

Michał Beska

Wyludzenie dotacji jako oszustwo kapitałowe

Regulacja art. 297 Kodeksu karnego (kk), szeroko opisywana jako „oszustwo kapitałowe”, obejmuje swą dyspozycją przestępstwa polegające na wyludzeniach: kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub gwarancji albo podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, elektronicznego instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego.

Od 1 maja 2004 r., czyli od wejścia Polski do Unii Europejskiej, do naszego kraju płynie szeroki strumień środków pieniężnych na modernizację państwa oraz innowacyjne projekty mające wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności gospodarki Polski w ramach UE i poza jej strukturami. Pozyskiwanie tych środków w sposób nie zawsze legalny staje się w naszym kraju coraz częstszą praktyką¹. Wynikać to może przede wszystkim z szerokiej ich dostępności, dużej liczby środków oraz krótkiego terminu narzuconego przez UE m.in. agencjom rządowym (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) oraz organom administracji samorządowej (np. urzędy marszałkowskie) do ich redystrybuowania, co nie zawsze wiąże się z rzetelną kontrolą nad ich wydatkowaniem przez podmioty do tego powołane.

Czyn stypizowany w omawianym przepisie stanowi przestępstwo kierunkowe. Oznacza to, że zachowanie przestępcze zachodzi już w chwili złożenia czy wypełnienia niezgodnego z prawdą pisemnego oświadczenia, nie różnicując, jaki skutek ma wywołać działanie sprawcy. Dla zaistnienia wskazanego czynu zabronionego nie jest wymagany skutek ani spowodowanie szkody majątkowej².

Ponadto ustawodawca opisał również czynność, jaką powinien wykonać sprawca przestępstwa: jest ona określona przez czasownik „przedkłada”, który należy definiować jako działania polegające na składaniu dokumentów bądź pisemnych oświadczeń, oddawaniu ich do przejrzenia bądź oceny, a także inne formy postępowania z dokumentami czy też oświadczeniami w stosunku do osoby lub organu. Przedłożenie dokumentu fałszywego bądź potwierdzającego nieprawdę, który obiektywnie nie był w stanie spowodować uzyskania lub wykorzystania przez sprawcę czy inną osobę dotacji bądź subwencji, może doprowadzić do odpowiedzialności karnej za nieudolne usiłowanie popełnienia przestępstwa z art. 297 § 1 kk³.

Przestępstwo polegające na wyludzeniu dotacji może zostać popełnione wyłącznie przez działanie, a przedmiotem czynu przestępczego może być dokument⁴.

Działanie sprawcy wypełniające dyspozycję art. 297 kk musi polegać m.in. na przedłożeniu dokumentu poświadczającego nieprawdę, to jest takiego, który zawiera informacje niezgodne ze stanem faktycznym lub prawnym.

Należy również stwierdzić, iż art. 297 kk nie stanowi *lex specialis* wobec art. 286 kk, z uwagi na fakt, iż ostatni przepis przewiduje skutek w postaci niekorzystnego rozporządzenia mieniem. W art. 297 kk nie przewidziano skutku wskazanego wyżej,

¹ Także przed 1 maja 2004 r. Polska korzystała z funduszy unijnych w ramach pomocy przedakcesyjnej.

² D. Jagiełło, *Oszustwa przetargowe, Zamówienia Publiczne*, „Doradca” 2008/9/73.

³ Tamże.

⁴ Tamże.

a do jego popełnienia niezbędne jest samo przedłożenie dokumentu w określonym celu, jakim jest uzyskanie m.in. dotacji. Ustawodawca przewidział, iż popełnia przestępstwo ten, kto przedkłada dokument, niezależnie od tego, czy doprowadza tym zachowaniem do powstania szkody po stronie rozdzielającego dotację. De facto przepis ten penalizuje czynności przygotowawcze do podjęcia ostatecznej decyzji o przyznaniu m.in. dotacji⁵. Można przyjąć taką tezę z uwagi na fakt, że już samo przedłożenie dokumentów, choćby nie doprowadziło do uzyskania środków pieniężnych, wyczerpuje znamiona przestępstwa opisanego w art. 297 § 1 kk, w przypadku zaś, gdy sprawca uzyskał to świadczenie, doprowadzając ten podmiot do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, będzie odpowiadała na podstawie art. 297 kk w zw. z art. 286 kk⁶.

Wymienione w art. 297 kk świadczenia, takie jak m.in. subwencje i dotacje, odnosić należy do środków wypłacanych z funduszy Unii Europejskiej, przyjąć bowiem można, że dotacje wspólnotowe są elementem polskiego obrotu gospodarczego i podlegają ochronie prawnokarnej na równi z subwencjami i dotacjami pochodzącymi ze środków krajowych⁷.

Mając na uwadze wskazaną wyżej tezę, należy uznać, że służby państwowe powołane do ochrony ekonomicznych interesów państwa są uprawnione do ścigania przestępstw kapitałowych.

W myśl art. 5, ust. 1 pkt. 2, lit. b *Ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz.U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676) do zadań ABW należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa oraz ściganie ich sprawców. Zwrot *rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa* oznacza przestępstwa mogące spowodować w mieniu jednostek sektora finansów publicznych, jednostek do niego nienależących, lecz otrzymujących środki publiczne (takie jak subwencje i dotacje), oraz przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego szkodę w wielkich rozmiarach. Można więc uznać, iż cytowany przepis wskazuje, że są to przestępstwa, których skutkiem jest bądź może być naruszenie lub narażenie dobra prawnego, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie gospodarki, co mogłoby doprowadzić do ujemnych konsekwencji gospodarczych na skalę krajową⁸.

Należy jednak zauważyć, iż definicja ta wymaga pewnej transformacji poprzez ustalenie wyższego progu grożącej szkody, a więc nie „znacznej”, a „wielkiej szkody” w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, czyli szkody, której wartość w chwili popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 000 000 zł⁹. Stąd też, mając na uwadze fakt, że w większości przypadków wartość subwencji oraz dotacji przekracza 1 000 000 zł, także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak było powiedziane, w zakresie swojej właściwości rzeczowej posiada uprawnienia do ścigania tego rodzaju przestępstw.

Praktyczną egzemplifikacją realizacji uprawnień ABW w zakresie ścigania tzw. oszustw dotacyjnych stanowi postępowanie RSD 15/09 prowadzone przez Delegaturę

⁵ B. Kurzepa, *Oszustwo gospodarcze*, „Prokuratura i Prawo”, 1998/5/43.

⁶ M. Kijak, *Winna lekkomyślność*, „Przetargi Publiczne”, 2008/2/20.

⁷ B. Kunicka-Michalska, *Wyludzenia i przestępstwa zbliżone godzące w budżety wspólnotowe. Regulacje polskiego prawa karnego*, „Przegląd Prawa Karnego”, 2005/24/7.

⁸ P. Pająk, *Kontrola operacyjna do kontroli konstytucyjnej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2010/2/163.

⁹ Tamże.

ABW w Łodzi pod nadzorem Prokuratury Rejonowej Łódź-Śródmieście. W dniu 4 grudnia 2009 r. prokuratura ta wszczęła postępowanie przygotowawcze oraz przekazała je do prowadzenia Wydziałowi Postępowań Karnych Delegatury ABW w Łodzi. Postępowanie to dotyczyło usiłowania doprowadzenia Łódzkiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (ŁARR) do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w kwocie 6 502 200 zł z tytułu dofinansowania ze środków publicznych, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, po uprzednim wprowadzeniu w błąd jej pracowników co do warunków umowy o dofinansowanie zawartej 30 grudnia 2008 r., tj. o czyn z art. 13 § 1 kk i art. 286 § 1 kk w zw. z art. 294 § 1 i art. 11 § 2 kk.

W toku przedmiotowego postępowania ustalono, iż do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wpłynął wniosek o dofinansowanie w ramach *działania PO IG 4.4 - Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym osi priorytetowej. 4 Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 - 2013*, który to wniosek złożyła firma X¹⁰. W dniu 5 września 2008 r. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości podpisała z Łódzką Agencją Rozwoju Regionalnego S.A. w Łodzi umowę wsparcia 5/RIF/POIG/2008, na mocy której PARP zlecił ŁARR S.A. wykonywanie zadań związanych z realizacją działań w zakresie wyżej wymienionego programu. Następnie PARP zawarł z firmą X umowę na dofinansowanie inwestycji.

W trakcie prowadzenia przedmiotowego postępowania ustalono, że okres kwalifikowalności wydatków dla projektu realizowanego przez firmę X rozpoczął się 1 sierpnia 2008 r. i trwał do 31 grudnia 2009 r. Okres kwalifikowalności jest to czas, w którym beneficjent umowy, w tym przypadku firma X, może dokonywać wydatków w ramach projektu, co pod względem księgowym oznacza, że firma X powinna otrzymać faktury za wykonane na jej rzecz dostawy i usługi w terminie od 1 sierpnia 2008 r. do 31 grudnia 2009 r. Jednak nie tylko faktury powinny być wystawione w wyżej wymienionym okresie. Również wszelkie prace i usługi przewidziane we wniosku o dofinansowanie projektu, związane z projektem opisanym w umowie, powinny być w tym okresie wykonane. Jeśli którakolwiek z części inwestycji rozpoczęłaby się przed 1 sierpnia 2008 r., to ich koszt nie byłby objęty dofinansowaniem ze środków z UE. Jedyne postępowania dotyczące wyboru ewentualnych wykonawców i dostawców towarów określonych w projekcie mogą odbyć się przed okresem kwalifikowalności – w tym przypadku przed 1 sierpnia 2008 r.

Podczas prowadzenia śledztwa ustalono, że firma X zobowiązała się do wykonania siedemnastu inwestycji w ramach przedstawionego projektu. Jednocześnie z treści umowy zawartej przez firmę X z PARP wynikało, iż do wykonania przedmiotowych inwestycji niezbędny jest każdorazowy wybór najkorzystniejszego oferenta spośród co najmniej trzech, chyba że w kraju działalność gospodarczą prowadzi tylko jeden podmiot, który świadczy usługi określone w projekcie. W takim wypadku wykonawcą mogła zostać tylko ta firma, która wykonuje przedmiotowe prace, a firma X zostanie zwolniona na podstawie podpisanej wcześniej umowy z PARP z wyboru wykonawcy.

Przedstawiciele firmy X ustalili, iż o wyborze oferenta będą decydowały wyniki przetargów. Jednym z kryteriów była cena. Kierownictwo firmy X zorganizowało szes-

¹⁰ Projekty inwestycyjne związane z zastosowaniem nowych rozwiązań technologicznych, produktowych, usługowych lub organizacyjnych (rozwiązania technologiczne i organizacyjne stosowane na świecie nie dłużej niż 3 lata). Projekty szkoleniowe oraz doradcze niezbędne dla realizacji projektów inwestycyjnych. Tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nowymi inwestycjami – źródło: <http://www.parp.gov.pl/index/index/592>.

naście przetargów. Czternaście z nich wygrała firma Y, która w każdym przypadku złożyła oferty od 10 do 15 proc. niższe od konkurencji. Dwa pozostałe przetargi wygrały inne podmioty gospodarcze, a jednego przetargu w ogóle nie zorganizowano z uwagi na to, iż w kraju był tylko jeden podmiot, który świadczył określone usługi. Ponadto ustalono, iż firma Y złożyła swoje oferty do wszystkich przetargów organizowanych przez firmę X. Zweryfikowano procesowo również pozostałych oferentów, którzy złożyli oferty w postępowaniach, w których wygrał podmiot Y. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, iż we wszystkich czternastu postępowaniach przetargowych udział brały te same podmioty, tj.: firmy A i B. Kierownicy tych podmiotów okazali się byćymi współpracownikami firmy Y. Ustalono również, że firma Y rozpoczęła działalność w 2005 r., że zatrudnia trzech pracowników, w tym prezesa i wiceprezesa, a oferty złożone przez ten podmiot w przetargach organizowanych przez firmę X przewidywały wykonanie prac specjalistycznych, montażowych oraz produkcyjnych.

W wyniku dalszych czynności procesowych wykazano, iż niemal wszystkie prace, które zgodnie z umową o dofinansowanie środków powinny rozpocząć się po 1 sierpnia 2008 r. zostały wykonane de facto przed tym terminem, a wykonała je firma Y. Ta sama firma, wystawiła na firmę X faktury za wykonanie prac objętych czternastoma postępowaniami przetargowymi, ale już w okresie kwalifikowalności wydatków. Ponadto prace, o których mowa wyżej, wykonywali na rzecz firmy Y podwykonawcy, pomimo iż umowa pomiędzy firmą X a PARP wprowadzała zakaz podwykonawstwa. Rzecz jasna, że przedstawiciele firmy X wykorzystywali faktury wystawione przez firmę Y do rozliczeń z PARP w ramach wniosku o dofinansowanie inwestycji.

Wszystkie wyżej wskazane fakty skutkowały wnioskiem do prokuratury o przedstawienie zarzutów m.in. dla kierownictwa firmy X i Y oraz A i B. Kierownikom firm X oraz Y Prokuratura Rejonowa Łódź-Śródmieście przedstawiła zarzuty poświadczania nieprawdy w dokumentach oraz użycia ich w celu wyłudzenia dotacji z art. 271 § 1 kk, art. 297 § 1 kk w zw. z art. 271 kk i art. 273 kk w zw. z art. 12 kk i art. 11 § 2 kk; kierownikom firm A i B – zarzut poświadczania nieprawdy w dokumentach w celu pomocnictwa do wyłudzenia dotacji z art. 271 § 1 kk w zw. z art. 18 § 3 kk i art. 297 § 1 kk w zw. z art. 12 kk i art. 1 § 2 kk; inspektorowi nadzoru oraz pracownikom firmy X zarzuty poświadczania nieprawdy w dokumentach z art. 271 § 1 kk.

W toku dalszych czynności procesowych ustalono, iż w jedynej inwestycji, w której ze względów formalnych (brak innych oferentów) nie odbył się przetarg, również doszło do nieprawidłowości, polegających na sfałszowaniu umowy oraz dokumentów księgowych. Inwestycję tę wykonywała dla firmy X firma C na podstawie umowy z 2007 r. (przed okresem kwalifikowalności wydatków) na kwotę około 2 700 000 zł. Jednak w krótkim czasie po podpisaniu umowy pomiędzy beneficjentem – podmiotem X a PARP na dofinansowanie inwestycji, firma X rozwiązała umowę z firmą C, pomimo iż firma C niemal w całości wykonała zadanie. Jednocześnie firma X podpisała kolejną umowę z firmą C na wykonanie tych samych prac, o wartości około 4 100 000 zł, ale już w okresie objętym kwalifikowalnością wydatków. Po weryfikacji wskazanych wyżej informacji, ustalono, iż firma X wystawiła w tym samym czasie fakturę sprzedaży produkowanych przez siebie wyrobów na rzecz firmy C na kwotę 1 400 000 zł, którą to firma C zapłaciła. Oznaczało to, iż nadpłata za inwestycję w wyżej wskazanej kwocie wróciła do firmy X. Poza tym towar zamówiony przez firmę C nigdy nie dotarł z firmy X do zamawiającego.

Wskutek podjętych czynności procesowych w sprawie RSD 15/09 do przekazania środków pieniężnych na konto beneficjenta dotacji nie doszło.

Mając na uwadze zebrany w tej sprawie materiał dowodowy, prokuratura przedstawiła właścicielom firmy X i C zarzuty usiłowania oszustwa i wyłudzenia dotacji w stosunku do mienia znacznej wartości w warunkach czynu ciągłego z art. 13 § 1 kk w zw. z art. 286 § 1 kk i art. 297 § 1 kk w zw. z art. 294 § 1 kk i art. 12 kk w zw. z art. 11 § 2 kk oraz zarzut poświadczenia nieprawdy w dokumentach w celu pomocnictwa do wyłudzenia dotacji z art. 271 § 1 kk w zw. z art. 18 § 3 kk i art. 297 § 1 kk w zw. z usiłowaniem oszustwa w stosunku do mienia znacznej wartości w warunkach czynu ciągłego z art. 13 § 1 kk w zw. z art. 286 § 1 kk i art. 294 § 1 kk i art. 12 kk w zw. z art. 11 § 2 kk.

W dniu 31 grudnia 2010 r. prokuratura skierowała do Sądu Okręgowego w Łodzi akt oskarżenia przeciwko podejrzanym. Czterech z nich przyznało się do popełnienia czynu i w trybie art. 335 kpł dobrowolnie poddało się odpowiedzialności karnej (wyrok prawomocny)¹¹.

Opisane postępowanie karne jest przykładem potwierdzającym tezy stawiane przez autora tekstu co do przedmiotowej i podmiotowej strony czynu zabronionego penalizowanego w art. 297 kk. Zachowanie kierowników firmy X, Y oraz C jednoznacznie wskazuje na fakt popełnienia przestępstwa kierunkowego. Samo kodeksowe „przedłożenie” przez te osoby faktur, umów oraz protokołów zdawczo--odbiorczych prac przed właściwymi organami, jakimi w tym przypadku były Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., stanowiło przesłankę do przedstawienia przez prokuraturę zarzutów. Sprawcy wypełnili swoim zachowaniem znamię czynu zabronionego opisanego art. 297 kk, ponieważ „przedłożyli” dokument, a cytując wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 26 lipca 2000 r. II AKa 93/00, stwierdzić należy, iż: (...) *na zaistnienie przestępstwa oszustwa kredytowego (dotacyjnego) wystarczy, że starający się o kredyt (dotację) przedstawi choć jeden fałszywy lub stwierdzający nieprawdę dokument, choć jedno nierzetelne oświadczenie*¹².

Oceniając przedstawiony wyżej stan faktyczny, należy jednoznacznie stwierdzić, iż „przedłożenie” nie miało charakteru nieudolnego. Przeciwnie, sprawcy czynu dochowali wszelkiej staranności przy sporządzeniu poświadczających nieprawdę dokumentów, kierowanych do ŁARR S.A. i PARP, które to dysponowały środkami. Wszystkie wskazane dokumenty były „dopasowywane” do okresu kwalifikowalności wydatków.

Sprawcy opisanego czynu, działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz wprowadzając w błąd organ dysponujący środkami z UE, swoim zachowaniem wypełnili również znamiona czynu zabronionego opisanego w art. 286 kk, czyli oszustwa. Pomimo iż nie doszło do przesunięcia środków pieniężnych wielkiej wartości (powyżej 1 000 000 zł) z uwagi na podjęte przez ABW działania, sprawcom czynu przedstawiono zarzuty z art. 286 kk, mając na uwadze ich dążenie do popełnienia czynu zabronionego skutkującego przesunięciem środków finansowych. Dlatego też czyn sprawców opisano jako usiłowanie wyłudzenia środków poprzez „przedłożenie” dokumentów w tym celu, a w związku z przytoczonymi przesłankami, wskazanym osobom przedstawiono zarzut popełnienia przestępstwa z art. 13 kk w zw. z art. 286 kk w zw. art. 297 kk w zw. z art. 271 kk. Mając na uwadze stawianą przez autora tezę, że art. 297

¹¹ Wskazane postępowanie przygotowawcze, jest pierwszym prawomocnie zakończonym śledztwem (dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej) prowadzonym przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które zostało wszczęte w sprawie popełnienia przestępstwa tzw. oszustwa kapitałowego penalizowanego w art. 297 kk w odmianie dotacyjnej.

¹² „Prokuratura i Prawo” - wkł., 2002/1/24.

kk nie jest formą szczególną czynu zabronionego opisanego w art. 286 kk, zabieg ten wydaje się słuszny. Pogląd ten również podzielił Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z 3 września 2009 r. (II AKa 105/09), stwierdzając iż: (...) *w wypadku, gdy fikcyjną” fakturę VAT wystawiono wyłącznie dla przestępczych celów pozapodatkowych, np. dla wyłudzenia kredytu lub dotacji dla siebie lub innej osoby albo dla doprowadzenia innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez fingowanie dobrej kondycji gospodarczej i wiarygodności kontrahenta umowy, to wystawca takiej faktury lub osoba posługująca się nią powinny nadal odpowiadać na podstawie przepisów ustawy karnej innej niż kks (np. z art. 297 k.k. lub z art. 286 § 1 k.k.)*¹³. Prokuratura Rejonowa Łódź-Śródmieście, zdaniem autora, słusznie stanęła na stanowisku, aby sprawcom przedstawić zarzut popełnienia czynu zabronionego opisanego w art. 294 kk. Jest to typ kwalifikowany przestępstw opisanych m.in. w art. 278 kk i art. 286 kk. Czyn podejrzanych wypełnił dyspozycje art. 286 kk, tzn. miało miejsce usiłowanie wprowadzenia w błąd w celu uzyskania korzyści majątkowej. W tym przypadku było to usiłowanie wyłudzenia korzyści wielkiej wartości, czyli w myśl art. 115 § 6 kk, ponad 1 000 000 zł. Uwzględniając przytoczone w niniejszym artykule tezy oraz stan faktyczny, jaki został ustalony w toku prowadzenia czynności procesowych w przedmiotowej sprawie, nie ma wątpliwości, że przestępczość gospodarza weszła na nowe tory. Wskutek napływu znacznych środków celowych z budżetu UE, osoby pragnące nielegalnie zdobyć środki pieniężne, nie muszą dokonywać oszustw kapitałowych polegających na wyłudzeniu kredytów, pożyczek bądź innych środków, którymi dysponują prywatne instytucje finansowe. Popełnienie takich przestępstw jest dość łatwe do wykrycia, np. wtedy, gdy sprawca, który dopuszcza się takiego czynu, nie spłaca kredytu lub pożyczki. Wynika to głównie z zabezpieczeń, jakimi dysponują prywatne instytucje finansowe.

Oszustwo kapitałowe, polegające na wyłudzeniu bądź usiłowaniu wyłudzenia dotacji lub subwencji celowej, jest natomiast konstrukcyjnie wyrafinowane i popełniane często przez grupę osób, które muszą sporządzić kilkadziesiąt bądź kilkaset dokumentów poświadczających nieprawdę. Osoby te muszą również prowadzić działalność gospodarczą, więc w proceder przestępczy zaangażowanych jest również kilkanaście podmiotów gospodarczych. Do popełnienia przestępstwa nie wystarczy już tylko sam „dowód osobisty”. Taki stan rzeczy powoduje, iż służby zajmujące się ściganiem sprawców m.in. przestępstwa oszustwa kapitałowego w jego odmianie dotacyjnej, muszą wykonywać swoje zadania wielotorowo, a co za tym idzie – w sposób długotrwały. Zdarza się (tak jak w omawianym przypadku), że działania organów ścigania zapobiegają niekorzystnemu rozporządzeniu mieniem.

Skłoność do pozyskania „łatwych” pieniędzy z UE może wynikać, zdaniem autora, także z niedostatecznych mechanizmów kontroli nad wydatkowaniem przedmiotowych środków. Tam, gdzie weryfikacja wniosków odbywa się wyłącznie na zasadzie badania dokumentów, bez odwołania się do stanu faktycznego inwestycji, nieuchronnie prowadzi do nadużyć podobnych do opisanych na kanwie śledztwa RSD 15/09.

Wątpliwości budzić może sposób oceny (w przytoczonym przez autora przykładzie) wniosków o dotację np. pod kątem ich innowacyjności. Szczególnie należy zwrócić uwagę na rolę tzw. ekspertów, oceniających z ramienia instytucji dystrybu-

¹³ Biuletyn Sadu Apelacyjnego we Wrocławiu – Orzecznictwo Apelacji Wrocławskiej – 2010/4/201, źródło: <http://www.wroclaw.sa.gov.pl/pl/dokumenty/orzecznictwo>.

ujących środki z UE, oraz wnioski pod kątem ich konkurencyjności i innowacyjności. Nierzadko zdarza się, iż prowadzą oni również działalność gospodarczą o charakterze konsultingowym, czyli np. sporządzają za beneficjenta wnioski o dotację, co budzi wątpliwości co do ich bezstronności przy podejmowaniu decyzji dotyczących innowacyjności określonych rozwiązań.

Jednak największą bolączką w dystrybuowaniu środków pozyskanych z UE jest niedotrzymywanie terminów, które są ustalane w umowach zawieranych z beneficjentami. Umowy te zakreślają daty wprowadzenia programów inwestycyjnych oraz wykorzystania przyznanych im środków. Niewydolny system powoduje skracanie terminów realizacji inwestycji dla potencjalnych beneficjentów. Niejednokrotnie dochodzi do tak kuriozalnych sytuacji, że podmiot starający się o dotację podejmuje decyzję o wycofaniu się z projektu (pomimo poniesionych już kosztów sporządzenia wniosku o dofinansowanie), ponieważ rozpoczęcie wdrażania programów dotacyjnych jest przekładane w czasie (z winy podmiotów dystrybuujących środki), a beneficjentowi pozostaje np. o połowę krótszy czas na wdrożenie projektu. Jest to niemożliwe do wykonania, dlatego potencjalny beneficjent staje przed wyborem, czy antydatować dokumenty i „przedłożyć” przed podmiotem dysponującym środkami, czym naraża się ma odpowiedzialność karną z art. 297 kk, czy wycofać się z projektu, co spowoduje stratę finansową z tytułu już podjętych działań.

Dążąc do zmiany opisanego stanu rzeczy, należy według autora przede wszystkim zmienić zasady zatrudniania pracowników w instytucjach zajmujących się rozdzielaniem środków pozyskanych z UE. Na stanowiskach kontrolerskich powinni być zatrudniani ludzie z odpowiednią wiedzą, kierunkowym wykształceniem oraz niezbędnym doświadczeniem w zakresie opiniowania wniosków i oceny rzetelności dokumentów przedkładanych przez potencjalnych beneficjentów. Poza tym kontrola projektów powinna obejmować również okresowe niezapowiedziane wizyty osób nadzorujących miejsce inwestycji z protokolarnym opisem stanu zaawansowania prac nad projektem. Wydaje się, iż zasadne byłoby także rozważenie ustawowych zmian w statusie tzw. ekspertów oceniających wnioski o dotacje pod kątem ich innowacyjności i konkurencyjności. Według autora, powinni oni uzyskać status funkcjonariusza publicznego oraz zakaz wykonywania działalności gospodarczej; wówczas proponowana zmiana w tym zakresie spowodowałaby wydawanie obiektywnych i niebudzących zastrzeżeń decyzji co do innowacyjności proponowanych we wnioskach o dofinansowanie rozwiązań. Skutkowałoby to również zmniejszeniem ryzyka dowolności w ocenie wniosków. Zasadne wydaje się także wprowadzenie odgórnych terminów wdrażania programów dotacyjnych przez podmioty, które dysponują środkami z UE. Takie rozwiązanie spowodowałoby, że beneficjenci nie byłiby zmuszani do „dopasowywania” dokumentów finansowych związanych z projektem do nierealnych terminów narzucanych im przez dysponenta środków.

Wskazane przez autora propozycje zmian są wynikiem ustaleń poczynionych w toku wykonywania czynności procesowych w ramach postępowania karnego RSD 15/09. Analiza faktów przytoczonych w niniejszym artykule dokonana pod kątem współpracy pomiędzy podmiotami dystrybuującymi środki z UE a beneficjentami tych środków, jednoznacznie wskazuje na uchybienia podczas realizowania wypłat z funduszy unijnych. Uchybień tych można byłoby uniknąć, wprowadzając proponowane przez autora zmiany.

Streszczenie

Przedmiotem publikacji jest regulacja prawna oszustwa kapitałowego opisana w art. 297 kk. Autor dokonał analizy przepisu pod kątem właściwości rzeczowej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, mając na uwadze praktykę stosowania wskazanego rozwiązania prawnego na przykładzie postępowania przygotowawczego RSD 15/09. Śledztwo zostało wszczęte w sprawie usiłowania wyłudzenia dotacji ze środków z UE. Rozwiązania przyjęte w regulacji art. 297 kk wydają się niezbędne oraz wystarczające do prawidłowej ochrony ekonomicznych interesów państwa. Zastrzeżenia jednak może budzić procedura przekazywania podmiotom gospodarczym środków z funduszy UE, a przede wszystkim ocena wniosków dotacyjnych składanych przez potencjalnych beneficjentów do organów, których zadaniem jest rozdzielanie przyznanych Polsce środków pieniężnych.

Abstract

The article is devoted to the regulation of capital fraud specified in Art. 297 of the Penal Code. The mentioned regulation is analysed in the light of the ABW's statutory powers and bearing in mind the practice of applying Art. 297 of the Penal Code in the case of preparatory proceedings No. RSD 15/09 conducted by the Department of Criminal Proceedings (branch of the Internal Security Agency) in Łódź. The investigation in question was initiated in the case of attempted swindling the subsidies out of the European Union. The solution adopted in regulation seems to be necessary and sufficient for the proper protection of the economic interests of the State. However, the procedure of handing down the European Union's funding to economic entities may arouse some reservations, in particular the evaluation of grant applications which are submitted by potential beneficiaries to the authorities responsible for allocation of funds granted to Poland.