są to:

- 1) data wystawienia,
- 2) kolejny numer nadany w ramach jednej lub więcej serii, który w sposób jednoznaczny identyfikuje fakturę,
- 3) imiona i nazwiska lub nazwy podatnika i nabywcy towarów lub usług oraz ich adresy,
- 4) numer, za pomocą którego podatnik jest zidentyfikowany na potrzeby podatku,
- 5) numer, za pomocą którego nabywca towarów lub usług jest identyfikowany na potrzeby podatku,
- 6) data dokonania lub zakończenia dostawy towarów lub wykonania usługi lub data otrzymania zapłaty, o ile taka data jest określona i różni się od daty wystawienia faktury,
- 7) nazwa (rodzaj) towaru lub usługi;
- 8) miara i ilość (liczba) dostarczonych towarów lub zakres wykonanych usług,
- 9) cena jednostkowa towaru lub usługi bez kwoty podatku (cena jednostkowa netto),
- 10) kwoty wszelkich opustów lub obniżek cen, o ile nie zostały one uwzględnione w cenie jednostkowej netto,
- 11) wartość dostarczonych towarów lub wykonanych usług, objętych transakcją, bez kwoty podatku (wartość sprzedaży netto),
- 12) kwota należności ogółem (art. 106 e ust. 1 pkt 1 – 11 i 15 ustawy o VAT).

Należy zwrócić uwagę, że **faktura nie musi być przez nikogo podpisana**. Obowiązek umieszczania na fakturze podpisu wystawcy został zniesiony w Polsce z dniem 01 maja 2004 roku w związku z wstąpieniem do Unii Europejskiej. Zakaz wymagania przez państwa członkowskie podpisywania faktur został wprowadzony Dyrektywą Rady 2001/115/WE z dnia

³⁵ Dz.U. 2005 Nr 95, poz. 798 z późn. zm.

³⁶ Dz.U. 2008 Nr 212, poz. 1337 z późn. zm.

³⁷ Dz. U. 2011 Nr 68, poz. 360 z późn. zm.

³⁸ T. j. Dz.U. 2011 Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.

20 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia, modernizacji i harmonizacji ustanowionych warunków fakturowania w zakresie podatku od wartości dodanej³⁹.

Istnieje możliwość wystawiania faktur uproszczonych gdy kwota należności ogółem nie przekracza kwoty 450 zł albo 100 euro (art. 106e ust. 5 pkt 3 ustawy o VAT). Faktura uproszczona może nie zawierać niektórych danych, w tym nazwy (albo imienia i nazwiska) oraz adresu nabywcy. Tego rodzaju faktury są jednak rzadko spotykane w obrocie, a biorąc pod uwagę ograniczenie ich stosowania do niskich kwot, raczej nie należy się ich spodziewać przy realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

Do końca roku 2013 działający w Polsce podatnicy zwolnieni z VAT zamiast faktur wystawiali **rachunki**. Wymagania prawne co do treści rachunków, określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach⁴⁰ były nieco inne niż w przypadku faktur, ale jedyną różnicą istotną z kryminalistycznego punktu widzenia był wymóg podpisania rachunku przez wystawcę. Od 1 stycznia 2014 roku **zlikwidowano rozróżnienie na faktury i rachunki**. Odtąd wszyscy podatnicy wystawiają faktury, przy czym jak już wspomniano wcześniej, nie ma znaczenia jak konkretny dokument zostanie nazwany, zatem dopuszczalne jest nadal nadawanie fakturom tytułu „rachunek”. Szczegółowe przepisy określające przypadki, w których faktury mogą zawierać mniej informacji niż tego wymaga ustawa o VAT, zawiera Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie wystawiania faktur⁴¹, zwane dalej **rozp. o fakturach**. W przypadku faktur dla czynności zwolnionych z podatku (odpowiednika dawnych rachunków), wystarczy aby zawierały:

- 1) datę wystawienia,
- 2) numer kolejny,
- 3) imiona i nazwiska lub nazwy podatnika i nabywcy towarów lub usług oraz ich adresy,
- 4) nazwę (rodzaj) towaru lub usługi,
- 5) miarę i ilość (liczbę) dostarczonych towarów lub zakres wykonanych usług,
- 6) cenę jednostkową towaru lub usługi,
- 7) kwotę należności ogółem,
- 8) wskazanie podstawy prawnej, zgodnie z którą podatnik stosuje zwolnienie od podatku (§ 3 ust. 1 rozp. o fakturach).

Podstawy prawnej zwolnienia od podatku nie muszą podawać podatnicy, których cała sprzedaż jest zwolniona z VAT (§ 3 ust. 3 rozp. o fakturach). Jak widać, faktury dla czynności zwolnionych z VAT także zawierają wszystkie dane istotne z punktu widzenia omawianego tematu.

Wymagania co do **treści faktur** są ujednolicone na poziomie całej Unii Europejskiej, aczkolwiek nie bezpośrednio, ale w postaci dyrektyw których implementację do krajowego systemu prawnego pozostawiono państwu członkowskiemu. Aktualnie obowiązuje Dyrektywa 2006/112/WE RADY z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁴², **zwana dalej dyrektywą VAT**. Artykuł 226 dyrektywy VAT zawiera katalog elementów które muszą się znaleźć w fakturze VAT, przy czym zastrzeżono, że państwa

³⁹ Dz. Urz. UE L 15 z dnia 17.01.2002 r., s. 24.

⁴⁰ Dz. U. 2005 Nr 165, poz. 1373 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. 2013, poz. 1485.

⁴² Dz. Urz. UE L 347 z dnia 11.12.2006 r., s. 1 z późn. zm.

członkowskie nie mogą już wymagać od podatników niczego więcej. Katalog ten został implementowany niemal dosłownie w cytowanym wcześniej art. 106e ustawy o VAT, zatem nie ma potrzeby przytaczać go ponownie.

Art. 232 dyrektywy VAT stanowi, że faktura może być wystawiona w formie elektronicznej, jeżeli jej odbiorca się na to godzi. Warunkiem stosowania faktury elektronicznej jest zapewnienie przez jej wystawcę „autentyczności pochodzenia, integralności treści i czytelności faktury”. Podatnik może zapewnić spełnienie tego warunku „za pomocą dowolnych kontroli biznesowych, które ustalają wiarygodną ścieżkę audytu między fakturą a dostawą towarów lub świadczeniem usług” (art. 233 ust. 1 dyrektywy VAT). Sposobem na zapewnienie autentyczności pochodzenia i integralności treści może, ale nie musi być „zaawansowany podpis elektroniczny” lub „elektroniczna wymiana danych (EDI) (...) w przypadku gdy porozumienie dotyczące takiej wymiany przewiduje stosowanie procedur gwarantujących autentyczność pochodzenia i integralność danych”(art. 233 ust. 2 dyrektywy VAT).

W Polsce obowiązywały w tym zakresie kolejno dwa rozporządzenia Ministra Finansów:

- 1) z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wystawiania oraz przysyłania faktur w formie elektronicznej, a także przechowywania oraz udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej tych faktur⁴³, które weszło w życie 04 sierpnia 2005 roku, a uchylone zostało uchylone z dniem 01 stycznia 2011 roku,
- 2) z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przysyłania faktur w formie elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej⁴⁴, obowiązujące od 01 stycznia 2011 roku.

Według pierwszego z nich, dopuszczalne było tylko wystawianie faktur opatrzonych bezpiecznym podpisem elektronicznym albo poprzez wymianę danych elektronicznych (EDI) zgodnie z umową w sprawie europejskiego modelu wymiany danych elektronicznych⁴⁵, co bardzo ograniczało ich praktyczne zastosowanie. Po upływie terminu na implementację dyrektywy o VAT, konieczne było dostosowanie do niej przepisów krajowych, czego dokonano wydając drugie z przywołanych rozporządzeń, w którym bezpieczny podpis elektroniczny i EDI są już tylko wymienione jako przykłady środków zapewniających autentyczność pochodzenia i integralność treści faktury.

Co do sposobów zapewnienia autentyczności i integralności faktury, w Polsce początkowo panowała dość znaczna dowolność poglądów organów podatkowych. Jednakże z czasem właściwe organy zaakceptowały możliwość umieszczania faktur w formacie .pdf na platformie internetowej, do której dostęp poprzedzony jest logowaniem się na stronę (przy pomocy unikalnego loginu i hasła)⁴⁶. Uznają również za dopuszczalne wysyłanie faktur w formacie .pdf pocztą elektroniczną⁴⁷. Co ważne, zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 7 marca 2012 roku, sygn. akt I FSK 875/11⁴⁸ faktura przesłana za pomocą poczty elektronicznej, niebędąca fakturą

⁴³ Dz.U. 2005 Nr 133, poz. 1119.

⁴⁴ Dz. U. 2010 Nr 249, poz. 1661.

⁴⁵ Umowa w sprawie europejskiego modelu EDI została opisana w art. 1 zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 19 października 1994 r. nr 1994/820/WE odnoszącego się do aspektów prawnych elektronicznej wymiany danych (Dz. Urz. UE L 338 z 28.12.1994).

⁴⁶ Por. interpretacja indywidualna wydana w imieniu Ministra Finansów przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 30 listopada 2011 r., IPPP1/443-1450/11-5/Igo, LEX nr 125465

⁴⁷ Por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 3248/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 248/11, opubl. LEX nr 785973.

⁴⁸ Opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

elektroniczną, którą odbiorca faktury następnie drukuje i przechowuje w formie papierowej, jest dopuszczalna i stanowi podstawę do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony, jest zatem prawidłową fakturę papierową.

Istotne znaczenie ma też pogląd sformułowany w wyroku NSA z dnia 3 listopada 2009 roku, sygn. akt I FSK 1169/08⁴⁹, w którym sąd orzekł, że nie ma przepisów zabraniających przechowywania kopii faktur w formie elektronicznej, a stawianie takiego wymogu bez jednoznacznej podstawy prawnej naruszałoby zasadę proporcjonalności. Zatem podatnik nie musi przechowywać oryginału „papierowej” faktury. Może ją zeskanować i przechowywać w postaci elektronicznej.

Znaczna **część faktur istnieje zatem wyłącznie w postaci elektronicznej**. Z punktu widzenia organów ścigania stanowi to poważne ułatwienie, gdyż eliminuje uciążliwości organizacyjne i techniczne związane z ich przewożeniem i przechowywaniem – faktury elektroniczne wystarczy po prostu skopiować, oczywiście z zachowaniem rygorów technicznych wymaganych przy zabezpieczeniu śladów informatycznych.

Oprócz dokumentów źródłowych (dowodów księgowych), nośnikiem śladów są też ewidencje prowadzone dla celów podatkowych i księgi rachunkowe, w których treść tychże dokumentów musi zostać odnotowana. Ślady w księgach mają jednak charakter wtórny, stanowią tylko przekrojowe odzwierciedlenie treści dokumentów pierwotnych, a i to jedynie pod warunkiem, że księgi prowadzone są prawidłowo. W przypadku podmiotów zobowiązanych do prowadzenia pełnej rachunkowości, wadą ksiąg rachunkowych jest ich skomplikowana struktura, utrudniająca niefachowcom odnalezienie i zrozumienie informacji.

Według ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁵⁰, **zwanej dalej u. rach.**, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald. Ułatwieniem jest ewidencjonowanie wydatków ponoszonych przez beneficjenta w ramach projektu na **wyodrębnionych kontach księgowych**, lub nadawanie wszystkim operacjom dotyczącym projektu specjalnego kodu księgowego. Obowiązek taki nakłada art. 125 ust.4 lit. b rozp. 1303/2013. Poprzednio analogiczny wymóg wynikał z art. 60 lit. d rozp. 1083/2006.

W związku z tym, beneficjent prowadzący pełną księgowość, po podpisaniu umowy musi utworzyć na potrzeby projektu odpowiednie konta księgowe, to jest najczęściej:

- 1) konta rachunków bankowych oddzielnie dla rozliczeń zaliczkowych i refundacyjnych,
- 2) kasa projektu – w przypadku płatności gotówkowych,
- 3) konto kosztowe, albo w kosztach rodzajowych albo w kosztach w układzie kalkulacyjnym, do którego otwierane są konta analityczne zgodne z kategoriami zawartymi w budżecie projektu,
- 4) konto przychodów uzyskanych przy realizacji projektu, o ile faktycznie występują,
- 5) konta rozrachunków z dostawcami i rozrachunków z tytułu wynagrodzeń związanych z projektem,
- 6) konto podatku VAT, w przypadku gdy podlega on odliczeniu⁵¹.

⁴⁹ Opubl. LEX nr 695259.

⁵⁰ Dz. U. 1994, Nr 121, poz. 591, t. j. Dz.U. 2013 poz. 330 z późn. zm.

⁵¹ G. Suski-Borek, *Metody prowadzenia ewidencji wydatków projektów unijnych*, 26.10.2011, http://www.podatki.biz/artykuly/23_15628.htm, [dostęp 16.05.2015]

Natomiast jeżeli beneficjent nie prowadzi pełnej księgowości, warunek zapewnienia wyodrębnionej ewidencji dla projektu może być spełniony przez comiesięczne sporządzanie „Kumulatywnego zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione wydatki dotyczące projektu”. Zestawienie to opiera się na wzorze załącznika do wniosku o płatność, zatytułowanego zwykle „Zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte wnioskiem”⁵².

W przypadku zdarzeń dotyczących wyłudzenia środków unijnych, ślady mogące się znajdować w księgach rachunkowych mają raczej znaczenie pomocnicze. Sięgać do nich trzeba wtedy, kiedy nie można uzyskać dokumentów źródłowych, albo kiedy liczba dokumentów źródłowych jest tak duża, że bezpośrednio zapoznawanie się z ich treścią byłoby nieefektywne.

4.2.3. Ślady w innych dokumentach

4.2.3.1. Obowiązkowa treść listów CMR

Jeżeli towary kupowane w ramach projektu przywożone są z innych państw transportem samochodowym, dokumentem towarzyszącym ich dostawie musi być list przewozowy CMR. Formę i obowiązkową treść tego listu oraz podmioty zobowiązane do jego wystawiania reguluje *Konwencja o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR)*, sporządzona w Genewie dnia 19 maja 1956 roku⁵³, **zwana dalej konwencją CMR**. Konwencja nie dotyczy przewozu kolejowego, morskiego ani lotniczego, ale te rodzaje transportu w omawianych przypadkach występują raczej wyjątkowo – w żadnej z badanych spraw nie spotkano takiego przypadku.

List przewozowy wystawia się w trzech oryginalnych egzemplarzach, podpisanych przez nadawcę i przez przewoźnika. Podpisy mogą być wydrukowane lub zastąpione przez stemple nadawcy i przewoźnika, jeżeli pozwala na to ustawodawstwo kraju, w którym wystawiono list przewozowy. Pierwszy egzemplarz listu otrzymuje nadawca, drugi towarzyszy przesyłce, a trzeci zatrzymuje przewoźnik (art. 5 ust. 1 konwencji CMR). Jeżeli przeznaczony do przewozu towar ma być ładowany na różne pojazdy, zarówno nadawca jak przewoźnik ma prawo wymagać wystawienia tylu listów przewozowych, ile pojazdów trzeba użyć. Ponadto jeżeli przewożone są różne rodzaje towarów, albo oddzielne partie tego samego towaru, nadawca i przewoźnik mogą wymagać wystawienia tylu listów przewozowych, ile jest rodzajów lub partii towarów (art. 5 ust. 1 konwencji CMR). Po przybyciu towaru do miejsca przewidzianego do jego wyładowania, przewoźnik wydaje odbiorcy, za pokwitowaniem, egzemplarz listu towarzyszący przesyłce (art. 19 konwencji CMR).

List przewozowy CMR powinien zawierać następujące dane:

- 1) miejsce i datę wystawienia,
- 2) nazwisko lub nazwę i adres nadawcy,
- 3) nazwisko lub nazwę i adres przewoźnika,
- 4) miejsce i datę przyjęcia towaru do przewozu oraz przewidziane miejsce jego wydania,
- 5) nazwisko lub nazwę i adres odbiorcy,
- 6) powszechnie używane określenie rodzaju towaru oraz sposobu opakowania, a dla towarów niebezpiecznych ich ogólnie uznane określenie,

⁵² Tamże.

⁵³ Dz. U. 1962 Nr 49, poz. 238; sprostowanie Dz. U. 1995 Nr 69, poz. 352.

- 7) liczbę sztuk, ich cechy i numery,
- 8) wagę brutto lub inaczej wyrażoną ilość towaru;
- 9) koszty związane z przewozem (przewoźne, koszty dodatkowe, należności celne i inne koszty powstałe od chwili zawarcia umowy do chwili dostawy);
- 10) instrukcje niezbędne do załatwienia formalności celnych i innych;
- 11) oświadczenie, że przewóz, bez względu na jakąkolwiek przeciwną klauzulę, podlega przepisom konwencji CMR (art. 6 ust. 1 Konwencji CMR).

W razie potrzeby, list przewozowy może zawierać poza tym:

- 1) zakaz przeładunku,
- 2) koszty, jakie nadawca przyjmuje na siebie,
- 3) kwotę zaliczenia do pobrania przy wydaniu towaru,
- 4) zadeklarowaną wartość towaru i sumę przedstawiającą interes specjalny w jego dostawie,
- 5) instrukcje nadawcy dla przewoźnika dotyczące ubezpieczenia przesyłki,
- 6) umówiony termin, w jakim ma być wykonany przewóz,
- 7) wykaz dokumentów wręczonych przewoźnikowi (art. 6 ust. 2 konwencji CMR).

Ponadto, strony umowy przewozu mogą wносить do listu przewozowego wszelkie inne dane, jakie uznają za potrzebne (art. 6 ust. 3 konwencji CMR).

Jak wynika z powyższego, prawidłowo wypełniony list przewozowy dostarcza bardzo wielu informacji, pozwalających ustalić datę dostawy i pochodzenie towaru. Ma to doniosłe znaczenie w przypadku oszustw z udziałem podstawionych pośredników. Jeżeli towar przywożony jest z zagranicy, rzetelny CMR z reguły pozwoli ujawnić rzeczywistego dostawcę. Jednakże trzeba pamiętać, że w przypadku oszustw, listy CMR przedkładane przez beneficjenta są podrobione lub nierzetelne⁵⁴, gdyż w przeciwnym razie przestępstwo byłoby zbyt łatwe do odkrycia. Odnalezienie autentycznego i rzetelnego listu przewozowego możliwe jest zatem jedynie w wyniku przeszukania przeprowadzonego u beneficjenta, oczywiście pod warunkiem, że nie został zniszczony.

4.2.3.2. Korespondencja, zapiski i notatki

Spośród dokumentów sporządzanych wyłącznie dla celów prywatnych, istotne ślady zawierać może zwłaszcza **korespondencja sprawcy** i osób z nim współdziałających, a czasem także nieświadomych pomocników, np. pracowników beneficjenta. W obecnych realiach nieoficjalna korespondencja odbywa się prawie wyłącznie w postaci elektronicznej, za pomocą e-maili, wiadomości sms lub komunikatorów internetowych, zarówno samodzielnych (np. Gadu-Gadu) jak i wbudowanych w portale społecznościowe (np. Facebook). W związku z tym należy jej poszukiwać na twardych dyskach komputerów używanych przez osoby występujące w sprawie i w pamięci ich telefonów komórkowych.

Przykład 65: *Na twardym dysku komputera używanego w siedzibie beneficjenta znaleziono mail od księgowej do jednej z osób biorących udział w operacji zawyżenia ceny kupowanych w ramach projektu urządzeń, do którego załączony był plik w formacie .xls zawierający kwoty uzgodnione do zapłaty i kwoty zafakturowane*

⁵⁴ Możliwe są obydwa przypadki. Jeżeli podstawiony pośrednik wystawia list CMR na przewóz towaru, którego w rzeczywistości nie zleca, to nie podrabia dokumentu. Kontrowersyjne jest zakwalifikowanie takiego czynu jako poświadczenia nieprawdy. Natomiast niewątpliwie taki list przewozowy jest dokumentem nierzetelnym.

– *te drugie oczywiście wyższe*. [SO we Wrocławiu, sygn. akt III K 352/13]

Najtrudniej jest uzyskać dostęp do treści przesyłanych przez komunikatory wbudowane w portale internetowe, jako że najczęściej są one zapisywane na serwerach znajdujących się w innych państwach, toteż ich ewentualne odczytanie i skopiowanie dla celów procesowych, wymaga skierowania wniosku o udzielenie pomocy prawnej.

Na twardych dyskach komputerów, a także na innych nośnikach elektronicznych, zwłaszcza dyskach przenośnych i pamięciach typu flash (pendrive-ach) zapisane mogą być również **projekty i robocze wersje** rozmaitych dokumentów, sporządzanych w toku ubiegania się o dofinansowanie i realizowania projektu. W szczególności, mogą się wśród nich znajdować pliki graficzne, które posłużyły do dokonania fałszerstwa. Wprawdzie ostrożni sprawcy wymazują takie materiały po ich wykorzystaniu, ale nie można z góry wykluczać, że sprawca pozostawił je na wypadek ewentualnego użycia w przyszłości, albo dokonał tylko ich skasowania, bez nadpisywania miejsca na dysku. W tym drugim przypadku niemal zawsze możliwe jest odzyskanie danych.

Dane przechowywane na nośnikach elektronicznych bywają niekiedy **zaszyfrowane**. Możliwość złamania szyfru jest uzależniona od użytego programu szyfrującego i długości klucza. W przypadku nowoczesnych programów, z których wiele dostępnych jest za darmo, przy obecnym stanie techniki szansa na odszyfrowanie zabezpieczonych danych jest nikła, chyba że do szyfrowania użyto wyjątkowo słabego klucza, podatnego na ataki kryptoanalityczne⁵⁵. Z drugiej strony, niektóre z popularnych programów szyfrujących, w tym te wbudowane w starsze wersje pakietów biurowych⁵⁶, oparte są na przestarzałych algorytmach, które nie stanowią żadnego zabezpieczenia przed kryptoanalizą. Mniej zorientowani użytkownicy mogą używać programów zapewniających tylko iluzoryczną ochronę, nie należy zatem z góry przekreślać szansy na uzyskanie dostępu do zaszyfrowanych danych. W zbadanych sprawach odnotowano przypadek złamania szyfru.

Przykład 66: *W jednej ze spraw dotyczących zawyżenia kosztów kwalifikowalnych zabezpieczono zawartość twardych dysków używanych w biurach beneficjenta, w tym sześć zaszyfrowanych plików. Pięć z nich zdołano rozszyfrować, przelamując hasło, które brzmiało „szuja”. Należy zwrócić uwagę że było to łatwe hasło, podatne na atak słownikowy.* [SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08]

Ważne ślady, a także informacje o innych śladach, można znaleźć w należących do sprawców **notatnikach i kalendarzach**. Wiele osób ma zwyczaj notować w nich ważne informacje i sprawy do załatwienia. Wprawdzie takie odręczne notatki są zwykle skrótowe i nieczytelne, ale niekiedy dostarczają unikalnych informacji o zdarzeniu, niemożliwych do zdobycia inną drogą. W badanych sprawach wystąpił przypadek ujawnienia ważnych śladów oszustwa w podręcznych notatkach sprawców.

Przykład 67: *W wyniku przeszukania przeprowadzonego w miejscu zamieszkania podejrzanych, znaleziono wpisaną w kalendarzu listę wszystkich przelewów od*

⁵⁵ Każdy szyfr, z wyjątkiem szyfru używającego hasła jednorazowego o długości równej długości szyfrowanej wiadomości można złamać metodą pełnego przeglądu. Jednakże w przypadku zaawansowanych szyfrów będących obecnie w powszechnym użyciu, przy zastosowaniu komputerów o dostępnej w dzisiejszych czasach mocy obliczeniowej, przeprowadzenie pełnego przeglądu zajęłoby miliony lat. Zmianę jakościową mogłoby przynieść dopiero skonstruowanie skutecznego komputera kwantowego. Więcej na ten temat por. M. Karbowski. *Podstawy kryptografii*. Wyd. II. Helion 2008, s. 83-92, 128-130.

⁵⁶ Przykładowo w pakiecie Microsoft Office silne algorytmy stosowane są dopiero od wersji Office 2007, por. Office Document Cryptography Structure, <https://msdn.microsoft.com/en-us/library/cc313071.aspx> (dostęp 22.05.2015)

beneficjenta na rzecz podmiotu podstawionego, a także wydruk komputerowy w formie tabeli, z naniesionymi odręcznymi dopiskami, zawierającej zestawienie maszyn kupowanych w ramach projektu, ich rzeczywistych cen i cen podawanych we wniosku o płatność [SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12].

4.3. Dokumenty sfalszowane, poświadczające nieprawdę i nierzetelne

Do tej pory mowa była o dokumentach, bez rozróżnienia czy chodzi o dokumenty autentyczne i wiarygodne, czy też nie. Trzeba jednak brać pod uwagę, że nie wszystkim dokumentom można dawać wiarę. Dokumenty mogą zostać sfalszowane, zaś treść autentycznych dokumentów może być niezgodna z prawdą. Do informacji zwartych w dokumentach nie należy podchodzić bezkrytycznie. Jednocześnie zaś, każdy podrobiony, poświadczający nieprawdę czy nierzetelny dokument ujawniony w sprawie, jest śladem wskazującym na popełnienie oszustwa.

4.3.1. Dokumenty sfalszowane

Ślady podrobienia bądź przerobienia dokumentu mogą być różne, w zależności od techniki zastosowanej przez fałszerza i jego umiejętności. Należy pamiętać, że w omawianych sprawach fałszowane są dokumenty pozbawione zabezpieczeń technicznych. Ich jedynym zabezpieczeniem jest podpis i ewentualnie odcisk pieczęci, aczkolwiek w przypadku niepodpisanych faktur brak nawet takich „zabezpieczeń”. Badanie autentyczności podpisów i odcisków stempli to klasyczne zagadnienie z zakresu techniki kryminalistycznej, któremu poświęcono bardzo bogatą literaturę, toteż w niniejszej pracy zostało pominięte.

Jednakże ślady fałszerstwa może zawierać nie tylko podpis czy odcisk pieczęci umieszczony na dokumencie, ale także treść dokumentu i jego forma graficzna. Według przewodnika opracowanego na zlecenie OLAF przez grupę ekspertów z państw członkowskich, podejrzenia powinny wzbudzić dokumenty odbiegające od powszechnie stosowanych wzorów. Badając **formę dokumentów** należy zwrócić uwagę na:

- 1) faktury i pisma bez logo firmy,
- 2) faktury drukowane na innym papierze niż pozostałe,
- 3) widoczne różnice w rodzaju, rozmiarze, ostrości i kolorze czcionki w tym samym dokumencie,
- 4) wymazane albo wykreślone dane,
- 5) ręcznie wpisane kwoty,
- 6) brak lub nadmiar liter, brak ciągłości w linii tekstu,
- 7) nienormalnie ostre krawędzie oficjalnych pieczęci lub ich nietypowy kolor, wskazujący na wykorzystanie drukarki komputerowej,
- 8) identyczne podpisy tej samej osoby na różnych dokumentach, sugerujące możliwość ich podrobienia w formie wydruku komputerowego,
- 9) liczne podpisy nakreślone w podobnym stylu albo tym samym narzędziem piszącym na dokumentach pochodzących z różnych okresów czasu,
- 10) identyczne położenie względem siebie odcisku pieczęci i odręcznego podpisu w całym zestawie dokumentów, sugerujące podrobienie podpisu za pomocą wydruku⁵⁷.

⁵⁷ *Detection of forged documents in the field of structural actions. A practical guide for managing authorities elaborated by a group of Member States' experts coordinated by OLAF's unit D2- Fraud Prevention, pkt 2.1., s. 13.*

Z kolei w **treści dokumentów**, podejrzenia powinny wzbudzić:

- 1) niezwykle daty, kwoty, notatki, obliczenia lub numery telefonów,
- 2) błąd obliczeniowy w fakturze lub dowodzie zapłaty generowanym przez komputer, np. łączna kwota nie zgadza się z sumą częściowych kwot transakcji,
- 3) brak obligatoryjnego elementu faktury: daty, numeru identyfikacji podatkowej, numeru faktury,
- 4) brak danych kontaktowych firm lub osób, takich jak numer telefonu,
- 5) brak numerów seryjnych na fakturach i dowodach dostawy dla towarów, które są zazwyczaj oznaczone numerami seryjnymi (elektronika, linie produkcyjne, itp.),
- 6) niejasny opis towarów lub usług,
- 7) numery rachunków bankowych niezgodne z stosowanymi standardami, np. zbyt mało cyfr⁵⁸.

Za narażone na fałszerstwa uznano w szczególności:

- 1) umowy,
- 2) dokumenty tożsamości,
- 3) Curriculum Vitae,
- 4) gwarancje bankowe,
- 5) bilanse,
- 6) faktury (papierowe i elektroniczne),
- 7) ewidencje czasu pracy,
- 8) listy obecności,
- 9) zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne⁵⁹.

Z kolei według K. Wiciaka, do dokumentów narażonych na fałszerstwo w związku z ubieganiem się o dofinansowanie z funduszy unijnych zaliczane są:

- 1) zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej (obecnie – Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej),
- 2) odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego,
- 3) zaświadczenia o nadaniu numeru REGON,
- 4) zaświadczenia o nadaniu numeru NIP,
- 5) zaświadczenia o niezaleganiu w uiszczeniu podatków,
- 6) zaświadczenia z ZUS o niezaleganiu z opłatą składek na ubezpieczenie,
- 7) koncesje i zezwolenia,
- 8) umowy sprzedaży,
- 9) informacje o certyfikatach,
- 10) dokumenty założycielskie poszczególnych podmiotów,

⁵⁸ *Detection of forged documents...* pkt 2.2., s. 13-14.

⁵⁹ Tamże, pkt 1.1. s. 9, pkt. 3.1., s. 16.

- 11) protokoły z etapów wykonywanego przedsięwzięcia,
- 12) protokół odbioru wykonanego przedsięwzięcia⁶⁰.

Odnośząc się do powyższego wyliczenia należy dodać, że obecnie Centralna Ewidencja i Informacja Działalności Gospodarczej (CEIDG) jest ogólnie dostępna przez Internet, a zaświadczenia o wpisie do niej nie są już wydawane. Zamiast tego można pobrać wydruk treści wpisu. Ewentualne fałszerstwo takiego wydruku jest zatem bardzo łatwe do wykrycia – wystarczy porównać go z danymi dostępnymi w serwisie internetowym. Odnosi się to również do Krajowego Rejestru Sądowego, który także dostępny jest w sieci.

W zbadanym materiale **posłużenie się podrobionym dokumentem występowało rzadko**, łącznie w zaledwie w dziesięciu sprawach, co stanowi 7% spraw przebadanych. Podrobione zostały dokumenty następujących rodzajów:

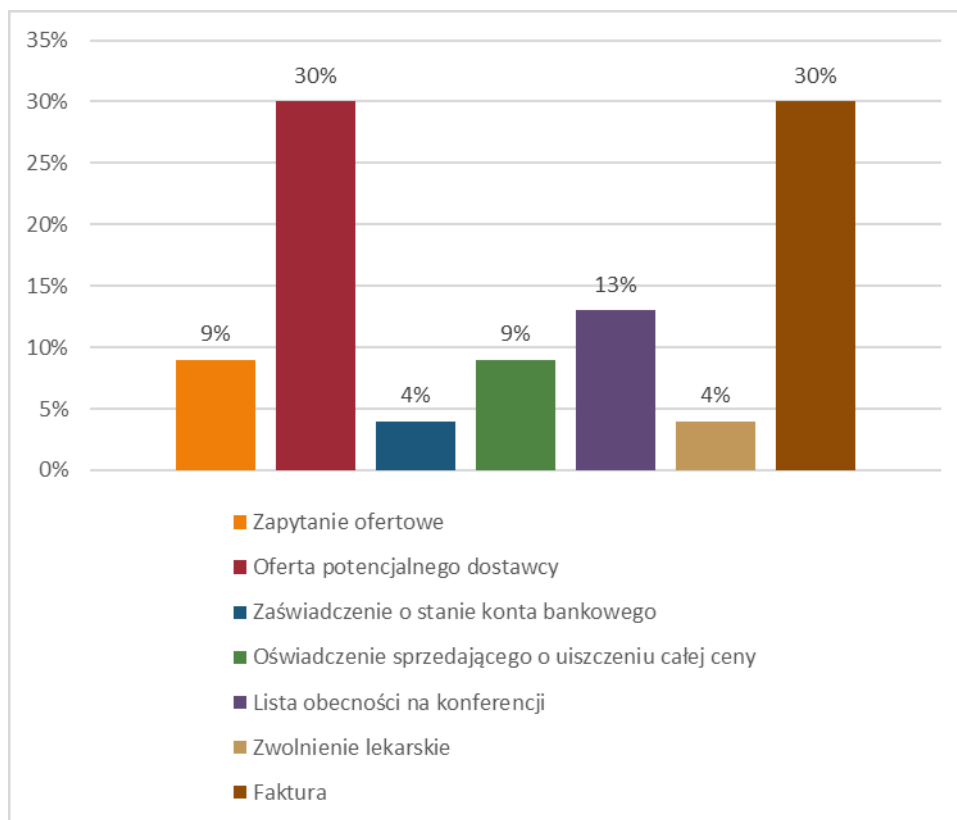
- 1) zapytania ofertowe,
- 2) oferty potencjalnych dostawców,
- 3) zaświadczenie o stanie konta bankowego,
- 4) oświadczenie sprzedającego (dostawcy) o uiszczeniu całej ceny (otrzymaniu pełnej zapłaty za dostawę),
- 5) listy obecności na konferencji,
- 6) zwolnienie lekarskie,
- 7) faktury.

Ponadto, we wszystkich przypadkach oszustwa polegającego na podszywaniu się pod zmarłego rolnika, których w zbadanych sprawach było siedem, oraz w jedynym przypadku podszycia się pod osobę żyjącą, podrobione zostały podpisy pod wnioskami o przyznanie płatności. Przypadki te pominięto w tab. 4.2. i na wyk. 4.1. gdyż stanowią specyficzną, izolowaną grupę, pod względem schematu działania nie mającą cech wspólnych z pozostałymi.

Tab. 4.2. Rodzaje dokumentów podrobionych w zbadanych sprawach

L.p.	Rodzaj dokumentu	Sprawy w których posłużono się podrobionymi dokumentami		Podrobione dokumenty	
		Liczba spraw	%	Liczba sztuk	%
1	Zapytanie ofertowe	2	20%	2	9%
2	Oferta potencjalnego dostawcy	2	29%	7	30%
3	Zaświadczenie o stanie konta bankowego	1	10%	1	4%
4	Oświadczenie sprzedającego o uiszczeniu całej ceny	2	20%	2	9%
5	Lista obecności na konferencji	1	10%	3	13%
6	Zwolnienie lekarskie	1	10%	1	4%
7	Faktura	1	10%	7	30%
8	Razem	10	100%	23	100%

⁶⁰ K. Wiciak, *op. cit.*, s. 98.



Wykr. 4.1. Rodzaje dokumentów podrobionych w zbadanych sprawach

W przypadku zapytań ofertowych i ofert, podrabiano zarówno dokumenty w formie papierowej jak i wydruki wiadomości e-mail zawierających ofertę.

Jak wynika z tab. 4.2. rodzaje podrabianych dokumentów były zróżnicowane i żaden z nich nie występuje wyraźnie częściej od innych. Można jedynie wskazać, że większość związana jest z wykazaniem wysokości wydatków kwalifikowalnych – faktury, oferty, zapytania ofertowe. Nieliczna populacja spraw w których nastąpiło posłużenie się podrobionym dokumentem nie pozwala na wyciąganie dalej idących wniosków.

Dokumentami **przerobionymi** posłużono się tylko w dwóch spośród zbadanych spraw. W jednym przypadku chodziło o przerobienie dat wystawienia na fakturach, w drugim o przerobienie na zgłoszeniu robót budowlanych daty wpływu tego zgłoszenia do starostwa.

4.3.2. Dokumenty poświadczające nieprawdę i nierzetelne

Rozróżnienie na dokumenty poświadczające nieprawdę i nierzetelne, doniosłe dla kwalifikacji prawnej, z kryminalistycznego punktu widzenia nie ma większego znaczenia. W obydwu przypadkach chodzi o dokumenty autentyczne, których treść rozmija się z prawdą, albo co najmniej nie zawiera całej prawdy.

Poświadczenie nieprawdy to przestępstwo z art. 271 § 1 kk. Poświadczającym nieprawdę jest autentyczny dokument wystawiony przez funkcjonariusza publicznego lub inną uprawnioną osobę, którego treść potwierdza zaistnienie mających znaczenie prawne okoliczności które nie miały miejsca, albo te okoliczności przeinacza, względnie zataja ich zaistnienie⁶¹.

Nierzetelność dokumentu to pojęcie występujące się w art. 297 § 1 kk. Nierzetelnym jest autentyczny dokument, którego treść zawiera informacje nieprawdziwe lub niepełne, lub ujęte w

⁶¹ Por. M. Mozgawa (red.) *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*. 2 Wydanie. Wolters Kluwer Polska 2007, s. 530.

taki sposób, że może sugerować stan rzeczy niezgodny z rzeczywistością⁶². W szczególności dokumentem nierzetelnym jest każdy dokument poświadczający nieprawdę, ale praktyczne znaczenie ma przede wszystkim nierzetelność dokumentów którym nie można przypisać poświadczenia nieprawdy, jako że niczego nie poświadczają, np. umów. Dlatego nierzetelnymi są dokumenty wytworzone w celu upozorowania różnych zdarzeń, w tym zwłaszcza rzekomych transakcji gospodarczych.

Rozróżnienie pomiędzy dokumentem poświadczającym nieprawdę a nierzetelnym w praktyce nastrocza wiele trudności, a orzecznictwo dalekie jest od jednolitości. Ponieważ jest to zagadnienie ściśle prawne, a niniejsza praca koncentruje się na aspektach kryminalistycznych, porzeczanie na wyliczeniu zaobserwowanych rozbieżności.

W zbadanym materiale wystąpiło kilka kategorii dokumentów, które w jednych sprawach traktowane były jako poświadczające nieprawdę, a w innych jako „zaledwie” nierzetelne. Były to:

- 1) faktury,
- 2) protokoły zdawczo-odbiorcze,
- 3) pokwitowania odbioru gotówki (druki KW).

Ponadto – co zdumiewające – za poświadczające nieprawdę uznano w jednej ze spraw oferty od potencjalnych dostawców. Jako nierzetelne zakwalifikowano natomiast:

- 1) pisemne oświadczenie o niezaleganiu przez wnioskodawcę z podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,
- 2) list CMR,
- 3) polecenia wyjazdów służbowych,
- 4) rozliczenia miesięcznych przejazdów samochodem,
- 5) listy płac.

Powyższe wyliczenia wskazują, że kwalifikacja prawna poszczególnych stanów faktycznych jest dość przypadkowa. Szczególnie dużo wątpliwości dotyczy faktur, na temat których istnieje bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego. W świetle dominującej w ostatnich latach linii orzecznictwa, faktura może być dokumentem poświadczającym nieprawdę⁶³. Zastrzec jednak trzeba, że ewentualne poświadczenie nieprawdy może dotyczyć tylko tych informacji, których umieszczenie na fakturze jest obowiązkowe⁶⁴. Niezgodność z faktami dodatkowych danych wpisanych przez wystawcę faktury nie grozi odpowiedzialnością karną.

Ślady **niezgodności z prawdą** bądź innej **nierzetelności** dokumentów zawarte są w ich treści. Ujawnić można je na ogół jedynie przez konfrontację z innymi śladami, ale nawet nie mając informacji z innych źródeł, często da się wytypować dokumenty podejrzane. Według ekspertów działających na zlecenie OLAF, podejrzenie powinny wzbudzić zwłaszcza następujące

⁶² O. Górniok, [w:] O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S. M. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Kodeks karny*, t. II, *Komentarz do artykułów 117-363*, Gdańsk 2005, s. 443; R. Zawłocki [w:] A. Wąsek (red.) *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, Warszawa 2005, s. 1177.

⁶³ Postanowienie SN z dnia 25.02.2014, sygn. akt IV KK 426/13, opubl. LEX nr 1441283; uchwała 7 sędziów SN z dnia 24.01.2013 r. sygn. akt I KZP 21/12, opubl. OSNKW 2013, nr 2, poz. 14; wyrok SN z dnia 20.01.2004, sygn. akt IV KK 183/03, opubl. LEX nr 83757; uchwała 7 sędziów SN z dnia 30.09.2003 r. sygn. akt I KZP 22/03, opubl. OSNKW 2003, nr 9-10, poz. 75.

⁶⁴ W. Zontek, *Co jest prawdą na fakturze? Rozważania o koniecznej i niekoniecznej treści faktury VAT w perspektywie odpowiedzialności z art. 271 k.k.*, Palestra 2016, nr 7-8, s. 83.

okoliczności:

- 1) adres dostawcy taki sam jak adres zamawiającego,
- 2) adres dostawcy lub beneficjenta w podmiocie dostarczającym domicylu (wirtualnym biurze),
- 3) niezwykła liczba płatności dla jednego odbiorcy lub do odbiorców mających ten sam adres,
- 4) faktury i rachunki wystawione przez podmioty nie zarejestrowane w ewidencji działalności gospodarczej lub innych właściwych rejestrach,
- 5) dane zawarte w dokumencie widocznie różniące się od danych w podobnym dokumencie wydanym przez ten sam organ,
- 6) faktury wystawione przez nowo utworzoną spółkę,
- 7) niespójność pomiędzy datami faktur wystawianych przez ten sam podmiot i ich numerami, np. faktura nr 152 wystawiona 25 marca 2012 roku, a faktura nr 103 wystawiona 30 lipca 2012 roku,
- 8) faktury nie pasujące do oferty pod względem ceny, jakości i ilości, typu produktu lub opis produktu albo usługi,
- 9) dokument podpisany w imieniu spółki przez osobę, która nie figuruje we właściwym rejestrze jako osoba umocowana do działania w jej imieniu,
- 10) niespójność między informacjami umieszczonych na stronie internetowej podmiotu i wystawioną fakturą: np. działalność jednostki nie pasuje do fakturowanych towarów lub usług⁶⁵.

Nie można zapominać, że do wprowadzenia w błąd mogą także posłużyć całkowicie rzetelne dokumenty, jeżeli sprawca przedstawi je w niewłaściwym kontekście.

4.4. Ślady na maszynach

4.4.1. Ślady zużycia maszyn

W przypadku deklarowania używanych urządzeń jako nowe, pośrednim śladem oszustwa są oznaki ich zużycia. Rozróżnia się zużywanie mechaniczne, korozyjne i korozyjno-mechaniczne⁶⁶. Zużycie może mieć postać:

- 4) skutków korozji i erozji,
- 5) zmęczeniowych pęknięć lub odkształceń części,
- 6) zużycia części na skutek tarcia (zużycia ściernego).

Ten ostatni rodzaj jest najpowszechniejszy, jako niemożliwy do uniknięcia – maszyna używana w dobrych warunkach może przez lata nie ulec korozji, zaś uszkodzenia zmęczeniowe dotyczą w zasadzie sytuacji awaryjnych, gdyż mechanizmy projektowane są z dużym zapasem zmęczeniowym, natomiast zawsze następuje **zużycie części ruchomych** na skutek procesu

⁶⁵ *Detection of forged documents...*, pkt 2.3. – 2.4., s. 14-15. Dokument wymienia także kilka innych „czerwonych flag”, których nie zacytowano, gdyż wydają się chybione, np. adres e-mail firmy wystawiającej faktury na serwerze internetowym położonym w innym państwie. We współczesnych realiach taka sytuacja nie odbiega od normy.

⁶⁶ S. Legutko, *Podstawy eksploatacji maszyn i urządzeń*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne S.A. Warszawa 2004, s. 19.

tarcia. Jak wiadomo, tarcie może być toczne lub ślizgowe, przy czym przy tarcu ślizgowym opór jest znacznie większy. Zużycie spowodowane tarcem ślizgowym pojawia się zatem szybciej niż tocznym. Ponadto, powierzchnie trące elementów obrotowych, np. osadzonych w łożysku kulkowym, są często niewidoczne bez ich wymontowania z maszyny. Dlatego łatwiejsze do ujawnienia są z reguły oznaki zużycia spowodowanego tarcem ślizgowym, ale nie w każdym urządzeniu znajdują się elementy poruszające się ruchem posuwisto-zwrotnym, natomiast elementy obrotowe są w prawie każdej maszynie.

Tarcie suche, występujące np. w przegubach gąsienic pojazdów gąsienicowych lub podczas tarcia łyżki koparki o podłoże, pozostawia na ścieranej powierzchni ślady podobne do szlifowania zgrubnego – powierzchnia jest czysta, bez śladów szczypania czy głębokiego wyrwania⁶⁷.

Zużywanie przez szczypanie tarciove (szczypanie I rodzaju) występuje przy niewielkich prędkościach względnych, dużych naciskach i zbyt ubogim smarowaniu. Polega na szczypaniu się obu powierzchni trących i ich niszczeniu w wyniku odrywania cząstek metalu. Jego śladem jest zwiększenie chropowatości i powstanie głębokich wyrw w powierzchniach elementów trących⁶⁸.

Zużywanie przez zrastanie tarciove (szczypanie II rodzaju) występuje przy tarcu ślizgowym o dużym nacisku i dużej prędkości względnej. Wywołane jest powstającą przy takim tarcu wysoką temperaturą – nagraniem strefy tarcia do temperatury zmiękania metalu. Powierzchnia tarcia zostaje wyraźnie i głęboko odkształcona. Staje się bardzo chropowata, ma kolor srebrny lub ciemnoniebieski⁶⁹. Takie zużycie uniemożliwia dalszą pracę mechanizmu, toteż jego ewentualne ujawnienie wskazuje na niesprawność maszyny.

Podczas tarcia, zarówno ślizgowego jak tocznego, następuje też proces utleniania powierzchni ciernych, typowy dla części obficie smarowanych. Powierzchnia tarcia pozostaje czysta i przeważnie błyszcząca, a śladem utleniania są różnobarwne plamy, niekiedy także błyszczące⁷⁰. Przy tarcu tocznym, utlenianiu towarzyszy zawsze zmęczeniowe łuszczenie, tzw. *pitting*, zwane też zużywaniami gruzelkowatymi, typowe zwłaszcza dla łożysk i przekładni zębatych. Na powierzchni tarcia pojawiają się wgłębienia, tzw. kraterki pittingowe. Między wgłębieniami powierzchnia jest gładka⁷¹.

Oprócz *pittingu*, występuje też inny rodzaj łuszczenia, zwany *spallingiem*, również będący efektem procesów zmęczeniowych występujących podczas tarcia tocznego, ale w odróżnieniu od *pittingu*, łuszczenie to pojawia się w razie braku lub niedostatku smarowania. Polega na tworzeniu się mikropęknięć, prowadzących do odrywania się cząstek materiału. Na powierzchniach trących pojawiają się kraterki i wżery, które łączą się na skutek kolejnych mikropęknięć, przez co oddzielają się (złuszcza) płatki materiału, pozostawiając wgłębienia o przekroju ściętego stożka⁷².

W przypadku urządzeń pozbawionych części ruchomych, w tym urządzeń elektronicznych, zużycie następuje na skutek **korozji i erozji**. Zużywają się też niektóre części elektroniczne, zwłaszcza kondensatory, ale ślady tego zużycia nie są widoczne, a ponadto następuje ono znacznie wolniej od zużycia mechanicznego, więc dla omawianych tu celów jest w zasadzie

⁶⁷ Tamże, s. 23.

⁶⁸ Tamże, s. 23.

⁶⁹ Tamże, s. 23.

⁷⁰ Tamże, s. 23.

⁷¹ Tamże, s. 23-24.

⁷² Tamże, s. 24.

bezużyteczne.

Śladem wskazującym na wcześniejsze używanie maszyny są też oznaki wszelkiego rodzaju **napraw**, zwłaszcza przeprowadzonych za pomocą spawania, napawania, lutowania czy klejenia.

Znalezienie śladów wcześniejszego używania jest względnie łatwe przed rozpoczęciem eksploatacji danego urządzenia przez beneficjenta – aczkolwiek i w tym przypadku należy liczyć się z tym, że maszyna została wyczyszczona, być może odmalowana, a niektóre części mogły zostać wymienione⁷³. Jednakże oględziny w toku postępowania przeprowadzane są z reguły długo po rozpoczęciu eksploatacji kwestionowanych urządzeń przez beneficjenta, często nawet po kilku latach. Należy też brać pod uwagę, że nawet jeżeli beneficjent kupuje urządzenia używane, to są one sprawne, zwykle w zadowalającym stanie technicznym. Zatem w chwili ich dostarczenia są co najwyżej umiarkowanie zużyte. W tej sytuacji odróżnienie śladów zużycia które pojawiły się w skutek używania przez beneficjenta, od śladów wcześniejszej eksploatacji, może okazać się niemożliwe.

4.4.2. Numery seryjne i tabliczki znamionowe

W przypadku zdarzeń dotyczących zawyżenia kosztów kwalifikowalnych, dość często faktem wymagającym ustalenia jest pochodzenie maszyn kupionych przez beneficjenta w ramach projektu i ustalenie drogi którą do beneficjenta dotarły. Podstawowym śladem są w takim przypadku same maszyny. Cechami pozwalającymi na grupową identyfikację urządzeń mechanicznych jest ich konstrukcja i kształt, ale rozpoznanie producenta urządzeń technicznych wyłącznie na podstawie ich cech konstrukcyjnych byłby w większości przypadków niezmiernie uciążliwe lub nawet praktycznie niewykonalne. Z pomocą przychodzą oznaczenia nanoszone na urządzeniach przez ich producentów i dystrybutorów. Niektóre z nich są obowiązkowe, ale niezależnie od informacji wymaganych przez prawo, producenci z reguły umieszczają na swoich wyrobach nazwę i logo lub znak towarowy, pozwalające na ich grupową identyfikację.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w *sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn*⁷⁴ **zwanym dalej rozp. masz.** oraz obowiązującym poprzednio Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2005 r. w *sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn i elementów bezpieczeństwa*⁷⁵, każda maszyna eksploatowana w Polsce powinna być w sposób czytelny, widoczny i trwały oznakowana . Oznakowanie musi zawierać co najmniej:

- 4) *nazwę i adres producenta oraz jego upoważnionego przedstawiciela, jeżeli taki występuje;*
- 5) *określenie maszyny;*
- 6) *oznakowanie CE;*
- 7) *oznaczenie serii lub typu maszyny;*
- 8) *numer seryjny, jeżeli taki występuje;*
- 9) *rok budowy maszyny, rozumiany jako rok zakończenia procesu produkcji (art. 56 ust. 1 rozp.masz.)*

⁷³ Oczywiście części z założenia wymienne, jak wszelkiego rodzaju ostrza, frezy czy tarcze skrawające bądź ściernie, wymieniane są cyklicznie. W „odświeżonych” maszynach używanych, wymienione mogą zostać także inne elementy.

⁷⁴ Dz. U. 2008 Nr 199, poz. 1228 z późn. zm.

⁷⁵ Dz. U. 2005 Nr 259, poz. 2170 z późn. zm.

a ponadto „na maszynie powinny znaleźć się pełne informacje dotyczące typu maszyny” (art. 57 ust. 1 rozp. masz.). W praktyce oznakowanie maszyn nanoszone jest w postaci **tabliczek znamionowych**, wykonywanych różną techniką⁷⁶. W założeniu, tabliczka znamionowa powinna podawać prawdziwego producenta urządzenia. Znajomość producenta i numeru seryjnego w wielu przypadkach pozwala prześledzić losy konkretnej maszyny.

Jednakże tabliczki znamionowe mogą zostać łatwo zmienione lub usunięte. Wprawdzie usunięcie tabliczki określającej producenta urządzenia lub zamiana jej na inną, fałszywie oznaczającą producenta, może narażać na odpowiedzialność karną za przestępstwo z art. 306 Kodeksu karnego, ale technicznie jest bardzo łatwe do przeprowadzenia. Trudniejsze jest usunięcie i zmiana znaków towarowych lub logotypów producenta, które często są nanoszone technikami zapewniającymi ich trwałość – np. tłoczone lub frezowane w metalu. W zbadanych sprawach wystąpił jeden przypadek usunięcia oznaczeń.

Przykład 68: *Sprawca kupił po zawyżonej cenie używane maszyny do segregacji stłuczki szklanej i przedstawił je do refundacji jako nowe. Tabliczki znamionowe usunął. W trakcie oględzin przeprowadzonych w śledztwie oświadczył, że tabliczki starły się, gdyż były w postaci naklejek [SO w Piotrkowie Trybunalskim, sygn. akt III K 57/10]*

Odnotowano też przypadek naniesienia na zakupione maszyny oznaczeń w postaci logo podmiotu podstawionego, będącego ich rzekomym producentem.

Przykład 69: *Beneficjent zawyżył przy pomocy pośrednictwa podmiotu podstawionego koszty zakupu linii produkcyjnej do przerobu mięsa. Urządzenia wchodzące w skład linii zostały kupione od różnych producentów i dystrybutorów. Jeden z producentów, na życzenie beneficjenta umieścił na dostarczonych mu maszynach nazwę i logo podmiotu podstawionego, jednocześnie nie nanosząc swoich oznaczeń. [SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12]*

Należy zwrócić uwagę, że samo nanoszenie na produkowane urządzenia **oznaczeń innej firmy, nie będącej ich faktycznym producentem**, jest dozwolone, dopóki nie narusza cudzych praw własności przemysłowej ani zasad uczciwej konkurencji. Trzeba zatem liczyć się tym, że w przypadku sprzętu robionego na zamówienie, możliwe jest oznakowanie maszyn zgodnie z życzeniem klienta.

W zbadanych sprawach nie spotkano się z przypadkiem przerobienia oryginalnej tabliczki znamionowej bądź numeru seryjnego, ale eksperci z państw członkowskich zwracają uwagę na *potencjalne przypadki w których numer seryjny danego urządzenia został podrobiony w celu dopasowania do sfalszowanych dokumentów*⁷⁷.

4.5. Ślady biologiczne

⁷⁶ Wbrew wymogowi trwałości, tabliczki często mają postać naklejek.

⁷⁷ *Detection of forged documents...* pkt 3.1., s. 16.

Ślady biologiczne odgrywają szczególną rolę w sprawach dotyczących dopłat bezpośrednich i płatności rolnośrodowiskowych. Fakty wymagające ustalenia w sprawach tego typu, to przede wszystkim stan kwestionowanego gruntu i jego okrywy roślinnej, jako że na tej podstawie ocenia się spełnianie norm utrzymania gruntów rolnych i dotrzymywanie zobowiązań programów rolnośrodowiskowych.

4.5.1. Ślady uprawy

Podczas przeprowadzania kontroli na miejscu przez ARiMR zwykle nie ma kłopotu z ustaleniem czy dany obszar jest wykorzystywany rolniczo, gdyż jest to po prostu widoczne. Trudności pojawiają się jeżeli kontrola (lub ewentualnie wizja lokalna w trakcie postępowania karnego) przeprowadzana jest po zbiorach, ale i wówczas na polach pozostaje wiele śladów świadczących o tym co było uprawiane, w postaci nie zebranych części roślin, słomy itp. Brak ścierniska, resztek uprawy czy śladów orki świadczy o tym, że w danym sezonie pole leżało odłogiem.

Problematyczne bywa natomiast ustalenie, czy obszary deklarowane jako łąki, pastwiska lub grunt celowo ugorowany, spełniają kryteria określone w aktach prawnych. Grunt na który pobierane są dopłaty może być ugorowany, pod warunkiem, że co najmniej raz w roku, w terminie do dnia 31 lipca, **jest koszony**, lub przeprowadzane są na nim inne zabiegi zapobiegające występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów⁷⁸. Pomocny przy ustalaniu przybliżonej daty ostatniego koszenia gruntu jest stan jego okrywy roślinnej. Śladem świadczącym o braku koszenia danego terenu, są rosnące na nim **wieloletnie rośliny**. Obecność wyrosniętych chwastów dwuletnich takich jak np. oset kędzierzawy⁷⁹ lub popłoch pospolity⁸⁰, oraz wieloletnich jak np. oset nastroszony⁸¹, wskazuje na to, że w danym sezonie wegetacyjnym pole nie było koszone. Najlepszym wskaźnikiem biologicznym są jednak drzewa, gdyż możliwe jest ustalenie ich wieku z dokładnością do jednego roku.

4.5.2. Ustalanie wieku drzew

Ujawnienie wyrosniętych samosiejek drzew lub krzewów niezawodnie świadczy o tym, że dany obszar nie był wykorzystywany rolniczo od lat. **Wiek drzewa** można ustalić precyzyjnie na podstawie ilości słoików. Roczny przyrost grubości pnia składa się z dwóch słoików – jasnego i ciemnego, zatem każda para słoików to jeden rok życia drzewa. W przypadku drzew ściętych wystarczy je po prostu policzyć. Z żywych drzew można pobrać próbki za pomocą świdra Presslera bądź rezystografu, ale powoduje to uszkodzenie pnia. Przy zastosowaniu metod nieinwazyjnych, wiek drzewa da się obliczyć w przybliżeniu, na podstawie średnicy pnia (tzw. pierśnicy, mierzonej standardowo na wysokości 130 cm) i odczytu z tabeli średnich przyrostów rocznych dla danego gatunku. Jest to jednak metoda bardzo niedokładna, gdyż tabele wiekowe są obarczone błędami, sięgającymi nawet kilkudziesięciu lat. Znacznie dokładniejsze wyniki daje odczyt z tzw. nomogramu, czyli graficznego odwzorowania modelu regresji wielorakiej, jednakże jak dotąd nomogramy zostały opracowane dla zaledwie trzech gatunków drzew występujących w Polsce: lipy drobnolistnej, jesionu wyniosłego i kasztanowca pospolitego⁸².

⁷⁸ Zob. § 2 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, a poprzednio § 2 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych norm i § 2 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej.

⁷⁹ *Carduus crispus*.

⁸⁰ *Onopordum acanthium*.

⁸¹ *Carduus acanthoides*.

⁸² J. Łukaszewicz, *Określanie wieku niektórych gatunków drzew ulicznych na podstawie wybranych parametrów dendrometrycznych*, Rocznik Polskiego Towarzystwa Dendrologicznego, Nr 58 (2010), s. 25-38, passim.

Dokładne wyniki daje tomografia komputerowa pnia, ale jest to z kolei metoda wymagająca kosztownego sprzętu. Biorąc po uwagę, że dla celów postępowania karnego badane są zwykle drzewa bardzo młode, z reguły konieczne jest zastosowanie metod inwazyjnych.

Określanie wieku **krzewów** jest o tyle trudniejsze, że krzewy nie mają głównego pnia. Aby dokładnie określić wiek całego krzewu, trzeba zbadać wiek jego **systemu korzeniowego**, co oczywiście możliwe jest tylko metodą skrajnie inwazyjną (wymaga wykarczowania krzewu), gdyż wiek poszczególnych pędów nadziemnych może być znacznie niższy od wieku całej rośliny.

4.5.3. Ślady biologiczne utrwalone na fotografiach lotniczych i satelitarnych

Stan okrywy roślinnej danego obszaru w określonym czasie można także określić na podstawie fotografii. Jeżeli ARiMR bądź firma działająca na jej zlecenie przeprowadziła kontrolę na miejscu, dostępne powinny być zdjęcia z tej kontroli. Z reguły nie można natomiast liczyć na fotografię z wcześniejszego okresu, które pozwoliłyby ustalić od jak dawna dana działka rolna nie jest uprawiana⁸³. Z pomocą mogą jednak przyjść **zdjęcia lotnicze i satelitarne**. Darmowy program Google Earth Free⁸⁴ nie tylko podaje datę wykonania każdego zdjęcia (wyświetlaną na dole ekranu)⁸⁵, ale oprócz zdjęć aktualnych, umożliwia także oglądanie fotografii historycznych – przy czym im zdjęcia starsze, tym gorszej jakości. Oczywiście tylko w nielicznych przypadkach są to zdjęcia wykonane w dniach wchodzących w zakres zainteresowania w konkretnej sprawie, ale nie należy z góry wykluczać takiej możliwości. W przypadku zdjęć o niskiej rozdzielczości, prawidłowa interpretacja wymaga wiedzy z zakresu teledetekcji. Drzewa i krzewy widoczne są na nich w postaci ciemnych kropek, jednakże kropki te nie mają jednolitej struktury – z jednej strony są ciemniejsze, gdyż oprócz „cienia własnego”, to jest nieoświetlonej części obiektu, widoczny jest też cień rzucany na ziemię przez koronę drzewa⁸⁶. Na zdjęciach o wysokiej rozdzielczości drzewa można rozpoznać bez trudności, o ile są dostatecznie wyrosnięte.

Zdjęcia lotnicze i satelitarne doskonale ukazują też sposób eksploatacji gruntu, a w szczególności wykorzystanie go do celów innych niż rolnicze, np. jako zaplecza budowy czy do wydobywania piasku bądź kruszyw - por. przykład 9 i 11. Żwirownie, małe kamieniołomy lub kopalnie torfu mogą mieć różny obraz w widoku z góry⁸⁷, ale w każdym przypadku wyraźnie odróżniają się od użytków rolnych. Ponieważ wydruk ortofotomapy⁸⁸ jest obowiązkowym załącznikiem do wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich, czasami już na tym załączniku widać, że działka zadeklarowana przez wnioskodawcę nie jest wykorzystywana rolniczo.

W postępowaniu administracyjnym i przed sądami administracyjnymi, zdjęcia z programu

⁸³ Szansa na to, że sam sprawca posiada takie zdjęcia jest znikoma, przeprowadzanie przeszukania w takich przypadkach mija się z celem.

⁸⁴ Istnieją też płatne wersje Google Earth Plus i Pro.

⁸⁵ Daty tej nie ma natomiast w dostępnych przez przeglądarkę Google Maps, które zawierają te same zdjęcia co Google Earth.

⁸⁶ Por. A. Ciołkosz, J. Miszański, J. R. Olędzki, *Interpretacja zdjęć lotniczych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999, s. 147, 336-337.

⁸⁷ Tamże, s. 401-402 (ryc. 12.13., 12.14.).

⁸⁸ Ortofotomapa – mapa fotograficzna wykonana ze zdjęć lotniczych po ich pasmowym przetworzeniu. Wynikiem takiego przetworzenia jest zamiana rzutu środkowego, w którym zostały wykonane zdjęcia lotnicze, na rzut ortogonalny, w którym wykonuje się mapy wielkoskalowe. Ortofotomapa jest zatem zdjęciem fotograficznym pozbawionym zniekształceń położenia punktów wywołanych deniwelacją (A. Ciołkosz, J. Miszański, J. R. Olędzki, *Interpretacja zdjęć lotniczych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999, s. 116).

Google Earth stanowią „pełnoprawny” środek dowodowy⁸⁹, wykorzystywany między innymi właśnie w sprawach dotyczących dopłat bezpośrednich⁹⁰.

4.6. Zespoły śladów – ślady funkcjonalno-organizacyjne / transakcyjne

W literaturze przedstawiono koncepcję, sformułowaną po raz pierwszy przez H. Kolečkiego, że przestępstwa gospodarze pozostawiają ślady dwojakiego rodzaju: materialne i funkcjonalno-organizacyjne, zwane też funkcjonalno-sytuacyjnymi lub transakcyjnymi⁹¹. Pogląd ten został zaaprobowany przez kolejnych autorów⁹², mimo że brakuje dotąd jednoznacznego wyjaśnienia, co właściwie należy rozumieć pod tym pojęciem.

Trzeba zatem podjąć próbę jego dookreślenia, mimo że sformułowanie ścisłej, równościowej definicji śladu funkcjonalno-organizacyjnego jest niemożliwe. Polegać zatem trzeba na jego intuicyjnym rozumieniu.

Nie budzi raczej wątpliwości, że pojęcie to odnosi się do śladów takich interakcji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w badanym zdarzeniu, które rozpatrywane pojedynczo nie realizują znamion czynu zabronionego, ale w połączeniu z innymi mogą składać się na popełnienie przestępstwa, albo przynajmniej na stworzenie sytuacji, w której popełnienie przestępstwa jest możliwe. Przykładem śladów funkcjonalno-organizacyjnych będą wszelkiego rodzaju transakcje, niezależnie od ich formy prawnej (zatem ślady transakcyjne to jeden z rodzajów śladów funkcjonalno-organizacyjnych), ale także przepływ informacji pomiędzy określonymi osobami, a nawet sam fakt komunikowania się przez określone osoby w określonym czasie.

Ponadto, za ślad „sytuacyjny” będący jedną z odmian śladu funkcjonalno-organizacyjnego można uznać niektóre cechy uczestników zdarzenia i ich odniesienia do innych uczestników, np. relację pokrewieństwa między ludźmi bądź strukturę własnościową spółki kapitałowej.

Rzecz jasna tego rodzaju ślady można zaobserwować nie tylko w przypadku przestępstw gospodarczych, ale we wszystkich sytuacjach w których występuje element organizacji, współpracy lub wymiany, a więc np. w przypadku obrotu narkotykami lub zorganizowanej przestępczości kryminalnej.

Przy takim ujęciu śladu funkcjonalno-organizacyjnego trzeba jasno powiedzieć, że nazwanie go śladem to skrót myślowy, określający wynik wnioskowania z zespołu śladów materialnych lub pamięciowych. Przykładowo, jeśli za ślad funkcjonalno-organizacyjny (transakcyjny) uznalibyśmy dokonanie zakupu przez beneficjenta usługi budowlanej od swojego szwagra, to wiedzę o takim fakcie można powziąć albo z treści dokumentów, albo z zeznań świadków, albo ewentualnie z utrwalonych (nagranych) rozmów.

⁸⁹ J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Palestra 2016, nr 7-8, s. 29.

⁹⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z 6 marca 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1209/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹¹ H. Kolečki, *Pojęcie i klasyfikacja śladów kryminalistycznych*, Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych 1977, z. 18, s. 139-164; tenże, *Niemoc polskiej nauki kryminalistyki...*, s. 26; O. Krajniak *Wybrane problemy ścigania przestępstw gospodarczych*, [w:] Widła T. (red.), *Obszary badawcze współczesnej kryminalistyki*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego., Katowice 2011, s. 84; J. W. Wójcik, *Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2008, s. 77-78.

⁹² P. Chlebowicz, W. Filipkowski, *Analiza kryminalna. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Warszawa 2011, s. 66, 70; A. Taracha, *O pojęciu i funkcjach śladu w kryminalistyce (zagadnienia wybrane)*, [w:] E. Gruza (red.) *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa Profesora Huberta Kolečkiego*, Warszawa 2013, s. 280.

Jak już zaznaczono wcześniej, ślad funkcjonalno-organizacyjny ujawniany jest na podstawie wnioskowania ze śladów materialnych⁹³. Może to być wnioskowanie bardzo proste, np. skoro A pokwitował odbiór 10.000 złotych od B, to znaczy że B dał A 10.000 zł. Może też być bardziej złożone, np. jeżeli A wypłacił z banku 10.000 zł w gotówce o godzinie 11:30, tego samego dnia o godzinie 13:00 spotkał się z B, a o godzinie 15:00 B wpłacił na swoje konto 10.000 zł, to znaczy że A dał B 10.000 zł.

Ślad funkcjonalno-organizacyjny ma wiele wspólnego z **poszlaką**, rozumianą jako „*fakt uboczny, w stosunku do faktu głównego, który rozpatrywany pojedynczo stwarza jedynie prawdopodobieństwo dotyczące sprawy przestępstwa, a który łącznie z innymi faktami stwarza podstawę pewności co do sprawy przestępstwa*”⁹⁴. Ślad funkcjonalno-organizacyjny jest jedną z odmian poszlaki, z tym zastrzeżeniem, że odnosi się nie tylko do sprawcy przestępstwa, ale do przebiegu zdarzenia kryminalistycznego. Jak pokazuje przytoczony wyżej przykład z wypłatą i wpłatą gotówki, samo ujawnianie śladów funkcjonalno-organizacyjnych może być wynikiem wnioskowania opartego na poszlakach.

Ślady funkcjonalno-organizacyjne występujące w sprawach dotyczących wyłudzenia środków unijnych mogą przyjąć niezliczoną liczbę form, a opracowanie ich wyczerpującego katalogu zapewne nie jest możliwe. Tytułem przykładu wymienić można następujące typy:

- 1) przepływ pieniędzy od podmiotu A do B – wskazują na niego zapisy operacji bankowych, pokwitowania przyjęcia gotówki, inne dokumenty lub ślady w ludzkiej pamięci (zeznania i wyjaśnienia), oraz ewentualnie treść utrwalonych rozmów,
- 2) przepływ towaru od podmiotu A do B lub z miejsca M do N – wskazują na niego dokumenty przewozowe, np. listy CMR, cechy samego towaru i naniesione na nim oznaczenia, oraz ślady w ludzkiej pamięci,
- 3) istnienie powiązań kapitałowych pomiędzy podmiotami A i B – wskazuje na to ich struktura własnościowa, ustalana na podstawie dokumentów,
- 4) istnienie powiązań osobowych między podmiotami A i B – wskazuje na to ich skład osobowy, przy czym należy brać pod uwagę nie tylko skład osobowy organów statutowych, ale także prokurentów, pełnomocników i wszystkich pracowników, pamiętając o tym, że osoby formalnie nisko usytuowane w hierarchii w rzeczywistości mogą sterować daną jednostką organizacyjną przy pomocy „słupów” obsadzających stanowiska decyzyjne,
- 5) istnienie pokrewieństwa lub powinowactwa pomiędzy osobami X i Y – wskazuje na to treść akt stanu cywilnego oraz ślady w ludzkiej pamięci,
- 6) istnienie relacji towarzyskich pomiędzy osobami X i Y - wskazują na to ślady w ludzkiej pamięci oraz ewentualnie częstotliwość kontaktów telefonicznych, treść utrwalonych rozmów, obecność na wspólnych fotografiach czy aktywność na portalach społecznościowych,
- 7) utrzymywanie stałych kontaktów gospodarczych pomiędzy podmiotami A i B - wskazuje na to treść dokumentów (umów, faktur), ślady w ludzkiej pamięci oraz ewentualnie częstotliwość kontaktów telefonicznych i treść utrwalonych rozmów,
- 8) prowadzenie przez dane przedsiębiorstwo działalności pozornej – wskazują na to takie okoliczności jak data rozpoczęcia działalności, liczba i wartość zawartych transakcji, posiadany kapitał i środki techniczne oraz zatrudniany personel, możliwe do ustalenia

⁹³ Będącego odmianą wnioskowania abdukcyjnego.

⁹⁴ J. Nelken, *Dowód poszlakowy w procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 14.

na podstawie śladów w treści dokumentów oraz w ludzkiej pamięci, a także na podstawie oględzin miejsca prowadzenia działalności,

- 9) niezdolność danego przedsiębiorstwa do samodzielnego wykonania zleconej mu usługi lub wyprodukowania zamówionego towaru, wynikająca z braku wystarczających środków technicznych i wykwalifikowanego personelu – wskazuje na to treść dokumentów, ślady w ludzkiej pamięci, oraz stan rzecz możliwy do zaobserwowania w wyniku oględzin w miejscu prowadzenia działalności.

Łatwo zauważyć, że większość wymienionych powyżej śladów funkcjonalno-organizacyjnych występuje przy oszustwach polegających na zawyżaniu wydatków kwalifikowalnych, albo na pobieraniu dofinansowania na projekty fikcyjne. Nie ma w tym nic dziwnego, zważywszy są to najbardziej złożone mechanizmy wyłudzenia, a więc wiąże się z nimi największa liczba śladów. Jednakże również w przypadku nieskomplikowanych zdarzeń, jak np. sprzeniewierzenie zaliczki powstają ślady w postaci przepływu pieniędzy.

Proces ujawniania śladów funkcjonalno-organizacyjnych jest tożsamy z procesem ustalania przebiegu zdarzenia – wykrycie każdego z takich śladów równa się ustaleniu jakiegoś faktu, dającego cząstkowy obraz badanej sytuacji. Kolejne etapy dochodzenia do prawdy to: poszukiwanie, badanie i interpretacja śladów materialnych, ujawnianie na ich podstawie śladów funkcjonalno-organizacyjnych i wreszcie ustalanie przebiegu zdarzenia na podstawie śladów funkcjonalno-organizacyjnych.

W przypadku przestępstw omawianych w niniejszej pracy, ślady materialne mają najczęściej postać zapisu w dokumentach lub systemach informatycznych. Ujawnienie śladów tego rodzaju polega zatem na dotarciu do nośnika na którym są zapisane, zapoznaniu się z zapisaną treścią i – co może być najtrudniejsze – wyselekcjonowaniu spośród zawartych w niej informacji tych danych, które mają znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Dane te mogą dostarczyć wiadomości o fakcie, będącym śladem funkcjonalno-organizacyjnym.

Ujawnianie śladów funkcjonalno-organizacyjnych jest zatem czynnością o intelektualnym charakterze – zachodzi w umyśle. W zasadzie nie wymaga żadnych środków technicznych, a jedynie odpowiedniej ilości informacji, prawidłowego rozumowania i czasu na wyciągnięcie wniosków. Jednakże pomocna w tym jest wspomagana komputerowo analiza kryminalna, stanowiąca użyteczne narzędzie do ujawniania śladów funkcjonalno – organizacyjnych, lub przynajmniej niektórych typów tych śladów ⁹⁵. Więcej o analizie kryminalnej w rozdziale piątym.

⁹⁵ H. Kołecki, *Niespójność kryminalistyki uniwersyteckiej* ..., s. 128; P. Chlebowicz, W. Filipkowski, *Analiza kryminalna...*, s. 66.

4.7. Zacieranie śladów

Przezorni sprawcy starają się usuwać ślady popełnionych przestępstw, albo przynajmniej utrudniać ich odnalezienie. W przypadku oszustw, możliwości zacierania śladów są potencjalnie dość szerokie, ale w zbadanych sprawach zdarzało się to incydentalnie. Zaledwie w pięciu sprawach, co stanowi niecałe 4% wszystkich zbadanych, natrafiono na informacje o **niszczeniu lub ukrywaniu śladów**⁹⁶. W jednym przypadku chodziło o dokumenty w postaci papierowej, w drugim o dane komputerowe, w trzecim zarówno o papiery, jak dane elektroniczne.

Przykład 70: *W trakcie przeszukania prowadzonego w miejscu zamieszkania podejrzanych, zauważono próbę ukrycia torby z dokumentami w murowanym grillu ogrodowym. [SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12]*

Przykład 71: *Podczas przeszukania biura beneficjenta przystąpiono do kopiowania danych z twardych dysków znajdujących się w biurze komputerów, połączonych w sieć. Przeprowadzający tę czynność informatycy zorientowali się, że równolegle ktoś kasuje pliki znajdujące się na tychże dyskach, na co zareagowali natychmiastowym odłączeniem ich od prądu. Ponadto, w tej samej sprawie pojawiły się informacje uzyskane drogą operacyjną, że już po zakończeniu przeszukania w siedzibie beneficjenta, zniszczonych zostało wiele dokumentów papierowych. [SO w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14]*

Przykład 72: *W trakcie przeszukania prowadzonego w siedzibie beneficjenta (fundacji), nieobecny na miejscu przeszukania prezes fundacji wydał telefonicznie polecenie dyskretnego wywiezienia niektórych dokumentów do innego lokalu, które jednak nie zostało przez jego pracowników wykonane. Ponadto, w trakcie kopiowania danych z twardych dysków komputerów znajdujących się w siedzibie fundacji (połączonych w sieć), zaobserwowano proces kasowania plików znajdujących się na tychże dyskach. [SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08]*

W czwartym przypadku doszło do zaginięcia zdjęć z kontroli na miejscu, co miało związek z przyjęciem przez kontrolera obietnicy korzyści majątkowej.

Przykład 73: *Beneficjent kupił po zawyżonej cenie używane maszyny do segregacji stłuczki szklanej i przedstawił je do refundacji jako nowe. Kontrolę realizacji projektu na miejscu formalnie przeprowadziło dwóch pracowników Łódzkiej Agencji Rozwoju Przemysłu, ale w rzeczywistości wykonał ją tylko jeden, drugi spóźnił się i tylko podpisał sprawozdanie. Kontroler który oglądał maszyny zauważył, że wyglądają na stare, ale zataił to, gdyż beneficjent zaproponował mu w przyszłości dobrze płatną pracę w zakładzie utylizacji opon, który miał zamiar założyć. Zdjęcia z kontroli zagięły w niewyjaśnionych okolicznościach. Można przypuszczać, że zniszczył je skorumpowany kontroler. [SO w Piotrkowie Trybunalskim, sygn. akt III K 57/10]*

Piąty przypadek dotyczył usiłowania zatarcia widocznych na polu śladów niedotrzymania zobowiązań rolnośrodowiskowych, przez pośpieszne sadzenie brakujących roślin.

Przykład 74: *W sprawie dotyczącej płatności rolnośrodowiskowych, podczas kontroli na zdegradowanej plantacji czarnej porzeczki, kontrolerzy z ARiMR zastali ludzi sadzących nowe krzaki. Na widok kontrolerów, sadzący uciekli i zdjęli tablice rejestracyjne z traktorów. [SO we Wrocławiu, sygn. akt III K 267/11]*

⁹⁶ Oczywiście nie jest wykluczone, że w innych sprawach doszło do skutecznego zniszczenia niektórych śladów, którego w żaden sposób nie ujawniono.

Sprawcy mogą zniszczyć wszelkie dokumenty do których mają dostęp, czyli te które są przechowywane przez beneficjenta, oraz najczęściej także te, które przechowują podmioty podstawione (faktycznie często przechowywane są one w tym samym miejscu co dokumenty beneficjenta). Jednakże zniszczenie ich zaraz po rozliczeniu projektu wiązałoby się z ryzykiem utraty dofinansowania w razie przeprowadzenia kontroli, która może zostać dokonana długo po zakończeniu realizacji projektu. Nadto, najważniejsza część dokumentacji projektu, czyli dowody księgowe, musi być przechowywana przez pięć lat dla celów podatkowych, a przy tym sporządzana jest z reguły w dwóch egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron transakcji, co umożliwia kontrolę krzyżową. Dlatego w badanych sprawach sprawcy decydowali się na tak desperacki krok jak niszczenie dokumentów dopiero wobec pojawienia się bezpośredniego zagrożenia, to jest w trakcie przeszukania, przy czym nawet wówczas równie często jak zniszczyć, próbowali je ukryć.

Natomiast bez jakiegokolwiek ryzyka można zniszczyć wszelkiego rodzaju materiały pomocnicze – notatki, projekty, wstępne wersje pism. Zaskakujące jest zatem, że sprawcy nie zawsze to robią, o czym świadczą przywołane wcześniej przypadki odnalezienia kluczowych informacji w podręcznych notatkach i poczcie elektronicznej.

W zasadzie zabezpieczone przed ingerencją są dokumenty znajdujące się w posiadaniu Instytucji Zarządzających, Pośredniczących i Wdrażających – chyba, że ich pracownicy okażą się skorumpowani. Jak wskazuje przykład 73 możliwość takiej nigdy nie można wykluczyć, ale jednocześnie nie należy przeceniać tego zagrożenia.

5. Źródła dowodowe i poszukiwanie dowodów

Rozdział piąty poświęcony jest wykorzystaniu poszczególnych źródeł dowodowych w procesach o wyłudzenie środków Unii Europejskiej, a także sposobom poszukiwania dowodów i ocenie ich przydatności w zbadanych sprawach.

5.1. Ujawnianie oszustw na szkodę Unii Europejskiej

5.1.1. Okoliczności ujawnienia oszustwa w świetle badań aktowych

W ściganiu przestępstw, pierwszym krokiem jest ujawnienie okoliczności uzasadniających podejrzenie, że został popełniony czyn zabroniony. Drugim jest złożenie zawiadomienia do właściwych organów, lub wszczęcie postępowania karnego z urzędu. Z kryminalistycznego punktu widzenia ważniejszy jest ten pierwszy moment. Wprawdzie na podstawie akt sprawy karnej nie zawsze można precyzyjnie odtworzyć kto i w jaki sposób powziął pierwszą informację wskazującą na prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego, ale jeżeli było to możliwe, badano nie tylko od kogo pochodziło zawiadomienie o przestępstwie, ale także w jaki sposób zawiadamiający uzyskał wiedzę która go do złożenia tego zawiadomienia skłoniła.

W zbadanych sprawach, aż 83 % zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pochodziło od instytucji zajmujących się przyznawaniem lub rozliczaniem subsydiów. Jednakże ujawnienie okoliczności uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa nie zawsze było wynikiem ich własnych działań. Informacje będące impulsem do złożenia zawiadomienia, instytucje te powzięły z różnych źródeł. Przedstawiono je w tab. 5.1

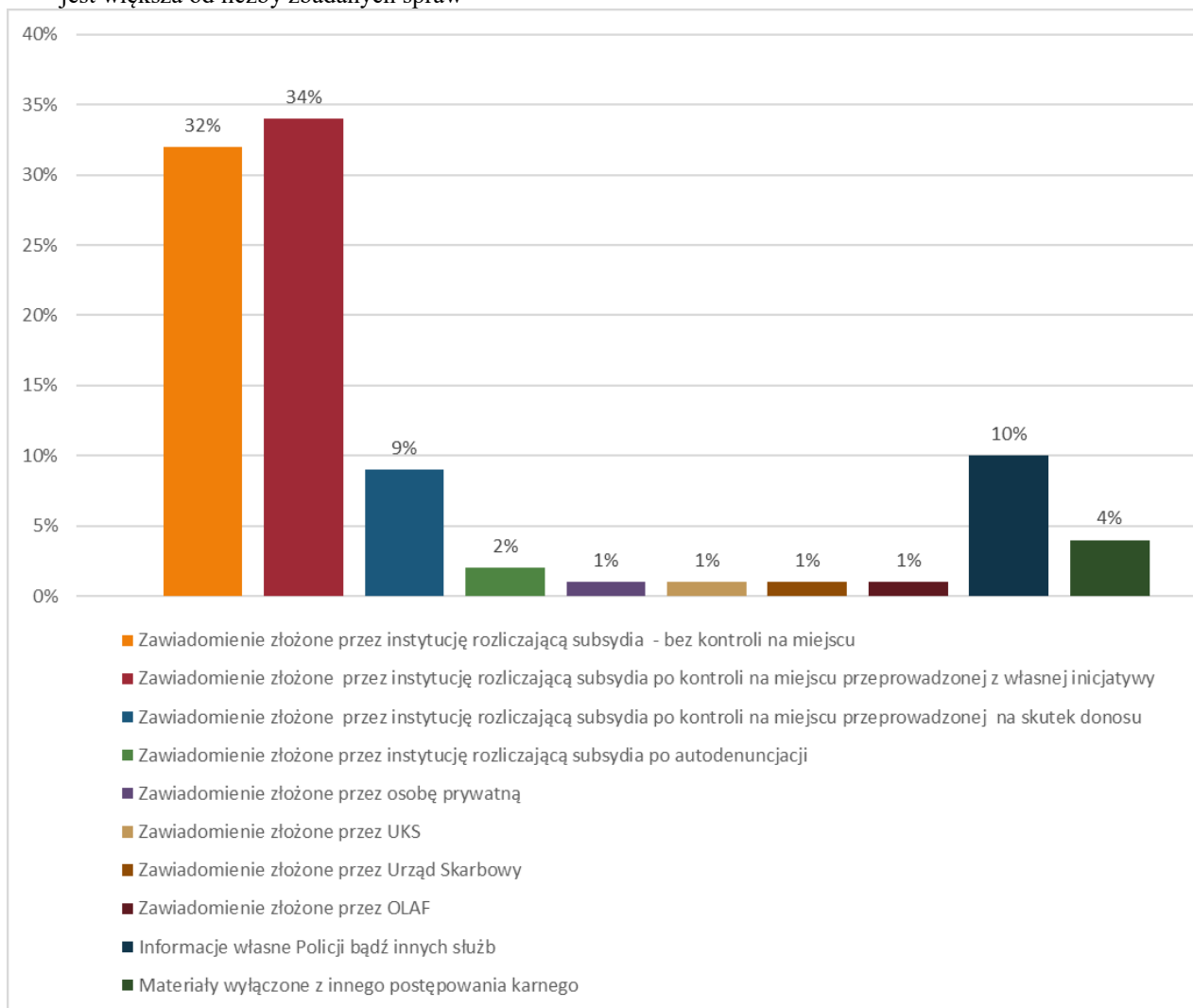
Tab. 5.1. Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

Źródło informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa	Sprawy zakończone skazaniem lub warunkowym umorzeniem*		Sprawy zakończone uniewinnieniem lub umorzeniem wobec znikomej szkodliwości społecznej		Sprawy umorzone przez prokuratora		Sprawy w toku		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
Zawiadomienie złożone przez instytucję rozliczającą subsydia - bez kontroli na miejscu	37**	39%	5**	31%	4	19%	0	0%	46	32%
Zawiadomienie złożone przez instytucję rozliczającą subsydia po kontroli na miejscu przeprowadzonej z własnej inicjatywy	29**	30%	10**	63%	5	24%	3	38%	47	34%
Zawiadomienie złożone przez instytucję rozliczającą subsydia po kontroli na miejscu przeprowadzonej na skutek donosu	11	12%	0	0%	1	5%	0	0%	12	9%

Zawiadomienie złożone przez instytucję rozliczającą subsydia po autodenuncjacji	3	3%	0	0%	0	0%	0	0%	3	2%
Zawiadomienie złożone przez instytucję rozliczającą subsydia po informacji otrzymanej od innej instytucji publicznej	5	3%	0	0%	3	14%	0	0%	8	6%
Zawiadomienie złożone przez osobę prywatną	2	2%	0	0%	0	0%	0	0%	2	1%
Zawiadomienie złożone przez UKS	0	0%	0	0%	0	0%	1	12%	1	1%
Zawiadomienie złożone przez Urząd Skarbowy	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
Zawiadomienie złożone przez OLAF	2	2%	0	0%	0	0%	0	0%	2	1%
Informacje własne Policji bądź innych służb	3	3%	1	6%	7	33%	2	25%	13	10%
Materiały wyłączone z innego postępowania karnego	2	2%	0	0%	1	5%	2	25%	5	4%
Razem:	95	100%	16	100%	21	100%	8	100%	140**	100%

* oraz jedna sprawa umorzona przez sąd wobec śmierci oskarżonego

** sprawy w których niektórzy oskarżeni zostali uniewinnieni a inni skazani, lub skazanie dotyczyło tylko niektórych zarzutów, zostały uwzględnione w obu kategoriach, dlatego liczba podana w tabeli jest większa od liczby zbadanych spraw



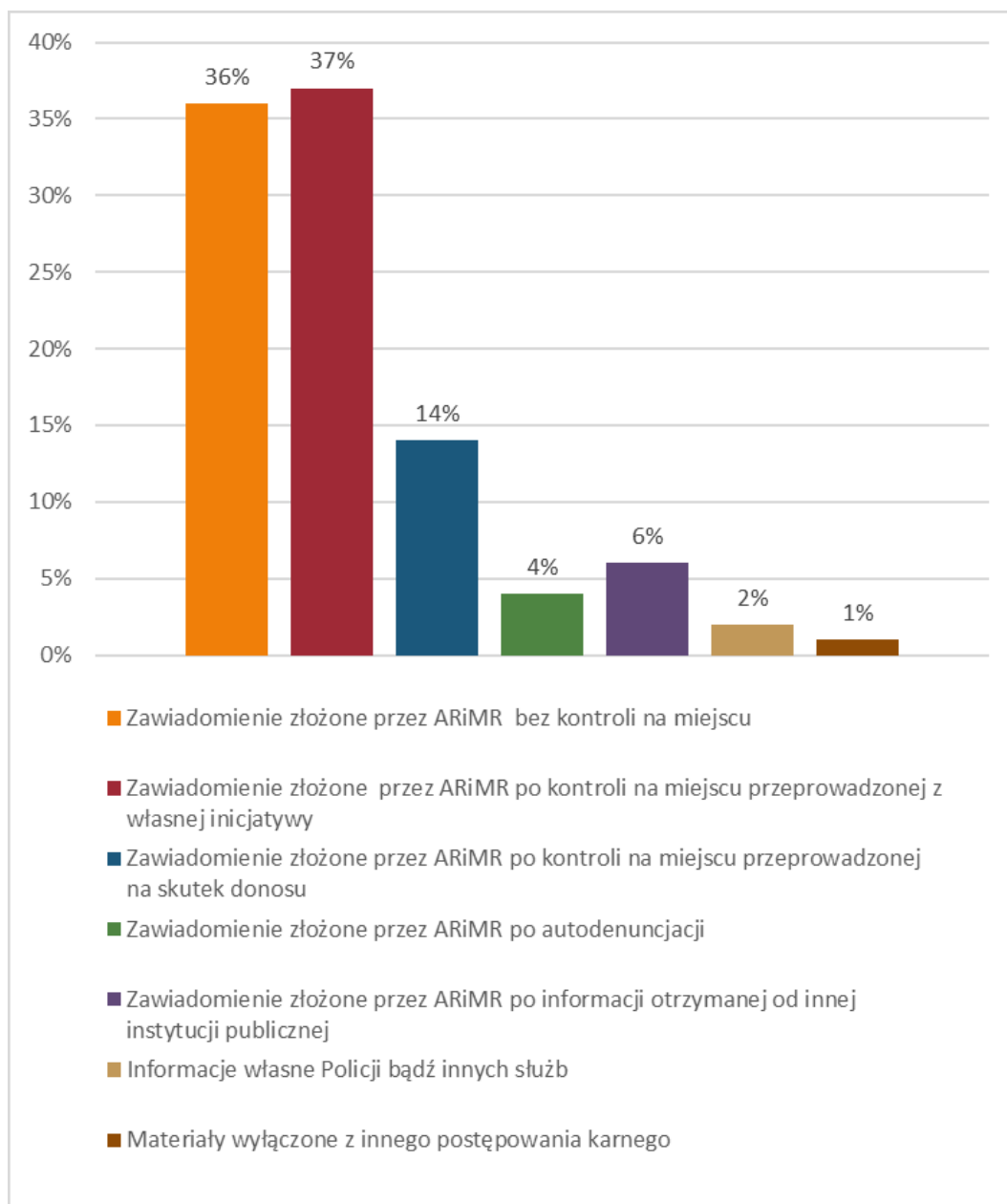
Wykr. 5.1. Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

W tab. 5.1. przedstawiono dla celów poglądowych dane zebrane z wszystkich zbadanych akt. Jednakże uzasadnione jest potraktowanie spraw dotyczących płatności bezpośrednich jako osobnego zbioru i interpretowanie ich oddzielnie. Ujęto je w tab. 5.2.

Tab. 5.2. Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa - płatności bezpośrednie

Źródło informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa	Sprawy zakończone skazaniem lub warunkowym umorzeniem *		Sprawy zakończone uniewinnieniem lub umorzeniem wobec znikomej szkodliwości społecznej		Sprawy umorzone przez prokuratora		Sprawy w toku		Razem	
	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
Zawiadomienie złożone przez ARiMR bez kontroli na miejscu	24	37%	3	3%	3	38%	0	0%	30	36%
Zawiadomienie złożone przez ARiMR po kontroli na miejscu przeprowadzonej z własnej inicjatywy	21	33%	7	7%	3	38%	0	0%	31	37%
Zawiadomienie złożone przez ARiMR po kontroli na miejscu przeprowadzonej na skutek donosu	11	17%	0	0%	1	12%	0	0%	12	14%
Zawiadomienie złożone przez ARiMR po autodenuncjacji	3	5%	0	0%	0	0%	0	0%	3	4%
Zawiadomienie złożone przez ARiMR po informacji otrzymanej od innej instytucji publicznej	5	8%	0	0%	0	0%	0	0%	5	6%
Informacje własne Policji bądź innych służb	0	0%	0	0%	1	12%	1	50%	2	2%
Materiały wyłączone z innego postępowania karnego	0	0%	0	0%	0	0%	1	50%	1	1%
Razem	64	100%	10	100%	8	100%	2	100%	84	100%

* oraz jedna sprawa umorzona przez sąd wobec śmierci oskarżonego



Wykr. 5.2. Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa - płatności bezpośrednie

Jak pokazują wyniki badań zebrane w tab. 5.2., prawie wszystkie (91%) zawiadomienia o wyłudzeniu płatności bezpośrednich złożone w zbadanych sprawach pochodziły od ARiMR. Tylko wyjątkowo zdarzało się wszczęcie postępowania na podstawie informacji własnych Policji bądź okoliczności ujawnionych w innych śledztwach. Spraw zainicjowanych złożeniem zawiadomienia przez podmiot inny niż ARiMR w ogóle nie było.

Ponad połowa (dokładnie 51%) zawiadomień złożonych przez ARiMR było efektem wyników kontroli na miejscu, przy czym w 17% impulsem do przeprowadzenia kontroli były doniesienia przesłane do Agencji przez osoby prywatne. Z 12 donosów 8 było anonimowych, nie można zatem jednoznacznie ustalić jak ich autorzy zdobyli informacje które przekazali ARiMR. W przypadkach w których donoszący występowali jawnie, byli nimi:

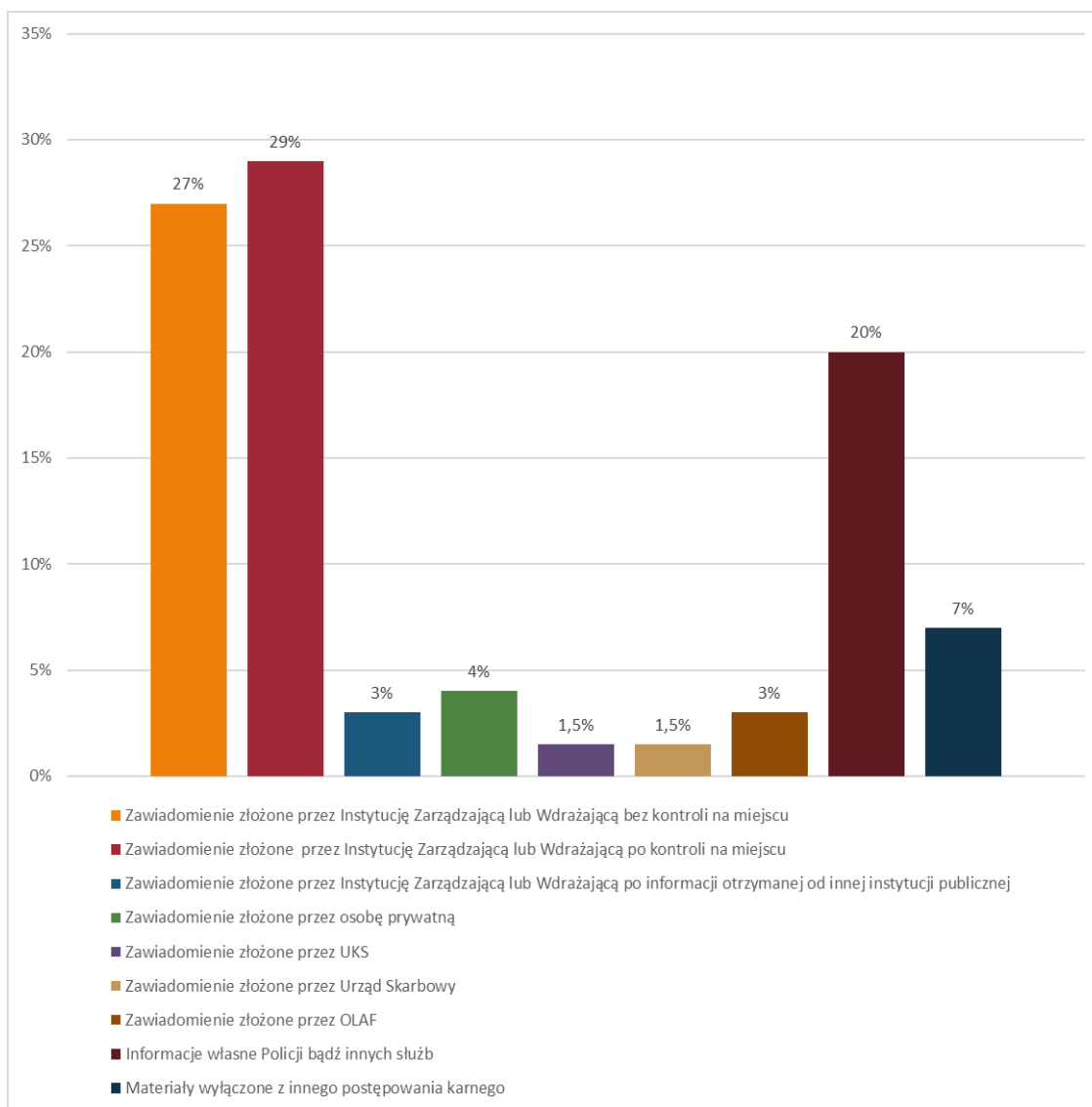
- 1) były mąż beneficjentki,
- 2) były pracownik beneficjenta,
- 3) sąsiad (w dwóch sprawach).

Natomiast w sprawach nie dotyczących płatności bezpośrednich, struktura źródeł informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa jest znacznie bardziej złożona. Przedstawia ją tab. 5.3.

Tab. 5.3. Źródła informacji o podejrzeniu przestępstwa – inne subsydia z środków UE

Lp.	Źródło informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa	Sprawy zakończone skazaniem lub warunkowym umorzeniem		Sprawy zakończone uniewinnieniem lub umorzeniem wobec znikomej szkodliwości społecznej		Sprawy umorzone przez prokuratora		Sprawy w toku		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Zawiadomienie złożone przez Instytucję Zarządzającą lub Wdrażającą bez kontroli na miejscu	12*	40%	2*	33%	1	8%	0	0%	15	27%
2.	Zawiadomienie złożone przez Instytucję Zarządzającą lub Wdrażającą po kontroli na miejscu	8	26%	3	50%	2	15%	3	50%	16	29%
3.	Zawiadomienie złożone przez Instytucję Zarządzającą lub Wdrażającą po informacji otrzymanej od innej instytucji publicznej	0	0%	0	0%	3	23%	0	0%	3	5%
4.	Zawiadomienie złożone przez osobę prywatną	2	7%	0	0%	0	0%	0	0%	2	4%
5.	Zawiadomienie złożone przez organa skarbowe	1	3%	0	0%	0	0%	1	17%	2	4%
6.	Zawiadomienie złożone przez OLAF	2	7%	0	0%	0	0%	0	0%	2	4%
7.	Informacje własne Policji bądź innych służb	3	10%	1	17%	6	46%	1	17%	11	20%
8.	Materiały wyłączone z innego postępowania karnego	2	7%	0	0%	1	8%	1	17%	4	7%
9.	Razem	30	100%	6	100%	13	100%	6	100%	55	100%

* w dwóch sprawach niektórzy oskarżeni zostali uniewinnieni a inni skazani, toteż zostały one ujęte w obydwu kategoriach



Wykres 5.3. Źródła informacji o podejrzeniu przestępstwa - inne subsydia z środków UE

Dane zawarte w tabeli 5.3. pokazują, że sprawach o wyłudzenie innych form pomocy niż płatności bezpośrednie, większość zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (59%) pochodziła od instytucji zaangażowanych w proces przyznawania i rozliczania subsydiów. W pozostałych przypadkach, informacja inicjująca wszczęcie postępowania karnego pochodziła od innych podmiotów, albo została ujawniona w toku śledztw dotyczących innych przestępstw, bądź w wyniku działań operacyjno-rozpoznawczych. Stanowi to wyraźną różnicę w porównaniu ze sprawami dotyczącymi wyłudzenia płatności bezpośrednich.

Interesującym zagadnieniem są zawiadomienia złożone przez osoby prywatne. W jednym przypadku złożył je pomocnik głównego sprawcy – przedsiębiorca, który na jego życzenie wystawił „puste” faktury za usługi rzekomo wykonane w ramach projektu¹. W drugiej sprawie okoliczności wszczęcia postępowania były dość złożone, a przy tym osobliwe – opisano je w przykładzie 75.

Przykład 75: Do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wpłynęło zawiadomienie od przedsiębiorcy, który podał, że jadąc pociągiem z Krakowa do Szczecina spotkał dwóch mężczyzn, pracujących w instytucji zajmującej się dystrybucją środków

¹ Sprawa SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08.

unijnych. Temat zainteresował go, gdyż sam trzykrotnie bezskutecznie starał się o dofinansowanie. Mężczyźni ci powiedzieli mu otwarcie, że dotację dostają wnioskodawcy, którzy dadzą łapówkę. Jako przykład podali mu przedsiębiorcę „A” z Krakowa i wyjaśnili, że „A” zawyżył cenę maszyn pralniczych (por. przykład 51). Na skutek tego zawiadomienia Ministerstwo zleciło przeprowadzenie kontroli. Zanim kontrola została zakończona, do CBA wpłynęło zawiadomienie dotyczące tego samego zdarzenia, złożone przez „B”, podejrzanego w innej sprawie. „B” jako podstawiony pośrednik, pomógł „A” zawyżyć cenę pralek. [SR dla Krakowa Śródmieścia, XIV K 756/11]

Tak zwane „informacje własnych” służb, w jednym przypadku zostały uzyskane przez CBA drogą operacyjną od pracownika zatrudnionego przez beneficjenta. Pracownik ten był współsprawcą oszustwa. Innych źródeł „informacji własnych” na podstawie akt nie dało się ustalić. Trzeba jednak zauważyć, że okazały się one mało wiarygodne – aż 6 z 11 postępowań wszczętych na podstawie własnych informacji organów ścigania zostało umorzonych, a jedno zakończyło się uniewinnieniem oskarżonego.

Co najmniej raz o ujawnieniu oszustwa zdecydował przypadek – osoba pracująca w instytucji zajmującej się rozliczaniem projektu, skojarzyła go z podobnym projektem tego samego beneficjenta, znanym z poprzedniego miejsca zatrudnienia.

Przykład 76: Zastępca kierownika Działu Kontroli Projektów w Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej, zauważył podobieństwo projektu realizowanego w ramach RPO WD z projektem realizowanym przez tego samego beneficjenta w ramach PO IG, z którym zetknął się wcześniej pracując we Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Nasunęło mu to podejrzenie, że ten sam projekt jest jednocześnie finansowany z dwóch programów. [SO we Wrocławiu, III K 352/13]

Co ciekawe, w sprawie opisanej w przykładzie 76 pierwotne podejrzenie o podwójnym finansowaniu tego samego projektu nie potwierdziło się, ale w toku postępowania ujawniono zawyżenie kosztów kwalifikowalnych. Podobna sytuacja wystąpiła w zbadanych sprawach jeszcze kilkakrotnie – podejrzenie które uzasadniało wszczęcie śledztwa okazało się mylne, natomiast w wyniku przeprowadzonych czynności wykryto popełnienie oszustwa w sposób, którego pierwotnie nie podejrzewano.

Wyniki badań aktowych porównać można z danymi dla całej Unii, zawartymi w dokumentach roboczych towarzyszących sprawozdaniom Komisji Europejskiej. Mimo że są to dane niekompletne i nie całkiem wiarygodne, stanowią jedyne dostępne punkty odniesienia. Występująca w nich kategoria „nadużycia finansowe w zakresie Polityki Spójności” prawie pokrywa się z przyjętą w niniejszej pracy klasą „wyłudzenia subsydiów innych niż płatności bezpośrednie”.

Tab. 5.4. Sposoby ujawniania nadużyć finansowych w zakresie Polityki Spójności w latach 2009-2015 wdg KE

Lp.	Sposób ujawnienia nadużycia	Liczba przypadków	%
1.	Kontrola administracyjna	781	62%
2.	Kontrola „przeciw oszustwom” (<i>anti-fraud</i>)	176	14%
3.	Postępowanie karne	204	16%
4.	Kontrola celna/podatkowa	39	3%
5.	Wykrycie przez organ UE (włączając OLAF)	22	2%
6.	Nie dotyczy	41	3%
7.	Razem	1263	100%

[Źródło: *Statistical evaluation of irregularities reported for 2015 ...* k. 63, tab. CP17]

Przez kontrolę „przeciw oszustwom” należy rozumieć kontrolę doraźną, przeprowadzoną po otrzymaniu sygnału o nieprawidłowościach. Z porównanie danych zawartych w tab. 5.3. i 5.4. wynika, że w skali europejskiej, nieco częściej ujawnienie przestępstwa jest wynikiem rutynowych kontroli – 62% spraw zgłoszonych KE wobec 56% w zbadanych sprawach. Rzadziej natomiast jest wynikiem działania organów ścigania - 16% wobec 27%². Udział kontroli przeprowadzanych przez organa podatkowe w ujawnianiu wyłudzeń prezentuje się identycznie – po 3%.

5.1.2. Typowanie przypadków podejrzanych

Zdecydowana większość postępowań karnych wszczynana jest na skutek złożonego zawiadomienia, zatem rozpoczyna się w momencie w którym zdarzenie będące jego przedmiotem wzbudziło już czyjeś podejrzenie. Ujawnienie faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa następuje wcześniej i z reguły jest dziełem podmiotów innych niż organa ścigania. W przypadku oszustw na szkodę Unii Europejskiej podmiotami tymi są najczęściej instytucje zajmujące się przyznawaniem i rozliczaniem unijnej pomocy, na których spoczywa główny ciężar wychwytywania przypadków podejrzanych.

W świetle wyników badań zreferowanych w punkcie 5.1.1. można postawić tezę, że zadanie to jest dość **dobrze realizowane w odniesieniu do płatności bezpośrednich**. Natomiast co do innych form wsparcia, trudno wyciągnąć jednoznaczne wnioski. Niewielka liczba ujawnianych przestępstw tego typu może świadczyć o ich małej popularności, ale nasuwa też przypuszczenie o znacznej **ciemnej liczbie** takich występów.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że ujawnienie wyłudzenia dofinansowania jest trudne. Przykładowo, wydawałoby się, że zawyżenie budżetu projektu powinno zostać wychwycone już na etapie oceny wniosku. Tymczasem w zbadanych sprawach, tylko raz osoby przeprowadzające ocenę zwróciły uwagę, że planowane wydatki wydają się zbyt wysokie.

Przykład 77: *Wniosek złożony w ramach RPO WZ dotyczył dofinansowania budowy hali wytwórczo-usługowej, przy czym w budżecie projektu przewidziano wydatek na „usługę budowlaną związaną z kompleksowym wykonaniem hali” w wysokości 3.335.000 zł. Wniosek został oceniony pozytywnie, ale oceniający zasygnalizowali, że koszty budowy są wysokie i trzeba zwrócić na nie szczególną uwagę na etapie rozliczania projektu. Po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność, przeprowadzono kontrolę na miejscu, która wykazała, że część robót nie została ukończona, a użyte materiały i standard wykończenia nasunęły kontrolerom podejrzenie, że koszty budowy zostały zawyżone. [SO w Szczecinie, sygn. akt III K 151/14]*

We wszystkich pozostałych przypadkach, przeszacowanie wydatków uszło uwadze oceniających. Można na tej podstawie wyciągnąć wniosek, że zawyżanie kosztów kwalifikowalnych jest najtrudniejszym do ujawnienia sposobem oszustwa. Rutynowe kontrole realizacji projektu nie są wystarczające do wykrycia manipulowania kosztami.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że procedura wyboru dostawców polegająca na przedkładaniu trzech ofert, nie zabezpiecza skutecznie przed zawyżaniem cen. Dlatego jeżeli zasada oszczędności i wydajności wydatkowania pieniędzy unijnych ma być traktowana na serio, instytucje oceniające wnioski i rozliczające projekty nie powinny ograniczać się do analizy dokumentów przedłożonych przez wnioskodawcę, ale samodzielnie sprawdzać czy

² Odpowiednikiem „Postępowania karnego” z tab. 5.4. są „Informacje własne Policji bądź innych służb” oraz „Materiały wyłączone z innego postępowania karnego” z tab. 5.3.

podawane ceny odpowiadają rynkowym realiom. Jednakże oprócz czasu i wysiłku, często wymaga to specjalistycznej wiedzy, gdyż zawyżone wydatki najczęściej dotyczą rzeczy lub usług, których ceny są znane jedynie osobom działającym w danej branży. Wyjątkowo tylko pojawiają się przypadki takie jak opisany w przykładzie 57, gdzie na pierwszy rzut oka można było rozpoznać, iż cena skryptu do nauki obsługi komputera (ponad 463 zł za egzemplarz) jest stanowczo zbyt wysoka.

Nieco łatwiej jest w przypadku „projektów miękkich” – szkoleń, warsztatów, konferencji, kampanii społecznych. Zasadniczo w ich ramach nie kupuje się robionych na zamówienie urządzeń ani wysokospecjalistycznych usług³. Jednakże bardziej od innych narażone są na zawyżanie wynagrodzeń (w „twardych” projektach wynagrodzenia zwykle nie zaliczają się do wydatków kwalifikowalnych) oraz ponoszenie wydatków fikcyjnych – na najem pomieszczeń, dojazdy, zakwaterowanie, opracowanie materiałów dydaktycznych itp. Fikcyjności transakcji z reguły nie da się stwierdzić na podstawie samej dokumentacji. Natomiast na etapie oceny wniosku, na podstawie dokumentów przedłożonych przez wnioskodawcę możliwe jest wykrycie wydatków zbędnych, których ponoszenie nie jest konieczne do realizacji deklarowanego celu. Niekiedy wystarczy do tego zdrowy rozsądek, ale często potrzebna jest dobra orientacja w realiach organizowania przedsięwzięć podobnych do objętego wnioskiem.

Dlatego **pozornie najłatwiejszy do zauważenia symptom oszustwa**, jakim jest nadmierna wysokość planowanych kosztów, w rzeczywistości często jest bardzo trudny do rozpoznania.

Możliwe, że do pozytywnego oceniania wniosków z zawyżonym budżetem przyczynia się też niezbyt wysoki poziom wiedzy oceniających oraz nacisk władz na zapewnienie jak największej absorpcji środków unijnych. Przygotowanie merytoryczne tak zwanych ekspertów oceniających wnioski nie zawsze jest wystarczające, o czym świadczy wymownie przykład 78.

Przykład 78: *Wniosek o dofinansowanie w ramach PO IG projektu polegającego na opracowaniu programu do archiwizacji danych połączonego z usługą ich przechowywania na serwerze internetowym (w tzw. chmurze,) ocenił ekspert będący z wykształcenia socjologiem, legitymujący się ukończeniem kursu „oceny projektów informatycznych”. [SO w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. akt II K 106/13]*

Niewykluczone, że jakąś rolę w zapewnianiu akceptacji projektom o zawyżonych kosztach, odgrywa współdziałanie skorumpowanych pracowników instytucji oceniających wnioski. W jednej ze zbadanych spraw udowodniono, że pracownik ARiMR wręcz sam wyszedł z inicjatywą zorganizowania kilku oszustw, usiłując namówić do ich popełnienia właścicielkę firmy doradczej.

Przykład 79: *Główny specjalista do spraw obsługi wniosków o pomoc finansową („A”) zaproponował właścicielce firmy doradczej („B”), że za 10.000 zł od wniosku dopilnuje, żeby wnioski przez nią sporządzone zostały pozytywnie załatwione. Ponadto namawiał ją, aby założyła wraz z mężem firmę budowlaną i sporządzając na zlecenie rolników wnioski o dofinansowanie budowy płyt gnojowych w ramach SPO ROL, zawyżała koszty ich budowy do 100.000 zł, a następnie budowała te płyty za 50.000 zł. Połowę nadwyżki miałby zatrzymać rolnik, druga połowa byłaby dzielona pomiędzy „A” i „B”. [SR w Toruniu, sygn. akt II K 528/08]*

Badany materiał nie dostarczył danych które pozwoliłyby na wytypowanie jakichś grup ryzyka wśród wnioskodawców, lub pozwoliły uznać jakąś grupę za pozbawioną ryzyka. W

³ W zbadanych sprawach stwierdzono co prawda również przypadek zawyżenia ceny laptopów, a więc towaru powszechnie znanego i będącego w codziennym obrocie konsumenckim, ale tego typu oszustwa siłą rzeczy dotyczą niezbyt dużych kwot.

szczegółności wcześniejsza prawidłowa realizacja innych projektów finansowanych z środków unijnych **nie jest okolicznością obniżającą ryzyko** oszustwa. W zbadanym materiale co najmniej w dwóch przypadkach wyłudzone subsydia dla beneficjenta, który wcześniej zrealizował już inny projekt lub nawet kilka projektów⁴.

5.2. Rzeczowe źródła dowodowe wykorzystane w zbadanych sprawach

5.2.1. Dokumenty

O różnych sposobach rozumienia pojęcia dokumentu była mowa w poprzednim rozdziale. W tym miejscu wystarczy zaznaczyć, że omawianym przedmiotem są dokumenty stanowiące samodzielne źródło dowodowe, a nie wszelkiego rodzaju dokumentacja procesowa sporządzona w trakcie postępowania i dla jego celów, jak protokoły czy notatki urzędowe.

Zarówno z prawnego, jak z kryminalistycznego punktu widzenia, dokumenty można klasyfikować w oparciu o wiele kryteriów. Z punktu widzenia wiarygodności i „mocy dowodowej” dokumentu, największe znaczenie ma osoba autora i okoliczności jego sporządzenia⁵. Jednakże z punktu widzenia taktyki śledczej, najbardziej istotne jest, w czym władaniu dokument się znajduje i gdzie jest przechowywany. Od tych czynników zależy możliwość jego faktycznego wykorzystania w postępowaniu karnym.

Dokumenty przechowywane przez instytucje publiczne są z reguły łatwo dostępne dla organów procesowych i na ogół nie grozi im zniszczenie lub sfalszowanie. Dokumenty którymi dysponują banki, również są zabezpieczone przed osobami które mogłyby chcieć je zniszczyć, ale dostęp do nich jest ograniczony ze względu na tajemnicę bankową. Dokumenty przechowywane przez inne podmioty są często trudne do odnalezienia, a przy tym łatwo mogą zostać zniszczone lub sfalszowane.

Kierując się **miejscem przechowywania i osobą dysponenta**, dokumenty mające znaczenie dowodowe w zbadanych sprawach można podzielić na **sześć grup**:

- 1) dokumenty przechowywane przez instytucje zajmujące się przyznawaniem i wypłacaniem subsydiów,
- 2) dokumenty przechowywane przez beneficjentów,
- 3) dokumenty przechowywane przez sprawców,
- 4) dokumenty przechowywane przez dostawców,
- 5) dokumenty bankowe,
- 6) dokumenty przechowywane lub wytworzone przez różne instytucje publiczne.

Grupa pierwsza jest oczywista . W sprawach dotyczących dofinansowania projektu, typowy zestaw dokumentów przechowywanych przez Instytucje Zarządzające i /lub Wdrażające obejmuje :

- 1) wniosek o przyznanie dofinansowania wraz z wszystkimi poprawkami i załączonymi do niego dokumentami,
- 2) karty oceny wniosku, sporządzone przez pracowników właściwych instytucji i ewentualnie zewnętrznych ekspertów,

⁴ Niewykluczone, że przypadków takich było więcej, ale w aktach innych spraw nie znalazły się takie informacje.

⁵ W tym miejscu trzeba podkreślić, że moc dowodowa dokumentów generowanych automatycznie, a więc nie mających autora, nie jest przez to w niczym zmniejszona. Można nawet przypisać im większą wiarygodność, gdyż niewłaściwe działanie dobrze przetestowanego programu zdarza się rzadziej od błędów ludzkich.

- 3) umowę o dofinansowaniu z załącznikami,
- 4) wniosek o płatność (lub kilka wniosków o kolejne transze) z załącznikami (umowami, fakturami, protokołami odbioru, potwierdzeniami przelewów) – przy czym pamiętać trzeba, że załączniki mają postać uwierzytelnionych kserokopii, oryginały są zwracane beneficjentom,
- 5) protokoły z ewentualnych kontroli na miejscu.

W sprawach dotyczących płatności bezpośrednich, komplet dokumentów przechowywanych przez ARiMR zawiera co najmniej:

- 1) wniosek o przyznanie płatności z załącznikiem graficznym,
- 2) protokół lub raport z kontroli na miejscu razem z fotografiami (o ile kontrola została przeprowadzona),
- 3) wyjaśnienia lub korekty składane przez wnioskodawców,
- 4) w przypadku zgłoszenia tego samego gruntu przez dwóch rolników – wniosek drugiego rolnika, pisma z wyjaśnieniami, protokół rozprawy administracyjnej (jeżeli się odbyła).

Nadto ARiMR zwykle załącza do zawiadomienia o przestępstwie także decyzję o wpisie do rejestru producentów rolnych i decyzję o odmowie przyznania płatności lub o jej zwrocie. Treść tej decyzji jest o tyle istotna, że dokładnie określa wysokość grożącej bądź wyrządzonej szkody.

Druga grupa, to dokumenty którymi dysponują beneficjenci. Są to odpisy złożonych wniosków i innych pism skierowanych do właściwych instytucji, oraz oryginały załączników dołączonych do wniosków, a więc np. faktur, protokołów odbioru, dokumentacji technicznej. Ponadto, jeżeli do wniosków nie potrzeba załączać kompletu dokumentacji projektu (np. ofert od konkurencyjnych dostawców w PO IG 2007-2013), beneficjenci mają obowiązek ją przechowywać na wypadek kontroli.

Oprócz tego, beneficjenci przechowują czasami różne dokumenty pomocnicze – brudnopisy wniosków, pomocnicze notatki, faktury *pro forma* itp. Te dokumenty również mogą być pomocne w ustalaniu stanu faktycznego, niekiedy naprowadzają na trop powiązań beneficjenta z podmiotem podstawionym.

W przypadku oszustw polegających na zawyżeniu wydatków ponoszonych na rzecz podmiotu podstawionego, w posiadaniu beneficjenta mogą być także dokumenty świadczące o jego powiązaniach z tym podmiotem, np. dokumentacja spółki z ograniczoną odpowiedzialnością założonej z wykorzystaniem „słupa”. Należy brać pod uwagę, że tego typu dokumenty nie muszą być przechowywane w oficjalnej siedzibie beneficjenta, ani nawet w żadnym innym miejscu używanym przez beneficjenta do prowadzenia działalności. Mogą się znajdować także w miejscach zamieszkania sprawców i ich pomocników.

W związku z powyższym, wyodrębniono **grupę trzecią**, to jest dokumenty którymi dysponują sprawcy. Ta kategoria odnosi się do przypadków, w których beneficjent nie jest tożsamy ze sprawcą, czyli wtedy, kiedy beneficjentem jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna. Dokumentacja dotycząca projektu zazwyczaj znajduje się w siedzibie bądź innym obiekcie używanym przez beneficjenta, natomiast w mieszkaniach czy biurach sprawców, a także w pamięci używanych przez nich komputerów mogą znajdować się różnego rodzaju zapiski, wersje robocze, niewykorzystane warianty, a także korespondencja (głównie elektroniczna) z innymi osobami biorącymi udział w danym przedsięwzięciu. Takie dokumenty, podobnie jak dokumenty z grupy drugiej, łatwo mogą zostać ukryte lub zniszczone.

Grupa czwarta, to dokumenty przechowywane przez dostawców, czyli kontrahentów od których beneficjent nabywał towary lub usługi. Są to przede wszystkim faktury oraz ewentualnie teksty umów zawartych z beneficjentem, otrzymane od niego zapytania ofertowe, odpisy wysłanych do niego ofert czy inna korespondencja prowadzona między beneficjentem a dostawcą.

Jeżeli kontrahentem beneficjenta jest podmiot podstawiony, istotne znaczenie mają wszelkiego rodzaju dokumenty świadczące o ich wzajemnych kontaktach. W przypadku tych podmiotów podstawionych, które są ściśle związane z beneficjentem lub sprawcą, zdarza się że część lub nawet całość ich dokumentacji przechowywana jest razem z dokumentami beneficjenta⁶.

Piąta grupa, to dokumenty bankowe.

Szósta grupa, to mające znaczenie w sprawie dokumenty, przechowywane przez różne instytucje publiczne, np. urzędy skarbowe czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nie sposób stworzyć ich wyczerpującego katalogu, ale najczęściej są to deklaracje podatkowe, deklaracje z zakresu ubezpieczeń społecznych i dokumenty z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej.

Jeżeli zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa jest składane przez instytucję zajmującą się wypłacaniem subsydiów lub inną instytucję publiczną, od razu załączane są do niego kopie dokumentów dotyczących sprawy, znajdujących się w posiadaniu tej instytucji. Jednakże jak wynika z przeprowadzonych badań aktowych, nie zawsze są to kopie uwierzytelnione. W przypadku załączenia niepoświadczonych kserokopii konieczne jest żądanie uzupełnienia zawiadomienia przez dostarczenie odpisów dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem. Dublowanie kserokopii co jest oczywistym marnotrawstwem czasu i papieru. Opieranie się na „zwykłych” kopiach może jednak prowadzić do łatwego zakwestionowania ustaleń poczynionych na ich podstawie i może być przyczyną uchylecia wyroku przez sąd drugiej instancji.

Przykład 80: *W toku procesu nie zabezpieczono oryginału wniosku o płatność, ani nie uzyskano jego uwierzytelnionego odpisu, gdyż Urząd Marszałkowski oświadczył, że przekazał go do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a Ministerstwo odpowiedziało, że nie ma go w aktach sprawy. W związku z tym wniosek obrony o przeprowadzenie dowodu z oryginału wniosku został oddalony jako niemożliwy do przeprowadzenia. W pierwszej instancji zapadł wyrok skazujący. Sąd drugiej instancji uchylił go⁷, a jednym z powodów takiego rozstrzygnięcia był właśnie brak oryginału wniosku bądź jego poświadczonej kopii. [SO w Toruniu, sygn. akt II K 1/13]*

Dla celów postępowania karnego, uwierzytelniony odpis jest z reguły wystarczający. Inaczej jest tylko w przypadkach, w których zachodzi podejrzenie podrobienia lub przerobienia dokumentu, wówczas konieczne jest zabezpieczenie oryginału. W takich przypadkach wydawane są postanowienia o żądaniu wydania rzeczy na podstawie art. 217 k.p.k.

5.2.2. Informacje chronione tajemnicą bankową

Rejestry operacji przeprowadzanych na rachunkach bankowych są bardzo ważnym źródłem dowodowym w wielu kategoriach spraw, w tym zwłaszcza w sprawach dotyczących wyłudzenia wszelkiego rodzaju subsydiów. Jako źródło dowodowe wymykają się przy tym teoretycznym

⁶ Tak było w sprawie SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12, sprawie SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08 i sprawie SO we Włocławku, sygn. akt II K 49/13.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 06.11.2012 r. sygn. akt II AKa 358/12, niepublikowany.

klasyfikacjom, gdyż trudno je nagiąć do tradycyjnych pojęć, ukształtowanych przed zapoczątkowaniem ery informatyzacji. W niniejszej pracy zaliczono je do szeroko rozumianych dokumentów, ale z zastrzeżeniem, iż nazwanie historii operacji na rachunku bankowym dokumentem jest skrótem myślowym. Historia ta jest zapisana w pamięci bankowych komputerów i osobnym dokumentem staje się z chwilą jej wydrukowania, bądź wyeksportowania z bankowego systemu i zapisaniu na nośniku elektronicznym.

Ponieważ informacje o posiadaczach rachunków i operacjach bankowych są chronione tajemnicą bankową, uzyskanie dowodu z tego źródła wymaga przeprowadzenia szczególnych procedur.

Prawo bankowe przewiduje **trzy tryby udostępniania przez banki informacji chronionych tajemnicą bankową** dla celów postępowania karnego. Po pierwsze, bank ma obowiązek zawiadomić prokuratora, Policję albo inny właściwy organ uprawniony do prowadzenia postępowania przygotowawczego o każdym uzasadnionym podejrzeniu, że „*działalność banku jest wykorzystywana w celu ukrycia działań przestępczych lub dla celów mających związek z przestępstwem skarbowym lub innym przestępstwem niż przestępstwo, o którym mowa w art. 165a lub art. 299 Kodeksu karnego*” (art. 106a ust. 1 pr. bank.). Oczywistym jest, że w takim przypadku bank jest z mocy prawa zwolniony z obowiązku zachowania tajemnicy, inaczej bowiem niemożliwe byłoby wykonanie tego obowiązku. Potwierdza to art. 106b ust. 1 pr. bank. wyłączający w takich przypadkach konieczność uzyskiwania zgody sądu na udostępnienie przez bank informacji.

Po drugie, sąd lub prokurator mogą zażądać od banku informacji w związku z toczącym się postępowaniem karnym przeciwko osobie fizycznej, która jest stroną umowy zawartej z bankiem, „*w zakresie informacji dotyczących tej osoby fizycznej*”, albo w związku z postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione w związku z działaniem osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, „*w zakresie informacji dotyczących tej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej*” (art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b pr. bank.). Zakres informacji o którym mowa w ustawie budzi kontrowersje, gdyż sformułowanie zawarte w cytowanym przepisie można **interpretować na dwa sposoby**. W wąskim rozumieniu, sąd lub prokurator może otrzymać od banku wyłącznie informacje o stronie umowy będącej osobą fizyczną, wobec której w danym postępowaniu wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów, albo o osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej z której działaniem wiąże się przestępstwo będące przedmiotem, prowadzonego postępowania. Przy takim ujęciu, bank nie może udzielić informacji o podmiotach będących drugą stroną prowadzonych przez taką osobę czy jednostkę transakcji, a więc nie może podać kto był nadawcą lub odbiorcą poszczególnych przelewów ani jaki był numer rachunku przeciwstawnego. Historia rachunku udostępniania przez bank musi być zatem niekompletna – ogranicza się do wykazu zmian salda na koncie.

Takie skrajnie rygorystyczne podejście do ochrony tajemnicy przez jeden z banków odnotowano w jednej ze zbadanych spraw⁸. Należy je uznać za błędne, gdyż jego stosowanie czyniłoby art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b pr. bank. przepisem martwym. Informacje możliwe do uzyskania w tym trybie byłyby tak okrojone, że w większości przypadków nie byłoby sensu z niego korzystać. Nadto prowadziłoby to do paradoksalnej sytuacji, w której sąd rozpoznający sprawę w ogóle nie mógłby uzyskać pełnych danych o operacjach przeprowadzonych na rachunku oskarżonego, gdyż w trybie z art. 106b ust. 1 pr. bank. o którym mowa poniżej, z wnioskiem do sądu okręgowego może wystąpić **wyłącznie prokurator**.

⁸ Sprawa SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12.

Dlatego należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie, iż „*Informacje w zakresie...*” to wszystkie informacje, stanowiące tajemnicę bankową, które dotyczą danego podmiotu, także informacje o zawieranych umowach i stronach tych umów; w przeciwnym wypadku uzyskane informacje nie byłyby pełne, więc nie obrazowałyby całokształtu działalności podmiotu. Nie uzyskano by wszystkich informacji, objętych tajemnicą bankową, które dotyczą tego podmiotu. Zwrot „*informacje w zakresie*” nie ogranicza zakresu żądanych informacji tylko do jednostki, w związku z działaniem której popełniono przestępstwo, zakazując ujawniania innych; ogranicza jedynie zakres podmiotów co do których można domagać się informacji. (...)Podobnie art. 106b ust. 1 prawa bankowego daje prokuratorowi, prowadzącemu postępowanie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe możliwość żądania od banku informacji stanowiących tajemnicę bankową, których zakres jest ograniczony tylko postanowieniem sądu. Skoro zaś te przepisy dają możliwość ujawnienia w fazie *in rem* informacji stanowiących tajemnicę bankową w pełnym zakresie, to nie można przyjąć, że w fazie *ad personam* zakres informacji podlegających ujawnieniu ma być węższy i ograniczać się do danych podmiotu, który przestępstwa miał się dopuścić lub też w związku z jego działalnością przestępstwo popełniono”⁹.

Trzecia możliwość uzyskania od banku informacji chronionych tajemnicą dotyczy tylko prokuratora w postępowaniu przygotowawczym. Jeżeli prokurator nie może skorzystać z trybu przewidzianego w art. 105 lub 106a pr. bank., pozostaje mu jeszcze możliwość wystąpienia z wnioskiem do właściwego miejscowo sądu okręgowego o wyrażenie zgody na udostępnienie informacji. Ustawa nie określa żadnych warunków od których udzielenie takiej zgody byłoby uzależnione, ani nie daje żadnych wskazówek co do okoliczności, które sąd rozpoznający wniosek powinien wziąć pod uwagę. Udzielenie bądź nieudzielenie zgody zostało zatem pozostawione swobodnemu uznaniu sędziowskiemu. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, iż może to nastąpić jedynie w sytuacji szczególnej, w której udzielenie zgody jest konieczne dla osiągnięcia celów postępowania karnego¹⁰. Natomiast formułowany niekiedy w orzecznictwie wymóg, aby ustaleń co do faktów których dotyczą chronione tajemnicą bankową informacje nie można było dokonać przy pomocy innych dowodów¹¹ nie ma żadnych normatywnych podstaw¹².

Czynności podejmowane na podstawie *Prawa bankowego* nie wyczerpują wszystkich możliwości uzyskania i wykorzystania dowodowego w postępowaniu karnym informacji o operacjach na rachunkach bankowych. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o *przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*¹³ zwana dalej **u.p.p.p.**, obowiązuje instytucje obowiązane, do których zaliczają się m. in. wszystkie banki i instytucje pieniądza elektronicznego, do zawiadamiania **Generalnego Inspektora Informacji Finansowej** o wszystkich transakcjach których równowartość przekracza 15.000 euro, a także transakcjach o mniejszej wartości, jeżeli okoliczności wskazują, że mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (art. 11 ust. 1 u.p.p.p. w zw. z art. 8 ust. 1 i ust. 3 u.p.p.p.). Informacje te muszą zawierać w szczególności następujące dane:

- 1) datę przeprowadzenia transakcji,
- 2) dane identyfikacyjne stron transakcji,

⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt. II AKz 495/13, opubl. Krakowskie Zeszyty Sądowe 2014, z. 3, poz. 66.

¹⁰ Por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 22 października 2008 r. sygn. akt II AKz 508/08; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II AKz 202/11.

¹¹ Tak postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II AKz 134/07.

¹² Tak postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach: z dnia 1 września 2010 r. sygn. akt II AKz 573/10; z dnia 25 października 2006 r. sygn. akt II AKz 710/06.

¹³ Dz.U. 2000 Nr 116, poz. 1216, t. j. Dz. U. 2014 poz. 455.

- 3) kwotę, walutę i rodzaj transakcji,
- 4) numery rachunków, które zostały wykorzystane do przeprowadzenia transakcji,
- 5) uzasadnienie oraz miejsce, datę i sposób złożenia dyspozycji - w przypadku przekazywania informacji o transakcji, których okoliczności wskazują, że mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (art. 12 ust. 1 u.p.p.).

Nadto, jeżeli przekazywana jest informacja o transakcji, której okoliczności wskazują, że może mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, „instytucja obowiązana przekazuje dodatkowe dane o stronach transakcji, będące w jej posiadaniu, w tym informacje o ich rachunkach osobistych oraz związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, niewykorzystanych w przedmiotowej transakcji”(art. 12a u.p.p.).

GIIF dysponuje zatem informacjami o ogromnej ilości operacji bankowych, które zgodnie z art. 32. ust. 1 u.p.p.p. są udostępniane sądom i prokuratorom na potrzeby postępowania karnego, na ich pisemny wniosek. Co ważne, **ustawa nie ogranicza** możliwości udostępniania informacji przez GIIF sądom i prokuratorom do spraw dotyczących przestępstw z art. 165a i art. 299 k.k. – zastrzeżenie takie, zawarte w art. 32 ust. 2 u.p.p.p. dotyczy tylko postępowania sprawdzającego, prowadzonego na podstawie art. 307 k.p.k. Dlatego dopuszczalne jest wykorzystanie informacji zgromadzonych przez GIIF w **każdym** postępowaniu karnym.

Dokumenty zawierające informacje o operacjach przeprowadzonych na rachunkach bankowych mogą także zostać wprowadzone do procesu karnego za pośrednictwem posiadacza rachunku bankowego. Może to być pośrednictwo dobrowolne – kiedy świadek lub podejrzany/oskarżony z własnej woli składa je do akt postępowania – jak i niedobrowolne, kiedy dokumenty zostają wydane na skutek postanowienia o żądaniu wydania rzeczy, lub znalezione w wyniku przeszukania. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że podmiotami obowiązany do zachowania tajemnicy bankowej są tylko „bank, osoby w nim zatrudnione oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe” (art. 104 ust. 1 pr. bank.). Informacje o operacjach bankowych zapisane na nośniku znajdującym się w posiadaniu osoby dla której rachunek jest prowadzony już **żadną tajemnicą chronione nie są**, toteż nie ma przeszkód w dowodowym wykorzystaniu np. wydruku historii rachunku znalezione w wyniku przeszukania.

Tab. 5.5. Sposoby procesowego uzyskania informacji o operacjach bankowych

Lp.	Sposób wyludzenia	Sposoby procesowego uzyskania informacji o operacjach bankowych													
		Znalezione w wyniku przeszukania		Przedłożone przez oskarżonego		Wydane przez bank na podstawie postanowienia prokuratora w trybie art. 105 Pr. bank		Wydane przez bank na podstawie postanowienia sądu okręgowego w trybie art. 106b Pr. bank.		Wydane przez bank na podstawie postanowienia sądu w trybie art. 105 Pr. bank		Przekazane przez GIIF na wniosek prokuratora		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Podszywanie się pod zmarłego rolnika	0	0%	0	0%	0	0%	2	40%	0	0%	0	0%	2	13%
2.	Wprowadzanie w błąd co do spełniania warunków uzyskania pomocy	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1	7%
3.	Wyłudzenie płatności rolnośrodowiskowych	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%
4.	Defraudacja zaliczki	0	0%	0	0%	0	0%	1	20%	0	0%	0	0%	1	7%
5.	Zawyżanie kosztów kwalifikowalnych	2	100%	0	0%	5	100%	2	40%	0	0%	1	100%	10	66%
6.	Razem	2	100%	1	100%	5	100%	5	100%	1	100%	1	100%	15	100%

Wyniki prezentowane w tab. 5.5. pokazują, że w zbadanych sprawach żaden ze sposobów uzyskania informacji chronionych tajemnicą bankową nie był dominujący. Co do etapu postępowania – zdecydowanie przeważało uzyskiwanie ich w toku postępowania przygotowawczego. W największej ilości spraw dane o operacjach na rachunkach bankowych zostały udostępnione przez banki na podstawie postanowienia prokuratora, ale w bardzo zbliżonej liczbie przypadków konieczne było występowanie przez prokuratora do sądu okręgowego z wnioskiem o zwolnienie banku z tajemnicy w trybie z art. 106 b pr. bank. Tylko w jednym przypadku wydania historii rachunku zażądał sąd orzekający w sprawie. W dwóch sprawach wydruki historii rachunku zabezpieczono w wyniku przeszukania¹⁴. W wyniku przeszukania kilkakrotnie zabezpieczano też pojedyncze wyciągi lub potwierdzenia przelewów, ale nie uwzględniono ich w tabeli 5.5. gdyż ze względu na swoją fragmentaryczność nie mają takiej wartości jak pełna historia operacji przeprowadzonych na danym rachunku bankowym.

Tylko w jednej sprawie prokurator zwrócił się do GIIF, o udzielenie informacji w trybie art. 32 ust. 1 u.p.p.¹⁵. Okazało się, że GIIF dysponował informacjami o transakcjach podejrzanych, przeprowadzonych na rachunkach beneficjenta i podstawionego pośrednika (rzekomego dostawcy). W sprawie tej, pieniądze były przelewane na konto pośrednika (spółki zagranicznej), prowadzone w tym samym banku co konto beneficjenta (spółki z o.o.), po czym natychmiast wypłacane w gotówce i wpłacane z powrotem na rachunek beneficjenta. Wszystkie te operacje wykonywała ta sama osoba, mająca dostęp do rachunków obydwu spółek. Wzbudziło to podejrzenia banku, który poprosił ją o wyjaśnienia, a ponieważ były one mało przekonujące, zawiadomił GIIF o możliwości prania pieniędzy, załączając historię podejrzanych transakcji.

Przypadek ten, choć w zbadanych sprawach odosobniony, pokazuje że w dyspozycji GIIF mogą pozostawać dowody mające istotne znaczenie w postępowaniach karnych dotyczących wyłudzenia subsydiów, ale także innych przestępstw gospodarczych. Wydaje się prawdopodobne, że **znaczna część transakcji podejrzanych** raportowanych do GIIF nie jest związana z procederem prania pieniędzy, ale z **innymi występkami**. Ponieważ zadania GIIF są ukierunkowane na przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, dowody innych przestępstw pozostają bezużyteczne, dopóki prokuratura sama nie zwróci się o ich udostępnienie.

Co do zależności pomiędzy sposobem oszustwa a przeprowadzaniem dowodu z historii rachunku bankowego, z tab. 5.5. wynika że najczęściej przeprowadzane były w postępowaniach dotyczących **zawyżania kosztów kwalifikowalnych**. Jest to wynik zgodny z przewidywaniami, zważywszy że sam mechanizm oszustwa w tym przypadku wymusza posługiwanie się rachunkiem bankowym.

Drugim przypadkiem w którym sposób popełnienia przestępstwa może determinować potrzebę uzyskania informacji od banku, jest wyłudzenie płatności bezpośrednich przez **podszywanie się pod zmarłego rolnika**. Prokurator powinien wówczas zażądać od banku informacji o osobie, która przeprowadzała operacje na rachunku po śmierci beneficjenta. Bank musi zostać przy tym zwolniony przez sąd z tajemnicy bankowej w trybie z art. 106b pr. bank. Skorzystanie z trybu z artykułu 105 ust. 2 lit. b pr. bank. nie jest możliwe, gdyż operacje których dotyczą potrzebne informacje, przeprowadzane są na rachunku zmarłego beneficjenta, a nie podejrzanego.

W zbadanych sprawach tylko raz uzyskane informacje o operacjach bankowych okazały się bezużyteczne do ustalenia stanu faktycznego, tzn. nie dostarczyły żadnych informacji o faktach będących przedmiotem postępowania. Liczba spraw w których przeprowadzono dowód z historii

¹⁴ Oprócz tego, w jednej ze spraw zabezpieczono wydruk z programu księgowego Rewizor, który prokurator błędnie uznał za historię rachunku (sprawa SO w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14).

¹⁵ Sprawa SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12.

rachunków bankowych jest zbyt mała, by wyniki badań aktowych miały znaczenie statystyczne, ale hipotezę o wysokiej przydatności dowodów z dokumentów bankowych mimo to można podtrzymać, gdyż wskazuje na to wiedza potoczna, a dokonane ustalenia temu nie przeczą.

5.2.3. Fotografie

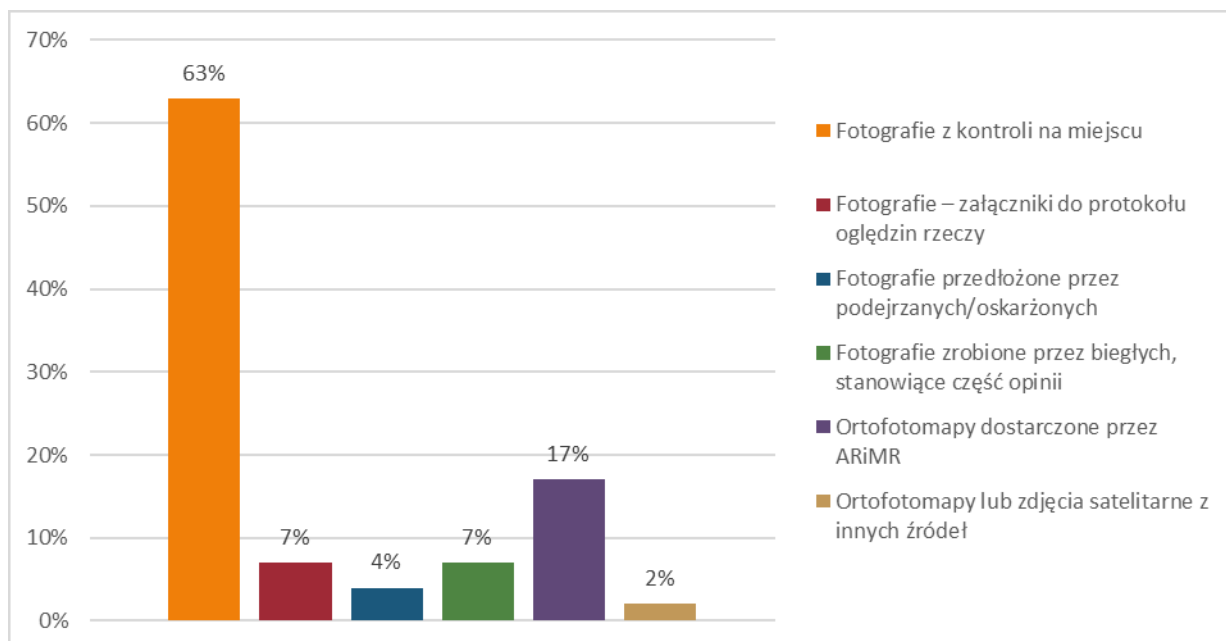
W sprawach dotyczących deklaratowania gruntów niespełniających kryterium dobrej kultury rolnej, kluczowymi dowodami są fotografie zrobione na miejscu przez kontrolerów działających na zlecenie ARiMR. W większości przypadków dostarczają one informacji wystarczających do stwierdzenia, czy na zakwestionowanym obszarze prowadzona była zadeklarowana uprawa. Jednakże do zawiadomienia o przestępstwie z reguły załączane są tylko czarno-białe wydruki zdjęć o niskiej jakości, a niekiedy ARiMR w ogóle nie załącza zdjęć z własnej inicjatywy.

Należy z aprobatą odnotować, że w większości zbadanych spraw w toku postępowania przygotowawczego organa ścigania zwracały się do ARiMR o dostarczenie kolorowych wydruków bądź zdjęć zapisanych na nośnikach cyfrowych. Ale zdarzało się również, że poprzestawano na zupełnie nieczytelnych wydrukach otrzymanych wraz z zawiadomieniem o przestępstwie. Zaniechanie to uzupełniać musiał wówczas sąd rozpoznający sprawę, o ile proces nie zakończył się bez przeprowadzania postępowania dowodowego. Uzyskanie fotografii dobrej jakości, w postaci elektronicznej lub wydrukowanych, powinno być rutynowym działaniem, praktykowanym we wszystkich sprawach tego typu.

Wprawdzie fotografie największą rolę odgrywają w sprawach dotyczących płatności bezpośrednich, ale nie znaczy to, że w innych kategoriach spraw są bezużyteczne. Zestawienie źródeł pochodzenia zdjęć z podziałem na kategorie spraw przedstawia tab. 5.6.

Tab. 5.6. Pochodzenie fotografii stanowiących dowód w zbadanych sprawach

l.p.	Pochodzenie fotografii	Płatności bezpośrednie		Inne subsydia		Razem	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%
1.	Fotografie z kontroli na miejscu	26	72%	3	30%	29	63%
2.	Fotografie – załączniki do protokołu oględzin rzeczy	0	0%	3	30%	3	7%
3.	Fotografie przedłożone przez podejrzanych/oskarżonych	0	0%	2	20%	2	4%
4.	Fotografie zrobione przez biegłych, stanowiące część opinii	2	6%	1	10%	3	7%
5.	Ortofotomapy dostarczone przez ARiMR	7	19%	1	10%	8	17%
6.	Ortofotomapy lub zdjęcia satelitarne z innych źródeł	1	3%	0	0%	1	2%
	Razem	36	100%	10	100%	46	100%



Wykr. 5.4. Pochodzenie fotografii stanowiących dowód w zbadanych sprawach

Co do fotografii z kontroli na miejscu, w trzech przypadkach dotyczących subsydiów innych niż płatności bezpośrednie, chodziło o:

- 1) defraudację zaliczki pobranej na budowę płyty gnojowej i zbiornika na gnojówkę – fotografie stanowiły dowód, że ich nie zbudowano,
- 2) defraudację zaliczki pobranej na założenie parkingu – fotografie stanowiły dowód, że go nie założono,
- 3) podejrzenie wyłudzenia płatności rolnośrodowiskowych – fotografie stanowiły dowód na zniszczenie plantacji orzecha włoskiego.

Warto wspomnieć, że w dwóch przypadkach zdjęcia z kontroli zaginęły (bądź w ogóle nie zostały wykonane) z powodu działania **nierzetelnych kontrolerów**, którzy w swoich raportach poświadczali nieprawdę i nie załączyli fotografii. W jednej z tych spraw udowodniono korupcję.

O fotografiach satelitarnych i lotniczych była już mowa w rozdziale czwartym. W praktyce ich wykorzystanie procesowe spotyka się niebyt często¹⁶. W zbadanych sprawach posłużyły za dowód w dziesięciu postępowaniach, z których dziewięć dotyczyło wyłudzenia płatności bezpośrednich, a jedna dofinansowania założenia szkółki leśnej w ramach SPO ROL. W ośmiu przypadkach zdjęcia satelitarne (a właściwie – ortofotomapy) zostały dostarczone przez ARiMR, w postaci czarno-białego wydruku, który był załącznikiem graficznym do wniosku złożonego przez rolnika. Tylko w jednej sprawie posłużono się wydrukiem fotografii pozyskanej z Google Maps i w jednej wydrukiem z Geoportalu¹⁷. W obydwu przypadkach wydruki sporządził biegły z zakresu rolnictwa i załączył do wydanej opinii. Wydaje się zatem, że Policja i prokuratura nie doceniają możliwości wypływających z względnie łatwego dostępu do zdjęć satelitarnych.

¹⁶ Biorąc pod uwagę, że od 2006 roku, częścią każdego wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich jest załącznik graficzny w postaci wydruku ortofotomapy, ich nieobecność w aktach spraw jest zdumiewająca. Z nieznanых przyczyn, w większości przypadków załączniki musiały zostać pominięte w zestawach dokumentów załączonych przez ARiMR do zawiadomienia o przestępstwie.

¹⁷ Sprawy: SR w Aleksandrowie Kujawskim, sygn. akt II K 592/07 i SR Gdańsk – Południe, sygn. akt X K 836/09.

5.3. Opinie biegłych

5.3.1. Specjalności biegłych powołanych w zbadanych sprawach

W zbadanych sprawach zasięgnięto opinii biegłych z 13 specjalności. Ogółem biegłych powołano w 28 sprawach (co stanowiło 21 % wszystkich zbadanych), a sporządzili oni łącznie 49 opinii. Szczegółową strukturę dziedzin wiedzy specjalnej które reprezentowali powołani biegli przedstawia tab. 5.7. Uwagę zwraca ich różnorodność. W największej ilości spraw przeprowadzano dowód z opinii biegłych z dziedziny pisma ręcznego i badań dokumentów. Na drugim miejscu są opinie z zakresu rolnictwa, na trzecim z informatyki. Natomiast pod względem ilości sporządzonych opinii prowadzą ekspertyzy z dziedziny rzeczoznawstwa majątkowego, mimo że zasięgnięto ich tylko w dwóch sprawach.

Tab. 5.7. Dziedziny w których zasięgnięto opinii biegłych w zbadanych sprawach

l.p.	Dziedzina w której zasięgnięto opinii	Liczba spraw	Liczba opinii		
			W śledztwie	Przed sądem	Razem
1.	Dokumenty i pismo ręczne	10	10	1	11
2.	Rolnictwo	6	5	2	7
3.	Stan zagospodarowania gruntu	1	1	0	1
4.	Dendrologia i geodezja (opinia wspólna)	1	0	1	1
5.	Rzeczoznawstwo majątkowe – rzeczy ruchome	2	7	4	11
6.	Informatyka i nośniki danych	6	6	1	7
7.	Finanse i rachunkowość, przepływy finansowe	3	4	0	4
8.	Budownictwo i wycena nieruchomości	3	3	0	3
9.	Mechanoskopia	1	1	0	1
10.	Mechanika	3	2	1	3
11.	Ocena projektów unijnych	1	1	0	1
12.	Razem	38*	40	10	50

* suma liczb w kolumnie jest wyższa od ilości spraw w których w ogóle zasięgnięto opinii biegłego, gdyż w niektórych sprawach powoływano biegłych różnych specjalności, bądź kilku kolejnych biegłych z tej samej dziedziny

Badając przydatność opinii biegłych dla ustalenia stanu faktycznego, oparto się na ocenie zawartej w uzasadnieniu wyroku kończącego postępowanie, albo uzasadnieniu ostatecznego wyroku sądu orzekającego o faktach – przedmiotem kognicji sądu drugiej instancji często były już tylko zagadnienia prawne. **Przydatność** rozumiana jest w niniejszej pracy tak, jak rozumiały ją orzekające sądy. Przydatnym jest dowód, który dostarczył **informacji istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy**. Oceniając przydatność ekspertyzy nie rozdzielano tak zwanej **wartości wewnętrznej**, to jest jej jasności, pełności i poprawności pod względem formalnym, logicznym i metodycznym, od **wartości zewnętrznej**, czyli jej miarodajności w kontekście innych zebranych w sprawie dowodów¹⁸. Do kategorii nieprzydatnych zaliczono także opinie dotyczące faktów, które w dalszym toku procesu okazały się być indyferentne. Nieprzydatna

¹⁸ Por. M. Hrehorowicz, *Opinia biegłego w sprawach karnych gospodarczych i jej ocena sądowa*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2013, s. 294-294, 318.

jest zatem zarówno opinia, która została uznana za niemiarodajną ze względu na zawarte w niej błędy, jak i opinia w pełni poprawna, ale dotycząca okoliczności nieistotnych.

Tab. 5.8. Przydatność opinii biegłych w zbadanych sprawach

1.	Dziedzina opinii	Przydatność opinii według oceny organów procesowych							
		Opinie przydatne		Opinie nieprzydatne		Opinie których nie oceniono*		Razem	
		Liczba opinii	%	Liczba opinii	%	Liczba opinii	%	Liczba opinii	%
1.	Dokumenty i pismo ręczne	8	36%	2	12%	1	9%	11	22%
2.	Rolnictwo	2	9%	2	12%	3	27%	7	14%
3.	Stan zagospodarowania gruntu	0	0%	0	0%	1	9%	1	2%
4.	Dendrologia i geodezja (opinia wspólna)	1	4,5%	0	0%	0	0%	1	2%
5.	Rzeczoznawstwo majątkowe – rzeczy ruchome	1	4,5%	10	58%	0	0%	11	22%
6.	Informatyka	4	18%	2	12%	1	9%	7	14%
7.	Finanse i rachunkowość, przepływy finansowe	1	4,5%	0	0%	3	27%	4	8%
8.	Budownictwo i wycena nieruchomości	2	9%	0	0%	1	9%	3	6%
9.	Mechanoskopia	1	4,5%	0	0%	0	0%	1	2%
10.	Mechanika	2	9%	0	0%	1	9%	3	6%
11.	Ocena projektów unijnych	0	0%	1	6%	0	0%	1	2%
	Razem	22	100%	17	100%	11	100%	50	100%

* postępowanie w toku lub nie sporządzono uzasadnienia wyroku

Przydatność opinii biegłych z poszczególnych dziedzin oraz wątpliwości dotyczące statusu procesowego niektórych z nich, zostały szerzej omówione w kolejnych podpunktach. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że wobec małej liczby opinii zasięgniętych zbadanych sprawach, wyciągnięte wnioski nie mają charakteru statystycznego, stanowią jedynie subiektywną interpretację, której wyniki mają status hipotez.

Należy dodać, iż w jednej ze spraw przesłuchano w charakterze świadków dwie osoby powołane na biegłych z zakresu informatyki w toku kontroli skarbowej. Wyniki tej kontroli były podstawą złożenia przez naczelnika urzędu skarbowego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W pięciu sprawach oskarżeni przedłożyli tak zwane prywatne opinie biegłych, to jest opinie ekspertów opracowane na ich zlecenie. Były to ekspertyzy z zakresu :

- 1) rolnictwa (dwie opinie w jednej sprawie),
- 2) informatyki,
- 3) wyceny maszyn (w dwóch sprawach),
- 4) wyceny budynków.

Jedna ze spraw, w których przedłożono opinię prywatną była w trakcie prowadzenia badań w toku, zatem sąd nie odniósł się jeszcze do jej znaczenia. Wszystkie pozostałe opinie prywatne zostały uznane przez sądy za niemiarodajne.

5.3.2. Opinie biegłych z zakresu rolnictwa, dendrologii, geodezji i zagospodarowania gruntów

Wiadomości specjalne z zakresu rolnictwa i botaniki mogą być potrzebne w postępowaniach dotyczących wyłudzenia płatności bezpośrednich oraz ONW i płatności rolnośrodowiskowych. W zbadanych sprawach przypadków takich było 7, z czego jeden dotyczył programu rolnośrodowiskowego, a pozostałe dopłat bezpośrednich i ONW. Stanowi to zaledwie 8% wszystkich zbadanych spraw dotyczących tego rodzaju subsydiów. Zadaniem powołanych biegłych było:

- 1) stwierdzenie, czy stan utrzymania gruntu rolnego jest zgodny z oświadczeniem złożonym we wniosku o przyznanie płatności i czy spełnia kryteria dobrej kultury rolnej (w sześciu postępowaniach),
- 2) ustalenie sposobu zagospodarowania działek, zadeklarowanych jako grunty rolne (w jednej sprawie),
- 3) ustalenie, czy i kiedy przestały istnieć plantacje krzewów owocowych objęte planem rolno-środowiskowym (w jednej sprawie).

Wydane opinie zbiorczo można nazwać opiniami z dziedziny rolnictwa, mimo że specjalności poszczególnych biegłych nieco się różniły, a ich nomenklatura jest niejednolita. Swoje specjalności sami biegli określali jako:

- 1) rolnictwo,
- 2) uprawę roli,
- 3) agronomię,
- 4) ekonomikę i organizację rolnictwa.

W jednej ze spraw zasięgnięto aż trzech opinii – dwóch wydanych przez biegłych z zakresu rolnictwa, oraz wspólnej opinii dendrologa, geodety i eksperta z zakresu „zieleni”¹⁹. Powołanie trzech biegłych z różnych dziedzin do wydania kompleksowej opinii, było następstwem uznania przez sąd drugiej instancji obydwu opinii z dziedziny rolnictwa za nieprzydatne - sąd uznał, że wiedzą potrzebną do ustalenia wieku drzew rosnących na kwestionowanym gruncie, dysponuje tylko dendrolog, zaś do jednoznacznego ustalenia położenia kwestionowanych działek w terenie, niezbędny jest geodeta. Była to jedyna w zbadanych sprawach opinia z dziedziny dendrologii, a zarazem jedyna z geodezji.

Ponieważ opinie z zakresu rolnictwa są w sprawach karnych rzadkością, warto przytoczyć przykłady prawidłowo sformułowanych pytań kierowanych do biegłych, powołanych w celu ustalenia stanu utrzymania gruntu rolnego. Brzmiały one:

- 1) *Czy podejrzany uprawiał zakwestionowane kontrolą grunty w należytej kulturze rolnej, a jeżeli tak, to które były tak uprawiane, a które nie i dlaczego?*²⁰
- 2) *Czy roślinność znajdująca się na działkach nr ... stanowiła uprawę rzepaku czy ugor?*²¹
- 3) *Jakie są kryteria odróżniania zaniedbanej uprawy od ugoru?*²²

¹⁹ Sprawa SR w Międzyrzeczu, sygn. II K 640/10.

²⁰ Sprawa SR w Choszcznie, sygn. akt II K 728/08.

²¹ Sprawa SR Gdańsk Południe, sygn. akt X K 836/09.

²² Tamże.

W zbadanym materiale zauważalne były przypadki niewłaściwego formułowania zagadnień mających być przedmiotem ekspertyzy. W postanowieniach o powołaniu biegłego, zadano między innymi pytania:

- 1) *Czy grunt spełniał kryteria ugoru kwalifikującego się do płatności?*²³
- 2) *Czy wnioski o dopłaty były rzetelne?*²⁴
- 3) *Czy stan gruntów na dzień ... spełniał warunki do otrzymania dopłat?*²⁵

Kwestia spełniania warunków uprawniających do otrzymania płatności, jest zagadnieniem prawnym, a nie faktycznym. Przedmiotem ekspertyzy biegłego mogą być wszystkie fakty decydujące o tym, czy dany grunt utrzymywany jest zgodnie z normami (czy spełnia kryteria dobrej kultury rolnej), ale organ procesowy nie powinien przerzucać na biegłego oceny, czy w związku z tym jego posiadaczowi przysługują, czy nie przysługują dopłaty, gdyż wówczas nie jest to już opinia co do faktów, ale co do prawa²⁶. Podobnie rozstrzyganie czy złożony wniosek był czy nie był rzetelny, jest wyłączną kompetencją organów procesowych, które nie mogą delegować jej na biegłego.

Wyniki badań **nie przyniosły** jednoznacznych rezultatów, które pozwalałyby stwierdzić jaka jest **ocena sądów** i innych organów procesowych co do **przydatności opinii z zakresu rolnictwa**. Za przydatne zostały uznane dwie opinie biegłych rolników i jedna wspólna opinia dendrologa, geodety i specjalisty od „zieleni”. Dwie opinie zostały uznane za nieprzydatne. Z trzech pozostałych jedną sporządzono w sprawie będącej w toku, a dwie w sprawach zakończonych wyrokiem którego uzasadnienia nie sporządzono, przy czym w jednym z tych przypadków można domyślać się, że treść opinii znacząco wpłynęła na treść wyroku, a może nawet o nim zadecydowała. Jeżeli na podstawie tak małej liczby przypadków można wyciągnąć jakiś wniosek, to jedynie taki, że w praktyce orzecniczej nie ma utartego poglądu co do tego, jakie okoliczności dotyczące gruntów rolnych powinny być przedmiotem opinii biegłego.

Odnosnie metodyki wydawania opinii, należy wymagać, aby biegły zapoznał się ze stanem kwestionowanych gruntów na miejscu. Oczywiście może się okazać, że stan istniejący na miejscu w dniu przeprowadzania wizji lokalnej jest zupełnie inny od stanu który istniał podczas inspekcji przeprowadzanej przez ARiMR, ale możliwe jest przynajmniej sprawdzenie, czy na sporządzonych przez kontrolerów zdjęciach widoczna jest całość kwestionowanego obszaru. Sporządzanie ekspertyz tylko na podstawie materiałów z inspekcji terenowej przeprowadzonej przez ARiMR bądź na jej zlecenie, to jest raportu z kontroli lub protokołu kontroli i fotografii nie jest prawidłową praktyką, gdyż opinię taką można podważyć, zarzucając że kontrola została przeprowadzona nierzetelnie, a fotografie przedstawiają tylko część zakwestionowanego obszaru. Wobec braku obowiązku obecności przy kontroli rolnika bądź jego przedstawiciela, zarzut taki jest trudny do odparcia – chyba, że akurat posiadacz gospodarstwa był obecny przy kontroli i raport/protokół podpisał.

W powoływaniu biegłych nie należy jednak popadać w przesadę. Zaobserwowana w zbadanym materiale oszczędność organów procesowych w zasięganiu opinii z zakresu rolnictwa jest godna aprobaty. W większości wypadków stan zagospodarowania gruntu można ustalić na podstawie innych dowodów, przede wszystkim fotografii i zeznań świadków. Wiadomości specjalne konieczne są tylko w przypadkach wątpliwych, w których stan kultury rolnej na

²³ Sprawa SR w Aleksandrowie Kujawskim, sygn. akt II K 592/07.

²⁴ Sprawa PR Poznań – Grunwald, sygn. akt 2 Ds. 4607/10.

²⁵ Tamże.

²⁶ W sprawie SR w Międzyrzeczu, sygn. II K 640/10, jedna z opinii, uznana zresztą przez sąd za nieprzydatną, zawierała nawet wyodrębnioną „część prawną”.

kwestionowanym gruncie nie jest oczywisty, bądź też kiedy zachodzi potrzeba ustalenia wieku roślin.

5.3.3. Opinie biegłych z dziedziny badań dokumentów i pisma ręcznego

Ekspertyza dokumentów i pisma ręcznego stanowi jedyną dziedzinę klasycznej techniki kryminalistycznej, wykorzystaną w zbadanych sprawach. Podrabianie bądź przerabianie dokumentów stanowi element kilku schematów oszustwa, zatem konieczność zasięgnięcia opinii biegłego pojawiła się w postępowaniach dotyczących różnych rodzajów wyłudzeń. Ponadto, w trzech przypadkach przeprowadzono ekspertyzę w celu ustalenia kto sporządził dokumenty, których autentyczność nie była kwestionowana, ale niepewna była tożsamość ich autora.

Przykład 81: *W wyniku przeszukania znaleziono wydruk tabeli zawierającej zestawienie maszyn kupowanych w ramach dofinansowanego projektu oraz ich cen rzeczywiście zapłaconych i zawyżonych cen przedstawianych do refundacji. Na wydruku naniesione były odręczne dopiski. Opinie biegłego co do autorstwa tychże dopisków zasięgnięto z ostrożności, jeszcze przed przesłuchaniem podejrzanej, która potwierdziła, że to ona sporządziła tabelę. [SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12.]*

Przykład 82: *W sprawie dotyczącej podżegania właścicielki firmy doradczej przez pracownika ARiMR do zawyżenia kosztów kwalifikowalnych SPO ROL ubocznym wątkiem było sporządzanie przez tegoż pracownika wniosków o dofinansowanie dla rolników, w zamian za drobne korzyści majątkowe. Powołano biegłego z zakresu pisma ręcznego, celem ustalenia czy faktycznie wypełniał formularze wniosków. Opinia potwierdziła jego autorstwo. [SR w Toruniu, sygn. akt II K 528/08]*

Przykład 83: *W sprawie dotyczącej defraudacji zaliczki pobranej na otwarcie działalności gospodarczej – założenie płatnego parkingu – zasięgnięto opinii biegłego na okoliczność ustalenia, czy podpisy na umowie o dofinansowanie zostały nakreślone przez podejrzaną – pomimo, że podejrzana złożyła wyjaśnienia w których wcale nie zaprzeczyła, że podpisała umowę. [SR dla Łodzi Śródmieścia, sygn. akt IV K 1234/11]*

Intuicyjnie można by się spodziewać, że istnieje jakaś zależność pomiędzy sposobem oszustwa zastosowanym przez sprawcę, a potrzebą powołania biegłego określonej specjalności. W tab. 5.9. przedstawiono, czego dotyczyły sprawy w których zasięgnięto opinii pismoznawczych.

Tab. 5.9. Opinie z dziedziny dokumentów i pisma ręcznego a sposób oszustwa

I.p.	Sposób oszustwa	Przydatne opinie z dziedziny dokumentów i pisma ręcznego		Nieprzydatne opinie z dziedziny dokumentów i pisma ręcznego		Brak danych		Razem	
		Liczba opinii	%	Liczba opinii	%	Liczba opinii	%	Liczba opinii	%
1.	Podszywanie się pod zmarłego rolnika	1	12,5%	0	0%	0	0%	1	9%
2.	Wprowadzenie w błąd co do spełnienia warunków uzyskania pomocy	4	50%	1	50%	0	0%	5	46%
3.	Fikcyjne przedsięwzięcie	1	12,5%	0	0%	0	0%	1	9%
4.	Defraudacja zaliczki	0	0%	1	50%	0	0%	1	9%

5.	Zawyżenie kosztów kwalifikowalnych	2	25%	0	0%	1	100%	3	27%
	Razem	8	100%	2	100%	1	100%	11	100%

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań, nie da się wskazać żadnej korelacji. Liczba zasięgniętych opinii jest w ogóle zbyt mała, by można wnioskować na jej podstawie. Jest to liczba zaskakująco niska, gdyż jak wiadomo, biegli z zakresu badań dokumentów i pisma ręcznego należą do najczęściej powoływanych w postępowaniach karnych. Fakt ten można jednak łatwo wytłumaczyć. W niektórych przypadkach udało się wykryć i udowodnić fałszerstwo prostszymi i tańszymi środkami. Spośród siedmiu spraw o wyłudzenie płatności bezpośrednich na nazwisko osoby nieżyjącej (w każdej podrobiony został podpis zmarłego rolnika), tylko w jednej zasięgnięto opinię biegłego z zakresu badań pisma²⁷. Opinia ta była niezbędną do wykrycia sprawcy, którego inaczej nie udało się zidentyfikować, gdyż w grę wchodziło kilku członków rodziny zmarłego rolnika. Natomiast w sześciu pozostałych sprawach powołanie biegłego nie było potrzebne, ponieważ podejrzani przyznali się do fałszerstwa podczas pierwszego przesłuchania.

Również w przypadkach niektórych innych oszustw dokonanych przy użyciu podrobionych lub przerobionych dokumentów, powoływanie biegłego nie było konieczne, gdyż fałszerstwo udało się wykazać innymi dowodami.

Przykład 84: *Pracownik FRONTEx-u dwukrotnie przedłożył podrobione zwolnienie lekarskie, wyłudząc nienależne świadczenia chorobowe w kwocie 13. 526 zł. Na liście prowadzonej przez Naczelną Izbę Lekarską nie figurował lekarz który rzekomo wystawił te zwolnienia. Podejrzany przyznał się do ich podrobienia.* [SR dla Warszawy Śródmieścia, sygn. akt X K 478/11]

W 2 sprawach dzięki opinii biegłego udało się ustalić sprawcę fałszerstwa. W 4 stwierdzono, że dokument jest nieautentyczny, ale nie udało się zidentyfikować osoby która go sporządziła. W 3 przypadkach potwierdzono autorstwo dokumentów, co do których nie zachodziło podejrzenie fałszerstwa, ale brakowało pewności co do osoby autora.

Przeprowadzone ekspertyzy okazały się nieprzydatne w 2 przypadkach. W pierwszym materiał dowodowy, w postaci podpisów na fakturach, nie nadawał się do badań. Przypadek drugi, budzący wątpliwości, został opisany w przykładzie 85.

Przykład 85: *W sprawie dotyczącej podrobienia zapytania ofertowego, opinia pismoznawcza wskazała z dużym prawdopodobieństwem (choć nie całkiem kategorycznie) że fałszerstwa dopuściła się kobieta będąca członkiem zarządu beneficjenta. Osoba ta zaprzeczyła, natomiast przyznał się i został skazany pracownik firmy współpracującej z beneficjentem, który w podrabianiu tego dokumentu nie miał żadnego interesu. Nasuwa się przypuszczenie, że być może zgodził się odegrać rolę kozła ofiarnego.* [SR w Tucholi, sygn. akt II K 60/08]

Dokonując porównania tab. 5.9. z danymi zawartymi z w tab. 4.2. trzeba pamiętać, że ich zakres krzyżuje się, a nie pokrywa. W tab. 4.2. nie uwzględniono podrabiania podpisów pod wnioskami o przyznanie płatności na zmarłego rolnika, ani dokumentów o których mowa w przykładach 60, 82 i 83 (jako że nie były sfalszowane). Natomiast w tab. 5.9. nie ma spraw, w których ujawniono sfalszowane dokumenty, ale nie powołano biegłego.

Konkludując – spośród wszystkich dziedzin wiedzy specjalnej wykorzystanych w badanych sprawach, **kryminalistyczna ekspertyza dokumentów** okazała się **użyteczna** w największej

²⁷ Sprawa SR w Aleksandrowie Kujawskim, sygn. akt II K 152/09.

liczbie spraw. Jej wyniki były też wysoko oceniane przez organy procesowe – tylko raz zapadło rozstrzygnięcie wyraźnie sprzeczne z wymową tego dowodu.

5.3.4. Opinie biegłych z zakresu informatyki

Przydatność wiedzy informatycznej w postępowaniach karnych wzrasta wraz z postępującym stopniem komputeryzacji. W sprawach gospodarczych jej znaczenie wzrosło skokowo wraz z wyparciem maszyn do pisania przez komputery. Obecnie niemal każdy dokument przed wydrukowaniem istnieje jako plik komputerowy, a znaczna część dokumentów funkcjonuje wyłącznie w takiej formie. Stąd zagadnienia informatyczne pojawiają się nawet w sprawach, które nie mają żadnego związku z programowaniem czy elektroniką.

Udział biegłych z dziedziny informatyki w zbadanych sprawach miał trojaka postać:

- 1) powołanie biegłego informatyka w celu dokonania zabezpieczenia danych komputerowych,
- 2) powołanie biegłego w celu zbadania zawartości zabezpieczonych nośników komputerowych,
- 3) powołanie biegłego w celu zasięgnięcia opinii z zakresu informatyki.

Odnosnie pierwszej kategorii należy wyjaśnić, że w zbadanych sprawach informatycy występowali zarówno jako biegli, jak i jako **specjaliści** o których mowa w art. 205 kpk. Kryteria rozdziału tych dwóch ról procesowych, w kodeksie czytelne, w praktyce okazują się kłopotliwe. Informatycy biorący udział w przeszukaniach, dokonujący utrwalenia danych komputerowych w 2 ze zbadanych postępowań występowali jako specjaliści, a w 2 innych jako powołani specjalnie w tym celu biegli. Z kryminalistycznego punktu widzenia takie rozróżnienia nie ma znaczenia, wywołuje natomiast pewne implikacje procesowe – mianowicie w przypadku potrzeby przeprowadzenia przesłuchania, specjaliści występują jako świadkowie, nie jako biegli. Informatycy występujący w toku przeszukania jako biegli, także nie wydawali żadnej opinii, ale dokonywali czynności technicznych wymagających wiedzy specjalnej, zaś wynik przeszukania dokumentowany był protokołem.

Do drugiej grupy zaliczają się przypadki powołania biegłego celem **zbadaania zawartości zabezpieczonych nośników** danych – twardych dysków komputerów i płyt CD lub DVD. Zadaniem biegłych było wyszukanie na nich dokumentów związanych ze sprawą (na podstawie słów występujących w ich treści, najczęściej nazw własnych i nazwisk) i skopiowanie ich na odrębny nośnik bądź wydrukowanie. Nadto zlecono im także poszukiwanie śladów fałszowania dokumentów. Wykonanie czynności tego rodzaju trudno nazwać wydaniem opinii, choć formalnie efektem pracy biegłego powinna być właśnie opinia. Właściwszą nazwą dla dokumentu w takim przypadku wydaje się „protokół czynności biegłego” lub ewentualnie „protokół wykonania postanowienia przez biegłego”, jak go zatytułował jeden z powołanych ekspertów. Biegłych w tym celu powołano w 4 sprawach.

Można się w tym miejscu zastanowić, czy rzeczywiście wykonanie czynności tego rodzaju wymaga wiadomości specjalnych. Komputery są od wielu lat w powszechnym użyciu, toteż przeszukanie zawartości twardego dysku czy płyty CD i ewentualne wydrukowanie znalezionych dokumentów nie przekracza umiejętności przeciętnego pracownika biurowego. Inaczej jednak rzecz się ma, kiedy zachodzi potrzeba odzyskania plików skasowanych lub zapisanych na uszkodzonym nośniku, bądź uzyskania dostępu do treści zaszyfrowanych. W takich przypadkach niewątpliwie konieczne są specjalistyczne umiejętności.

Trzecia grupa to opinie biegłych z zakresu **informatyki we właściwym znaczeniu**. W zbadanym materiale zasięgnięto ich w 2 sprawach, w których celem dofinansowanego projektu było stworzenie programu komputerowego.

Przykład 86: *Zaistniało podejrzenie, że dwa serwisy internetowe opracowane przez beneficjenta przy wsparciu otrzymanym w ramach PO IG są w istocie tym samym produktem, różniącym się drugorzędnymi detalami. Zasięgnięto dwóch opinii informatyków - na temat zbieżności i różnic między serwisami, oraz dat utworzenia i modyfikacji poszczególnych plików. Opinia wykluczyła identyczność obydwu serwisów, wskazując szereg różnic w ich architekturze.* [SR w Opolu, sygn. akt II K 745/12].

Tego typu opinie są konieczne ilekroć pojawia się kwestia daty modyfikacji określonych plików, autorstwa programów komputerowych, ewentualnego plagiatu bądź piractwa komputerowego, a także przydatności niektórych aplikacji do deklarowanego celu – to ostatnie w kontekście ewentualnego zawyżania kosztów kwalifikowalnych, przez nabywanie od podmiotów podstawionych niepotrzebnych programów komputerowych.

Przydatność opinii informatyków w zbadanych sprawach została zakwestionowana tylko raz – sąd uznał, że powołano ich na okoliczności pozbawione znaczenia²⁸. Przyczyną tego był fakt, iż opinia sporządzona na etapie śledztwa w większości dotyczyła zagadnień związanych z podejrzeniem podwójnego dofinansowania tego samego projektu, które następnie się nie potwierdziło. Oskarżenie dotyczyło już tylko wliczenia do kosztów projektu wynagrodzeń pracowników, którzy przy nim nie pracowali.

5.3.5. Opinie biegłych z zakresu mechaniki i innych nauk technicznych

Ponieważ inwestycje współfinansowane przez Unię Europejską dość często dotyczą zakupu maszyn, aparatury i rozmaitego sprzętu elektrotechnicznego, w zbadanych sprawach pojawiły się zagadnienia z zakresu **mechaniki i eksploatacji maszyn**. Przedmiotem opinii biegłego w takich przypadkach była zgodność maszyn z projektem i ocena ich stanu technicznego, w tym zwłaszcza określenie czy pochodziły one od deklarowanych producentów i czy zostały zakupione jako nowe, czy używane.

Przykład 87: *W świetle wydanej opinii, zakupione przez beneficjenta urządzenia do segregacji stłuczki szklanej nie były w pełni zgodne z projektem, a ich stan techniczny wzbudzał wątpliwość czy zostały nabyte jako fabrycznie nowe* [SO w Piotrkowie Trybunalskim, sygn. akt III K 57/10]

Najbardziej zaawansowaną opinią techniczną w zbadanych sprawach, była ekspertyza z zakresu *”technologii i nanotechnologii konstrukcji betonowych i żelbetowych oraz technologii maszyn do ich produkcji”* sporządzona przez Politechnikę Łódzką²⁹. Przedmiotem opinii było stwierdzenie, czy technologia produkcji mas betonowych opisana we wnioskach o dofinansowanie złożonych przez beneficjenta była innowacyjna na poziomie beneficjenta i na poziomie ogólnym (tzn. w skali świata), czy posiadany przez beneficjenta węzeł betoniarski był w stanie wyprodukować masę betonową opisaną we wnioskach i czy technologie opisane w dwóch wnioskach beneficjenta, złożonych w dwóch różnych programach operacyjnych dotyczą różnych mas betonowych.

Zasięgnięcie tej opinii było niezbędne, gdyż przedmiotem postępowania, oprócz zawyżenia cen pomp do betonu, było także podejrzenie złożenia wniosków o dofinansowanie tego samego

²⁸ Sprawa SR w Opolu, sygn. akt II K 745/12.

²⁹ Sprawa SO we Wrocławiu, sygn. akt III K 352/13.

projektu w dwóch programach operacyjnych (PO IG 2007-2013 i RPO WD 2007-2013) i przedłożenie nierzetelnej opinii o innowacyjności. Opinia stanowiła kluczowym dowód, bez którego rozstrzygnięcie tych kwestii byłoby niemożliwe. Należy odnotować, że znalezienie biegłego gotowego podjąć się wydania tej ekspertyzy napotkało poważne trudności – pierwszy powołany biegły po zapoznaniu się ze sprawą uznał się za niekompetentnego, a następnie odmówiły trzy wyższe uczelnie.

W jednej ze spraw przeprowadzono ekspertyzę **mechanoskopijną**, celem stwierdzenia, czy numer VIN kupionego przez beneficjenta ciągnika został przerobiony³⁰. Tego rodzaju okoliczności wymagają ustalenia w przypadkach w których zachodzi podejrzenie, że rzeczy nabyte w ramach dofinansowanego projektu pochodzą z kradzieży albo innego czynu zabronionego, por. pkt 3.11.

Dwie opinie z zakresu mechaniki zostały uznane za przydatne, jednej sąd jeszcze nie ocenił. Trzy przypadki to zbyt mało, aby wyciągać na tej podstawie wnioski o generalnej użyteczności takich opinii, ale w świetle wiedzy potocznej wydaje się ona oczywista.

5.3.6. Opinie biegłych rzeczoznawców majątkowych dotyczące rzeczy ruchomych

Biegłych rzeczoznawców majątkowych powołano w 2 sprawach, celem oszacowania wartości maszyn nabytych przez beneficjentów. Chodziło o zawyżenie ceny urządzeń kupowanych za pośrednictwem podstawionego podmiotu. Stan faktyczny obydwu spraw został przedstawiony w przykładach 45 i 52. Stanowiska zajęte przez sądy w każdym z każdym z tych przypadków były krańcowo odmienne.

W sprawie opisanej w przykładzie 46 w śledztwie zasięgnięto 7 opinii, wydanych przez dwóch biegłych. Sąd w trakcie procesu powołał jeszcze dwóch biegłych, po czym orzekając uznał, że wszystkie opinie są nieprzydatne, gdyż istotna nie jest wartość maszyn, ale ich cena³¹.

Odwrotnie postąpił sąd orzekający w sprawie przedstawionej w przykładzie 52 który również powołał dwóch biegłych i na opinii jednego z nich oparł się przy wyrokowaniu, przyjmując że decydująca jest właśnie wartość maszyn, a nie ich cena³².

Powoływanie biegłych na okoliczność szacowania wartości środków trwałych nabywanych przez beneficjentów wydaje się zbędne. Wysokość wydatków kwalifikowalnych uzależniona jest **od ceny, a nie wartości nabywanych przedmiotów**³³ - aczkolwiek jeżeli przez wartość rozumieć cenę rynkową, to rozróżnienie to jest typowo akademickie. W obydwu przywołanych sprawach, już przed powołaniem biegłego ustalono, ile podstawieni pośrednicy zapłacili kupując maszyny, które następnie odsprzedali beneficjentowi. Nie zachodziły przy tym żadne szczególne okoliczności nasuwające przypuszczenie, że były to ceny odbiegające od rynkowych. Potwierdziły to zresztą konkluzje ekspertyz, szacujące wartość maszyn na poziomie zbliżonym do cen ich zakupu przez podmiot podstawiony. W tej sytuacji, bez żadnej szkody dla prawidłowości ustaleń faktycznych, można było odstąpić od przeprowadzania wyceny przez biegłych.

Inaczej jest natomiast w przypadku **wydatków poniesionych na świadczenie usług**. Jeżeli koszty kwalifikowalne zostały zawyżone przez zapłatę podmiotowi podstawionemu za

³⁰ Sprawa SR w Toruniu, sygn. akt II K 397/08.

³¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku, sygn. akt XIV K 21/08, niepubl.

³² Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie, sygn. akt III K 269/11, opubl. Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych

³³ W tej części trzeba zgodzić się z poglądem Sądu Okręgowego w Gdańsku, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku w sprawie XIV K 21/08. Nie sposób natomiast zgodzić się z wyciągniętym przez tenże Sąd wnioskiem, jakoby nie wyczerpywało znamion przestępstwa świadome kupowanie w ramach dofinansowanego projektu środków trwałych po cenach drastycznie wyższych od rynkowych.

świadczony w ramach projektu usługi, niezbędne może być oszacowanie rynkowej ceny tych usług, co niewątpliwie wymaga wiedzy specjalnej.

Jak wynika z tab. 5.8., aż 10 z 11 opinii sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych zostało uznanych przez sądy za **nieprzydatne**. Jednakże ponieważ zasięgnięto ich w zaledwie dwóch sprawach, wyciąganie z tego faktu generalizujących wniosków byłoby nieuzasadnione.

5.3.7. Opinie biegłych z dziedziny budownictwa

W sprawach, w których dofinansowanie dotyczy wzniesienia obiektu budowlanego, niezbędna może być opinia rzeczoznawcy z dziedziny budownictwa. Zagadnieniem wymagającym powołania biegłego jest w takim przypadku ustalenie zgodności wykonanej budowli z projektem, a także oszacowanie kosztów budowy.

Przykład 88: *Przedmiotem opinii biegłego z dziedziny budownictwa i wyceny nieruchomości było ustalenie całkowitego kosztu wybudowania hali produkcyjno-usługowej. Wcześniej podobna ekspertyza w tej samej sprawie została sporządzona przez innego rzeczoznawcę budowlanego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, będącego Instytucją Zarządzającą Programem. Według obydwu opinii koszty budowy zostały znacznie zawyżone, choć konkluzje co do ich rzeczywistej wysokości różniły się o niemalą kwotę – rzeczoznawca działający na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego wyliczył je na 1 651 200 zł, biegły powołany w śledztwie na 1 913 024 zł. [SO w Szczecinie, sygn. akt III K 151/14]*

Zagadnieniem wymagającym wiedzy inżynierskiej jest też ocena czasu wykonania określonych robót budowlanych w przypadkach, w których zachodzi podejrzenie iż dokumentacja budowy sporządzona została nierzetelnie. Może się okazać, że w rzeczywistości wydatki na cele budowlane poniesiono poza okresem kwalifikowalności, a nawet że koszty tych samych robót zostały już wcześniej zrefundowane. Niestety dostępne metody naukowe pozwalają ocenić wiek obiektów budowlanych jedynie w przybliżeniu, z dokładnością która zwykle nie jest wystarczająca dla celów kryminalistycznych.

Przykład 89: *W celu ustalenia, czy beneficjent wywiązał się w terminie z budowy płyty gnojowej i zbiornika na gnojówkę, powołano biegłego który przeprowadził badania laboratoryjne stopnia karbonatyzacji betonu. Wyliczony na tej podstawie przedział czasowy był jednak zbyt długi, aby można było rozstrzygnąć, czy oskarżony wykonał obiekty w terminie. Biegły wyliczył ponadto, że ilość betonu zakupiona przez oskarżonego nie wystarczyłaby na wybudowanie płyty i zbiornika, ale oskarżony wyjaśnił, że użył też materiałów rozbiórkowych, czego nie udało się sprawdzić. Zapadł wyrok uniewinniający. [SR w Międzyrzeczu, sygn. akt II K 162/09]*

W jednej ze spraw zlecono opinię, którą trudno przyporządkować do konkretnej dziedziny³⁴. Formalnie była to opinia z zakresu budownictwa, ale akurat zagadnień budowlanych nie dotyczyła wcale. Powołanemu w toku śledztwa biegłemu rzeczoznawcy budowlanemu powierzono „*odtworzenie chronologicznego przebiegu zdarzeń gospodarczych i wytworzonych dokumentów od rozpoczęcia inwestycji do otrzymania dotacji*” oraz zadano pytania:

- 1) *Czy dokumentacja w postaci ... jest kompletna i zawiera informacje pozwalające na szczegółowe określenie wykonanych prac, a jeżeli nie, to jakie dokumenty winny być do faktur dołączone lub do jakich dokumentów faktury winny odsyłać?*

³⁴ Sprawa SO we Włocławku, sygn. akt II K 49/13.

- 2) *Czy wykazane w fakturach o numerach ... transakcje miały techniczne, gospodarcze i ekonomiczne uzasadnienie?*
- 3) *Czy cena maszyn i usług wykonanych w ramach inwestycji na czas ich wykonania lub zakupu od ... była porównywalna do cen rynkowych z tego okresu?*
- 4) *Czy powyższa wartość maszyn i robót nabytych od ... odzwierciedla faktyczny koszt wykonania tych robót?*
- 5) *Czy i jakie nieprawidłowości wynikają z dokumentów dotyczących transakcji między ... (beneficjentem) a ... (firma X)?*
- 6) *Czy na maszynach zainstalowanych u ... (beneficjenta) istnieją ślady demontażu?*
- 7) *Czy można stwierdzić, że maszyny które ... (beneficjent) w ramach prowadzonej inwestycji nabył od innych firm są tymi samymi, które następnie odsprzedał(firmie X) a potem od wyżej wymienionej firmy odkupił?*

Jak widać, była to opinia która miała przenieść na biegłego większą część zadań organów procesowych, w tym zwłaszcza ustalenie kluczowych faktów i dokonanie ich oceny prawnej – trudno bowiem inaczej nazwać zadanie pytania, „czy i jakie *nieprawidłowości*” wynikają z dokumentów dotyczących określonych transakcji. Nie trzeba przypominać, że tego typu chodzenie na skrót jest sprzeczne z obowiązującą procedurą, choć często spotyka się z tolerancją sądów. W przytoczonym przykładzie, uzasadnione byłoby powołanie biegłych dwóch specjalności - z zakresu mechaniki, celem ustalenia czy maszyny noszą ślady demontażu i czy są tymi samymi, które były przedmiotem wcześniejszych transakcji, i z zakresu rzeczoznawstwa majątkowego celem dokonania ich wyceny. Ewentualnie można by również powołać biegłego z dziedziny księgowości w celu ustalenia czy zabezpieczona w śledztwie dokumentacja jest kompletna, oraz z dziedziny ekonomii celem dokonania oceny gospodarczego sensu badanych transakcji, ale ta ostatnia opinia nie wydaje się konieczna.

5.3.8. Opinie biegłych z zakresu finansów, rachunkowości i przepływów finansowych

Tylko w 1 sprawie powołano **biegłych rewidentów**. Postępowanie dotyczyło zawyżenia wydatków kwalifikowalnych przy pomocy podstawionego pośrednika (sprawa przedstawiona w przykładzie 50). W trakcie śledztwa biegłym zlecono wydanie dwóch opinii, mających odpowiedzieć na szereg szczegółowych pytań – ich ogólnym celem było odtworzenie, na podstawie zabezpieczonych dokumentów oraz danych o operacjach bankowych, przebiegu bardzo licznych transakcji przeprowadzanych przez kilka przedsiębiorstw. Obydwie opinie jedynie częściowo dotyczyły wyłudzenia dofinansowania, większość ich treści odnosiła się do innych wątków śledztwa, z którego zbadaną sprawę następnie wyłączono. W trakcie prowadzenia badań sprawa była rozpoznawana w pierwszej instancji, zatem sąd nie przeprowadził jeszcze oceny przydatności tych opinii. Wydaje się jednak, że w części dotyczącej wątku wyłudzenia środków unijnych, **powoływanie biegłych nie było konieczne**. Ich rola polegała właściwie do uporządkowania informacji zawartych w zabezpieczonych do sprawy dokumentach i wyciągnięciu wniosków, które nie wymagały specjalistycznej wiedzy.

W 2 sprawach powołano **biegłych z zakresu „przepływów finansowych”**. Jedna z nich dotyczyła zawyżenia kosztów kwalifikowalnych (przypadek z przykładu 59), druga wyłudzenia płatności bezpośrednich przez zadeklarowanie gruntów nierolnych (sprawa z przykładu 11). Sporządzone opinie merytorycznie **nie różniły się one od raportów z analizy kryminalnej** o których mowa w punkcie 5.7.2. Polegały na przeprowadzeniu „obróbki” danych pochodzących z historii operacji przeprowadzanych na rachunkach bankowych – wyselekcjonowaniu i posegregowaniu przelewów pomiędzy rachunkami występujących w sprawie podmiotów oraz

przedstawieniu ich w formie tabel i diagramów. Jedną z opinii, bardzo obszerną, dotyczącą przepływów pomiędzy dwunastoma kontami bankowymi, została *in extenso* skopiowana do aktu oskarżenia³⁵. W drugiej przedmiotem ustaleń biegłego były daty i wysokość wpłat otrzymanych przez beneficjenta od ARiMR³⁶.

Opracowania takie jak sporządzone przez biegłych w obydwu przywołanych powyżej sprawach są bardzo użyteczne, ale wątpliwe jest nadawanie im statusu dowodu. Należy je traktować tak jak wyniki analiz kryminalnych, to jest jako materiał pomocniczy, nie stanowiący samodzielnego dowodu. Dowodem są w tym przypadku zapisy w dokumentach bankowych, a opracowanie analityczne jest tylko ich streszczeniem i rodzajem przewodnika ułatwiającym orientację decydującym procesowym.

Do kategorii opinii z zakresu finansów i rachunkowości należy, częściowo przynajmniej, zaliczyć także opinię z zakresu „budownictwa” przywołaną w punkcie 5.3.7.³⁷. Ta multidyscyplinarna opinia stanowi przykład tendencji do przerzucenia na biegłego zadań organów procesowych, zarysowującej się też w przypadkach omawianych powyżej.

W tym miejscu trzeba się odnieść do spotykanego w literaturze przedmiotu poglądu, jakoby w sprawach dotyczących przestępstwa gospodarczych dokumentacja źródłowa była „*tylko podstawą do analizy i syntezy dla biegłego celem uzyskania środka dowodowego w postaci ekspertyzy ekonomiczno – finansowej*”³⁸. Pogląd ten może być trafny w odniesieniu do niektórych spraw, zwłaszcza tych, w których zachodzi konieczność oceny kondycji finansowej określonego podmiotu gospodarczego, co w większości wypadków istotnie wymaga specjalistycznej wiedzy. Pojedyncze dokumenty rzeczywiście stanowią wówczas tylko źródło danych cząstkowych, których samodzielne znaczenie może być niewielkie.

Jednakże w przypadku oszustw omawianych w niniejszej pracy, cytowany pogląd nie znajduje uzasadnienia. Dokumentacja źródłowa jest podstawowym i niezmiernie ważnym środkiem dowodowym, a jej zrozumienie nie wymaga wiadomości specjalnych, a jedynie znajomości przepisów, obowiązującej dla organów procesowych. Należy się w całej rozciągłości zgodzić, że „*w żadnym wypadku hasło „przestępstwo gospodarcze” nie implikuje potrzeby powołania biegłego, a przy korzystaniu w sprawach tego rodzaju z pomocy biegłego organ procesowy powinien w pierwszej kolejności znacznie dłużej i bardziej wnikliwie zastanowić się, czy w takiej konkretnej sprawie zachodzi w ogóle potrzeba przeprowadzenia takiego dowodu*”³⁹.

Wprawdzie ustalenie faktów w sprawach dotyczących wyłudzenia unijnych subsydiów wymaga każdorazowo przeprowadzenia obliczeń, ale są to obliczenia sprowadzające się do podstawowych działań matematycznych – dodawania, odejmowania, mnożenia i dzielenia. Wobec powszechnej dostępności kalkulatorów i komputerowych arkuszy kalkulacyjnych, nie powinny nikomu sprawiać trudności. Powoływanie biegłych w celu przeprowadzenia **prostych działań matematycznych** należy ocenić krytycznie. Wprawdzie w wielu przypadkach, mimo że nieskomplikowane, mogą się okazać bardzo pracochłonne, ale pracochłonność jakiejś czynności

³⁵ Sprawa SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08.

³⁶ Sprawa SO w Krakowie, sygn. akt III K 191/11. Stwierdzenie faktów tego rodzaju nie wymagało żadnych wiadomości specjalnych, ale wątek płatności bezpośrednich stanowił jedynie wycinek śledztwa, z którego następnie został wyłączony, toteż wydanie opinii zlecono zapewne „przy okazji” poważniejszych zadań.

³⁷ Sprawa SO we Włocławku, sygn. akt II K 49/13.

³⁸ M. Lisiecki, *Ekspertyzy ekonomiczno-finansowe a bezpodstawne oskarżenia w sprawach przestępstwa gospodarczych – wybrane aspekty na przykładzie spraw z art. 296 k.k.* [w:] E. Gruza (red.) *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa Profesora Huberta Koleckiego*, Warszawa 2013, s. 198.

³⁹ B. Michalski, *Procesowe podstawy udziału biegłych w czynnościach dowodowych – problemy praktyczne*, [w:] *Konferencja nt. Biegli w prawach karnych gospodarczych*, ODK SW Popowo, 14-15 kwietnia 2005 r., Oficyna Wydawnicza MS, Warszawa 2005, s. 17.

nie stanowi podstawy do zasięgnięcia opinii ekspertów. Warto w tym miejscu przytoczyć – często cytowany w literaturze – pogląd Sądu Apelacyjnego w Krakowie, iż „zbędne jest zasięgnięcie opinii eksperta bankowości, gdy przedmiotem sprawy nie są skomplikowane operacje bankowe, ale pojedyncze decyzje co do udzielania kredytów. (...) Zawarte w aktach informacje – zeznania, dokumenty – pozwalają to ocenić bez potrzeby uciekania się do skomplikowanych teoretycznych rozważań, wzorów itp. elementów wiedzy specjalnej. Gdy tak oceni się badane zaszczości, ustalenie powstałej szkody sprowadzi się do kilku działań arytmetycznych, których dokonanie nie wymaga wiedzy specjalnej”⁴⁰.

Niestety nie jest łatwo wyznaczyć poziom komplikacji działań matematycznych, od którego zaczyna się wiedza specjalna. Poszczególne składy sądów wykazują w tym zakresie przesadną ostrożność, uchylając się od samodzielnego wykonywania nawet prostych obliczeń.

Przykład 90: *Sąd orzekający w pierwszej instancji oddalił wniosek o powołanie biegłego z zakresu finansów celem obliczenia wysokości szkody, na którą składały się między innymi wynagrodzenia pracowników i zleceniobiorców, zadeklarowane przez beneficjenta w zawyżonej wysokości. Szkodę stanowiła różnica między wynagrodzeniem zadeklarowanym, a rzeczywiście wypłaconym, przy czym co do wynagrodzenia faktycznego, znana była tylko wysokość kwot wręczonych pracownikom lub zleceniobiorcom w gotówce, albo przelanych na ich konta bankowe. Kwoty te potraktowano jako wynagrodzenia netto. CBA w protokole z przeprowadzonej kontroli wyliczyło należne składki na ubezpieczenia społeczne i zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i dodało je do tych kwot, tak „ubruttowione” wynagrodzenia uznając za rzeczywisty wydatek beneficjenta. Sąd pierwszej instancji przyjął te wyliczenia za prawidłowe. Sąd apelacyjny uchylił wyrok skazujący, wprowadzając z innych przyczyn, ale w zaleceniach dla sądu ponownie rozpoznającego sprawę wskazał iż „należy rozważyć” czy protokół z kontroli jest wystarczający, czy też potrzebna jest opinia biegłego.[SO w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14]*

Sytuacja opisana w przykładzie 90 nie wymagała zastosowania wzorów matematycznych ani rozwiązywania równań, a jedynie wykonania dość żmudnych obliczeń polegających na dodawaniu i odejmowaniu oraz mnożeniu przez ułamki dziesiętne. Przede wszystkim jednak wymagała znajomości przepisów dotyczących obliczenia wysokości podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne. Znajomość prawa jest zaś obowiązkiem sądu, od którego nie może się uchylić.

5.3.9. Opinie biegłych z dziedziny „oceny projektów”

W sprawie opisanej w przykładzie 47, na etapie śledztwa została zasięgnięta opinia biegłej „z zakresu oceny projektów składanych przez urzędy oraz podmioty gospodarcze występujące o przyznanie wsparcia finansowego ze środków publicznych pochodzących z dotacji Unii Europejskiej”. Przedmiotem opinii było udzielenie odpowiedzi na pytania, czy obydwie wnioski beneficjenta były tożsame w zakresie rzeczowym, czy wykorzystywały te same prace badawczo-rozwojowe oraz czy beneficjent powinien poinformować o złożeniu drugiego wniosku. Biegła na wszystkie pytania odpowiedziała twierdząco, ale dowody przeprowadzone w trakcie postępowania sądowego wykazały przeciwieństwo tez biegłej i ostatecznie opinia została uznana przez sąd za nieprzydatną⁴¹.

⁴⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22.03.1995 r., sygn. akt II Akz 121/95.

⁴¹ Od zarzutów jednoczesnego zgłoszenia tego samego projektu do dofinansowania w dwóch programach operacyjnych oskarżeni zostali uniewinnieni. Skazano ich jednak za zawyżenie kosztów kwalifikowalnych.

Funkcjonowanie biegłych sądowych z dziedziny „oceny projektów” wymaga bliższego omówienia. Dla potrzeb niniejszej pracy sprawdzono ilu biegłych o takiej specjalności figuruje na listach prowadzonych przez sądy okręgowe. Spośród czterdziestu pięciu sądów okręgowych w Polsce, czterdzieści jeden udostępnia wykazy biegłych sądowych na swoich stronach internetowych. Według stanu z 20 listopada 2015 roku, biegli z dziedziny „funduszy unijnych” wpisani byli na dziewiętnastu z nich, a mianowicie na listach sądów okręgowych w:

- 1) Bydgoszczy,
- 2) Gdańsku,
- 3) Gorzowie Wielkopolskim,
- 4) Katowicach,
- 5) Kielcach,
- 6) Krakowie,
- 7) Lublinie,
- 8) Łodzi,
- 9) Olsztynie,
- 10) Płocku,
- 11) Poznaniu,
- 12) Radomiu,
- 13) Rzeszowie,
- 14) Słupsku,
- 15) Szczecinie,
- 16) Toruniu,
- 17) Warszawie,
- 18) Warszawie-Pradze,
- 19) Wrocławiu.

Listy te uwzględniają łącznie 42 biegłych (a nadto 2 określonych jako biegli z dziedziny „dotacji” bez bliższego określenia, o jakie dotacje chodzi) których specjalność została opisana mniej lub bardziej szczegółowo. W 25 przypadkach dziedzina opisana jest lakonicznie, jako „strukturalne fundusze europejskie”, „fundusze z UE i inne zewnętrzne źródła finansowania”, „audyt z zakresu wykorzystania pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej i budżetu państwa” lub podobnie. Dla 17 biegłych specjalność opisano bardziej szczegółowo np. podając „wdrożenie programów operacyjnych, wnioski o dofinansowanie, umowy o dofinansowanie i ich zmiany w trakcie realizacji projektu, realizacja projektów, wnioski o płatność pośrednią i końcową, kwalifikowalność wydatków, wyłanianie dostawców, procedury odwoławcze związane z aplikowaniem o dofinansowanie”. Dziesięciu biegłych określiło jakie programy lub instrumenty wsparcia wchodzi w zakres ich specjalności, np. „płatności bezpośrednio, inwestycje unijne i programy pomocowe w rolnictwie”, „projekty w dziedzinie ochrony środowiska realizowane w ramach programów operacyjnych z udziałem pomocy finansowej Unii Europejskiej”, lub nawet „fundusze europejskie w zakresie: realizacji, rozliczania i utrzymania trwałości projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, kwalifikowalności wydatków w ramach funduszy strukturalnych,

oceny prawidłowości, bezstronności i rzetelności wyboru projektów o dofinansowanie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”.

Podstawy do **zasięgania opinii biegłych o takich specjalności** w postępowaniu sądowym wydają się bardzo **wątpliwe**. Ocena projektów, a właściwie wniosków o dofinansowanie projektów składa się z części formalnej i merytorycznej. Ocena formalna jest oceną prawną – sprowadza się do sprawdzenia zgodności wniosku z przepisami i dokumentami programowymi. Nie powinna być zatem przedmiotem opinii biegłego. Z kolei ocena merytoryczna składa się z oceny technicznej i ekonomicznej - oczywiście niektóre projekty w ogóle nie zawierają żadnych elementów technicznych, wówczas oceny technicznej nie ma. Projekty ubiegające się o dofinansowanie są tak zróżnicowane, że nie jest możliwe, aby jedna osoba dysponowała wiedzą pozwalającą ocenić każdy projekt pod względem technicznym. Instytucje Wdrażające i Zarządzające posilkują się przy tym często zewnętrznymi ekspertami. Względnie uniwersalna może być tylko ekonomiczna ocena projektu.

Konkludując, osoba z odpowiednim przygotowaniem może być biegłym z zakresu ekonomicznej oceny projektów, ale **niemożliwym jest posiadanie wiedzy wystarczającej do kompleksowej oceny każdego projektu**, łącznie z jego częścią techniczną. Dlatego o ile dopuszczalne jest powołanie biegłego celem wydania opinii w przedmiocie prawidłowości oceny ekonomicznej wniosku dokonanej przez właściwą instytucję (jeżeli w danej sprawie zachodzi taka potrzeba), to do ewentualnego zbadania prawidłowości oceny technicznej, potrzebny jest biegły z właściwej dziedziny techniki.

5.4. Zeznania i wyjaśnienia

5.4.1. Zeznania świadków

Dowód z zeznań świadka przeprowadzono w prawie wszystkich zbadanych sprawach⁴². Liczba przesłuchanych świadków w poszczególnych postępowaniach była bardzo zróżnicowana, wahała się od 1 do 112, przy czym oczywiście najwięcej świadków występowało w sprawach rozpoznawanych przez sądy okręgowe. Zeznania świadków dotyczyły wszelkich okoliczności wymagających ustalenia w danej sprawie, a często także okoliczności które okazały się nieistotne. Ze względu na uniwersalność świadka jako źródła dowodowego, przeprowadzenie analizy przydatności i doniosłości zeznań w poszczególnych kategoriach spraw jest utrudnione, zwłaszcza jeśli nie chce się popadać w skrajną kazuistykę.

Wobec dużej liczby świadków przesłuchanych w zbadanych sprawach (łącznie ponad 1000) i wielkiej różnorodności stanów faktycznych, zrezygnowano z przeprowadzania szczegółowej oceny przydatności i wiarygodności ich zeznań. Dokonano jedynie klasyfikacji świadków kierując się kryterium roli odgrywanej przez nich w zdarzeniach będących przedmiotem postępowania. Wyodrębniono w ten sposób:

- 1) pracowników instytucji zajmujących się przyznawaniem i rozliczaniem subsydiów, z wyłączeniem tych którzy przeprowadzali kontrole na miejscu, których zaliczono do osobnej grupy,
- 2) kontrolerów, zarówno zatrudnionych w wyżej wymienionych instytucjach, jak i z firm zewnętrznych, działających na zlecenie tychże instytucji (tj. w praktyce z firm działających na zlecenie ARiMR),
- 3) pracowników beneficjentów,
- 4) byłych pracowników beneficjentów,

⁴² Jedynym wyjątkiem była sprawa SR w Bełchatowie, sygn. akt II K 337/11.

- 5) dostawców i wykonawców uczestniczących w realizacji projektu, a także oferentów, biorących udział w procedurze wyboru dostawcy, przy czym do jednej grupy zaliczono wszystkie osoby związane z dostawcami, to jest zarówno właścicieli i menedżerów jak i podległych im pracowników,
- 6) osoby sporządzające wnioski o przyznanie subsydium na zlecenie beneficjenta, lub pomagające je sporządzić,
- 7) inne osoby, nie należące do żadnej z wyżej wymienionych grup⁴³.

W tab. 5.10. przedstawiono jak często świadkowie należący do poszczególnych klas byli przesłuchiwanymi, przy uwzględnieniu sposobów oszustwa których dotyczyły poszczególne sprawy. Rzecz jasna liczby zawarte w tabeli nie sumują się, gdyż w wielu przypadkach w jednej sprawie przesłuchano świadków należących do kilku kategorii.

Tab. 5.10. Świadkowie przesłuchani w zbadanych sprawach

Lp.	Sposób wyłudzenia	Zbadane sprawy dotyczące danego sposobu wyłudzenia	Sprawy w których przesłuchano w charakterze świadków:													
			Pracowników instytucji		Kontrolerów		Pracowników beneficjenta		Byłych pracowników beneficjenta		Dostawców i oferentów		Sporządzających wniosków		Inne osoby	
			Liczba spraw (100%)	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba spraw
1.	Wyłudzenie płatności bezpośrednich i ONW	84	78	93%	28	33%	2	2%	2	2%	0	0%	2	2%	38	45%
2.	Przedkładanie sfałszowanych dokumentów	14	7	50%	0	0%	1	7%	0	0%	4	29%	1	7%	5	36%
3.	Wyłudzenie płatności rolnośrodowiskowych	3	3	100%	2	67%	1	33%	0	0%	0	0%	0	0%	2	67%
4.	Wprowadzenie w błąd co do daty wydatków	3	1	33%	1	33%	0	0%	0	0%	1	33%	1	33%	1	33%
5.	Defraudacja świadczeń rzeczowych	2	2	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	50%
6.	Defraudacja zaliczki	10	10	100%	2	20%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	10%
7.	Zawyżanie kosztów kwalifikowalnych	21	15	71%	5	24%	10	48%	2	1%	10	47%	4	19%	14	67%
8.	Inne	4	4	100%	1	25%	1	25%	0	0%	0	0%	1	25%	4	100%
	Razem	141	120	85%	39	28%	15	11%	4	3%	15	11%	9	64%	66	47%

Jak wynika z tab. 5.10., najczęściej przesłuchiwanymi świadkami byli pracownicy instytucji przyznających subsydia. Zeznawali przede wszystkim na temat obowiązujących procedur, a więc nie o faktach, tylko o prawie. Z punktu widzenia ekonomiki procesowej, przesłuchanie urzędników celu ustalenia podstaw prawnych ich działania może być uzasadnione, ale nie można na tym poprzestać. Organ procesowy, po nabraniu w ten sposób ogólnej orientacji w procedurze i zebraniu informacji o obowiązujących aktach prawnych, musi się z nimi zapoznać, co najmniej w zakresie niezbędnym do sformułowania prawidłowego opisu czynu w ewentualnym zarzucie. Co do faktów, świadkowie z tej grupy powtarzali informacje zawarte w dokumentach, a więc datę złożenia wniosku, datę i kwotę wypłaty itp.

Na drugim miejscu znaleźli się świadkowie z grupy „innych”, co jest wynikiem wielkiej różnorodności tej kategorii. Oczywiście skład tej grupy zależał od realiów konkretnej sprawy i nie sposób opisać go w sposób wyczerpujący. Można jedynie wymienić kilka przykładów. Przesłuchiwano zatem między innymi:

- 1) autorów donosów,

⁴³ Pominięto przy tym podejrzanych/oskarżonych, przesłuchanych wcześniej w charakterze świadków.

- 2) sąsiadów beneficjentów,
- 3) uczestników kursów i szkoleń organizowanych przez beneficjentów,
- 4) zewnętrznych księgowych obsługujących beneficjentów,
- 5) członków rodziny oskarżonych,
- 6) urzędników Urzędów Skarbowych i Urzędów Kontroli Skarbowej,
- 7) pracowników banków,
- 8) komornika.

Doniosłość zeznań tych osób była bardzo różna, niektóre nie wносиły nic istotnego, inne miały decydujące znaczenie.

Kontrolerzy dokonujący inspekcji na miejscu to może najbardziej oczywista grupa świadków, ale przesłuchiwano ich rzadziej niż można by się spodziewać – dość często poprzestawano na dokumentacji z kontroli. Zeznania kontrolerów istotne były głównie w sprawach nie dotyczących płatności bezpośrednich, w których liczba kontroli jest na tyle mała, że uczestniczące w nich osoby mogą zapamiętać ich przebieg. W sprawach dotyczących dopłat bezpośrednich, wobec dużej liczby przeprowadzanych kontroli, kontrolerzy często nic już nie pamiętali.

Specyficzną grupę stanowią dostawcy i oferenci. Świadkowie tego rodzaju występują w sprawach dotyczących dofinansowania zakupu rzeczy lub usług. Dlatego też nie było ich w sprawach dotyczących płatności bezpośrednich czy płatności rolnośrodowiskowych. Największą rolę odgrywali w postępowaniach dotyczących zawyżania kosztów kwalifikowalnych. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że dostawcy mogą, ale nie muszą współdziałać ze sprawcą wyłudzenia - natomiast oferenci sporządzający zawyżone oferty zawsze z nim współdziałają, choć nie zawsze mają świadomość do czego te oferty posłużą. Jednakże, co ciekawe, w zbadanych sprawach nawet w tych przypadkach, w których dostawcy działali w zмовie ze sprawcą, składali zeznania obciążające, mimo że sami narażali się w ten sposób na odpowiedzialność karną za pomocnictwo.

W sprawach dotyczących zawyżania wydatków kwalifikowalnych ważną grupę świadków stanowili także pracownicy oraz byli pracownicy beneficjenta. Zaobserwowano przy tym, że aktualni pracownicy beneficjentów składali zeznania dla nich korzystne, lub przynajmniej nie mogące beneficjentom zaszkodzić, natomiast byli pracownicy wprost przeciwnie, składali zeznania obciążające.

Wnioski o przyznanie dofinansowania dość często sporządzane są przy pomocy wyspecjalizowanych w tej dziedzinie fachowców z firm doradczych lub organizacji pozarządowych. Osoby takie rzadko były przesłuchiwane, a ich zeznania nie zawierały istotnych informacji. Bierze się to stąd, że wszystkie dane potrzebne do sporządzenia wniosku podawane są przez beneficjenta, a doradcy ich w żaden sposób ich nie sprawdzają, dbają jedynie o formalną poprawność dokumentów.

Co najmniej w kilku sprawach pojawiły się rażąco niewiarygodne zeznania świadków, ale tylko w jednym przypadku⁴⁴ stwierdzono nakłanianie świadka do składania fałszywych zeznań.

Przykład 91: *Postępowanie dotyczyło płatności bezpośrednich z tytułu posiadania działek rolnych stanowiących współwłasność byłych małżonków, którzy po rozwodzie nie podzielili majątku wspólnego. Wniosek o przyznanie płatności złożyła była żona.*

⁴⁴ W drugim przypadku sąd prawomocnie uniewinnił oskarżonego, któremu zarzucono podżeganie do składania fałszywych zeznań.

Śledztwo wszczęto na podstawie zawiadomienia złożonego przez ARiMR, a zainicjowanego donosem skierowanym przez byłego męża, który poinformował, że wnioskodawczyni faktycznie nie użytkuje deklarowanych gruntów. Do donosu załączone zostało pismne oświadczenie człowieka, który miał faktycznie użytkować sporne działki. Przesłuchany w charakterze świadka „faktyczny użytkownik” zeznał, że za zgodą autora donosu wypasa na kwestionowanym terenie konie, zaś wnioskodawczyni nie użytkuje tej nieruchomości, ani się nią nie interesuje. Następnie jednak złożył pismne oświadczenie, że oświadczenie poprzednie – załączone do donosu – było niezgodne z prawdą, a napisał je na polecenie byłego męża podejrzanej. Przesłuchany po raz drugi zeznał, że nieruchomością interesują się oboje byli małżonkowie, na zlecenie obojga wykonywał na niej drobne prace i oboje udzielili mu zgody na wypasanie zwierząt. Oświadczenie załączone do donosu podyktował mu adwokat byłego męża podejrzanej, a sam mąż instruował go jak ma zeznawać. Śledztwo przeciwko wnioskodawczyni umorzono, wszczęto natomiast postępowanie o przestępstwo z art. 233 § 1 kk. [PR Poznań-Grunwald, sygn. 2 Ds. 1949/08]

Warto zwrócić uwagę, że ujawnienie fałszywości zeznań opisanych w przykładzie 91 nastąpiło bez jakiegokolwiek inicjatywy organów procesowych, wyłącznie dzięki aktywności podejrzanej i chwiejności świadka.

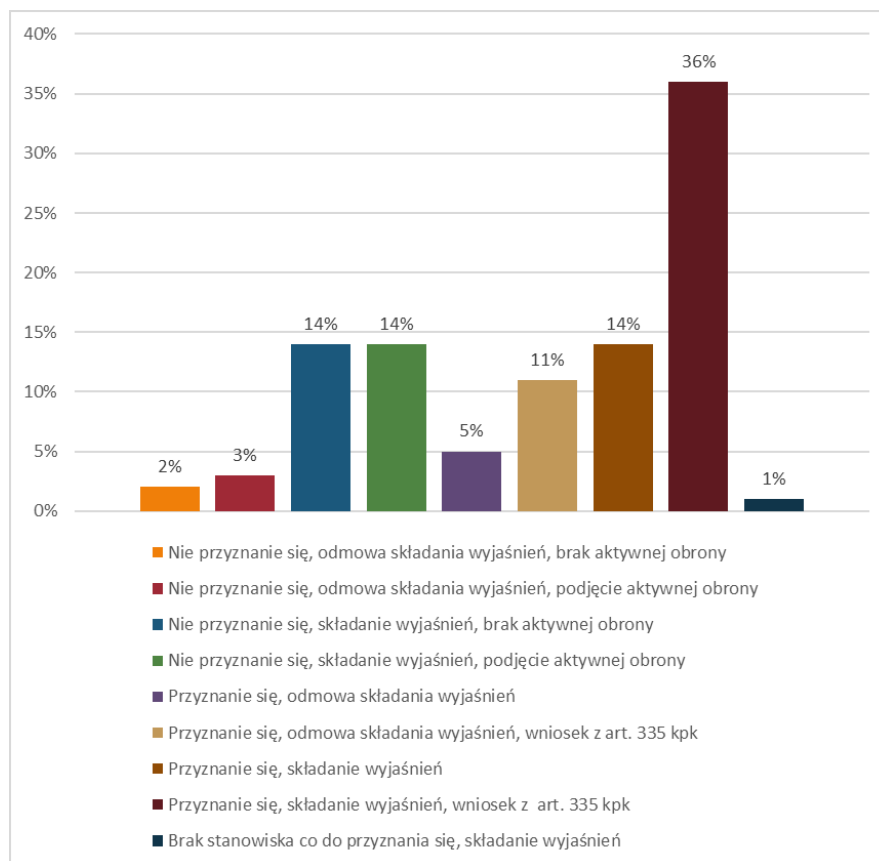
5.4.2. Wyjaśnienia podejrzanych/oskarżonych

W zbadanych sprawach ważnym dowodem okazały się wyjaśnienia złożone przez podejrzanych/oskarżonych. W wielu przypadkach o przebiegu postępowania zadecydowała postawa podejrzanych, którzy przyznali się do popełnienia zarzucanych im przestępstw i złożyli wnioski o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzania rozprawy i orzeczenie uzgodnionej kary, w trybie przewidzianym w art. 335 k.p.k. Złożenie takiego wniosku powoduje ograniczenie dalszych czynności w postępowaniu przygotowawczym do minimum, a w przypadku zaakceptowania wniosku przez sąd, prowadzi do całkowitego pominięcia przeprowadzania dowodów przed sądem. Zatem mimo że nie jest to okoliczność o charakterze kryminalistycznym, ale ściśle proceduralnym, to poważnie wpływa na zastosowaną taktykę śledczą.

Analizując akta zbadanych spraw, sprawdzono zatem czy podejrzani/oskarżeni złożyli wyjaśnienia, oraz jaką przyjęli postawę procesową - czy przyznali się do winy, czy podjęli obronę, czy złożyli wniosek o skazanie bez rozprawy. Jako aktywną obronę potraktowano przy tym złożenie co najmniej jednego wniosku dowodowego lub co najmniej jednego środka odwoławczego. Rezultaty badań przedstawiono w tab. 5.10. i tab. 5.11. Zdecydowano się przy tym rozdzielić wyniki dotyczące podejrzanych/oskarżonych o wyłudzenie płatności bezpośrednich, stanowiących dość jednorodną grupę pod względem profilu społecznego i zawodowego (rolnicy), od wyników dotyczących oskarżonych o wyłudzenie subsydiów innego rodzaju, stanowiących grupę znacznie bardziej zróżnicowaną.

Tab. 5.11. Postawa procesowa oskarżonych – płatności bezpośrednie

Lp.	Postawa procesowa oskarżonego	Skazani oraz osoby wobec których postępowanie warunkowo umorzono lub umorzono z powodu śmierci		Uniewinnieni od wszystkich zarzutów oraz oskarżeni wobec których postępowanie umorzono wobec znikomej szkodliwości społecznej		Oskarżeni przeciwko którym w trakcie badania akt toczyło się postępowanie		Podejrzani wobec których umorzono śledztwo		Razem	
		Liczba osób	%	Liczba osób	%	Liczba osób	%	Liczba osób	%	Liczba osób	%
1.	Nie przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień, brak aktywnej obrony	2	3%	0	0%	0	0%	0	0%	2	2%
2.	Nie przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień, podjęcie aktywnej obrony	1	2%	2	18%	0	0%	0	0%	3	3%
3.	Nie przyznanie się, składanie wyjaśnień, brak aktywnej obrony	3	5%	3	27%	3	75%	2	67%	11	14%
4.	Nie przyznanie się, składanie wyjaśnień, podjęcie aktywnej obrony	7	11%	3	27%	0	0%	1	33%	11	14%
5.	Przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień	3	5%	0	0%	1	25%	0	0%	4	5%
6.	Przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień, wniosek z art. 335 kpk	9	14%	0	0%	0	0%	0	0%	9	11%
7.	Przyznanie się, składanie wyjaśnień	10	16%	1 (tak!)	10%	0	0%	0	0%	11	14%
8.	Przyznanie się, składanie wyjaśnień, wniosek z art. 335 kpk	27	42%	2 (tak!)	18%	0	0%	0	0%	29	36%
9.	Brak stanowiska co do przyznania się, składanie wyjaśnień	1	2%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
	Razem	63	100%	11	100%	4	100%	3	100%	81	100%



Wykr. 5.5. Postawa procesowa oskarżonych – płatności bezpośrednie

Jak wynika z tab. 5.11., w sprawach dotyczących płatności bezpośrednich, łącznie 33% oskarżonych zdecydowało się skorzystać z prawa do odmowy składania wyjaśnień, pozostali wyjaśnienia złożyli. Do popełnienia zarzuconych przestępstw przyznało się 68% oskarżonych, w tym trzech, wobec których sąd następnie umorzył postępowanie z powodu znikomej szkodliwości społecznej ich czynów. Aż 49% podejrzanych złożyło wnioski o skazanie w trybie z art. 335 k.p.k. ale nie wszystkie te wnioski zostały uwzględnione – w dwóch przypadkach sąd odmówił wydania wyroku zgodnego z wnioskiem i umorzył postępowanie wobec znikomej szkodliwości społecznej czynów. Aktywną obronę podjęło zaledwie 17% oskarżonych.

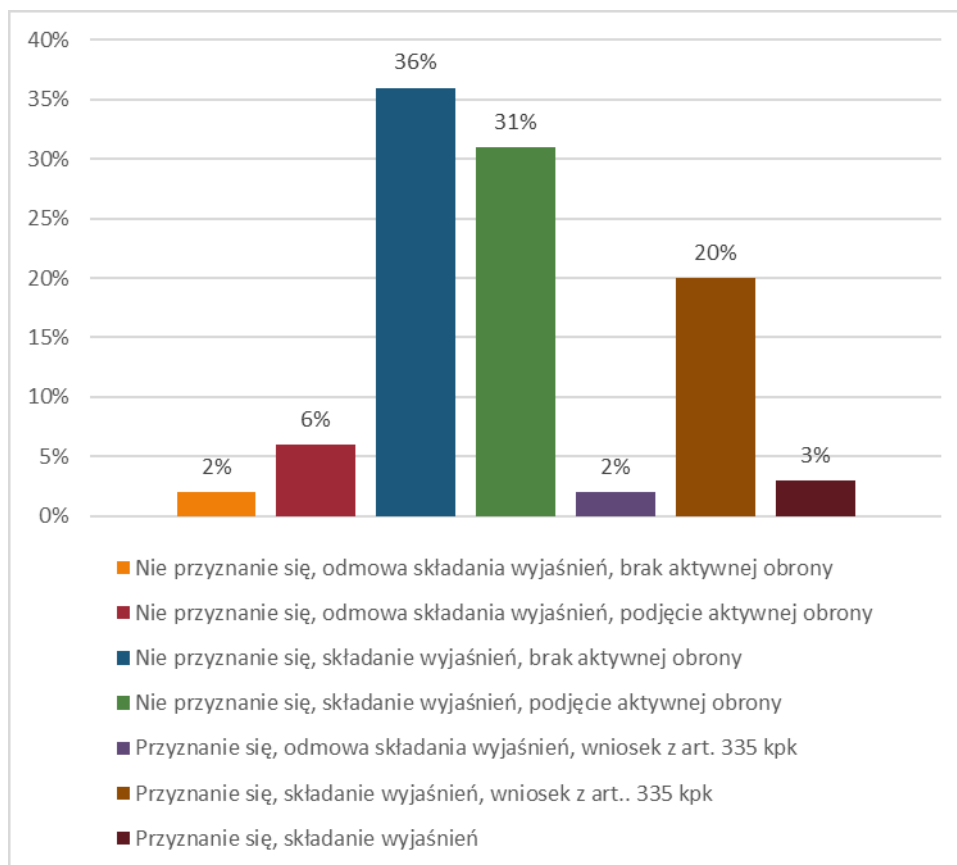
Pomiędzy postawą procesową oskarżonych a końcowym wynikiem postępowania zachodzi widoczna zależność. Co oczywiste, wśród osób uniewinnionych i tych wobec których postępowanie umorzono ze względu na brak szkodliwości społecznej, dominują oskarżeni którzy się nie przyznali. Aktywną obronę podjęło 45% oskarżonych z tej grupy, podczas gdy ogółem uczyniło to tylko 17% wszystkich oskarżonych, a w grupie skazanych i objętych warunkowym umorzeniem zaledwie 13%. Składania wyjaśnień odmówiło tylko 18% z osób które nie zostały następnie skazane, a przy tym pomimo odmowy składania wyjaśnień, osoby te podjęły aktywną obronę.

Natomiast jeśli rozważyć jak kształtują się końcowe rezultaty procesu w ramach każdej z grup oskarżonych którzy przyjęli jedną z wyszczególnionych postaw, (to znaczy jeśli analizować dane zawarte w tab. 5.11. według wierszy, a nie kolumn), okazuje się że spośród 25 oskarżonych którzy się nie przyznali lub nie zajęli stanowiska co do przyznania się, uniewinnionych lub objętych umorzeniem wobec znikomej szkodliwości społecznej zostało 8, co daje 32%, podczas gdy wśród wszystkich oskarżonych, frakcja ta stanowi tylko 14%. Spośród 13 osób które podjęły aktywną obronę, uniewinnionych lub objętych umorzeniem zostało 5, co stanowi 38%.

Z przytoczonych liczb wynika wniosek, że w sprawach dotyczących wyłudzenia płatności bezpośrednich, postępowania w których oskarżeni przyjęli aktywną postawę, wyraźnie częściej kończyły się w sposób dla nich korzystny.

Tab. 5.12. Postawa procesowa oskarżonych – inne subsydia z środków Unii Europejskiej

l.p.	Postawa procesowa oskarżonego	Skazani oraz osoby wobec których postępowanie warunkowo umorzono		Uniewinnieni od wszystkich zarzutów oraz oskarżeni wobec których postępowanie umorzono wobec znikomej szkodliwości społecznej		Oskarżenia przeciwko którym w trakcie badania akt toczyło się postępowanie		Podejrzani wobec których umorzono śledztwo		Razem	
		Liczba osób	%	Liczba osób	%	Liczba osób	%	Liczba osób	%	Liczba osób	%
1.	Nie przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień, brak aktywnej obrony	1	2%	0	0%	0	0%	1	20%	2	2%
2.	Nie przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień, podjęcie aktywnej obrony	3	6%	0	0%	2	10%	0	0%	5	6%
3.	Nie przyznanie się, składanie wyjaśnień, brak aktywnej obrony	12	23%	13	93%	3	16%	4	80%	32	36%
4.	Nie przyznanie się, składanie wyjaśnień, podjęcie aktywnej obrony	13	25%	1	7%	14	74%	0	0%	28	31%
5.	Przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień, wniosek z art. 335 kpk	2	4%	0	0%	0	0%	0	0%	2	2%
6.	Przyznanie się, odmowa składania wyjaśnień	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
7.	Przyznanie się, składanie wyjaśnień, wniosek z art. 335 kpk	18	34%	0	0%	0	0%	0	0%	18	20%
8.	Przyznanie się, składanie wyjaśnień	3	6%	0	0%	0	0%	0	0%	3	3%
9.	Brak stanowiska co do przyznania się, składanie wyjaśnień	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Razem	52	100%	14	100%	19	100%	5	100%	90	100%



Wykr. 5.6. Postawa procesowa oskarżonych – inne subsydia z środków Unii Europejskiej

Tab. 5.12. pokazuje, że w sprawach dotyczących wyłudzenia innych form pomocy z środków unijnych niż płatności bezpośrednie, z prawa do odmowy składania wyjaśnień skorzystało łącznie 8 % oskarżonych. Do zarzuconych przestępstw przyznało się tylko 25 % oskarżonych. Wniosek o skazanie w trybie z art. 335 k.p.k złożyło 22% podejrzanych. Aktywną obronę podjęło natomiast 37%.

Wśród uniewinnionych i osób wobec których postępowanie umorzono ze względu na brak szkodliwości społecznej, nie było ani jednej, która się przyznała. Wszyscy oskarżeni z tej grupy złożyli wyjaśnienia. Natomiast aktywną obronę podjęła tylko jedna osoba, co stanowi 7% wszystkich uniewinnionych. Z kolei spośród 33 oskarżonych którzy aktywnie się bronili, postępowanie zakończyło się tylko co do 17. Aż 16 z nich zostało skazanych.

Prowadzi to do dość zaskakującego wniosku, że w przypadku spraw dotyczących wyłudzenia subsydiów innych niż płatności bezpośrednie, aktywność oskarżonych nie miała wpływu na końcowy rezultat procesu.

Porównanie danych zawartych w tab. 5.11. i tab. 5.12. pokazuje, że w sprawach dotyczących płatności bezpośrednich, oskarżeni ponad dwukrotnie częściej przyznawali się i dobrowolnie poddawali uzgodnionej karze. Dwukrotnie rzadziej podejmowali też aktywną obronę. Jako prawdopodobne wyjaśnienie takiego stanu rzeczy można podać mniejszy ciężar gatunkowy tych spraw – w większości przypadków chodziło o wyłudzenie kwoty nie przekraczającej 10 000 złotych - oraz właściwości osobiste i stan majątkowy oskarżonych, w przeważającej części niezamożnych i nieobeznanych z prawem.

Linie obrony oskarżonych którzy nie przyznali się i zdecydowali się złożyć wyjaśnienia były zależne od okoliczności sprawy, ale można dostrzec wśród nich powtarzające się motywy.

Oskarżeni o wyłudzenie płatności bezpośrednich powoływali się zwykle na brak umyślności, spowodowany własnym subiektywnym przekonaniem o spełnianiu warunków otrzymania dopłat.

Najprostszą wariantem tej linii obrony, spotykanym w badanych sprawach, było wyjaśnianie iż do zawarcia we wniosku o przyznanie płatności niezgodnych z prawdą informacji doszło na skutek nieznajomości przepisów lub ich błędnego rozumienia⁴⁵.

Inna taktyka obrony, stosowana w przypadku zarzucenia pobierania dopłat na nieużytki, polegała na wyjaśnieniu, że oskarżony powierzył utrzymywanie gruntu w należyтым stanie innej osobie i w chwili składania wniosku o przyznanie płatności nie wiedział o tym, że osoba ta nie wywiązała się ze swojego zobowiązania. Wyjaśnienia o takiej treści złożone zostały w pięciu badanych sprawach⁴⁶. We wszystkich przypadkach, umowa na którą powoływał się oskarżony została rzekomo zawarta w formie ustnej. W trzech z nich, świadkowie nie potwierdzili wersji podanej przez oskarżonych, zaś w jednym prokurator dał wiarę wyjaśnieniom podejrzanego, nie przeprowadzając ich weryfikacji. Natomiast w jednym przypadku świadek, ojciec oskarżonego, potwierdził prawdziwość jego wyjaśnień i postępowanie zakończone zostało prawomocnym uniewinnieniem.

Z pośród oskarżonych o wyłudzenie innych form unijnej pomocy, względnie spójną grupę stanowili oskarżeni broniący się przed zarzutem zawyżenia cen maszyn kupowanych od podstawionych pośredników. Składali oni wyjaśnienia realizujące jeden z czterech wariantów:

- 1) w wariacie pierwszym, utrzymywali że wzrost ceny spowodowany jest dokonaniem przez pośrednika modyfikacji zwiększających wartość urządzeń, to jest dodaniem dodatkowego wyposażenia lub programu sterującego, oraz przeprowadzeniem konfiguracji i połączeniem kupowanych maszyn w funkcjonalną całość,
- 2) w wariacie drugim, kilkakrotny wzrost ceny miał być spowodowany dodaniem wyjątkowo długiej gwarancji na sprzedawane maszyny,
- 3) w wariacie trzecim, wyjaśnili że nie mieli świadomości iż cena jest zawyżona, nie wiedzieli że maszyny można nabyć taniej,
- 4) w wariacie czwartym, starali się zepchnąć odpowiedzialność na inne osoby, twierdząc że bezpośrednio nie zajmowali się zakupami w ramach projektu.

Wyjaśnienia składane w sprawach dotyczących oszustw popełnionych w inny sposób - jeżeli oskarżeni je składali – były zbyt mocno związane z realiami konkretnego przypadku, aby można wyciągać z nich wnioski uogólniające.

5.5. Taktyczne czynności kryminalistyczno-procesowe

Spośród taktycznych czynności kryminalistyczno-procesowych innych niż przesłuchania, w zbadanych sprawach zastosowanie znalazły: przeszukanie, oględziny rzeczy, wizja lokalna i eksperyment procesowy. Ten ostatni jednak zaledwie raz⁴⁷, więc zagadnienie to nie będzie dalej rozwijane.

⁴⁵ Przy ocenie takich wyjaśnień należy brać pod uwagę, że podpisując wniosek o przyznanie dopłat, wnioskodawcy składają zawarte w jego treści oświadczenie, iż znane im są zasady przyznawania płatności, oraz skutki składania fałszywych oświadczeń wynikające z art. 297 §1 k.k. Od roku 2012 w formularzu wniosku dodano także pouczenie o skutkach prawnych złożenia fałszywego oświadczenia z art. 233 § 1 i § 6 k.k.

⁴⁶ Sprawy: SR w Szczecinie, sygn. VI K 767/07; SR Szczecin Prawobrzeże i Zachód, sygn. V K 181/09; SR w Choszczynie, sygn. II K 219/05 i II K 250/05, PR Poznań–Grunwald, sygn. 2 Ds 5469/08.

⁴⁷ W sprawie SR w Opolu, sygn. akt II K 745/12, polegał na sprawdzeniu działania portalu internetowego.

5.5.1. Przeszukanie

Przeszukanie stanowi jedną z czynności taktycznych stosowanych rutynowo w trakcie postępowania przygotowawczego. Jest to najbardziej klasyczna, a przy tym niezmiernie doniosła czynność nakierowana na poszukiwanie dowodów. Jednocześnie, ze względu na ingerencję w podstawowe prawa jednostki, jak prawo do prywatności, własności i miru domowego, powinna być stosowana z umiarem.

W zbadanych sprawach umiar ten zachowano, gdyż przeszukanie przeprowadzono tylko w 15 postępowaniach, co stanowi 11% wszystkich zbadanych. Zestawienie liczby spraw, w których przeprowadzono przeszukania, uporządkowanych według sposobu oszustwa którego dane postępowanie dotyczyło, przedstawia tab. 5.13.

Tab. 5.13. Przeszukanie a sposób oszustwa

Lp.	Sposób oszustwa	Sprawy w których przeprowadzono przeszukanie		Sprawy w których w wyniku przeszukania znaleziono dowody		Przeprowadzone przeszukania		Przeprowadzone przeszukania zakończone znalezieniem dowodów	
		Liczba spraw	%	Liczba spraw	%	Liczba czynności	%	Liczba czynności	%
1.	Wprowadzanie w błąd co do spełnienia warunków uzyskania pomocy	1	7%	0	0%	1	2%	0	0%
2.	Wprowadzanie w błąd co do daty poniesienia wydatków	1	7%	1	8%	1	2%	1	4%
3.	Defraudacja zaliczki	1	7%	1	8%	8	18%	1	4%
4.	Zawyżanie kosztów kwalifikowalnych	12	80%	10	83%	35	78%	26	92%
	Razem	15	100%	12	100%	45	100%	28	100%

Dane ujęte w tab. 5.13. pokazują, że istnieje korelacja pomiędzy potrzebą przeprowadzenia przeszukania, a sposobem popełnienia oszustwa. Zdecydowanie najczęściej przeszukania przeprowadzono w sprawach dotyczących zawyżania kosztów kwalifikowalnych. Jest to wynik zgodny z przewidywaniami, gdyż sprawy tego typu są najbardziej skomplikowane i przeprowadzono w nich najwięcej różnorodnych czynności procesowych. W postępowaniach dotyczących oszustw popełnianych w inny sposób, potrzeba dokonania przeszukania pojawiała się incydentalnie. Przeszukania nie przeprowadzono w żadnej ze spraw dotyczących wyłudzenia płatności bezpośrednich, jako że nie było to potrzebne – dowody znajdowały się na otwartej przestrzeni, bądź miały postać dokumentów przechowywanych w aktach prowadzonych przez ARiMR lub inne instytucje państwowe (np. KRUS).

Zbadano także **gdzie przeprowadzano przeszukania**, oraz jak często w wyniku przeszukania zatrzymane zostały przedmioty lub dane informatyczne zaliczone następnie w poczet materiału dowodowego. Wyniki przedstawia tab. 5.14. W zestawieniu **pominięto** przypadki, w których rzeczy wymienione w postanowieniu zostały **wydane dobrowolnie** i przeszukania nie przeprowadzono.

Zbadanie **skuteczności** przeprowadzonych przeszukań było niemożliwe, gdyż wymagałoby informacji o tym, w ilu z przeszukiwanych obiektów znajdowały się przedmioty których nie znaleziono, a taka wiedza jest oczywiście niedostępna. Możliwe było natomiast zbadanie efektywności przeszukań. **Efektywnym** nazwano przeszukanie w wyniku którego znaleziono dowody. Stosunek liczby przeszukań które doprowadziły do znalezienia dowodów do liczby wszystkich przeprowadzonych przeszukań jest zatem **miarą efektywności**. Nie oznacza to, że

przeszukania nieefektywne były nieskuteczne – prawdopodobnie w przeszukiwanych miejscach po prostu nie było poszukiwanych rzeczy.

Tab. 5.14. Efektywność przeszukań w zbadanych sprawach

I.p.	Przeszukane miejsce	Sprawy w których przeprowadzono przeszukania	Sprawy w których znaleziono dowody	Efektywność według liczby spraw	Przeprowadzone przeszukania	Przeprowadzone przeszukania zakończone znalezieniem dowodów	Efektywność według liczby czynności
		Liczba spraw	Liczba spraw	%	Liczba czynności	Liczba czynności	%
1.	Biuro beneficjenta	11	9	82%	13	11	84%
2.	Miejsce zamieszkania osoby podejrzewanej	8	6	75%	22	9	41%
3.	Pomieszczenia dostawcy	3	1	33%	5	3	60%
4.	Miejsce zamieszkania dostawcy	1	1	100%	1	1	100%
5.	Pomieszczenia innych podmiotów gospodarczych	4	3	75%	4	3	75%
6.	Miejsce zamieszkania osoby spokrewnionej z osobą podejrzewaną	1	0	0%	1	0	0%
	Razem	28*	20*	71%	46	27	59%

* w niektórych sprawach przeszukania przeprowadzono w kilku miejscach, dlatego suma liczb w kolumnie przewyższa liczbę zbadanych spraw w których w ogóle przeprowadzono przeszukanie

Jak wynika z tab. 5.14, przeszukania przeprowadzane w pomieszczeniach zajmowanych beneficjentów, to znaczy głównie w biurach (nie zawsze mieściły się one w miejscu oficjalnej siedziby), w zdecydowanej większości przypadków przyniosły efekty. Przeszukania przeprowadzane w domach i mieszkaniach osób podejrzewanych rzadziej prowadziły do znalezienia dowodów, ale nadal był to znaczny odsetek. Rozpatrywana łącznie, efektywność przeszukania w badanych sprawach wyniosła 59%.

Bardzo efektywne okazały się przeszukania przeprowadzone w miejscu zamieszkania dostawcy, oraz w pomieszczeniach używanych przez „inne podmioty gospodarcze” - pod tą etykietą ujęto w tabeli siedzibę firmy prowadzonej przez żonę podejrzanego oraz biura rachunkowe zajmujące się obsługą księgową beneficjenta. Jednakże biorąc pod uwagę, że miejscach tego typu przeprowadzono łącznie zaledwie 5 przeszukań, wynik ten można potraktować jako przypadkowy. W ogóle wyniki przedstawione w tab. 5.14. mogą być mylące, ze względu na bardzo małą liczebność zbadanej próby.

W niektórych przypadkach, aby zapobiec ukryciu lub zniszczeniu dowodów, konieczne było jednoczesne zrewidowanie kilku lokali położonych w różnych budynkach, a nawet różnych miejscowościach. Jak wspomniano w rozdziale piątym, w trzech przypadkach zdarzyło się, że osoby obecne w przeszukiwanym obiekcie próbowały zapobiec znalezieniu pewnych dokumentów bądź skasować dane na dyskach komputerów.

Dowodami ujawnionymi i zatrzymanymi w wyniku przeszukań we wszystkich przypadkach były dokumenty papierowe i dane elektroniczne. W pojedynczych przypadkach przy tej okazji

ujawniano także niezwiązane ze sprawą przedmioty, których posiadanie jest zabronione, to jest pirackie programy komputerowe⁴⁸ oraz środki odurzające w postaci suszonych konopi indyjskich⁴⁹.

Dokumenty które zabezpieczano w wyniku przeprowadzonych przeszukań, to przede wszystkim:

- 2) oryginalna dokumentacja projektu,
- 3) wstępne wersje wniosków,
- 4) faktury od dostawców,
- 5) zapytania ofertowe i oferty,
- 6) korespondencja między beneficjentem a dostawcami lub między podmiotem podstawionym a dostawcami – głównie elektroniczna,
- 7) umowy z dostawcami,
- 8) listy przewozowe (CMR),
- 9) dokumenty księgowe podmiotów podstawionych (faktury, umowy),
- 10) dokumenty rejestracyjne i wewnętrzne podmiotów podstawionych – uchwały zgromadzenia wspólników, uchwały zarządu.

We wszystkich przypadkach zabezpieczone dokumenty miały istotne, a w niektórych wręcz kluczowe znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego.

W jednej ze zbadanych spraw wystąpiło ciekawe zagadnienie prawne⁵⁰. Beneficjent wynajmował biuro od Akademii Górniczo-Hutniczej, mieszczące się w jednym z gmachów uczelni. W apelacji od wyroku skazującego, oskarżony zarzucił naruszenie art. 227 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*⁵¹, zakazującego służbom państwowym odpowiadającym za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego wstępu na teren uczelni bez zgody rektora. Sąd drugiej instancji uznał jednak, że przepis ten dotyczy jedynie pomieszczeń znajdujących się w bezpośrednim władztwie uczelni, a nie oddanych w najem innym podmiotom⁵².

5.5.2. Wizja lokalna

Wizja lokalna jest uznaną i stosowaną w praktyce czynnością kryminalistyczną, ale ponieważ nie wymienia jej k.p.k., w protokołach zazwyczaj nazywana jest niesłusznie oględzinami miejsca lub eksperymentem procesowym⁵³. Tak też było w zbadanych sprawach, w których dwukrotnie wizję lokalną nazwano oględzinami miejsca. Z oczywistych przyczyn, rzeczywistych oględzin miejsca zdarzenia w żadnej ze zbadanych spraw nie przeprowadzono.

Zastrzec przy tym trzeba, że mowa jest o wizji lokalnej jako czynności prowadzonej przez organy procesowe. Czym innym jest wizja przeprowadzana samodzielnie przez biegłego, na

⁴⁸ Sprawa SO w Krakowie, sygn. akt III K 317/08.

⁴⁹ Sprawa SO w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14.

⁵⁰ Sprawa Sądu Okręgowego w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14.

⁵¹ T. j. Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm.

⁵² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16.12.2013 r., sygn. akt II AKa 153/13, niepublikowany.

⁵³ Brak regulacji wizji lokalnej w k.p.k. jest nieuzasadnionym zaniechaniem ustawodawcy, na co zwrócili uwagę M. Kulicki i V. Kwiatkowska-Darul, por. M. Kulicki, V. Kwiatkowska-Darul, *Siedem kryminalistycznych „grzechów” k.p.k.*, [w:] *Nauka wobec prawdy sądowej. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zdzisława Kęgla*. Wrocław 2005, s. 345-347.

potrzeby wydania opinii. Rezultaty takiej wizji traktuje się jako część składową opinii. Oczywiście organ może też przeprowadzić wizję lokalną z udziałem biegłego, w zbadanych sprawach odnotowano jeden taki przypadek⁵⁴.

Wizja lokalna może mieć doniosłe znaczenie w postępowaniach dotyczących wyłudzenia płatności bezpośrednich. Przeprowadzana jest jednak bardzo rzadko, w zbadanych sprawach zaledwie 3 razy. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że w 66% spraw o wyłudzenie płatności obszarowych, podejrzani przyznali się przy pierwszym przesłuchaniu, zatem poszukiwanie dowodów można było ograniczyć.

Z kryminalistycznego punktu widzenia, przeprowadzenie wizji lokalnej byłoby wskazane w każdym procesie dotyczącym wyłudzenia płatności obszarowych lub rolnośrodowiskowych, ale procedura tego nie wymaga, a względ na ekonomię postępowania powoduje, że regułą jest jej nieprzeprowadzanie. Biorąc pod uwagę, że jest to czynność czasochłonna, zwłaszcza ze względu na konieczność dojazdu, praktykę taką można zaakceptować, sygnalizując jednak, że w przypadku zaistnienia wątpliwości, wizja lokalna stanowi niezastąpiony środek do ustalenia stanu faktycznego.

5.5.3. Oględziny rzeczy

Oględziny rzeczy ruchomych nie odgrywały w zbadanych sprawach wielkiej roli, przeprowadzono je w zaledwie pięciu postępowaniach.

Oględzinom poddawano:

- 1) maszyny przemysłowe,
- 2) telefony komórkowe,
- 3) komputer wraz z urządzeniami peryferyjnymi,
- 4) zabezpieczone dokumenty,
- 5) akta innych postępowań karnych, podatkowych i cywilnych.

Co ciekawe, pomimo że 8 postępowań dotyczyło zawyżenia cen urządzeń technicznych, procesowe oględziny tych maszyn przeprowadzono tylko w 3 z nich. W pozostałych porzeczono na zabezpieczeniu dokumentów. Oględziny, a przede wszystkim sporządzona w ich trakcie dokumentacja fotograficzna, w dwóch przypadkach dostarczyły informacji o producentach i typach urządzeń, a w jednym ujawniły brak tabliczek znamionowych, oraz ślady zużycia, których nie powinny mieć maszyny nowe.

Oględziny telefonów komórkowych przeprowadzono tylko w jednej sprawie⁵⁵. Ich efektem było spisanie zawartości pamięci aparatów telefonicznych używanych przez podejrzanych – wiadomości tekstowych, rejestrów połączeń, a przede wszystkim tzw. książek telefonicznych, czyli zapisanych numerów kontaktowych. Zdobyte w ten sposób informacje odegrały pewną rolę przy sprawdzaniu wiarygodności wyjaśnień podejrzanych.

Oględziny komputera stacjonarnego wraz z urządzeniami peryferyjnymi, przeprowadzone w sprawie dotyczącej przywłaszczenia tegoż komputera (por. przykład 38), nie dostarczyły żadnych istotnych danych.

W zbadanych sprawach spotykano także „protokoły oględzin dokumentów”. Ich sporządzanie było spowodowane zabezpieczaniem dla celów postępowania wielkich ilości dokumentów, które w protokołach zatrzymania rzeczy opisywane były bardzo pobieżnie, np. jako „segregator w

⁵⁴ Sprawa SR w Międzyrzeczu, sygn. akt II K 640/10.

⁵⁵ Sprawa SO w Warszawie, sygn. akt XII K 86/12.

kolorze czerwonym, zatytułowany „2009”, zawierający 246 kart ponumerowanych”. Protokoły oględzin, zawierające tytuły, daty i niekiedy krótką informację o treści zatrzymanych dokumentów, były zatem w gruncie rzeczy ich dokładnym spisem.

Według utrwalonego poglądu doktryny postępowania karnego, dokument może zostać w procesie albo odczytany – kiedy bada się jego treść – albo poddany oględzinom – kiedy bada się cechy jego nośnika⁵⁶. Na rozprawie dokumenty odczytuje się (art. 393 § 1 i 3 k.p.k.) lub uznaje za ujawnione bez odczytania (art. 394 § 2 k.p.k.), czyniąc o tym wzmiankę w protokole. W toku postępowania przygotowawczego, przeprowadzenie dowodu z dokumentu odbywa się po prostu przez jego przeczytanie, które nie wymaga żadnego odnotowania w aktach. Oczywiście prowadzący czynność może spisać protokół za każdym razem, kiedy uzna to za potrzebne, a więc także z odczytania dokumentu (art. 143 § 2 k.p.k.).

W tym kontekście, spotykane w zbadanych sprawach protokoły oględzin dokumentów, będące w rzeczywistości protokołami zapoznania się przez organ procesowy z ich treścią, zostały błędnie zatytułowane. Może to zakrawać na przesadny puryzm, ale prawidłowym tytułem byłby w takim przypadku „protokół odczytania”. Podobnie należałoby tytułować również spotykane protokoły oględzin akt innych postępowań karnych i cywilnych.

Przypadek nieco bliższy rzeczywistym oględzinom kryminalistycznym, polegał na odczytaniu odręcznych zapisków zawartych w zabezpieczonych kalendarzach i notatnikach i przepisaniu ich treści pismem maszynowym (komputerowym). Jednakże i w tym przypadku, badano treść zapisów a nie właściwości jego nośnika, nadal zatem chodziło o odczytanie, a nie oględziny.

5.6. Informacje ze źródeł powszechnie dostępnych

5.6.1. „Biały wywiad” w postępowaniu karnym

Zbieranie w toku śledztwa informacji ze źródeł powszechnie dostępnych, bywa nazywane „białym wywiadem” przez analogię do jednej z form działalności wywiadowczej⁵⁷. Stanowi ono ważną, a nie zawsze docenianą formę działalności wykrywczej. Do niedawna było to zagadnienie zupełnie pomijane w literaturze kryminalistycznej i karno-procesowej. Zainteresowanie nim pojawiło się dopiero w ciągu ostatnich kilku lat w związku z rozwojem zastosowań Internetu i gwałtownym wzrostem ilości danych dostępnych w globalnej sieci. Dzięki tym zjawiskom każdy może uzyskać szybki i łatwy dostęp do ogromnej masy informacji, toteż otworzyły się nowe możliwości prowadzenia „białego wywiadu” i wzrosła jego użyteczność we wszystkich dziedzinach w których jest stosowany, w tym w postępowaniu karnym.

Biały wywiad w omawianym tu znaczeniu obejmuje zbieranie, analizowanie i wykorzystywanie w prowadzonym postępowaniu karnym informacji, które uzyskać może każdy i których zdobycie nie wymaga przeprowadzenia żadnych czynności procesowych ani operacyjno-rozpoznawczych. Ilość źródeł takich informacji jest niezliczona, a przy tym stale pojawiają się nowe. Niemal każdy korzysta z nich w życiu codziennym. Niegdyś były to przede wszystkim artykuły prasowe i ogłoszenia w gazetach oraz zbiory danych wydane w postaci drukowanej (np. książki telefoniczne). Obecnie są to najczęściej witryny internetowe⁵⁸.

⁵⁶ Ten pozornie klarowny podział zaciera się w przypadku dokumentów zawierających obrazy

⁵⁷ Spotykana jest też nazwa „wywiad jawno-źródłowy”, ang. *Open Source Intelligence*, w skrócie OSINT, por. K. Radwaniak, P. J. Wrzosek, *Biały wywiad w Policji – pozyskiwanie i analiza informacji ze źródeł otwartych*, [w:] J. Konieczny (red.) *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2012, s. 110.

⁵⁸ Zestawienia otwartych źródeł informacji prezentują m. in. P. Chlebowicz, „Biały wywiad” z perspektywy kryminalistyki, [w:] W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.) *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół*

W niektórych przypadkach otwarte źródła dostarczają bezpośrednio dowodów nadających się do wprowadzenia do procesu – np. wpisy w urzędowych rejestrach. Status procesowy innych informacji uzyskanych w ramach „białego wywiadu” może być kontrowersyjny – o czym będzie jeszcze mowa. Oprócz tego, cały szereg wiadomości pozyskanych z ogólnodostępnych źródeł niewątpliwie nie ma waloru dowodowego, ale ma znaczną wartość taktyczną, gdyż ułatwia znalezienie dowodów. W szczególności, w niesformalizowany sposób można szybko uzyskać informacje, które następnie wprowadza się do procesu w drodze odpowiednich czynności, np. zwracając się drogą urzędową z zapytaniem do właściwych organów administracji czy występując o wypis z rejestru.

Biały wywiad może zostać wykorzystany do zebrania informacji o wszelkiego rodzaju zdarzeniach kryminalistycznych, ale szczególnie przydatny bywa w sprawach dotyczących przestępstw gospodarczych. Jak wynika z opublikowanych badań ankietowych, w tej kategorii spraw prokuratorzy i policjanci najczęściej sięgają do informacji ze źródeł powszechnie dostępnych (aczkolwiek wyniki te mogą być zniekształcone, gdyż jak się wydaje część respondentów źle zrozumiała pytania)⁵⁹.

Wykorzystanie białego wywiadu na ogół nie pozostawia żadnego śladu w aktach postępowania, co stanowi kłopot z punktu widzenia badacza. W przeciwieństwie do czynności procesowych, o których na podstawie zbadanych akt zebrano dokładne dane, o wykorzystaniu informacji z otwartych źródeł można jedynie snuć domysły. Przykładowo, jedynie w czterech zbadanych sprawach z całą pewnością skorzystano z zasobów Internetu – w aktach znalazły się wydruki z witryn internetowych. Wydaje się jednak wysoce prawdopodobne, że informacji ze światowej sieci używano znacznie częściej, ale nie znalazło to bezpośredniego odbicia w dokumentacji procesowej.

Każde „otwarte” źródło może dostarczyć informacji przydatnych w śledztwie. W praktyce najbardziej użyteczna i najczęściej wykorzystywana jest zawartość ogólnodostępnych rejestrów publicznych oraz treści opublikowane w Internecie⁶⁰ i te dwa źródła były niewątpliwie wykorzystywane przez organy ścigania w badanych sprawach, stąd dalej omówiono je szczegółowo.

5.6.2. Rejestry publiczne

Spośród publicznych rejestrów, najszersze zastosowanie w sprawach gospodarczych mają oczywiście Krajowy Rejestr Sądowy (KRS) i Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Obydwa rejestry dostępne są w Internecie⁶¹ i wyposażone w wyszukiwarki. W obydwu istnieje też możliwość generowania wydruków mających moc urzędowego zaświadczenia, nie wymagających podpisu ani stempla. W Internecie dostępny jest

teorii i praktyki. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3425-7, s. 60; tamże: W. Mądrzejowski „Biały wywiad” w *Policji*, s. 119-122; B. Stromczyński, P. Waszkiewicz, *Biały wywiad w praktyce pracy organów ścigania na przykładzie wykorzystania serwisów społecznościowych*, Prokuratura i Prawo 2014 nr 5, s. 150. Wyliczenia te należy traktować jako przykładowe, gdyż katalog otwartych źródeł nie jest zamknięty.

⁵⁹ W. Filipkowski, *Wykorzystanie otwartych źródeł informacji. Wyniki badań ankietowych*, [w:] W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.) *Biały wywiad ...*, s. 148-149; tamże J. D. Pogorzelski, *Wykorzystanie otwartych źródeł informacji w pracy prokuratora*, s. 191

⁶⁰ Według wyników opublikowanych badań ankietowych, ponad 91% policjantów wykorzystuje w pracy informacje pochodzące z Internetu, por. W. Filipkowski, *Wykorzystanie otwartych źródeł...*, s. 158.

⁶¹ Pod adresem, odpowiednio: <https://ems.ms.gov.pl/> i <https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine/> (dostęp 24.04.2015).

też Rejestr Przedstawicielstw Przedsiębiorców Zagranicznych, aczkolwiek nie w postaci witryny, ale pliku do pobrania⁶².

W internetowych bazach można też znaleźć rejestry przedsiębiorców w innych państwach⁶³. Niektóre, jak niemiecki Handelsregister zawierają zarówno wpisy spółek prawa handlowego jak i indywidualnych przedsiębiorców⁶⁴. W innych, jak w rejestrze brytyjskim⁶⁵, uwzględnione są tylko spółki i podobne jednostki organizacyjne. Podstawowe dane we wszystkich rejestrach udostępniane są bezpłatnie, natomiast dostęp do pełnych informacji i otrzymanie wypisu często jest odpłatne.

W niektórych sytuacjach użyteczny może być Monitor Sądowy i Gospodarczy, którego numery, począwszy od roku 1996, również dostępne są w Internecie⁶⁶.

Ewidencja Gruntów i Budynków prowadzona jest przez starostwa powiatowe, które odpowiadają za sporządzenie i aktualizowanie mapy zasadniczej. Położenie, powierzchnię i przebieg granic działek geodezyjnych można szybko sprawdzić w Internecie za pomocą Geoportalu⁶⁷, choć trzeba pamiętać, że dostępne w nim dane mogą już być nieaktualne.

5.6.3. Wykorzystanie Internetu

Większa część rejestrów publicznych o których była mowa w punkcie poprzednim dostępna jest obecnie w Internecie, ale oprócz tego światowa sieć zawiera ogromną ilość innych informacji, które mogą się okazać użyteczne w toku postępowania przygotowawczego. Przede wszystkim są to dane umieszczone na stronach internetowych poszczególnych firm. Obecnie większość podmiotów gospodarczych prowadzi własne witryny internetowe, lub przynajmniej figuruje w internetowych katalogach branżowych⁶⁸. Pozwalają one w szybki i łatwy sposób zdobyć szereg informacji, które mogą mieć znaczenie taktyczne, lub tylko organizacyjne, ale nawet w tym drugim przypadku są cenne, gdyż przyspieszają i ułatwiają przebieg postępowania. Przykładowo, witryny internetowe są zwykle najlepszym źródłem informacji o aktualnych adresach firm – pod tym względem mają przewagę nad oficjalnymi rejestrami, które niekiedy zawierają nieaktualne dane, choć oczywiście zdarzają się również sytuacje odwrotne. Poza tym najczęściej pozwalają ustalić pełną nazwę, formę prawną, numer NIP, oraz przedmiot głównej działalności przedsiębiorcy. Co do tego ostatniego, wobec praktyki wpisywania w rejestrach kilkunastu czy kilkudziesięciu numerów Polskiej Klasyfikacji Działalności „na wszelki wypadek”, dane zawarte w KRS czy CEIDG często bardziej dezorientują niż dostarczają użytecznych informacji.

Co ważne, mimo że treści na stronach internetowych często się zmieniają, nie zawsze oznacza to że usunięta zawartość witryny przepadła. Usługa *Google Cache* pozwala wyświetlić stronę w

⁶² Dostępny do pobrania pod adresem: http://www.mg.gov.pl/Wspieranie_przedsiębiorczosci/Ograniczenia_w_obrocie_towarami_i_uslugami/Rejestr_przedstawicielstw_przedsiębiorców_zagranicznych

⁶³ Tabelę z linkami do właściwych rejestrów państw Unii Europejskiej można znaleźć pod adresem: <http://www.konsument.gov.pl/pl/news/408/101/Jak-sprawdzic-wiarygodnosc-zagranicznego-sprzedawcy-Pomocna-tabela.html> (dostęp 03.01.2016). Listę z linkami do rejestrów większości państw świata można też znaleźć na Wikipedii- https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_company_registers (dostęp 03.01.2016).

⁶⁴ <https://www.handelsregister.de> (dostęp 03.01.2016)

⁶⁵ <https://beta.companieshouse.gov.uk> (dostęp 03.01.2016)

⁶⁶ <https://ems.ms.gov.pl/msig/przeglądaniemonitorow> (dostęp 03.01.2016).

⁶⁷ <http://www.geoportal.gov.pl>

⁶⁸ Brak strony internetowej i reklamy w Internecie może być wręcz sygnałem, że mamy do czynienia z firmą „krzakiem”, prowadzącą działalność pozorną. Oczywiście zależy to w dużym stopniu od rodzaju działalności. Lokalne sklepy czy zakłady nastawione na obsługę najbliższego sąsiedztwa nie mają potrzeby reklamowania się w Internecie.

postaci jaką miała w przeszłości –rzecz jasna nie w każdym momencie, a jedynie w dniach w których została zarchiwizowana przez przeglądarkę *Google*.

Oczywiście źródła informacji dostępne w Internecie są bardzo zróżnicowane, a ich przydatność zależy od przedmiotu postępowania. Przykładowo, filmy zamieszczane na takich portalach jak *YouTube* czy *Metacafe*, mają czasem nieocenione znaczenie w sprawach pospolitych przestępstw kryminalnych (co pewien czas pojawiają się spektakularne przypadki zuchwalstwa lub głupoty sprawców zamieszczających nagrania wideo, na których zarejestrowali popełnianie przez siebie czynów zabronionych) ale w sprawach dotyczących wyłudzenia środków unijnych raczej nie dostarczą użytecznego materiału. Nie można tego jednak z góry wykluczać – może się zdarzyć, że np. na zamieszczonym w Internecie klipie reklamowym, przedstawiającym przedsiębiorstwo beneficjenta, przypadkowo zarejestrowane zostaną jakieś ważne dla sprawy szczegóły.

W ściganiu przestępstw pospolitych poważnego znaczenia nabrały treści publikowane w portalach społecznościowych i tak zwanych mikroblogach, jak *Facebook*, *Twitter*, *nk.pl* czy *Google Plus*⁶⁹. W sprawach dotyczących przestępstw gospodarczych ich przydatność jest nieco mniejsza, ale dzięki nim można np. zorientować się w powiązaniach towarzyskich i rodzinnych użytkowników tych serwisów, co niejednokrotnie może być istotne. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na portale sprofilowane pod kątem działalności zawodowej i biznesowej ich użytkowników, jak *Goldenline* czy *LinkedIn*. Podobne znaczenie mogą mieć branżowe fora dyskusyjne, jednakże wobec ogromnej ilości takich forów, znalezienie wśród nich poszukiwanej treści jest znacznie trudniejsze.

Trzeba przy tym pamiętać, że dostęp do treści zamieszczonej w portalach społecznościowych i niektórych forach dyskusyjnych często jest ograniczony. W przypadku profili otwartych, dostęp do ich zawartości ma każdy. Inaczej jest w przypadku profili częściowo lub całkowicie zamkniętych, dostępnych jedynie dla „znajomych”, to jest osób którym użytkownik profilu go udostępnił. Żeby uzyskać do nich dostęp, trzeba samemu założyć konto w odpowiednim serwisie i zostać przez użytkownika danego profilu zaakceptowanym. Tym samym nie można ich zaliczyć do źródeł powszechnie dostępnych, a próba zdobycia dostępu do zamkniętego profilu byłaby już czynnością operacyjno-rozpoznawczą⁷⁰.

Najprostszym sposobem procesowego wykorzystania witryny internetowej jest po prostu sporządzenie wydruku i włączenie go do akt. Taki sposób jest wystarczający, jeżeli dana strona zawiera informacje o znaczeniu pomocniczym, np. wiadomości o kursach walut. Jeżeli zawartość witryny ma donioślejsze znaczenie, w literaturze zaleca się, aby sporządzić protokół oględzin zawartości strony internetowej do którego załącznikiem jest wydruk⁷¹. Tu znowu można dodać, że częściej będzie to raczej odczytanie niż oględziny w ścisłym rozumieniu.

5.7. Połączenia telefoniczne i analiza kryminalna

5.7.1. Dane telekomunikacyjne i kontrola rozmów

Odkąd telefon komórkowy stał się najpowszechniejszym narzędziem komunikacji, rejestry połączeń pomiędzy poszczególnymi numerami (potocznie zwane billingami) oraz dane o logowaniach poszczególnych aparatów telefonicznych do masztów BTS weszły do rutynowego arsenału dowodów stosowanych w sprawach karnych. Przy wszystkich swoich ograniczeniach,

⁶⁹ Por. kilka interesujących przykładów B. Stromczyński, P. Waszkiewicz, *Biały wywiad w praktyce ...*, s. 159-162.

⁷⁰ Por. K. Radwaniak, P. J. Wrzosek, *Biały wywiad w Policji – pozyskiwanie i analiza informacji...*, s. 137.

⁷¹ J. D. Pogorzelski, op. cit., s. 190-191.

dają jedną z najlepszych możliwości ustalenia dokładnych dat i godzin komunikacji pomiędzy poszczególnymi osobami (pamiętając oczywiście, że dane telekomunikacyjne identyfikują tylko kartę SIM i numer IMEI aparatu telefonicznego, a nie osobę która ich w danej chwili używa).

W zbadanych sprawach dowodem z danych telekomunikacyjnych posłużono się jednak tylko trzykrotnie. Wszystkie 3 sprawy dotyczyły zawyżania kosztów kwalifikowalnych, w które zaangażowane było wiele osób. Znacznie billingów dla ustalenia stanu faktycznego w tych sprawach było jednak niewielkie, odgrywały rolę pomocniczą.

Poważną barierę w przeprowadzaniu dowodu z tillingów stanowi **upływ czasu**. Operatorzy mają obowiązek przechowywać dane telekomunikacyjne jedynie przez 12 miesięcy od daty danego połączenia. Zgodnie z art. 180a ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne*⁷², wszystkie starsze rekordy muszą być usuwane. Ponieważ od dokonania oszustwa do jego ujawnienia i wszczęcia postępowania upływa nierzadko kilka lat, dane telekomunikacyjne są już w takich sytuacjach niedostępne.

Potencjalnie ważnym dowodem mogą być **nagrania rozmów telefonicznych**, oczywiście tylko w przypadkach, w których utrwalanie rozmów jest dopuszczalne. W zbadanych sprawach wykorzystane zostały tylko raz. Nagrano je w trybie operacyjnym na podstawie art. 17 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*⁷³, **zwanej dalej ustawą o CBA**, a zebrane na ich podstawie informacje były podstawą do wszczęcia śledztwa. W świetle tego faktu, należy uznać że **rola tzw. „podśluchów”** w wykrywaniu i ściganiu wyłudzenia środków unijnych jest **minimalna**.

Można postawić hipotezę, że taki stan rzeczy wynika z dwóch okoliczności. Po pierwsze, jak wynika z przeprowadzonych badań aktowych, sprawcami nawet największych oszustw z tej kategorii są w przytłaczającej większości **osoby wcześniej niekarane**⁷⁴ i nie mające kontaktów z typowymi środowiskami przestępczymi. Organa ścigania nie miały zatem powodów, aby stosować wobec nich utrwalanie rozmów w trybie operacyjno-rozpoznawczym. W grę wchodziłoby więc jedynie zarządzenie podsłuchu procesowego w trybie z art. 237 kk. Ponieważ z natury rzeczy taki podsłuch może zostać zastosowany dopiero po zdarzeniu będącym przedmiotem śledztwa, a nierzadko od zdarzenia do wszczęcia postępowania upływa kilka lat, szanse na uzyskanie w ten sposób dowodów są znacznie mniejsze niż przy inwigilacji prowadzonej w trakcie popełniania danego czynu.

Po drugie zaś, przestępstwa **oszustwa nie ma w katalogu** czynów zabronionych wymienionych w art. 237 § 3 kpk, chyba że oszustwo to dotyczy mienia znacznej wartości (art. 237 § 7 pkt 15 kpk) lub jest popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej (art. art. 237 § 7 pkt 14 kpk). Mieniem znacznej wartości jest, według aktualnie obowiązującej definicji ustawowej mienie którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200.000 zł (art. 115 § 5 kk). Wyłudzenia pomocy przyznawanej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej rzadko przekraczają tę granicę, natomiast zdarza się to w wielu przypadkach oszukańczego pozyskiwania środków udzielanych w ramach polityki strukturalnej, gdzie wyłudzone kwoty sięgają milionów złotych. W sprawach dotyczących podejrzenia przestępstwa z art. 286 § 1 dopuszczalny jest natomiast, bez ograniczeń dotyczących wielkości szkody, podsłuch prowadzony w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych – stanowi o tym art. 19 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷⁵, art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA, art. 27 ust. 1

⁷² T. j. Dz. U. 2014.243 z późn. zm.

⁷³ T. j. Dz. U. 2014, poz. 1411 z późn. zm.

⁷⁴ W zbadanych sprawach sądowych, spośród 163 oskarżonych, tylko 10 było wcześniej karanych.

⁷⁵ T. j. Dz.U. 2015, poz. 355.

Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁷⁶.

5.7.2. Analiza kryminalna

Wspomagana komputerowo analiza kryminalna stosowana jest przez polskie organa ścigania od kilkunastu lat⁷⁷. W ostatnich latach temat ten cieszy się dość dużą popularnością w piśmiennictwie. Od niedawna zyskała definicję legalną, zawartą w Zarządzeniu nr 43/16 Prokuratora Generalnego z dnia 14.06.2016 r. w sprawie wykonywania analizy kryminalnej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury⁷⁸. Według § 2 cytowanego zarządzenia, „analiza kryminalna obejmuje:

- 1) udokumentowane czynności wykonywane w oparciu o proces myślowy ukierunkowane na zidentyfikowanie istniejących i poszukiwanie nowych powiązań pomiędzy informacjami dotyczącymi przestępstwa i wszelkimi danymi uzyskanymi z dostępnych źródeł w celu ich wykorzystania w postępowaniu karnym,
- 2) statystyczną lub graficzną prezentację ustalonych powiązań przy zastosowaniu odpowiednich funkcji oprogramowania informatycznego”.

W 5-ciu spośród zbadanych spraw (co stanowi 4% populacji) w toku śledztwa zasięgnięto pomocy analityków kryminalnych. W 2 przypadkach przedmiotem analizy były przepływy na kontach bankowych, w 2 połączenia telefoniczne, a w jednym powiązania osobowe i finansowe pomiędzy firmami. Wszystkie 5 postępowań dotyczyło zawyżania wydatków kwalifikowalnych⁷⁹. Ponadto w jednej sprawie, również dotyczącej pozorowania wydatków, a także w jednej dotyczącej płatności bezpośrednich, zasięgnięto opinii biegłego „z zakresu analizy przepływów finansowych”⁸⁰. Opinie te faktycznie nie różniły się niczym od typowej analizy kryminalnej.

Wyniki analiz prezentowane były w postaci tabel i diagramów. Do ich opracowania analitycy używali klasycznych aplikacji biurowych *Microsoft Excel* i *Microsoft Access*, oraz specjalistycznego programu komputerowego *Analyst's Notebook*. Ten ostatni, w kolejnych wersjach, stanowi od lat podstawowe narzędzie pracy analityków kryminalnych w Polsce⁸¹.

Liczba spraw w których posłużono się analizą kryminalną jest mniejsza niż można by się spodziewać, ale nie można wykluczyć, że w niektórych przypadkach, wyników analizy nie załączono do akt głównych postępowania. Trzeba bowiem pamiętać, że w początkowym okresie stosowania komputerowo wspomaganą analizę kryminalną, diagramy i raporty sporządzane przez analityków traktowano jako materiał pomocniczy o charakterze wewnętrznym, lub nawet operacyjno-rozpoznawczym. Nie załączano ich do akt postępowania, nie udostępniano stronom postępowania ani nie przekazywano sądowi z aktem oskarżenia. Dopiero z czasem wykształciła się praktyka załączania (niektórych przynajmniej) diagramów i raportów z analizy do akt głównych i traktowania jak quasi-dowodu.

⁷⁶ T. j. Dz.U. 2015, poz. 1929.

⁷⁷ Zasady przeprowadzania analizy kryminalnej w jednostkach Policji usystematyzowano Zarządzeniem Komendanta Głównego Policji nr 1012 z dnia 23 września 2004 r. w sprawie stosowania przez Policję analizy kryminalnej (Dz. Urz. KGP 2004 nr 20 poz. 124).

⁷⁸ Niepublikowane.

⁷⁹ Sprawy: SO w Krakowie, sygn. akt VI K 15/14, SO w Szczecinie, sygn. akt III K 151/14, SO we Wrocławiu, sygn. akt III K 352/13, SO we Włocławku, sygn. akt II K 49/13, SO w Gdańsku, sygn. XIV K 21/08.

⁸⁰ Sprawy SO w Krakowie: sygn. akt III K 317/08 i sygn. akt III K 191/11.

⁸¹ Por. P. Chlebowicz, J. Kamińska, *Operacyjna analiza kryminalna w służbach policyjnych*, Wyd. Difin, Warszawa 2015, s. 64-96.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że status procesowy wyników analizy kryminalnej – często zwanych w literaturze „produktem analitycznym” – nadal budzi wątpliwości. Prezentowany jest niekiedy **pogląd iż są one dowodem**⁸², a analityk kryminalny jest **biegłym**, wydającym opinię⁸³. Pogląd ten jest słuszny w niektórych przypadkach. Analityk działa jako biegły, kiedy zajmuje się interpretacją danych wymagających odpowiedniej wiedzy technicznej, np. danych telekomunikacyjnych wykraczających poza zwykły billing połączeń⁸⁴, czy też kiedy przeprowadza obliczenia dotyczące zjawisk fizycznych, np. dokonując lokalizacji aparatu telefonicznego metodą triangulacji. W roli biegłego występuje także, kiedy analiza danych musi być poprzedzona ich odczytaniem i skopiowaniem z nietypowego nośnika. W istocie dotyczy to zatem sytuacji wykraczających poza „czystą” analizę danych.

W pozostałych, częściej spotykanych przypadkach, **wyniki analizy kryminalnej nie są dowodem**, ale opracowaniem informacji ustalonych na podstawie poszczególnych dowodów⁸⁵. Analityk wykonuje wówczas część zadań spoczywających na organie procesowym, wyręczając go w uporządkowaniu materiału i wskazaniu korelacji pomiędzy faktami. Prowadzący śledztwo mógłby przeprowadzić analizę samodzielnie, i tak się właśnie dzieje w przytłaczającej większości spraw. Oczywiście takie analizy są przeprowadzane w sposób niesformalizowany i bez użycia komputerowego wspomaganie, ale nie zmienia to faktu, że analiza informacji jest integralną częścią procesu wykrywczego. Umiejętności wykorzystywane przez analityka to głównie biegłość w łączeniu faktów i wyciąganiu wniosków co do ich korelacji⁸⁶. Takie same umiejętności powinien posiadać każdy prowadzący śledztwo. Dodatkowym atutem wyszkolonego analityka kryminalnego jest natomiast umiejętność posługiwania się odpowiednimi programami komputerowymi, ale sprawności w obsłudze tych programów, które są tylko narzędziami wspomagającymi⁸⁷, nie można uznać za „wiadomości specjalne”. Zatem w typowej sytuacji, analityk **nie jest biegłym** w rozumieniu ustawy.

⁸² Tak P. Chlebowicz, W. Filipkowski, *Analiza kryminalna. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 59.

⁸³ W tym miejscu warto dodać, że na listach prowadzonych przez sądy okręgowe można znaleźć co najmniej 36 biegłych z dziedziny analizy kryminalnej i kryminalistycznej, a nadto dwóch których specjalność określona jest jako analiza kryminalna w zakresie informatyki oraz jednego z dziedziny telekomunikacji, który zajmuje się także analizą danych transmisyjnych - stan z dnia 20.11.2015 r., ustalony na podstawie wykazów biegłych opublikowanych w Internecie przez 41 z 45 sądów okręgowych.

⁸⁴ Centrale telefoniczne generują i zapisują więcej danych transmisyjnych niż jest zawartych w powszechnie znanych billingach, por. M. Witański, *Analiza danych telekomunikacyjnych* [w:] J. Konieczny (red.) *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 245-274.

⁸⁵ Tak, trafnie, K. Wójcik, *Wykorzystanie analizy informacji w praktyce śledczej*, [w:] J. Konieczny (red.) *Analiza informacji...*, s. 290.

⁸⁶ P. Grzesiak, *Podstawy praktyczne analizy kryminalnej* [w:] J. Konieczny (red.) *Analiza informacji...*, s. 59.

⁸⁷ Wszystkie operacje wykonywane przez programy analityczne da się przeprowadzić także „na papierze”, choć jest to bardzo pracochłonne. O sposobach tworzenia matryc i diagramów por. np. P. Chlebowicz, J. Kamińska, *Operacyjna analiza kryminalna w służbach policyjnych*, Wyd. Difin, Warszawa 2015, s. 63-117.

Wnioski

Analiza wyników przeprowadzonych badań aktowych oraz informacji podawanych w literaturze i oficjalnych dokumentach, pozwoliła na sformułowanie wniosków, które przedstawiono poniżej.

- 1) Oszustwa polegające na wyłudzeniu środków Unii Europejskiej popełniane są według powtarzających się schematów działania.
- 2) Liczba schematów działania sprawców jest ograniczona,
- 3) Wyłudzenie **płatności bezpośrednich** dokonywane jest za pomocą jednego z 7 sposobów oszustwa:
 - a) deklarowanie gruntu rolnego nie spełniającego norm utrzymania,
 - b) deklarowanie nieposiadanego gruntu,
 - c) deklarowanie gruntu nierolnego,
 - d) deklarowanie upraw niekwalifikujących się do dopłat,
 - e) podszycie się pod zmarłego rolnika,
 - f) deklarowanie zawyżonej powierzchni rzeczywiście posiadanych gruntów rolnych,
 - g) podszycie się pod uprawnionego rolnika (żyjącego),Ósmy sposób, polegający na zadeklarowaniu gruntu trwale wyłączonego z systemu płatności bezpośrednich, wobec zmiany prawa ma już tylko znaczenie historyczne.
- 4) Wyłudzenie **subsydiów innych niż dopłaty bezpośrednie** dokonywane jest według 7 podstawowych schematów .
- 5) Zidentyfikowane schematy oszustwa sklasyfikowano według okoliczności, co do których decydenci wprowadzani są w błąd:
 - a) wprowadzanie w błąd co do spełniania warunków uzyskania pomocy,
 - b) wprowadzanie w błąd co do zrealizowania projektu,
 - c) wprowadzanie w błąd co do celu projektu,
 - d) dwukrotne pobranie dofinansowania na realizację tego samego projektu,
 - e) wprowadzanie w błąd co do daty poniesienia wydatków kwalifikowalnych,
 - f) sprzeniewierzenie pobranej zaliczki lub świadczenia rzeczowego,
 - g) zawyżanie wydatków kwalifikowalnych.

Nie należy jednak uważać tego **katalogu za wyczerpujący**. Trzeba też brać pod uwagę, że wymienione sposoby oszustwa bywają stosowane łącznie, a przy tym są realizowane w różnych wariantach, wykazujących znaczne bogactwo form zjawiskowych.

- 6) Najbardziej złożonym i najtrudniejszym do ujawnienia schematem oszustwa jest **zawyżanie kosztów kwalifikowalnych**.
- 7) Zawyżanie kosztów kwalifikowalnych najczęściej dokonywane jest przez ponoszenie wydatków na rzecz podstawionego pośrednika, nazwanego w niniejszej pracy podmiotem podstawionym (60% przypadków spośród oszustw tego typu).
- 8) Podmiot podstawiony nie zawsze jest „podmiotem powiązany” w rozumieniu ustawy.
- 9) Wykorzystanie w charakterze podmiotu podstawionego niewtajemniczonych figurantów firmujących cudze działania, **tak zwanych „słupów”**, jest bardzo rzadko spotykane (3% zbadanych spraw).
- 10) Sprawcy wyłudzenia środków unijnych w Polsce działają na skalę krajową, oszustwa z elementem zagranicznym spotykane są sporadycznie.
- 11) Instrumentami materialnymi służącymi sprawcom do wprowadzenia w błąd decydentów są wyłącznie dokumenty.
- 12) Sprawcy wyłudzeń **rzadko posługują się dokumentami sfalszowanymi** (7% zbadanych spraw, a 13 % jeżeli uwzględnić także podrobienie podpisu pod samymi wnioskami). Częściej używają dokumentów poświadczających nieprawdę lub nierzetelnych.
- 13) Śladami wyłudzenia środków unijnych są przede wszystkim zapisy w szeroko rozumianych dokumentach. Wyjątkiem są wyłudzenia dopłat bezpośrednich, gdzie śladami oszustwa mogą być ślady biologiczne pozostałe na deklarowanym gruncie rolnym.
- 14) W sprawach dotyczących płatności bezpośrednich najskuteczniejszym sposobem ujawniania oszustw są kontrole przeprowadzane przez ARiMR (51% zbadanych przypadków zostało ujawnionych w ten sposób).
- 15) W sprawach dotyczących innych form pomocy z środków unijnych niż dopłaty bezpośrednie, **skuteczność kontroli** przeprowadzanych przez odpowiednie instytucje jako środka służącego do ujawniania przestępstw jest wyraźnie mniejsza (29% zbadanych przypadków zostało ujawnionych w skutek kontroli).
- 16) Spośród taktycznych czynności procesowo-kryminalistycznych, jedyną w praktyce wykorzystywaną i przynoszącą efekty w postaci znalezienia dowodów, jest **przeszukanie** (efektywność przeszukania w badanych sprawach wyniosła 59%).
- 17) Dokumentacja bankowa jest źródłem dowodowym bardzo przydatnym, ale rzadko wykorzystywanym (wykorzystana w 11% zbadanych spraw).
- 18) Prokuratorzy z łatwością uzyskują informacje chronione tajemnicą bankową.
- 19) W śledztwach dotyczących omawianej kategorii oszustw **bardzo rzadko stosowana** jest wspomagana komputerowo **analiza kryminalna** (4% zbadanych spraw).
- 20) Instytucje zajmujące się dystrybucją środków unijnych nie wykorzystują w wystarczającym stopniu powszechnie dostępnych informacji do weryfikowania przedkładanych im dokumentów i oświadczeń.

Konkludując – część hipotez stawianych na wstępie została sfalsyfikowana. Inne można uznać za potwierdzone. Co do niektórych badania nie przyniosły jednoznacznych rezultatów.

Główną hipotezę o istnieniu **ograniczonego wachlarza schematów oszustwa**, którymi posłużyć się mogą sprawcy, można uznać za potwierdzoną¹ w odniesieniu do podstawowych sposobów działania sprawców. Natomiast prawie każdy z ustalonych schematów może zostać zrealizowany w kilku wariantach, a także łączony z innymi. W rezultacie w konkretnym przypadku *modus operandi* sprawcy może okazać się znacznie bardziej skomplikowany niż wynika to ze schematu podstawowego.

Hipotezę głoszącą iż sposoby wyłudzenia środków unijnych bazują na praktycznej i prawnej **niemożności weryfikacji** przez instytucje zajmujące się dystrybucją tych środków oświadczeń i dokumentów składanych przez beneficjentów, także można uznać za potwierdzoną.

Hipoteza, że do wyłudzenia środków unijnych wykorzystywane są **specjalnie w tym celu utworzone podmioty gospodarcze**, potwierdziła się w tym sensie, że istotnie natrafiono na istnienie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością wyraźnie powołanych w celu wyłudzenia dofinansowania. Są to jednak przypadki rzadkie. Typowa jest natomiast sytuacja, w której beneficjentami są jednostki organizacyjne prowadząca normalną działalność gospodarczą czy inną (kulturalną, społeczną), która tylko przy okazji „uzupełniana jest” nielegalnym pozyskiwaniem pieniędzy.

Za **sfalsyfikowaną** trzeba natomiast uznać **hipotezę**, jakoby do wyłudzenia unijnych subsydiów sprawcy często wykorzystywali figurantów, zwanych potocznie „**slupami**”. W rzeczywistości przypadki wykorzystania „slupów” występują marginalnie, gdyż odnotowano je tylko w 4 sprawach, co stanowi zaledwie 3% zbadanych.

Sfalsyfikowano też **hipotezę**, jakoby w oszustwach na szkodę Unii Europejskiej ważną rolę odgrywał aspekt **międzynarodowej działalności ich sprawców**. W zbadanych sprawach elementy transgraniczne pojawiały się pobocznie, nie odgrywając istotnej roli. Tylko raz do przeprowadzenia wyłudzenia posłużono się podstawioną spółką, zarejestrowaną w innym państwie (w Wielkiej Brytanii), co ułatwiło dokonanie oszustwa.

Potwierdziła się **hipoteza**, że wyłudzenie pomocy unijnej zawsze pozostawia ślady w zapisach historii operacji przeprowadzanych na kontach bankowych osób i firm mających związek ze zdarzeniem będącym przedmiotem postępowania.

Nie potwierdziło się natomiast, jakoby ograniczenia prawne w dostępie do informacji objętej tajemnicą bankową w toku postępowania przygotowawczego, stanowiły istotną barierę utrudniającą skuteczne ściganie badanych przestępstw. W rzeczywistości prokuratorzy korzystają z dostępnych im możliwości niezbyt często, ale w przypadkach w których się na to decydują, nie napotykają trudności ani ze strony banków, ani sądów wydających zgodę na udzielenie informacji chronionych tajemnicą.

Hipotezy iż prawidłowemu rozpoznawaniu symptomów dokonania wyłudzenia sprzyja wykorzystanie **informacji ze źródeł powszechnie dostępnych**, jak rejestry publiczne czy witryny internetowe, na podstawie wyników przeprowadzonych badań nie można sfalsyfikować ani potwierdzić, gdyż zbadany materiał zawierał zbyt mało danych na ten temat.

Podobna sytuacja zachodzi w odniesieniu do **hipotezy o analizie kryminalnej**, jako jednym z najważniejszych narzędzi w ściganie omawianych przestępstw – wprawdzie w zbadanych sprawach z sukcesami korzystano z analizy kryminalnej, ale zastosowano ją w zaledwie 4% postępowań.

¹ Wyrażając się purystycznie – skonfirmowaną. Pełne potwierdzenie (weryfikacja) tej hipotezy jest niemożliwe.

Konkludując – założony cel pracy został osiągnięty w takim stopniu, w jakim pozwolił na to zebrany materiał i zastosowana metoda badań. Osiągnięte wyniki znacznie poszerzyły wiedzę na podjęty temat.

Nie wszystkie poruszane zagadnienia zostały zadowalająco wyjaśnione, gdyż w niektórych przypadkach dostępne dane empiryczne były zbyt ubogie, aby wnioskować na ich podstawie. Przyczyną tego stanu rzeczy jest względna nowość badanego typu przestępstw. Przedmiotem zbadanych spraw były zdarzenia z lat 2002-2013. Można założyć, że w tym czasie opisywane zjawiska dopiero się kształtowały i nie zdążyły znaleźć dostatecznego odbicia w aktach postępowań karnych.

Zmiana form działania, zarówno sprawców jak organów ścigania, jest zresztą procesem ciągłym, postępującym wraz ze zmianami prawa i rozwojem techniki. Niniejsze studium zawiera wnioski aktualne dla określonego odcinka czasowego; prawdopodobnie za kilka, najdalej kilkanaście lat, wiele z nich będzie miało już tylko znaczenie historyczne.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

<i>Umowy międzynarodowe</i>	–	<i>poz. 1-5</i>
<i>Akty prawne Unii Europejskiej</i>	–	<i>poz. 6-35</i>
<i>Krajowe akty prawne</i>	–	<i>poz. 36-100</i>

Umowy międzynarodowe

- 1) *Konwencja o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR)*, sporządzona w Genewie dnia 19 maja 1956 roku (Dz. U. 1962 Nr 49 poz. 238; sprostowanie Dz. U. 1995 Nr 69 poz. 352.)
- 2) *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony*, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku (Dz. U. 1994 Nr 11 poz. 38 z późn. zm.)
- 3) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
- 4) *Traktat o Unii Europejskiej* (Dz. U. 2004 Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.)
- 5) *Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, sporządzonej w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (Dz. U. 2009 Nr 208, poz. 1603)

Akty prawne Unii Europejskiej

Rozporządzenia Unii Europejskiej

- 6) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej (Dz. Urz. UE. L 375 z dnia 23.12.1989, s. 11.)
- 7) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. Urz. UE L 160 z dnia 26.06.1999, s. 80 z późn. zm.)
- 8) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999 z późn. zm.)
- 9) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1263/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem (Dz. Urz. UE L 161 z dnia 26.06.1999, s. 54 z późn. zm.)
- 10) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz. Urz. UE L 161 z dnia 26.06.1999, s. 11)
- 11) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające

Rozporządzenie (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. U. UE L 270 z dnia 21.10. 2003, s. 1.)

- 12) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1783/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (Dz. Urz. UE L 213 z dnia 13.08.1999, s. 1 z późn. zm.)
- 13) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie *Europejskiego Funduszu Społecznego* (Dz. Urz. UE L 213 z dnia 13.08.1999, s. 4 z późn. zm.)
- 14) Rozporządzenie Rady (WE, EUROATOM) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. w sprawie *rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich* (Dz. Urz. WE L 248 z 26.09.2002, s. 1.)
- 15) Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie *Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999* (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 12 z późn. zm.)
- 16) Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie *europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)* (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19 z późn. zm.)
- 17) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25 z późn. zm.)
- 18) Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. *ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003* (Dz. U. UE L 30 z dnia 31.01.2009, s. 16)
- 19) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie *zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002* (Dz. Urz. UE L 298 z 25.10.2002, s. 1)
- 20) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie *przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu "Europejska współpraca terytorialna* (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 259.)
- 21) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie *Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006* (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 281.)
- 22) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006* (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289)
- 23) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia

2013 r. *ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006* (Dz. Urz. UE. L. 347 z dnia 20.12.2013, s. 320).

- 24) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. *w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006* (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470)
- 25) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 *w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008* (Dz. Urz. UE. z dnia 20.12.2013 r. L 347 s. 549.)
- 26) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. *ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009* (Dz. Urz. UE. z dnia 20.12.2013 r. L 347 s. 608)
- 27) Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. *ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniająco rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014* (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 865)

Rozporządzenia Komisji (Europejskiej)

- 28) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych* (Dz. Urz. UE L 193 z 29.07.2000, s. 39.)
- 29) Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie Rozporządzenie finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich* (Dz. Urz. UE L 357 z dnia 31.12.2002 r., s. 1 z późn. zmian.)
- 30) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. *zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z Funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003* (Dz. Urz. UE L 72 z 11.03.2004, s. 66.)
- 31) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniach Rady (WE) nr*

1782/2003 i (WE) nr 73/2009, oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz. Urz. UE z dnia 30.04.2004 r. L 141 s. 18 z późn. zm.)

- 32) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. *ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina* (Dz. Urz. UE z dnia 02.12.2009 r. L 316 s. 65 z późn. zm.)
- 33) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. *ustanawiające zasady stosowania Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności* (Dz. Urz. UE z dnia 31.07.2014 r. L 227, s. 69)

Dyrektywy

- 34) Dyrektywa Rady 2001/115/WE z dnia 20 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia, modernizacji i harmonizacji ustanowionych warunków fakturowania w zakresie podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 15 z dnia 17.01.2002 r., s. 24.)
- 35) Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 11.12.2006 r., s. 1 z późn. zm.)

Krajowe akty prawne

Ustawy

- 36) Ustawa z dnia 24 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t. j. Dz. U. 2000 Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- 37) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (t. j. Dz.U. 2015 poz. 355)
- 38) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (t. j. Dz.U. 2013 poz. 330 z późn. zm.)
- 39) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. 1997 Nr 88, poz. 553)
- 40) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. 1997 Nr 89, poz. 555)
- 41) Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych* (t. j. Dz. U. 2011 Nr 155, poz. 924)
- 42) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe* (t. j. Dz. U. 2015 poz. 128.)
- 43) Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych* (t. j. Dz. U. 2003 Nr 15, poz. 148)
- 44) Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej* (Dz. U. 1999 Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.)
- 45) Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. *o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości* (t. j. Dz.U. 2007 Nr 42 poz. 275 z późn. zm.)
- 46) Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu*

terroryzmu (t. j. Dz. U. 2014 poz. 455)

- 47) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t. j. Dz.U. 2015 poz. 1929)
- 48) Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. 2003 Nr 229 poz. 2273 z późn. zm.)
- 49) Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r., Nr 6, poz. 40 z późn. zm.)
- 50) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 Nr 19, poz. 177 z późn. zm.)
- 51) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t. j. Dz.U. 2011 Nr 177 poz. 1054 z późn. zm.)
- 52) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (t. j. Dz. U. 2014 poz. 1448)
- 53) Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t. j. Dz. U. 2014.243 z późn. zm.)
- 54) Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (t. j. Dz.U. 2012.572 z późn. zm.)
- 55) Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- 56) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t. j. Dz. U. 2014.1411 z późn. zm.)
- 57) Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.)
- 58) Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. 2007 Nr 35, poz. 217 z późn. zm.)
- 59) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- 60) Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o usługach płatniczych (t. j. Dz. U. 2014 poz. 873 z późn. zm.)
- 61) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2014 poz. 1146)
- 62) Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. 2015 poz. 1551 z późn. zm.)

Rozporządzenia

- 63) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001, w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków (Dz. U. 2001 Nr 149 poz. 1673 z późn. zm.)
- 64) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. 2002 nr 102 poz. 928 z późn. zm.)

- 65) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie *minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej* (Dz. U. 2004 Nr 65 poz. 600 z późn. zm.)
- 66) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie *szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich* (Dz. U. 2004 Nr 73 poz. 657, z późn. zm.)
- 67) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie *zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, zasad wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług* (Dz. U. 2004, Nr 97, poz. 971)
- 68) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie *szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich* (Dz. U. 2004 Nr 174 poz. 1809, z późn. zm.)
- 69) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie *trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń* (Dz. U. 2004 Nr 216, poz. 2206 z późn. zm.)
- 70) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 roku w sprawie *szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE objętej planem rozwoju obszarów wiejskich* (Dz. U. 2005 Nr 17 poz. 142, z późn. zm.)
- 71) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 25 marca 2005 r. w sprawie *wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006" w zakresie działania "Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych"* (Dz. U. 2005 Nr 68 poz. 600)
- 72) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie *zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług* (Dz.U. 2005 Nr 95 poz. 798 z późn. zm.)
- 73) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie *wystawiania oraz przesyłania faktur w formie elektronicznej, a także przechowywania oraz udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej tych faktur* (Dz.U. 2005 Nr 133 poz. 1119)
- 74) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie *naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach* (Dz. U. 2005 Nr 165 poz. 1373 z późn. zm.)
- 75) Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie *zasadniczych wymagań dla maszyn i elementów bezpieczeństwa* (Dz. U. 2005 Nr 259, poz. 2170 z późn. zm.)
- 76) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie *minimalnych norm* (Dz. U. 2007 Nr 46 poz. 306 z późn. zm.)
- 77) Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie

trybu kontroli realizacji projektów i programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. 2007 Nr 90 poz. 602)

- 78) Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych (Dz. U. 2007 Nr 175, poz. 1232 z późn. zm.)
- 79) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania "Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (t. j. Dz. U. 2014, poz. 433)
- 80) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków (Dz. U. 2008, Nr 161, poz. 1002)
- 81) Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz. U. 2008 Nr 199 poz. 1228 z późn. zm.)
- 82) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz.U. 2008 Nr 212 poz. 1337 z późn. zm.)
- 83) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz. U. 2010, Nr 39, poz. 211 z późn. zm.)
- 84) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2010, Nr 39, poz. 215 z późn. zm.)
- 85) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków (T. j. Dz.U. 2013 poz. 329)
- 86) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przesyłania faktur w formie elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej (Dz. U. 2010 Nr 249 poz. 1661)
- 87) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. 2011 Nr 57 poz. 294 z późn. zm.)
- 88) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz. U. 2011, Nr 68, poz. 360 z późn. zm.)
- 89) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie wystawiania faktur (Dz. U. 2013, poz. 1485)
- 90) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie elementów krajobrazu uznawanych za część kwalifikującego się obszaru działki rolnej oraz ich szerokości (Dz. U. 2015 poz. 336)
- 91) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. 2015 poz. 344 z późn. zm.)

- 92) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz. U. 2015 poz. 354)
- 93) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. 2015 poz. 351 z późn. zm.)
- 94) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. 2015 poz. 352 z późn. zm.)

Zarządzenia

- 95) Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1012 z dnia 23 września 2004 r. w sprawie stosowania przez Policję analizy kryminalnej (Dz. Urz. KGP 2004 nr 20 poz. 124.)
- 96) Zarządzenie nr 43/16 Prokuratora Generalnego z dnia 14.06.2016 r. w sprawie wykonywania analizy kryminalnej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (niepublikowane)

Dokumenty programowe

- 97) Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 – załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (M.P. 2004 Nr 56, poz. 958)
- 98) *Program Naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006*
(www.mir.gov.pl/aktualnosci/archiwum/Documents/3f535c8d0dde4638bb6c55ae943843f2progr_naprFE_zalaczniki061209.zip)

Wytyczne

- 99) Wytyczne dla wnioskodawców Program Phare 2002 SSG – 2002/000-580.06.05 Regionalny Program Wsparcia Małych i Średnich Przedsiębiorstw - Przedsiębiorczość w Polsce,
- 100) Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 opubl. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/>

ORZECZNICTWO

<i>Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości (Unii Europejskiej)</i>	–	<i>poz. 101</i>
<i>Orzeczenia Sądu Najwyższego</i>	–	<i>poz. 102-107</i>
<i>Orzeczenia sądów apelacyjnych</i>	–	<i>poz. 108-116</i>
<i>Orzeczenia sądów okręgowych</i>	–	<i>poz. 117-118</i>
<i>Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego</i>	–	<i>poz. 119-126</i>
<i>Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych</i>	–	<i>poz. 127-129</i>

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości (Unii Europejskiej)

- 101) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-489/10 Prokurator Generalny/Bonda, ECLI:EU:C:2012:319, opubl. Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2012/6/I, [wykluczenie rolnika z pomocy nie stanowi sankcji karnej]

Orzeczenia Sądu Najwyższego

- 102) Uchwała 7 sędziów SN z dnia 30 września 2003 r. sygn. akt I KZP 22/03, opubl. OSNKW 2003 nr 9-10, poz. 75; Biuletyn SN 2003/9/9; LEX nr 80380 [faktura jako dokument poświadczający nieprawdę]
- 103) Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2004, sygn. akt IV KK 183/03, opubl. LEX nr 83757 [faktura jako dokument poświadczający nieprawdę]
- 104) Postanowienie SN z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt I KZP 3/11, opubl. Biuletyn Prawa Karnego nr 3/11 [płatności bezpośrednio a art. 297 kk]
- 105) Wyrok SN z dnia 12 września 2012 r. sygn. V KK 273/12, opubl. LEX nr 1220968 [zastosowanie sankcji administracyjnych a powaga rzeczy osądzonej w sprawie karnej]
- 106) Uchwała 7 sędziów SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 21/12, opubl. OSNKW 2013, nr 2, poz. 14 [faktura jako dokument poświadczający nieprawdę]
- 107) Postanowienie SN z dnia 25 lutego 2014, sygn. akt IV KK 426/13, opubl. LEX nr 1441283 [faktura jako dokument poświadczający nieprawdę]

Orzeczenia sądów apelacyjnych

- 108) Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22 marca 1995 r., sygn. akt II Akz 121/95, opubl. Krakowskie Zeszyty Sądowe 1995 z. 3-4, poz. 56; LEX nr 28265 [obliczenia arytmetyczne a wiadomości specjalne]
- 109) Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 października 2006 r. sygn. akt II AKz 710/06, opubl. LEX nr 217031 [uchylenie tajemnicy bankowej]
- 110) Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II AKz 134/07, opubl. LEX nr 281695 [uchylenie tajemnicy bankowej]
- 111) Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 22 października 2008 r. sygn. akt II AKz 508/08, opubl. LEX nr 477843 [uchylenie tajemnicy bankowej]
- 112) Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 1 września 2010 r. sygn. akt II AKz 573/10, opubl. LEX nr 686872 [uchylenie tajemnicy bankowej]
- 113) Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II AKz 202/11, opubl. LEX nr 846505 [uchylenie tajemnicy bankowej]
- 114) Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 06 listopada 2012 r. sygn. akt II AKa 358/12, niepubl. [brak oryginalnej dokumentacji w aktach sprawy]
- 115) Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II AKa 153/13, niepubl. [nietykalność pomieszczeń uczelni wyższej]
- 116) Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt. II AKz 495/13, opubl. Krakowskie Zeszyty Sądowe 2014, z. 3, poz. 66; LEX nr 1480654 [uchylenie tajemnicy bankowej]

Orzeczenia sądów okręgowych

- 117) Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku, sygn. akt XIV K 21/08, niepubl. [cena a wartość rzeczy kupowanych w ramach dofinansowanego projektu]
- 118) Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie, sygn. akt III K 269/11, opubl. Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych [cena a wartość rzeczy kupowanych w ramach dofinansowanego projektu]

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

- 119) Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. II GSK 1012/08 opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [prawo do otrzymywania płatności bezpośrednich za grunty posiadane bez tytułu prawnego]
- 120) Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2009 roku, sygn. akt I FSK 1169/08 Opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; LEX nr 695259 [przechowywanie zeskanowanych faktur papierowych w formie elektronicznej]
- 121) Wyrok NSA z dnia 7 marca 2012 roku, sygn. akt I FSK 875/11 opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [faktury przesyłane pocztą elektroniczną]
- 122) Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2013 roku, sygn. akt II GSK 1436/12 opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [kwalifikowalność wydatków]
- 123) Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt II GSK 1258/12 opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [kwalifikowalność wydatków]
- 124) Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1857/12 opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [kwalifikowalność wydatków]
- 125) Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r. sygn. II GSK 617/13 opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [kwalifikowalność wydatków]
- 126) Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1100/13 opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [kwalifikowalność wydatków]

Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych

- 127) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 248/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [faktury w postaci pliku .pdf]
- 128) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 3248/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [faktury w postaci pliku .pdf]
- 129) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1209/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [zdjęcia z programu Google Earth jako dowód w postępowaniu administracyjnym]

DOKUMENTY URZĘDOWE

<i>Interpretacje indywidualne Ministra Finansów</i>	–	<i>poz. 130</i>
<i>Raporty, sprawozdania, analizy</i>	–	<i>poz. 131-160</i>
<i>Materiały instruktarzowe OLAF</i>	–	<i>poz. 161-164</i>
<i>Urzędowe komunikaty w Internecie</i>	–	<i>poz. 165-168</i>

Interpretacje indywidualne Ministra Finansów

- 130) Interpretacja indywidualna wydana w imieniu Ministra Finansów przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 30 listopada 2011 r., IPPP1/443-1450/11-5/Igo, opubl. LEX nr 125465

Raporty, sprawozdania, analizy

- 131) *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. – 30 czerwca 2007 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2007
- 132) *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. – 31 grudnia 2007 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2008
- 133) *Analiza. Nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgłoszone do Komisji Europejskiej za okres 1 maja 2004 r. - 30 czerwca 2008 r.,* Ministerstwo Finansów Departament Ochrony Interesów Finansowych UE. Warszawa, luty 2009
- 134) *Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF, Annex 2: Labour Charges and Consultancy Services Fraud*
- 135) *Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006”*
- 136) *Końcowy raport z postępu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego i Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006*
- 137) *Poradnik dla instytucji na temat systemu informowania o nieprawidłowościach,* Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
- 138) *Report of the European Anti-Fraud Office. Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006*
- 139) *Report of the European Anti-Fraud Office. Eighth Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007*
- 140) *Annual Report 2009. European Anti-Fraud Office. Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008*
- 141) *Annual Report 2010. European Anti-Fraud Office Tenth Activity Report 1 January to 31 December 2009*
- 142) *Eleventh operational report of the European Anti-fraud Office. 1 January to 31 December 2010*
- 143) *European Union Committee, 12th Report of Session 2012–13. The Fight Against Fraud on the EU's Finances,* House of Lords, 17.04. 2013, London, The Stationery Office Limited

- 144) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne 2004*, Bruksela, dnia 19.7.2005, COM(2005) 323 wersja ostateczna
- 145) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne 2005*, Bruksela, dnia 12.7.2006, KOM(2006)378 wersja ostateczna
- 146) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne 2006*, Bruksela, dnia 6.7.2007, KOM(2007) 390 wersja ostateczna
- 147) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne za 2007 r.*, Bruksela, dnia 22.7.2008, KOM(2008) 475 wersja ostateczna
- 148) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne za 2008 r.*, Bruksela, dnia 15.7.2009, KOM(2009) 372 wersja ostateczna
- 149) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne za 2009 r.*, Bruksela, dnia 14.7.2010, KOM(2010) 382 wersja ostateczna
- 150) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne – 2010 r.*, Bruksela, 29.9.2011, KOM(2011) 595 wersja ostateczna
- 151) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne – 2011 r.*, Bruksela, KOM (2012) 408 wersja ostateczna
- 152) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne – 2012 r.*, Bruksela, dnia 24.7.2013, KOM (2013) 548 wersja ostateczna
- 153) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne – 2013 r.*, Bruksela, dnia 17.7.2014, COM(2014) 474 final
- 154) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne – 2014 r.*, Bruksela, dnia 31.7.2015, COM(2015) 386 final
- 155) *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za 2015 r.* Bruksela, 14.7.2016, COM(2016) 472 final
- 156) *Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2011. Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-Accession and Direct Expenditure*, Brussels, 19.7.2012, SWD(2012) 229 final
- 157) *Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2015. Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-Accession and Direct Expenditure*, Brussels, 14.7.2016 SWD(2016) 235 final, part 1 / 2
- 158) *Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2015. Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-Accession and Direct Expenditure*, Brussels, 14.7.2016

SWD(2016) 235 final, part 2 / 2

- 159) Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Warszawie nr LWA-4101-018-01/2013, P/13/138
- 160) Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie, nr LSZ-4101-13-01/2013, P/13/138

Materiały instruktarzowe OLAF

- 161) *Detection of forged documents in the field of structural actions. A practical guide for managing authorities elaborated by a group of Member States' experts coordinated by OLAF's unit D2- Fraud Prevention*
- 162) *Compendium of Anonymised Cases. Research*, European Commission (brak daty i miejsca wydania)
- 163) *Compendium of Anonymised Cases. Structural Actions*, European Commission 2011
- 164) *Casebook of OLAF Investigations in the field of external aid*, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012

Urzędowe komunikaty w Internecie

- 165) <http://pg.gov.pl/aktualnosci-prokuratury-generalnej/prokuratura-generalna-o-przestepstwach-na-szkode-finansowych-interesow-unii-europejskiej-2-693.html> [dostęp 25.10.2013]
- 166) <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/wykaz-dzialek-ktore-nie-kwalifikowaly-sie-do-przyznania-platnosci-w-latach-2004-2013.html> [dostęp 09 listopada 2014 r.]
- 167) komunikat Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 30.12.2014 r.
- 168) http://www.prokuratura.kalisz.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1086:uslugi-doradcze&catid=89&Itemid=502 (dostęp 03. 02. 2015)

LITERATURA

- Komentarze* – poz. 169-173
- Monografie* – poz. 174-205
- Podręczniki* – poz. 206-213
- Artykuły* – poz. 214-274
- Publicystyka* - poz. 275-282

Komentarze

- 169) Górniok O., Hoc S., Kalitowski M., Przyjemski S. M., Sienkiewicz Z., Szumski J., Tyszkiewicz L., Wąsek A., *Kodeks karny, t. II, Komentarz do artykułów 117-363*, Gdańsk 2005,
- 170) Mozgawa M. (red.) *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*. 2 Wydanie. Wolters Kluwer Polska 2007
- 171) *Komentarz do aktów prawnych regulujących wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 2007-2013 : perspektywa finansowa 2007-2013 : pakiet rozporządzeń dot. polityki spójności*, Dołowiec M. (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,

Warszawa 2008

- 172) Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II. Wolters 2014
- 173) Zoll F. (red.), *Prawo bankowe. Komentarz. Tom I*, Zakamycze 2005

Monografie

- 174) Brennek M., *Problemy i nieprawidłowości związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych w Polsce*, Transparency International Polska 2007, ISBN 978-83-922627-2-5
- 175) Brennek M. (red.) *Dostęp do informacji oraz systemy wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, ISBN 978-83-927691-0-1
- 176) Chlebowicz P., Filipkowski W., *Analiza kryminalna. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2011, ISBN 978-83-264-1527-2
- 177) Chlebowicz P., Kamińska J., *Operacyjna analiza kryminalna w służbach policyjnych*, Wyd. Difin, Warszawa 2015, ISBN 978-83-7930-849-1
- 178) Dobrowolski Z., *Oszustwa w życiu publicznym*, Wyd. ORGANON, Zielona Góra 2008, ISBN 978-83-87294-47-2
- 179) Dworakowska A. *Przejrzyste fundusze strukturalne*, Instytut Ekonomii Środowiska, 2006
- 180) Gaberle A., *Dowody w sądowym procesie karnym*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Kraków 2007, ISBN 978-83-7526-066-3
- 181) Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, ISBN 83-01-11467-3
- 182) Gut P., *Kreatywna księgowość a fałszowanie sprawozdań finansowych*, C.H. Beck, Warszawa 2006
- 183) Hoffmann T., *Wykorzystanie programów pomocowych i przedakcesyjnych Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej w Polsce w latach 1990-2001*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006
- 184) Hrehorowicz M., *Opinia biegłego w sprawach karnych gospodarczych i jej ocena sądowa*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2013, ISBN 978-83-7177-946-6
- 185) Jankowska M., Sokół A., Wicher A., *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców 2007-2013*, Wyd. CeDeWu, wyd. II, Warszawa 2009
- 186) Karbowski M., *Podstawy kryptografii*, Wyd. II. Helion 2008
- 187) Kegel Z., *Dowód z ekspertyzy pismoznawczej w polskim procesie karnym*, Wrocław 1973
- 188) Kędziora H., *Kwalifikowalność wydatków w krajowych programach operacyjnych – czyli które wydatki i na jakich zasadach są zwracane*, Wyd. ODDK, Gdańsk 2008
- 189) Konieczny J., *Metodologiczna charakterystyka kryminalistyki*, Katowice 1984
- 190) Kukula Z. *Poszukiwanie dowodów przestępstw gospodarczych* LexisNexis 2013, ISBN: 978-83-278-0221-7
- 191) Kutera M., Hołda A., Surdykowska S. T., *Oszustwa księgowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, ISBN 83-7251-632-4

- 192) Lach A., *Dowody elektroniczne w procesie karnym*, Dom Organizatora, Toruń 2004
- 193) Nelken J., *Dowód poszlakowy w procesie karnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970
- 194) Oczkowski T., *Oszustwo jako przestępstwo majątkowe i gospodarcze*, Zakamycze 2004
- 195) Schneider K., *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, ISBN 978-83-208-1709-6
- 196) Sławik K., *Ujawnianie przestępstw i wykrywanie ich sprawców*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 1994
- 197) Tiedemann K., *Kriminologische und kriminalistische Aspekte der Subventionserschleichung*, Hamburg 1974
- 198) Tiedemann K., *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik : Erscheinungsformen, Ursachen, Folgerungen*, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verl., 1974
- 199) Vervaele J. A. E. *Fraud against the Community*, Kluwer 1992
- 200) W. Wąsowski *Kreatywna rachunkowość: fałszowanie sprawozdań finansowych*, Difin, Warszawa 2010.
- 201) Wiciak K. (red.), *Wybrane problemy przestępczości na szkodę Unii Europejskiej oraz metody ich zwalczania*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011, ISBN 978-83-86885-78-7
- 202) Wójcik J.W., *Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*. Wydawnictwo JWW, Warszawa 2008
- 203) Wujastyk A., *Przestępstwa tzw. oszustw kredytowych w ustawie oraz praktyce prokuratorskiej i sądowej*, LEX, a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, ISBN 978-83-264-1412-1
- 204) Wyciślok J., *Kontrola środków UE*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2004, ISBN 83-7387-531-X
- 205) Zawłocki R. (red.) *Prawo karne gospodarcze. System Prawa Handlowego. Tom 10*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012

Podręczniki

- 206) Aczel A. D., *Statystyka w zarządzaniu*, tłum. Z. Czerwiński, W. Latusek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, ISBN 83-01-13001-6
- 207) Blalock H. M., *Statystyka dla socjologów*, tłum. M. Tabin, I. Topińska, K. Starzec, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975
- 208) Ciołkosz A., Miszalski J., Olędzki J. R., *Interpretacja zdjęć lotniczych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999, ISBN 83-01-12880-1
- 209) Czeczot Z., Tomaszewski T., *Podstawy kryminalistyki ogólnej*, Warszawa 1989
- 210) Gruza E., Goc M., Moszczyński J., *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2008
- 211) Kulicki M., *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, ISBN 83-231-0538-3
- 212) Legutko S., *Podstawy eksploatacji maszyn i urządzeń*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne S.A. Warszawa 2004, ISBN 978-83-02-08998-5

- 213) Rogowski A. (red.) *Przewodnik po zasadach rozliczania dotacji z Funduszy Europejskich*. Warszawa, kwiecień 2012

Artykuły

- 214) Beska M. *Wyłudzenie dotacji jako oszustwo kapitałowe*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2011, nr 5 (3), s. 198-205
- 215) Bieńkowska E., *Oszustwa subwencyjne i dotacyjne oraz korupcja w dokumentach Unii Europejskiej a polskie regulacje karne* [w:] J. C. Ferré Olivé (red.) *Fraude de subvenciones comunitarias y corrupción*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2002, s. 119-132
- 216) Bilewicz J., *Polska prokuratura a ochrona interesów finansowych WE – doświadczenia praktyczne*, [w:] Nowak C. (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy: materiały międzynarodowej konferencji naukowej, Sopot, 16-19 marca 2006 r.*, Warszawa 2007, ISBN 978-83-89502-87-2, s. 49-52
- 217) Cartoni B., *Admissibility and value of OLAF produced evidence in criminal proceedings in Italy* [w:] Nowak C. (red.), *Evidence in EU Fraud Cases*, Lex 2013
- 218) Chlebowicz P., „Biały wywiad” z perspektywy kryminalistyki, [w:] Filipkowski W., Mądrzejowski W. (red.) *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3425-7, s. 56-71
- 219) Chmielewski J., *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Palestra 2016, nr 7-8, s. 27-33
- 220) Đurđević Z., *Fraud Adversely Affecting the Budget of the European Union: The Forms, Methods And Causes*, Financial Theory and Practice, 2006, 30 (3), s. 264-268
- 221) Fazakas Sz. *Wykonanie budżetu Unii europejskiej – obowiązki a rzeczywistość*, Kontrola Państwowa, 2007, nr specjalny (1), ISSN 0452-5027, s. 8- 21
- 222) Filipkowski W., *Wykorzystanie otwartych źródeł informacji. Wyniki badań ankietowych*, [w:] Filipkowski W., Mądrzejowski W. (red.) *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3425-7., s. 135-163
- 223) Florkiewicz M., *Możliwości praktyczne i prawne współpracy OLAF z jednostkami Prokuratury w zakresie wykorzystywania materiałów zebranych przez OLAF do wszczęcia postępowania karnego i wykorzystania w ramach procedury karnej* [w:] M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska*, Warszawa 2003, s.185-191.
- 224) Górnioł O., *Oszustwa na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Kontrola Państwowa, 1999, nr 3, s. 48-54.
- 225) Greenlee J., Fischer M., Gordon T. Keating E., *An Investigation of Fraud in Nonprofit Organizations: Occurrences and Deterrents*, Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly. Dec. 2007, Vol. 36, Issue 4, s. 676-694
- 226) Grosse T. G., *Raport z badań: analiza zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR 2004-2006)* [w:] Grosse T.G. (red.) *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, ISBN: 978-83-89817-12-9, s. 7-52

- 227) Hetzer W., *Fight against Fraud and Protection of Fundamental Rights in the European Union*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2006, 1, s. 20-45
- 228) Grzesiak P., *Podstawy praktyczne analizy kryminalnej* [w:] J. Konieczny (red.) *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3947-4, s. 61-82
- 229) Michalski B., *Procesowe podstawy udziału biegłych w czynnościach dowodowych – problemy praktyczne*, [w:] Konferencja nt. Biegli w prawach karnych gospodarczych, ODK SW Popowo, 14-15 kwietnia 2005 r., Oficyna Wydawnicza MS, Warszawa 2005
- 230) Jakubski K. J., *Komputerowy nośnik informacji jako dokument w polskim procesie karnym*, Przegląd Policyjny, 1997, nr 3, s. 11-19.
- 231) Kis L., *The relevant rules on the admissibility and value of OLAF produced evidence in Hungarian criminal procedure* [w:] Nowak C. (red.), *Evidence in EU Fraud Cases*, Lex 2013
- 232) KołECKI H., *Niektóre węzłowe zagadnienia zwalczania współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, Przegląd Policyjny, 1994, nr 2(34) - 3(35), s. 89-100
- 233) KołECKI H., *Warunki skutecznego przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] Sławik K. (red.), *Współczesna przestępczość. Problemy prawnokarne, kryminalistyczne i kryminologiczne. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej „Współczesna przestępczość - nowe wyzwania”*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin, 25-26.05.1995 r., Wyd. „Jota”, Szczecin 1996, s. 45-56
- 234) KołECKI H., *Ślad kryminalistyczny jako skutek zdarzenia kryminalistycznego* [w:] E. Gruza, T. Tomaszewski (red.) *Problemy Współczesnej Kryminalistyki* 2002, t. V, s. 97-100
- 235) KołECKI H., *Niemoc polskiej nauki kryminalistyki wobec problematyki współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, Przegląd Policyjny, 2003, nr 1(69), s. 22-42
- 236) KołECKI H., *Niespójność kryminalistyki uniwersyteckiej z realiami i potrzebami praktyki zwalczania zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] Janiszewski B. (red.), *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisowi*, Prace Wydz. Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, t. X, Wyd. Poznańskie, Poznań 2004, s. 123-144
- 237) KołECKI H., *Pilne zadania badawcze z zakresu kryminalistycznej problematyki współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] Wójcikiewicz J. (red.), *Rozprawy z Jałowcowej Góry, Materiały 3 Zjazdu Katedr Kryminalistyki, Dobczyce k. Krakowa, 11-13.06.2003 r.*, Wyd. IES, Kraków, 2004, s. 47-66.
- 238) KołECKI H., *Podstawowe zagadnienia badawcze z zakresu kryminalistycznej problematyki współczesnej zorganizowanej przestępczości ekonomiczno-finansowej w Polsce*, [w:] Gruza E., Tomaszewski T. (red.), *Problemy współczesnej kryminalistyki*, t. VIII, Wyd. Uniw. Warszawski [Wydz. Prawa i Administr., Kat. Kryminalistyki], Pol. Tow. Kryminalistyczne, Warszawa 2004, s. 9-28
- 239) Kozłowska U. *Badanie zależności regionalno-politycznych w ramach dystrybucji funduszy ZPORR w 2005 roku na przykładzie działania 1.1 (Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego) i 3.1 (Obszary wiejskie) w wybranych*

województwach, [w:] Grosse T.G. (red.) *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, ISBN: 978-83-89817-12-9, s. 83-92

- 240) Krajniak O., *Organizowanie przestępstwa gospodarczego a organizowanie działalności gospodarczej (podobieństwa i różnice)*, [w:] Bulsiewicz A., Marek A., Kwiatkowska-Darul V. (red.), *Doctrina multiplex veritas una. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Mariuszowi Kulickiemu*, Wyd. UMK, Toruń 2004, s. 413-420
- 241) Krajniak O., *Symptomy przestępczego działania gospodarczego (zagadnienia wybrane)*, [w:] Kwiatkowska-Darul V. (red.), *Czynności procesowo-kryminalistyczne w polskich procedurach*, Wyd. UMK, Toruń 2004, s. 281-287 [materiały 4. Zjazdu Katedr Kryminalistyki, Toruń, 05-07.05.2004 r.]
- 242) Krajniak O., *Wybrane problemy ścigania przestępstw gospodarczych*, [w:] Widła T. (red.), *Obszary badawcze współczesnej kryminalistyki*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego., Katowice 2011, ISBN 978-83-226-1987-1, s. 78-86
- 243) Kulicki M., Kwiatkowska-Darul V., *Siedem kryminalistycznych „grzechów” k.p.k.*, [w:] *Nauka wobec prawdy sądowej. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zdzisława Kegla*. Wrocław 2005, s. 345-356
- 244) Lisiecki M., *Ekspertyzy ekonomiczno-finansowe a bezpodstawne oskarżenia w sprawach przestępstwa gospodarczych – wybrane aspekty na przykładzie spraw z art. 296 k.k.* [w:] E. Gruza (red.) *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa Profesora Huberta KołECKIEGO*, Warszawa 2013, s. 195-204
- 245) Łacny J., *Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej*, Kontrola Państwowa, 2014, Nr 3, s. 104-118
- 246) Kunicka-Michalska B., *Wyludzenia i przestępstwa zbliżone godzące w budżety wspólnotowe. Regulacje polskiego prawa karnego*, Przegląd Prawa Karnego 2005, nr 24.
- 247) Levi M. *Organized fraud and organizing frauds: Unpacking research on networks and organization*, *Criminology and Criminal Justice*, 2008, 8: 389, online: <http://crj.sagepub.com/content/8/4/389>
- 248) Łazarowicz J., *Współpraca polskiej prokuratury z Europejskim Urzędem do Spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) – aspekty praktyczne* [w:] Nowak C. (red.), *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej: Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej Warszawa, 15-17 listopada 2007 r.*, Warszawa 2008, ISBN 978-83-920780-1-2, s. 155-159
- 249) Łukaszewicz J., *Określanie wieku niektórych gatunków drzew ulicznych na podstawie wybranych parametrów dendrometrycznych*, *Rocznik Polskiego Towarzystwa Dendrologicznego*, Nr 58 (2010), s. 25-38
- 250) Maciołek P., *Internet a OSINT – szanse i praktyczne zastosowania* [w:] Filipkowski W., Mądrzejowski W. (red.) *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3425-7, s. 222 – 243.
- 251) Mądrzejowski W. *“Biały wywiad” w Policji* [w:] Filipkowski W., Mądrzejowski W. (red.) *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3425-7, s. 118-133
- 252) Michalski B., *Procesowe podstawy udziału biegłych w czynnościach dowodowych – problemy praktyczne* [w:] *Konferencja nt. Biegli w sprawach karnych gospodarczych*, ODK SW Popowo, 14-15 kwietnia 2005 r. Oficyna Wydawnicza MS, Warszawa 2005,

- 253) Mendriou M., *European Community fraud and the politics of institutional development*, European Journal of Political Research, 1994, 26: 81–101
- 254) Neill S., *Obtaining Mutual Legal Assistance from England and Wales/Udzielanie pomocy prawnej w Anglii i Walii* [w:] Nowak C. (red.), *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej: Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej Warszawa, 15-17 listopada 2007 r.*, Warszawa 2008, ISBN 978-83-920780-1-2, s. 181-197
- 255) Oczkowski T., *Oszustwo kredytowe, subwencyjne i w zakresie zamówień publicznych*, Prokurator, 2005, nr 4, s. 27-41
- 256) Passas N., Nelken D. *The thin line between legitimate and criminal enterprises: subsidy frauds in the European Community*, Crime, Law and Social Change, Volume 19, Nr 3 (1993), s. 223-243
- 257) Pogorzelski J. D., *Wykorzystanie otwartych źródeł informacji w pracy prokuratora* [w:] Filipkowski W., Mądrzejowski W. (red.) *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3425-7, s. 180-195
- 258) Quirke B., *Fraud against European Public Funds*, Crime, Law & Social Change, 1999, vol. 31, s. 173-192
- 259) Radwaniak K., Wrzosek P. J. , *Biały wywiad w Policji – pozyskiwanie i analiza informacji ze źródeł otwartych*, [w:] Konieczny J. (red.) *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2012 , ISBN 978-83-255-3947-4, s. 109-150
- 260) Sieber U., *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, Crime, Law & Social Change, 1998, vol. 30, s. 1-42
- 261) Srebro B., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej* [w:] A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006
- 262) Stefański R., *Wyludzenia subwencji wspólnotowych i związana z tym korupcja w Polsce (analiza praktyki)*[w:] J. C. Ferré Olivé (red.) *Fraude de subvenciones comunitarias y corrupción*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2002, s. 257-262
- 263) Stefański, R., *Wyludzenia na szkodę budżetu Unii Europejskiej (analiza praktyki)*, Przegląd Prawa Karnego, 2005, nr 24, s. 39
- 264) Stromczyński B., Waszkiewicz P., *Biały wywiad w praktyce pracy organów ścigania na przykładzie wykorzystania serwisów społecznościowych*, Prokuratura i Prawo, 2014, Nr 5, s. 146-170
- 265) Stronikowska G., *PIF offences in Poland - legislative and statistical aspects* [w:] Nowak C. (red.), *Evidence in EU Fraud Cases*, Lex 2013
- 266) Strzelecki M., *O kryminalistycznych aspektach wyludzania płatności bezpośrednich i uzupełniających w świetle badań aktowych*, Prokuratura i Prawo, 2014, Nr 6, s. 148-166
- 267) Strzelecki M., *Niektóre sposoby wyludzania współfinansowania ze środków Unii Europejskiej*, Prokuratura i Prawo, 2017, Nr 2, s. 155-173
- 268) Sulima-Kotarski M., *Doświadczenia polskie w zwalczaniu nieprawidłowości godzących w interesy finansowe WE* [w:] M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne*

w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska, Warszawa 2003

- 269) Świątkiewicz B., *Czyny karalne przeciwko dotacjom i subwencjom w praktyce policyjnej* [w:] J. C. Ferré Olivé (red.) *Fraude de subvenciones comunitarias y corrupción*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2002, s. 347-354
- 270) Taracha A., *Dokument jako dowód rzeczowy*, [w:] *Nauka wobec prawdy sądowej. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zdzisława Kegla*, Wrocław 2005, s. 527-536
- 271) Taracha A., *O pojęciu i funkcjach śladu w kryminalistyce (zagadnienia wybrane)*, [w:] E. Gruza (red.) *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa Profesora Huberta KołECKiego*, Warszawa 2013, s. 280
- 272) Witański M., *Analiza danych telekomunikacyjnych* [w:] J. Konieczny (red.) *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3947-4, s. 245-274
- 273) Wójcik K., *Wykorzystanie analizy informacji w praktyce śledczej*, [w:] J. Konieczny (red.) *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, ISBN 978-83-255-3947-4, s. 275-302
- 274) Zontek W., *Co jest prawdą na fakturze? Rozważania o koniecznej i niekoniecznej treści faktury VAT w perspektywie odpowiedzialności z art. 271 k.k.*, *Palestra* 2016, nr 7-8, s. 77-85

Publicystyka

Artykuły prasowe

- 275) Czajkowska M., Kowalski M., *Urzędniczka dbała o interes męża*, *Gazeta Wyborcza* 2006, Bydgoszcz, nr 107, z dnia 09.05.2006 r.
- 276) Gadomski W., *Prokuratorzy, do nauki ekonomii!* *Gazeta Wyborcza* 2016, Nr 196/23, z dnia 23.08.2016 r., s. 13
- 277) Wybranowski W., *Zabijanie polskiego biznesu*, *Uważam Rze*, nr 17-18 (64-65), 23 kwietnia-06 maja 2012, ISSN 2082-8292, s. 92-94

Artykuły w Internecie

- 278) Cieśla Ł., *Wielkopolska: Olbrzymie wyludzenia dotacji z ARiMR. Oskarżą doradcę Marcina D.* *Głos Wielkopolski*, 11.12.2013, <http://www.gloswielkopolski.pl/artykul/1064400,wielkopolska-olbrzymie-wyludzenia-dotacji-z-arimr-oskarza-doradce-marcina-d,id,t.html> (dostęp 03. 02. 2015).
- 279) *Katowice: Cztery osoby podejrzane o wyludzenie dotacji unijnych*, *Dziennik Zachodni*, 13. 08. 2014, http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/3538775,katowice-cztery-osoby-podejrzane-o-wyludzenie-dotacji-unijnych,id,t.html?cookie=1#utm_medium=al&utm_source=gloswielkopolski.pl&utm_campaign=artykul (dostęp 03. 02. 2015)
- 280) Kisiel M., *Jak długo bank trzyma historię transakcji?* 23.07.2014, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Jak-dlugo-bank-trzyma-historie-transakcji-7216758.html> (dostęp 16.05.2015)
- 281) Lisowska B., *Fikcyjne uprawy za unijną kasę*, 15.10.2010,

<http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/305400,fikcyjne-uprawy-za-unijna-kase.html>
(dostęp 18.02.2015)

- 282) Suski-Borek G., *Metody prowadzenia ewidencji wydatków projektów unijnych*, 26.10.2011, http://www.podatki.biz/artykuly/23_15628.htm, (dostęp 16.05.2015)

WYSTĄPIENIA USTNE

- 283) Kamiński C., *Współpraca Prokuratury z organami ścigania w zakresie zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej*, wystąpienie w dniu 15.04.2015 roku, na VII Międzynarodowej Konferencji Policyjnej, *Ochrona interesów finansowych RP i UE* w Warszawie

INNE

- 284) Office Document Cryptography Structure, <https://msdn.microsoft.com/en-us/library/cc313071.aspx> (dostęp 22.05.2015)

Spis tabel

Tab. 2.1.	Struktura zbadanych spraw według stadium postępowania.....	56
Tab. 2.2.	Struktura zbadanych spraw według liczby oskarżonych w sprawie.....	57
Tab. 2.3.	Struktura zbadanych spraw według liczby oskarżonych w sprawie – tylko sprawy osądzone.....	57
Tab. 2.4.	Rozstrzygnięcia sądów w sprawach prawomocnie zakończonych.....	58
Tab. 2.5.	Rozstrzygnięcia sądu co do poszczególnych oskarżonych w sprawach prawomocnie zakończonych.....	60
Tab. 2.6.	Programy i instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy.....	62
Tab. 2.7.	Programy i instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy – z wyjątkiem spraw umorzonych i zakończonych uniewinnieniem.....	63
Tab. 2.8.	Wysokość szkód w zbadanych sprawach.....	65
Tab. 2.9.	Podejrzenia wyłudzenia z budżetu UE zgłoszone KE – wysokość szkód.....	67
Tab. 3.1.	Sposoby oszustwa występujące w zbadanych sprawach.....	76
Tab. 3.2.	Sposoby wyłudzenia płatności bezpośrednich.....	77
Tab. 3.3.	Sposoby zawyżania kosztów kwalifikowalnych.....	98
Tab. 3.4.	Sposoby uwiarygodnienia zawyżonego budżetu projektu.....	99
Tab. 3.5.	Sposoby zawyżania faktur i przelewów.....	102
Tab. 3.6.	Transfer pieniędzy od podmiotu podstawionego.....	114
Tab. 3.7.	Relacje pomiędzy beneficjentem a podmiotem podstawionym.....	117
Tab. 3.8.	Liczba podmiotów podstawionych w poszczególnych sprawach.....	118
Tab. 3.9.	Osoby występujące w charakterze słupów.....	119
Tab. 4.1.	Wybrane rodzaje śladów ujawnionych w zbadanych sprawach.....	123
Tab. 4.2.	Rodzaje dokumentów podrobionych w zbadanych sprawach.....	142
Tab. 5.1.	Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.....	156
Tab. 5.2.	Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa – płatności bezpośrednie.....	158
Tab. 5.3.	Źródła informacji o podejrzeniu przestępstwa – inne subsydia z środków UE.....	160
Tab. 5.4.	Sposoby ujawnienia nadużyć finansowych w zakresie Polityki Spójności w latach 2009-2015 wdg KE.....	162
Tab. 5.5.	Sposoby procesowego uzyskania informacji o operacjach bankowych.....	170
Tab. 5.6.	Pochodzenie fotografii stanowiących dowód w zbadanych sprawach.....	172
Tab. 5.7.	Dziedziny w których zasięgnięto opinii biegłych w zbadanych sprawach.....	174
Tab. 5.8.	Przydatność opinii biegłych w zbadanych sprawach.....	175
Tab. 5.9.	Opinie z dziedziny dokumentów i pisma ręcznego a sposób oszustwa.....	178
Tab. 5.10.	Świadkowie przesłuchani w zbadanych sprawach.....	189
Tab. 5.11.	Postawa procesowa oskarżonych – płatności bezpośrednie.....	192
Tab. 5.12.	Postawa procesowa oskarżonych – inne subsydia z środków Unii Europejskiej.....	194
Tab. 5.13.	Przeszukanie a sposób oszustwa.....	197
Tab. 5.14.	Efektywność przeszukań w zbadanych sprawach.....	198

Spis wykresów

Wykr. 2.1. Struktura zbadanych spraw według stadium postępowania	56
Wykr. 2.2. Struktura zbadanych spraw według liczby oskarżonych – wszystkie sprawy	57
Wykr. 2.3. Struktura zbadanych spraw według liczby oskarżonych – sprawy osądzone	58
Wykr. 2.4. Rozstrzygnięcia sądów w sprawach prawomocnie zakończonych	59
Wykr. 2.5. Rozstrzygnięcia co do poszczególnych oskarżonych w sprawach prawomocnie zakończonych	61
Wykr. 2.6. Programy i instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy	63
Wykr. 2.7. Programy i instrumenty wsparcia których dotyczyły zbadane sprawy – z wyjątkiem spraw umorzonych i zakończonych uniewinnieniem	64
Wykr. 2.8. Wysokość szkód w zbadanych sprawach	66
Wykr. 3.1. Sposoby oszustwa występujące w zbadanych sprawach	76
Wykr. 3.2. Sposoby wyłudzenia płatności bezpośrednich	78
Wykr. 3.3. Sposoby zawyżania kosztów kwalifikowalnych	98
Wykr. 3.4. Sposoby uwiarygodnienia zawyżonego budżetu projektu	100
Wykr. 3.5. Sposoby zawyżania faktur i przelewów	103
Wykr. 3.6. Transfer pieniędzy od podmiotu podstawionego	114
Wykr. 3.7. Relacje pomiędzy beneficjentem a podmiotem podstawionym	117
Wykr. 3.8. Liczba podmiotów podstawionych w poszczególnych sprawach	118
Wykr. 3.9. Osoby występujące w charakterze słupów	119
Wykr. 4.1. Rodzaje dokumentów podrobionych w zbadanych sprawach	142
Wykr. 5.1. Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa	157
Wykr. 5.2. Źródła informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa - płatności bezpośrednie	159
Wykr. 5.3. Źródła informacji o podejrzeniu przestępstwa – inne subsydia z środków UE	161
Wykr. 5.4. Pochodzenie fotografii stanowiących dowód w zbadanych sprawach	173
Wykr. 5.5. Postawa procesowa oskarżonych – płatności bezpośrednie	193
Wykr. 5.6. Postawa procesowa oskarżonych – inne subsydia z środków UE	195

Spis schematów

Schem. 3.1. Zawyżenie wydatków kwalifikowanych w zmwocie z dostawcą	104
Schem. 3.2. Zawyżenie wydatków kwalifikowanych z wykorzystaniem podmiotu podstawionego	106
Schem. 3.3. „Karuzelowy” wariant zawyżenia wydatków kwalifikowanych z wykorzystaniem podmiotu podstawionego	109

Aneks – Lista zbadanych spraw

I. Sprawy rozpoznawane w pierwszej instancji przez sądy okręgowe

SO w Białymstoku

1) III K 5/13

SO w Gdańsku

2) XIV K 21/08

SO w Gorzowie Wielkopolskim

3) III K 106/13

SO w Krakowie

4) III K 317/08

5) III K 191/11

6) III K 269/11

7) VI K 15/14

SO w Piotrkowie Trybunalskim

8) III K 57/10

SO w Szczecinie

9) III K 222/11

10) III K 93/12

11) III K 151/14

SO w Toruniu

12) II K 1/13

SO w Warszawie

13) XII K 86/12

SO we Włocławku

14) II K 49/13

SO we Wrocławiu

15) III K 267/11

16) III K 352/13

II. Sprawy rozpoznawane w pierwszej instancji przez sądy rejonowe

SR w Aleksandrowie Kujawskim

1) II K 332/07

2) II K 400/07

3) II K 592/07

4) II K 213/08

5) II K 677/08

6) II K 696/08

7) II K 152/09

8) II K 386/09

9) II K 729/09

10) II K 741/09

SR w Belchatowie

11) II K 313/07

12) II K 332/07

13) II K 361/07

14) II K 366/07

15) II K 398/07

16) II K 407/07

17) II K 473/07

18) II K 1048/09

19) II K 337/11

20) II K 452/11

- 21) II K 658/11
22) II K 1242/11

SR w Choszcznie

- 23) II K 219/05
24) II K 250/05
25) II K 13/08
26) II K 39/08
27) II K 728/08
28) II K 205/10

SR Gdańsk Południe w Gdańsku

- 29) X K 455/06
30) X K 416/07
31) X K 940/07
32) X K 243/08
33) X K 836/09
34) X K 469/10
35) X K 325/11
36) X K 1051/11
37) II K 47/13

SR w Kutnie

- 38) II K 230/07
39) II K 266/07
40) II K 1120/11

**SR dla Krakowa Śródmieścia
w Krakowie**

- 41) XIV K 735/06
42) XIV K 756/11
43) XIV K 327/12

SR dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi

- 44) IV K 1234/11
45) IV K 1029/10

SR w Malborku

- 46) II K 64/09
47) II K 180/09
48) II K 490/10
49) II K 515/10
50) II K 245/11

SR w Międzyrzeczu

- 51) II K 119/04
52) II K 162/09
53) II K 470/09
54) II K 733/09
55) II K 640/10

SR w Nakle nad Notecią

- 56) II K 84/07
57) II K 64/08
58) II K 100/09
59) II K 166/09
60) II K 266/09
61) II K 364/09
62) II K 663/09
63) II K 760/10

SR w Opolu

- 64) II K 745/12

**SR Poznań – Grunwald i Jeżyce
w Poznaniu**

- 65) III K 198/12

SR w Szczecinie

- 66) VI K 767/07
67) VI K 8/08
68) VI K 275/08

**SR Szczecin Prawobrzeże i Zachód
w Szczecinie**

69) V K 181/09

70) V K 186/09

SR w Tomaszowie Mazowieckim

71) II K 263/07

72) II K 564/10

73) II K 1194/10

74) II K 91/12

SR w Toruniu

75) II K 294/08

76) II K 397/08

77) II K 449/08

78) II K 528/08

79) II K 275/09

80) II K 341/09

81) II K 378/09

82) II K 522/09

83) II K 195/11

SR w Tucholi

84) II K 231/05

85) II K 60/08

86) II K 81/08

87) II K 102/08

88) II K 409/08

89) II K 479/09

90) II K 956/09

**SR dla Warszawy Śródmieścia
w Warszawie**

91) X K 478/11

SR we Włocławku

92) II K 870/07

93) II K 962/07

94) II K 513/09

95) II K 597/09

96) II K 645/09

97) II K 660/09

98) II K 1846/10

99) II K 2254/11

100) II K 288/1

III. Sprawy umorzone przez prokuratora

Prokuratura Apelacyjna w Gdańsku

- 1) Ap V Ds 4/11

Prokuratura Rejonowa Poznań-Grunwald w Poznaniu

- 2) 2 Ds 898/08
- 3) 2 Ds 1402/08
- 4) 2 Ds 1544/08
- 5) 2 Ds 1949/08
- 6) 2 Ds 3426/08
- 7) 2 Ds 5469/08
- 8) 2 Ds 114/09
- 9) 2 Ds 889/09
- 10) 2 Ds 893/09
- 11) 2 Ds 1046/09
- 12) 2 Ds 2965/09
- 13) 2 Ds 3790/09
- 14) 2 Ds 4397/09
- 15) 2 Ds 2414/09
- 16) 2 Ds 4607/10
- 17) 2 Ds 4167/10
- 18) 2 Ds 1294/11
- 19) 2 Ds 1522/11
- 20) 2 Ds 1540/11
- 21) 2 Ds 2035/11