

**Przestępstwa w projektach
finansowanych ze środków UE
oraz ich konsekwencje**



Monitoring spraw, których przedmiotem pozostają środki unijne

Od dnia 20 lipca 2016 r. Prokurator Krajowy wprowadził nowy system monitorowania postępowań, których przedmiotem pozostają środki unijne.

Monitoring ma na celu określenie skali zjawiska, ale również jego struktury, w rozumieniu stosowanych przez sprawców mechanizmów przestępczych.

Niezależnie od powyższego monitorowane postępowania przygotowawcze objęte zostają na szczeblu Prokuratury Krajowej działaniami koordynacyjnymi.

Zakres monitoringu uwzględnia również wymianę informacji pomiędzy instytucjami zajmującymi się szeroko rozumianym przeciwdziałaniem nadużyciom w wydatkowaniu środków unijnych.



Porozumienie

W dniu 12 lipca 2017 r. doszło do podpisania porozumienia o współpracy pomiędzy Ministrem Rozwoju i Finansów, a Prokuratorem Krajowym.

Przedmiotem porozumienia są zasady wymiany informacji o postępowaniach karnych, których przedmiotem pozostają środki unijne na potrzeby związane z oceną zagrożeń związanych z niekwalifikowalnością wydatków.



Wymiana informacji na podstawie Porozumienia z dnia 12 lipca 2017 r. następuje:

- cyklicznie - dwa razy w każdym roku obowiązywania Porozumienia, do dnia 1 marca i do dnia 1 września, odnośnie wszystkich postępowań zgodnie z określonym zakresem,
- w ramach współpracy bieżącej – w sytuacji wystąpienia konieczności uzyskania informacji o konkretnym postępowaniu - w drodze kontaktów roboczych między wyznaczonymi pracownikami MR i PK (Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej),
- niezależnie od w/w współpracy, instytucje zarządzające programami operacyjnymi mogą kierować zapytania do poszczególnych prokuratur odnośnie konkretnych prowadzonych postępowań, których wynik może mieć wpływ na kwalifikowalność wydatków w projektach. Korespondencja ta winna być przesyłana do wiadomości Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej.

Współpraca z OLAF

- Zarządzeniem Prokuratora Generalnego z dnia 14 grudnia 2016 r. nr 80/2016 w prokuraturze zostały wyznaczone centralne i pomocnicze punkty kontaktowe do spraw współpracy z Europejskim Urzędem do Spraw Nadużyć Finansowych (OLAF) (§ 25 Zarządzenia). Zgodnie z § 26 do pełnienia funkcji centralnego punktu kontaktowego został wyznaczony prokurator wykonujący czynności służbowe w Biurze Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Krajowej, a do pełnienia funkcji punktów pomocniczych wyznaczono prokuratorów wykonujących czynności służbowe w Departamencie do Spraw Przestępczości Gospodarczej oraz Departamencie do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji.
- W ramach realizacji § 28 Zarządzenia, Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej, również na podstawie danych koordynacyjnych, udziela wsparcia centralnemu punktowi kontaktowemu w zakresie realizacji zadań wskazanych w § 27 Zarządzenia tj. udzielania informacji odnośnie postępowań pozostających w zainteresowaniu OLAF i koordynacji działań kontrolnych OLAF z prowadzonymi postępowaniami karnymi.

Postępowania dotyczące poszczególnych programów, objęte koordynacją

POIS	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POKL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
POIG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
POPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
POWR	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PReg.	Program Regionalnych


Rok	POIS	POKL	POIG	POPW	POWR	PReg.	
2016 r.		1	20	41	2	0	47
2017 r.		6	18	30	1	2	30
2018 r.		1	13	13	4	5	70


Podział przestępstw ze względu na sprawców

- **Beneficjent** – wyłudzenia dotacji,
- **Przedstawiciele dotacjodawcy** – czyny związane z działaniem na szkodę dotacjodawcy, poprzez niedopełnienie obowiązków związanych z przydzieleniem dotacji lub jej rozliczeniem,
- **Wykonawcy usług zleconych przez Beneficjenta** – zminy przetargowe,
- **Mechanizmy mieszane** – porozumienia pomiędzy Beneficjentem i Dotacjodawcą, w wyniku których dochodzi do bezpodstawnego przydzielenia dotacji lub nieprawidłowego jej rozliczenia.

Mechanizmy przestępcze

- ▶ Stwierdzono różne sposoby działania sprawców, ukierunkowane przede wszystkim na wykorzystanie uzyskanych środków dotacyjnych niezgodnie z ich przeznaczeniem, z założeniem przysporzeń majątkowych dla samych sprawców, ale również osób z nimi związanych.
- ▶ Mechanizmy stworzone w celu niezgodnego z prawem **pozyskania dotacji** (przedłożenie nierzetelnych dokumentów, ale często związane ze skonstruowaniem tzw. „łańcuchów podmiotów” i „karuzel dotacyjnych”, często powiązanych z karuzelami podatkowymi).
- ▶ **Zachowania podjęte w trakcie realizacji projektu**, polegające na wydatkowaniu środków niezgodnie z założeniem i celem dotacji (przywłaszczenia, niegospodarność, porozumienia przetargowe, fikcyjne umowy lub pozornie wykonywane usługi).

- 
- ▶ Wyłudzenie środków Unii Europejskiej to każde 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.
 - ▶ W przypadku wyłudzenia wsparcia ze 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.

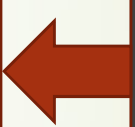
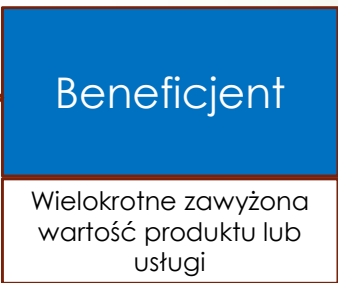
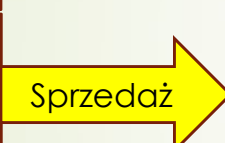
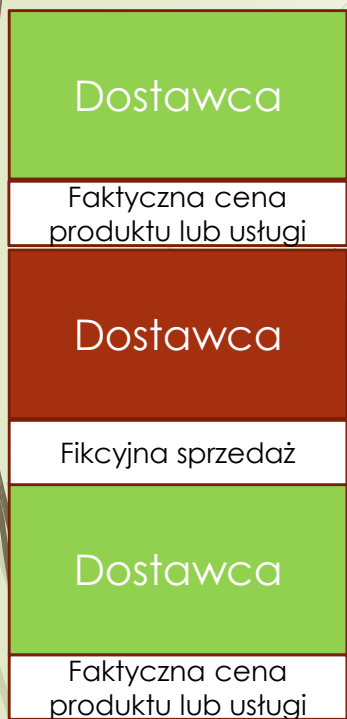


W powyższym zakresie identyfikuje się zachowania sprawców, polegające na:

- przedkładaniu nieprawdziwych oświadczeń lub fałszywych dokumentów,
- dokonywaniu pozornego podziału gruntów i zawieraniu umów dzierżawy z osobami fizycznymi, które faktycznie nie prowadziły działalności rolniczej,
- posługiwaniu się podrobionymi fakturami VAT,
- zawyżaniu podlegających refundacji kosztów projektu,
- wprowadzeniu w błąd, co do daty poniesienia wydatków kwalifikowanych,
- ustanowieniu tzw. podmiotu podstawionego, 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,
- ustanowieniu tzw. łańcucha podmiotów,
- zorganizowaniu tzw. karuzeli dotacyjnej.

Schemat „łańcucha podmiotów”



- Skonstruowany przede wszystkim po to, by doprowadzić do uzyskania środków w wysokości większej, niż wymaga tego faktyczny zakres projektu.
- Mechanizm ten wymaga zaangażowania większej ilości osób i podmiotów, a także zsynchronizowanych działań każdego z nich, z tego powodu przestępstwa te z reguły popełniane są w zorganizowanych grupach przestępczych.
- Polegają na stworzeniu lub wykorzystaniu kilku podmiotów gospodarczych, które potwierdzą nierzetelne informacje dotyczące sprzedaży towarów i usług lub wskażą kwoty znacznie zawyżone.
- Beneficjent posługując się nierzetelnymi fakturami zakupu rozlicza dotacje na wartości znacznie wyższe lub na usługi i towary, których faktycznie nie nabył.
- Ten schemat może być połączony z nierzetelną oceną projektu lub jego rozliczeniem przez dotacjodawcę.

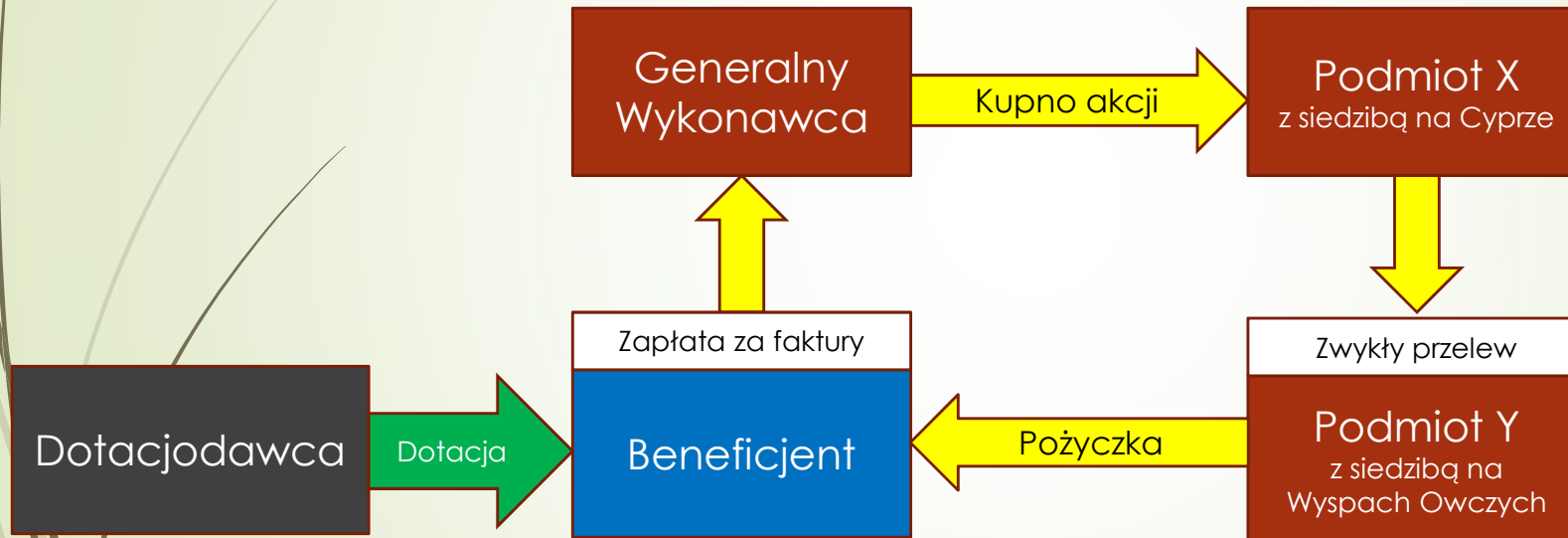




Schemat „karuzel dotacyjnych”

- Często pojawia się obok mechanizmu „łańcucha podmiotów”.
- Jest związany z koniecznością wykazania wkładu własnego przez Beneficjenta, który, dzięki temu mechanizmowi, pozyskiwany jest ze środków pochodzących z samej dotacji.
- Na etapie pozyskiwania dotacji Beneficjent wykazuje przyrzeczenie przekazania środków przez podmiot trzeci na rzecz Beneficjenta pod jakimkolwiek tytułem, które najczęściej nie potwierdza prawdziwych okoliczności.
- Na etapie realizacji projektu, Beneficjent transferuje środki pozyskane z dotacji na „Generalnego Wykonawcę” np. pod tytułem zapłaty za pozyskane do realizacji projektu produkty lub usługi.

- 
- 
- „Generalny Wykonawca” przekazuje te środki na rzecz kolejnych podmiotów, często zarejestrowanych zagranicą, pod pozornymi tytułami, najczęściej zakupu papierów wartościowych lub udzieleniu pożyczek.
 - Następnie dochodzi do kolejnych transferów tych środków pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami.
 - Po przetransferowaniu podmiot przekazuje środki na rzecz Beneficjenta np. tytułem pożyczki.
 - Środki te są wykazywane jako środki własne Beneficjenta.





Zmowy przetargowe

Definicja **zmowy przetargowej** wskazana została w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 50, poz. 331).

W świetle powyższej regulacji zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.



► Wertykalna zmowa przetargowa

Porozumienie pomiędzy podmiotami, będącymi faktycznymi lub potencjalnymi oferentami w postępowaniu przetargowym i podmiotem organizującym przetarg. Porozumienia te polegają na uzgadnianiu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.

Skutkiem takiego porozumienia może być:

- przyznanie szczególnie korzystnych warunków jednemu lub grupie uczestników przetargu,
- ujawnienie szczegółów SIWZ (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia) przed jego opublikowaniem,
- ujawnienie kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,
- ujawnienie tożsamości innych podmiotów, wyrażających zainteresowanie udziałem w przetargu.

Porozumienia na linii zamawiający-wykonawca często mają podłoże korupcyjne.



▶ Horyzontalna zmowa przetargowa

Porozumienie pomiędzy podmiotami będącymi faktycznymi lub potencjalnymi oferentami w postępowaniu przetargowym.

Aby uzyskać pożądaną przez uczestników porozumienia efekt, stosowane są różne mechanizmy funkcjonowania porozumienia przetargowego. Można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje takich mechanizmów:

- oferty kurtuazyjne (symboliczne, podkładowe, zabezpieczające),
- ograniczanie ofert,
- rozstawianie i wycofywanie ofert.



► Oferty kurtuazyjne

Polegają na stworzeniu pozoru rywalizacji między potencjalnymi wykonawcami, a tym samym na uwiarygodnieniu konkurencyjności przetargu. Kilku uczestników składa swoje oferty, które są przygotowane w taki sposób, że wygrać może tylko jedna z nich – wytypowana na zwycięską. Oferty pozostałych uczestników zawierają celowo popełnione błędy formalne, dokumenty zawarte w ofercie są niekompletne lub też nie potwierdzają spełniania warunków udziału w postępowaniu, bądź oferta zawiera warunki, które nie mogą zostać zaakceptowane przez zamawiającego.

Z tą formą zмовy możemy mieć do czynienia najczęściej przy okazji przetargów, dla ważności których konieczne jest, by wpłynęła więcej niż jedna oferta.



➤ Ograniczanie ofert

Jest niejako odwrotnością mechanizmu ofert kurtuazyjnych. Ta forma z umowy polega na rezygnacji ze złożenia oferty w przetargu lub na jej wycofaniu z postępowania, w celu wyłonienia oferty uprzednio ustalonego przez zamawiających się wykonawcy.

Innym wariantem mechanizmu ograniczania ofert jest umówienie się na podjęcie jakiegokolwiek innego działania, które spowoduje, że dana oferta w praktyce nie będzie mogła być brana pod uwagę jako najkorzystniejsza (wykonawca ją składający zostanie wykluczony lub oferta zostanie odrzucona). Czynnością podobną w skutkach jest także odmowa zawarcia umowy przez wykonawcę, którego oferta została wybrana (jako najkorzystniejsza), dla umożliwienia zawarcia umowy wykonawcy, który złożył ofertę następną w kolejności.

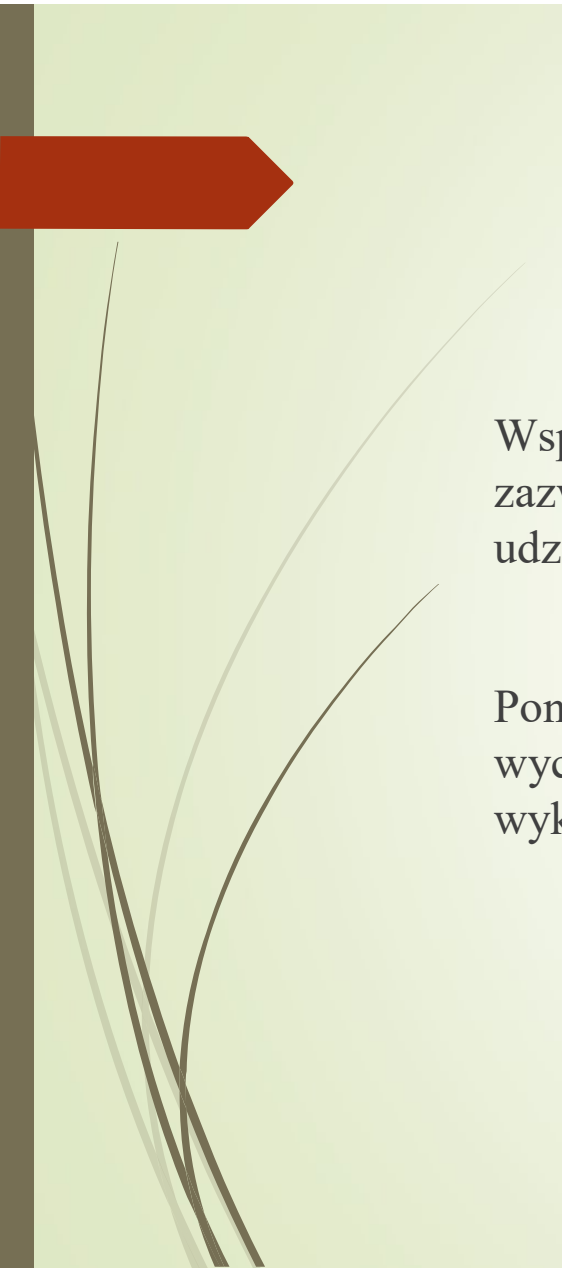


► Rozstawianie i wycofywanie ofert

To wariant mechanizmu oferty kurtuazyjnej połączony z ograniczaniem. Może być skutecznie wykorzystywany przez grupy przedsiębiorców, nawet, jeśli zmowa nie obejmuje wszystkich potencjalnych uczestników przetargu, czyli nawet wtedy, gdy poza uczestnikami zmowy na rynku działają „outsiderzy”, których nie udaje się lub nie opłaca zaangażować w znowę.

W pierwszym etapie następuje uzgodnienie treści ofert, w szczególności cen. Poszczególne oferty są „rozstawiane” – oferowane przez przedsiębiorców ceny są odpowiednio różnicowane tzn. przez poszczególnych uczestników zmowy składane są oferty znacznie różniące się ceną.

Następnie jeśli po otwarciu i upublicznieniu ofert lub po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty okazuje się, że oferty uczestników zmowy zajmują dwa pierwsze miejsca, oferta najkorzystniejsza jest „wycofywana”. Analogicznie, jeśli oferty uczestników zmowy zajmują trzy pierwsze miejsca, wycofywane są dwie najkorzystniejsze oferty.



Wspólnym mianownikiem wszystkich powyższych form zmów przetargowych jest zazwyczaj podział dodatkowo zdobytych zysków między przedsiębiorców biorących udział w znowie.

Ponadto konkurenci, którzy celowo nie złożyli oferty w przetargu czy też się z niego wycofali, nierzadko stają się następnie podwykonawcami lub dostawcami wykonawcy, którego oferta zwyciężyła.



Podział przestępstw ze względu na grupy

- oszustwa kwalifikowane z art. 286 § 1 k.k. (w zw. z art. 294 § 1 k.k.), z art. 297 § 1 k.k.,
- przestępstwa urzędnicze kwalifikowane z art. 228 k.k. – art. 231 k.k.,
- zmowy przetargowe kwalifikowane z art. 305 k.k.
- pozostałe przestępstwa z art. 271 § 1 i 3 k.k., art. 299 § 1 k.k., art. 258 § 1 k.k., art. 56 § 1 k.k.s., art. 76 § 1 k.k.s. i inne.

Art. 286. [Oszustwo]

§ 1. Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania,

podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

[...]

Art. 297. [Oszustwo finansowe]

§ 1. Kto, w celu uzyskania dla siebie lub kogo innego, od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi - kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto wbrew ciążącemu obowiązkowi, nie powiadamia właściwego podmiotu o powstaniu sytuacji mogącej mieć wpływ na wstrzymanie albo ograniczenie wysokości udzielonego wsparcia finansowego, określonego w § 1, lub zamówienia publicznego albo na możliwość dalszego korzystania z instrumentu płatniczego.

§ 3. Nie podlega karze, kto przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie zapobiegł wykorzystaniu wsparcia finansowego lub instrumentu płatniczego, określonych w § 1, zrezygnował z dotacji lub zamówienia publicznego albo zaspokoił roszczenia pokrzywdzonego.



Art. 228. [Sprzedajność]

§ 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Karze określonej w § 3 podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda.

§ 5. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 6. Karom określonym w § 1-5 podlega odpowiednio także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania.

Art. 229. [Przekupstwo]

§ 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji,

podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela albo obiecuje udzielić takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa,

podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości,

podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 5. Karom określonym w § 1-4 podlega odpowiednio także ten, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji.

§ 6. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1-5, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.



Art. 231. [Nadużycie funkcji]

§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228.

Art. 296a. [Łapownictwo menedżerskie]

§ 1. Kto, pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w § 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej.

§ 3. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1 lub 2

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 wyrządza znaczną szkodę majątkową,

podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 5. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 2 albo w § 3 w związku z § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.



Art. 305. [Zakłócanie przetargu publicznego]

§ 1. Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w związku z publicznym przetargiem rozpowszechnia informacje lub przemilcza istotne okoliczności mające znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu albo wchodzi w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany.

§ 3. Jeżeli pokrzywdzonym nie jest Skarb Państwa, ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.



Dziękuję za uwagę.

Aleksandra Mrozek, Departament do Spraw Przestępczości Gospodarczej
Prokuratury Krajowej

tel. 022 12 51 552

