UNIWERSYTET WARMIŃSKO- MAZURSKI W OLSZTYNIE
Wydział Prawa i Administracji

Marcin Czosnek

Przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Studium kryminologiczne

Rozprawa doktorska
napisana w Katedrze Kryminologii i Kryminalistyki
pod kierunkiem
prof. dr. hab. Wiesława Pływaczewskiego

OLSZTYN 2023

Spis treści

WSTĘP 1

Rozdział I. Wprowadzenie do problematyki przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym UE 13

1. Retrospektywne ujęcie zjawiska 14
2. Wyjaśnienie podstawowych zagadnień terminologicznych 39

Rozdział II. Charakterystyka wybranych regulacji prawnych dotyczących systemu ochrony dystrybucji środków unijnych 48

1. Perspektywa organów Unii Europejskiej 50
2. Ujęcie krajowe 68

Rozdział III. Prawnokarne aspekty przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej 95

1. Zasady odpowiedzialności karnej 95
2. Charakterystyka ustawowych znamion przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej 112

Rozdział IV. Kryminologiczny obraz przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej

1. Przegląd kryminologicznych kategorii przestępstw skierowanych przeciw interesom finansowym Unii Europejskiej 159
2. Przestępczość przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej na tle wybranych teorii kryminologicznych 180
3. Przestępczość skierowana przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej z perspektywy krajowej 197

Rozdział V. Przestępczość przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej z perspektywy zorganizowanej przestępczości ekonomicznej

1. Wprowadzenie do problematyki zorganizowanej przestępczości ekonomicznej .. 220
2. Fenomenologia współczesnej zorganizowanej przestępczości ekonomicznej 230
3. Aspekty taktyczno – techniczne zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej w obszarze nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej 256

Rozdział VI. Zjawisko przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej w świetle badań

1. Metodyka badań 272
2. Charakterystyka materiału badawczego 275
3. Podsumowanie badań i wnioski 315

Rozdział VII. Ocena efektywności organów ścigania oraz innych podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej 322

1. Perspektywa instytucjonalno – prawna 322
2. Perspektywa edukacyjna 359

Zakończenie 376

Bibliografia 381

Spis tabel 413

Spis wykresów 414

Spis rysunków 420

Aneks 421

WYKAZ SKRÓTÓW

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBŚP	Centralne Biuro Śledcze Policji
CBZC	Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości
DNB	Dochód Narodowy Brutto
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
EWWIS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GIIF	Generalny Inspektor Informacji Finsansowej
IA	Instytucja Audytowa
IC	Instytucja Certyfikująca
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KE	Komisja Europejska
KGP	Komenda Główna Policji
k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz.U.2022 poz.1360 ze zm.
k.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny Dz.U.2022 poz.1138 ze zm.
k.k.s.	Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy Dz.U.2023 poz. 654 ze zm.
k.p.c.	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego Dz.U.2021.1805 ze zm.
k.p.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego Dz.U.2022 poz.1375 ze zm.
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PO	Program Operacyjny

Rada	Rada Unii Europejskiej
SA	Sąd Apelacyjny
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
SN	Sąd Najwyższy
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej - Dz.U. C 83 z 30.3.2010.
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej - Dz.U. C 340 z 10.11.1997
u.f.p.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U.2022 poz.1634 ze zm.
UoP	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 2023 poz. 171 ze zm.
ustawa o VAT	Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług Dz.U.2022 poz.931 ze zm.
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Koncepcja integracji europejskiej, w ramach której funkcjonuje w obecnym kształcie Unia Europejska (dalej określana jako UE), sięga 1952 r., kiedy to utworzono na okres pięćdziesięciu lat Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Następnie w 1958 r., powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza funkcjonująca do 2009 r. Naczelną ideą przyświecającą integracji w ramach wymienionych wspólnot, było zacieśnianie współpracy przede wszystkim na płaszczyźnie ekonomicznej pomiędzy państwami usytuowanymi na kontynencie europejskim. Dalszym etapem integracji było formalne utworzenie Unii Europejskiej funkcjonującej jako związek państw na mocy Traktatu z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku. Na mocy Traktatu lizbońskiego, podpisanego 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Unia Europejska uzyskała osobowość prawną i została formalnie organizacją międzynarodową, przejmując od tego czasu kompetencje i zadania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wraz z zacieśnianiem współpracy państw europejskich realizowane są wspólne inicjatywy w ramach różnych obszarów. Inicjatywy z kolei wiążą się z koniecznością, z jednej strony zapewnienia źródła finansowania, a z drugiej strony z dystrybucją środków na realizację wspólnych celów.

Zapewnienie źródeł finansowania polityk UE determinuje istnienie planu uwzględniającego wpływy i wydatki. W ramach funkcjonowania Unii można wyodrębnić dwa rodzaje planów. Pierwszy, to wieloletnie ramy finansowe, określane również perspektywą budżetową, które obejmują okresy od pięciu do siedmiu lat. Drugi, to jednoroczne budżety. Założeniem obydwu jest równoważenie wpływów i wydatków. W zakresie wpływów budżetowych Unii Europejskiej – jej zasobów własnych, składających się na roczny plan finansowy Unii można wyodrębnić dochody z ceł, odsetek wpływów z podatku VAT, wkłady krajowe oparte na Dochodzie Narodowym Brutto, a od 2021 roku także wkłady państw członkowskich oparte na odpadach opakowaniowych, niepoddawanych recyklingowi oraz w mniejszym zakresie także innych wpływów[1]. Dystrybucja środków pochodzących z budżetu UE odbywa się za pośrednictwem funduszy, instrumentów finansowych, programów ramowych oraz programów operacyjnych.

By zapewnić harmonijny rozwój wszystkich państw członkowskich, móc realizować wspólne polityki, finansować projekty, które wpływają na podniesienie jakości życia

[1] https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/revenue_pl, data dostępu: 01.05.2023 r.

obywateli, czy ochronę środowiska, szczególną ochroną muszą być objęte interesy finansowe Unii Europejskiej, zarówno na szczeblu unijnym, jak i w państwach członkowskich.

Na przestrzeni lat zaczęto zwracać uwagę na coraz wyraźniej rysujący się trend wzrostu przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym wspólnoty. W minionych perspektywach budżetowych największym zidentyfikowanym zagrożeniem uszczuplającym wpływy do budżetu unijnego była przestępczość związana z podatkiem VAT[2]. Co roku w Unii skala wyłudzeń tylko w zakresie tego podatku, odpowiada prawie wielkości jej jednorocznego budżetu[3]. Kolejnym zdiagnozowanym na przestrzeni lat zagrożeniem dla interesów finansowych Unii Europejskiej jest przemyt oraz związane z nim nielegalne wprowadzenie wyrobów akcyzowych, w szczególności wyrobów tytoniowych. To zjawisko pozostaje nadal aktualne, mimo podjętych strategii jego zwalczania[4]. Nieodłącznym elementem popełnianych nadużyć są też zjawiska korupcyjne, oraz coraz częściej występujący konflikt interesów.

Unia Europejska świadoma zagrożeń wpływających na zmniejszenie wpływów do jej budżetu, stale monitoruje ten obszar i za pomocą różnych mechanizmów zachęca, ale także obliguje państwa członkowskie do podejmowania działań w zakresie zwalczania nadużyć godzących w jej interes finansowy.

Polska od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r., do końca listopada 2021 r. uzyskała z Unii Europejskiej blisko 142 mld Euro netto. Wniesione w tym czasie przez nasz kraj składki członkowskie opiewają na kwotę 68,6 mld Euro. Nie ulega żadnej wątpliwości, że środki unijne pozyskiwane przez Polskę przyśpieszyły rozwój gospodarczy naszego kraju – według różnych szacunków o ¼. Nasz kraj w ramach pozyskanych funduszy uzyskał łącznie około 50% środków w relacji do PKB z 2004 roku, a otrzymane przez Polskę przysporzenia, wielokrotnie przewyższają kapitał otrzymany przez Europę Zachodnią w ramach planu Marshalla[5]. Reasumując, korzyści wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej są niebagatelne. W aktualnej perspektywie budżetowej na lata

[2] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_PL.pdf, data dostępu: 01.05.2023 r.

[3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_20_1579/IP_20_1579_PL.pdf data dostępu 01.05.2023 r.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0235&from=SK, data dostępu: 01.05.2023 r.

[5] S. Golinowska, *Nasza Europa: 15 lat Polski w UE. Korzyści i wyzwania, Główne wnioski, uzupełnienia i komentarze do Raportu CASE,* Warszawa 2019 *r.*, s. 9, 20.

2021-2027 fundusze przewidziane dla Polski opiewają na kwotę w wysokości 350 mld zł[6], a tymczasem wkłady Polski do unijnego budżetu stanowią blisko połowę tej wartości.

W związku ze znacznymi wydatkami z budżetu narodowego, które co roku przeznaczane są na składkę członkowską można przyjąć, że przestępczość godząca w interesy finansowe Unii Europejskiej jest pośrednio przestępczością godzącą w interesy budżetu narodowego i to niezależnie od istnienia regulacji prawnych zobowiązujących państwa członkowskie do podejmowania takich samych środków do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Ponadto po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej wprowadzono ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii. Zgodnie z punktami 8 i 9 zawartymi w preambule Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r.[7] państwa członkowskie zostały zobligowane do należytego zarządzenia finansami poprzez skuteczne ściganie przez służby dochodzeniowo-śledcze oraz organy prokuratorskie nadużyć finansowych, w tym także oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa. Państwa członkowskie mają także obowiązek do zapewnienia prawidłowego funkcjonowanie tych podmiotów, poprzez zapewnienie wystarczających zasobów ludzkich i finansowych oraz odpowiednich procedur, by w skuteczny, zgodny z prawem sposób, zwalczać nadużycia. Tak postawiony warunek stawia przed każdym państwem członkowskim wymóg zapewnienia dobrze funkcjonującego systemu ochrony interesów finansowych Unii, by mogło ono otrzymywać fundusze z jej budżetu.

Istotną rolę w systemie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej pełnią także działania o charakterze prewencyjnym, których zadaniem jest zapobieganie występowaniu takiego zjawiska oraz kształtowanie odpowiednich postaw społecznych. Ostatnim warunkiem ograniczenia przestępczości wymierzonej w interesy finansowe Unii Europejskiej jest jej zwalczanie za pośrednictwem uregulowań karnych.

Autor – funkcjonariusz policji od ponad dekady zajmuje się zawodowo zagadnieniem zwalczania przestępczości gospodarczej. Posiada doświadczenie związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych, a także wykonywaniem czynności o charakterze pozaprocesowym, również w zakresie zwalczania nadużyć finansowych popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Znając realia systemu organów ścigania

[6] https://www.gov.pl/web/premier/otwarcie-nowej-perspektywy-finansowej-ue-na-lata-2021-2027---dla-polski-prawie-350-mld-zl, data dostępu: 01.05.2023 r.
[7] Dz.U.UE.L.2020.433I.1.

oraz mając świadomość jak dużą rolę w rozwoju kraju mają środki przyznawane z unijnego budżetu a także a także jak istotne znaczenie w niezakłóconym uzyskiwaniu tych funduszy ma skuteczna ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej, zdecydował się podjąć próbę oceny skuteczności funkcjonowania systemu ochrony interesów finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem jego karnoprawnych aspektów.

By w komplementarny sposób przedstawić problem przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii, w pracy przedstawiony zostanie także system instytucjonalno – prawny, na który składa się działalność wielu organów, podmiotów i instytucji zaangażowanych w szeroko rozumiane przeciwdziałanie nadużyciom finansowym. Na przestrzeni lat walki z nadużyciami finansowymi w systemie znalazło się także wiele mechanizmów, które wspomagają ściganie karne oraz pozwalają na relatywnie wczesne wykrycie tego typu przestępstw.

Doświadczenia zawodowe autora wskazują, że w zwalczaniu przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej za pośrednictwem prawa karnego występują trudności. Ich przyczyn należy upatrywać w niedoskonałości konstrukcyjnej przepisów karnych typizujących zachowania przestępne sprawców naruszających interesy finansowy UE. Ponadto w związku z faktem, że nie wyodrębniono przepisów karnych dedykowanych wyłącznie ochronie budżetu unijnego, a zachowania sprawców penalizowane są w zapisach kodeksowych odnoszących się także do ochrony budżetu Polski przeanalizowana zostanie także potrzeba oddzielenia w ustawodawstwie karnym przepisów, które będą chroniły wyłącznie interesy finansowe Unii.

Autor ma świadomość, że prawo karne gospodarcze a w tym przepisy karne chroniące interesy finansowe Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą subsydiarności nie mogą pełnić funkcji regulacyjnej, a mają za zadanie jedynie wkraczać w momencie, gdy działanie regulacji przewidzianych w prawie cywilnym, prawie handlowym, czy prawie administracyjnym jest niewystarczające. Ponadto zgodnie z zasadą proporcjonalności przepis karny gospodarczy powinien być stworzony adekwatnie do celu ustawodawcy, tak, aby w jak najmniejszym stopniu ograniczał swobodę zawierania umów oraz swobody wykonywania działalności gospodarczej. W dysertacji zweryfikowane zostaną znamiona wybranych przepisów karnych w aspekcie użytecznym dla praktyków. Dzięki analizie dostępnych danych statystycznych dotyczących przestępstw godzących w interesy finansowy Unii Europejskiej, przedstawiony zostanie ogólny obraz tego zjawiska w Polsce.

Autor przedstawi postulaty *de lege ferenda,* tak by zgodnie z unijnymi wymaganiami uczynić ściganie sprawców przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej

możliwie skutecznym. Nie uprzedzając dalszych rozważań, warto zwrócić uwagę na nieostrość sformułowania „skuteczne", które w związku z tym powinno być interpretowane przez pryzmat całokształtu ustawodawstwa unijnego regulującego materię działań w tej dziedzinie, tak, by państwa członkowskie osiągały w tym zagadnieniu pożądane wyniki"[8]. Punktem wyjścia do tych rozważań jest art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[9], który obliguje państwa członkowskie do zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej poprzez środki, które będą oddziaływały odstraszająco i skutecznie. W podobnym tonie brzmią zapisy Dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii[10] , zgodnie z którymi sankcje karne za naruszenia w niej określone muszą być również skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. By uczynić zadość tym przepisom, należy wyeliminować wszystkie trudności w skutecznym ściganiu sprawców przestępstw, po to, by w ogóle zaistniała możliwość zastosowania sankcji. Żeby jednak tego dokonać, trzeba zidentyfikować problemy występujące w prowadzonych postępowaniach karnych, które utrudniają lub uniemożliwiają skuteczne prowadzenie postępowań w przedmiocie przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej. Będzie to przedmiotem badań prowadzonych na potrzeby niniejszej dysertacji.

Kolejną trudnością występującą w zwalczaniu przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej jest często występujące zbyt późne formalne zawiadomienie organów ścigania, implikujące szereg niekorzystnych skutków dla efektywnego prowadzenia postępowania przygotowawczego. Przykładem może być proces przeprowadzenia postępowania dowodowego, który jest bardziej skomplikowany z powodu utraty danych retencyjnych, służących do odtworzenia przepływu kapitału, towarów i dokumentów, stanowiących swoiste trzy podstawowe filary procesowej weryfikacji, czy transakcja np. nabycia środków trwałych lub usług, bądź też umowa sprzedaży w ramach konstrukcji oszustwa karuzelowego faktycznie zaistniała, czy była tylko fingowana.

Zdaniem autora jednym z największych zagrożeń związanych z ryzykiem wystąpienia nadużycia godzącego w interes finansowy Unii Europejskiej jest wystąpienie konfliktu interesów. W art. 61 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lipca 2018 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii[11] zawarta

[8]Internetowy słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/skuteczne.html, data dostępu 01.05.2023 r.
[9] Dz.U.2004.90.864/2.
[10] Dz.U.UE.L.2017.198.29.
[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r.

została definicja konfliktu interesów, zgodnie z którą następuje on, gdy zagrożone zostaje bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotów upoważnionych do działań finansowych lub zagrożone brakiem obiektywizmu i bezstronności zostaje działanie innych osób, które uczestniczą w wykonaniu budżetu, poprzez względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne, związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiekolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste. Zgodnie z prawem zapisy Rozporządzenia muszą być respektowane przez wszystkie państwa członkowskie a ich zakres obejmuje wszystkie instytucje, które na gruncie krajowym odpowiadają za prawidłowe wykonanie budżetu unijnego. Ponadto w myśl Rozporządzenia, przepisy dotyczące zarządzania konfliktem interesów dotyczą wszystkich trybów zarządzania: bezpośredniego, pośredniego i dzielonego. Obowiązkiem państw członkowskich jest diagnozowanie, wykrywanie, eliminowanie i zapobieganie zjawisku konfliktu interesów, mogącego stanowić symptom zachowań noszących znamiona korupcji. Kryminalizacja zjawiska konfliktu interesów, zachodzącego podczas dystrybuowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, uczyniłaby zadość zadaniom stawianym przed państwami członkowskimi poprzez uszczelnienie systemu wydatkowania funduszy Unii Europejskiej, ograniczenie możliwości popełnienia przestępstw (także o charakterze korupcyjnym), wzmocnienie przejrzystości, bezstronności i obiektywizmu przy dystrybucji środków pochodzących z budżetu Unii, ponadto wpłynęłaby na odbiór społeczny zjawiska, poprzez upowszechnienie wiedzy na temat jego kryminalizacji.

W niniejszej pracy autor postara się udzielić także odpowiedzi na pytanie, czy istnieją potrzeby wprowadzenia zmiany w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks Karny, poprzez modyfikację znamion przestępstw określonych w art. 286 § 1 k.k. i art. 297 § 1 k.k., dopuszczającą możliwość popełnienia tych przestępstw z zamiarem wynikowym.

Głównym **celem pracy** będzie identyfikacja aktualnych problemów związanych ze skutecznym zwalczaniem nadużyć finansowych godzących w interes finansowy Unii Europejskiej za pośrednictwem prawa karnego.

Zostanie on osiągnięty poprzez realizację celów szczegółowych, takich jak:

1. Przedstawienie istotnych aktów prawnych zawierających uregulowania w zakresie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

---

w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. UE nr L 319.

2. Przybliżenie instytucji odpowiedzialnych za ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej.
3. Wskazanie roli przestępczości zorganizowanej w przestępczości naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej.
4. Ustalenie skali przestępczości godzącej w interes finansowy Unii Europejskiej.
5. Ocena wielkości tzw. ciemnej liczby w przestępczości na szkodę Unii Europejskiej.
6. Określenie przestępstw mieszczących się w desygnacie czynów godzących w interes finansowy Unii Europejskiej.
7. Wyjaśnienie podstawowych znamion przepisów karnych uznawanych za godzące w interes finansowy Unii Europejskiej.
8. Identyfikacja problemów interpretacyjnych w obszarze znamion przestępstw na szkodę budżetu Unii.
9. Wskazanie propozycji zmian przepisów karnych, które mogą zwiększyć skuteczność ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

Główny **problem badawczy** został sformułowany w postaci pytania: Jaki wpływ mają normy prawa karnego materialnego na skuteczność pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej?

Pytania dotyczące problemów szczegółowych określone zostały w następujący sposób:

1. Czy przepisy regulujące funkcjonowanie europejskiego systemu ochrony interesów finansowych na szkodę Unii Europejskiej wymagają zmiany?
2. Czy funkcjonowanie instytucji dystrybuujących środki unijne wpływa na skuteczność pociągnięcia sprawców przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej?
3. Czy tzw. „ciemna liczba przestępstw" stanowi istotną przeszkodę w określeniu tendencji zjawiska przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej?
4. Czy brak jednolitego sytemu zbierania i gromadzenia danych statystycznych przez instytucje i organy zajmujące się zwalczaniem przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wpływa na skuteczność polityki karnej?
5. Jakie przestępstwa popełniane na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej są najczęściej przedmiotem prowadzenia postępowań przygotowawczych?

6. Jakie problemy występują najczęściej w prowadzeniu procesu dowodowego w postępowaniach przygotowawczych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej?
7. Co może mieć wpływ na usprawnienie procesu dowodowego w postępowaniach karnych, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę Unii Europejskiej?
8. Czy możliwe jest stworzenie precyzyjnych przepisów karnych, które pozwoliłyby skuteczniej ścigać sprawców przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej?

Główną **hipotezą** jest założenie, że obowiązujące w Polsce przepisy karne mogą stanowić przeszkodę w skutecznym ściganiu karnym sprawców przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej, a co za tym idzie, powinny zostać zmodyfikowane lub zastąpione.

By odpowiedzieć na problem badawczy, sformułowano następujące **hipotezy szczegółowe**:

1. Najczęściej popełnianymi przestępstwami na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej są oszustwa zwykłe – art. 286 k.k. oraz oszustwa gospodarcze – art. 297 k.k.
2. Duży odsetek postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawie nadużycia na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej kończy się wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania z powodu braku znamion/cech przestępstwa.
3. Wybrane przepisy karne wykorzystywane do ścigania przestępstw godzących w unijny interes finansowy są nieskuteczne i wymagają zmian.
4. Zasadnym jest kryminalizacja określonych form konfliktu interesów, który stanowi podstawowy symptom przestępstw o charakterze korupcyjnym.

By osiągnąć założony cel, w pracy wykorzystane zostały metody: dogmatyczno – prawna, statystyczna, analizy dokumentów oraz sondażu diagnostycznego w postaci kwestionariusza ankietowego.

Metoda analizy dokumentów posłużyła do dokonania przeglądu danych zawartych w opracowaniach, raportach, sprawozdaniach i innych dokumentach przygotowanych przez instytucje zaangażowane w zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Dzięki zastosowaniu tej metody możliwe jest przedstawienie działania systemu ochrony interesów finansowych z różnych perspektyw. Analiza

dokumentów wsparta została – w ograniczonym zakresie – o warstwę historycznoprawną oraz prawnoporównawczą, by poszerzyć horyzont tematyki podjętej pracy.

Metoda dogmatyczno – prawna pozwala dokonać prezentacji problematyki przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej przez pryzmat analizy orzecznictwa sądów, poglądów przedstawicieli doktryny prawniczej oraz literatury. Dzięki zastosowaniu tej metody możliwe będzie zrealizowanie celu pracy oraz podjęcie próby odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze oraz sformułowanie wniosków *de lege ferenda*.

Metoda statystyczna pozwoli na ustalenie i przedstawienie obrazu przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej w Polsce. Dzięki analizie danych statystycznych będzie możliwe określenie rozmiaru zjawiska w ujęciu organów ścigania, zdiagnozowanie problemów występujących w procesie zwalczania tego typu przestępczości oraz przedstawienie wniosków co do kierunku, w którym rozwijać powinien się skuteczny system zwalczania nadużyć finansowych na szkodę UE.

Metoda sondażu diagnostycznego w postaci ankiety zaprezentuje poglądy praktyków – przedstawicieli organów ścigania na skuteczność stosowania przepisów karnych w zwalczaniu przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej w polskich uwarunkowaniach prawnych oraz pozwoli zdiagnozować trudności w prowadzonym procesie wykrywczym i przyczyny ich występowania. Autor, niejako przy okazji wykonywania obowiązków służbowych diagnozował problemy, które utrudniają pociągnięcie sprawców przestępstw na szkodę Unii Europejskiej do odpowiedzialności. Przeprowadzone badanie ankietowe pozwoli zweryfikować i zobiektywizować gromadzone w ramach doświadczeń własnych spostrzeżenia.

Rozprawa składa się z wprowadzenia, siedmiu rozdziałów oraz zakończenia.

W pierwszym rozdziale zawarto wprowadzenie do problematyki przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej w perspektywie historycznej kształtowania się systemu instytucjonalno – prawnego ukierunkowanego na ochronę wspólnego dla mieszkańców Unii dobra a także wyjaśniono podstawowe zagadnienia terminologiczne.

W rozdziale drugim scharakteryzowano wybrane regulacje ochronne towarzyszące dystrybucji środków unijnych, zarówno w perspektywie Unii Europejskiej, jak i w uwarunkowaniach polskich. Zaprezentowano w niezbędnym zakresie obraz funkcjonowania instytucji, organów i agencji unijnych zaangażowanych w proces dystrybucji oraz ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Przedstawiono także podstawowe aspekty

tworzące podwaliny unijnego systemu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii, oraz wybrane mechanizmy wykrywacze i prewencyjne. Zobrazowano ponadto sposób dystrybucji środków unijnych na gruncie krajowym od szczebla centralnego, poprzez regionalny, lokalny aż do beneficjenta rzeczywistego. Zaakcentowano etapy udzielania dofinansowania najbardziej narażone na wystąpienie przestępstw oraz uregulowania prawne odnoszące się do materii przeciwdziałania takim praktykom.

Rozdział trzeci rozpoczyna się od zaprezentowania zasad odpowiedzialności karnej występujących w polskim ustawodawstwie karnym, które tworzą niezbędny kontekst do przedstawienia odpowiedzialności karnej za przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Następnie przeanalizowano przepisy dyrektywy PIF oraz ich transpozycję do polskiego ustawodawstwa karnego. W ten sposób powstał przegląd przestępstw mieszczących się w desygnacie przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. W dalszej części rozdział ten zawiera obszerną charakterystykę ustawowych znamion przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej sporządzoną w oparciu o przegląd doktryny oraz orzecznictwa. Przy ich omawianiu zwrócono uwagę na praktyczne problemy występujące w toku subsumpcji zachowań godzących w interes finansowy Unii Europejskiej, z którymi autor bezpośrednio zetknął się w swojej pracy zawodowej. Szczegółowej analizie zostały poddane przestępstwa, które uznawane są za wiodące w naruszaniu unijnych interesów finansowych.

W rozdziale czwartym autor próbuje określić miejsce przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinach kryminologii. Ponadto przedstawia kryminologiczny obraz przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej oparty na jej etiologii i fenomenologii. W rozdziale tym scharakteryzowano przestępczość na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej w odniesieniu do wybranych teorii kryminologicznych. Dopełnieniem kryminologicznego obrazu tego rodzaju przestępczości w Polsce jest przedstawienie danych statystycznych dotyczących tego zjawiska i wniosków wynikających z ich dogłębnej analizy.

W rozdziale piątym ukazano relację między przestępczością na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej a przestępczością zorganizowaną, skupiając się przy tym na oszustwach karuzelowych oraz praniu korzyści pochodzących z przestępstw. Przedstawiono mechanizmy działania sprawców tych przestępstw oraz taktyczno – techniczne aspekty ich zwalczania. Omówiono także możliwe problemy związane z wykorzystaniem dostępnych organom ścigania narzędzi do walki z tym procederem.

Rozdział szósty stanowi prezentację poglądów praktyków – doświadczonych funkcjonariuszy Policji reprezentujących jednostki organizacyjne z całej Polski, którzy odpowiadają za pełnienie nadzoru nad służbą wszystkich policjantów pionu kryminalnego zajmujących się zwalczaniem przestępczości gospodarczej na szkodę Unii Europejskiej. Przeprowadzone badania ankietowe systematyzują aktualne problemy występujące w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

Rozdział siódmy stanowi podsumowanie pracy. Zawarto w niej ocenę instytucjonalno – prawną systemu zwalczania przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, zarówno na poziomie horyzontalnym, jak i wertykalnym z pespektywy uwarunkowań polskich oraz unijnych. Pozwoliło to na sformułowanie wniosków, które mogą wpłynąć na poprawę systemu zwalczania przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej, a przez to na skuteczność ochrony interesów wspólnoty.

Zwieńczeniem rozprawy jest syntetyczne zaprezentowanie osiągniętych celów pracy i stawianych hipotez, zawarto w nim także podsumowanie odpowiedzi na pytania określone w problemie badawczym.

Praca adresowana jest przede wszystkim do praktyków tj. przedstawicieli instytucji państwowych, samorządowych i innych jednostek odpowiadających za dystrybucję środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz funkcjonariuszy służb odpowiadających za zwalczanie przestępczości ale także do teoretyków poszukujących wiedzy na temat zjawiska przestępczości godzącej w interes finansowy Unii Europejskiej. Przygotowana dysertacja w pewnym stopniu wypełnia lukę badawczą w przedmiocie przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej stanowiącej przejaw przestępczości gospodarczej. Właściwie każdy rozdział opracowania mógłby odrębnie stanowić przedmiot dysertacji dlatego zastosowano liczne ograniczenia, aby jej główny sens nie został rozmyty w natłoku informacji mających marginalne znaczenie w praktyce zwalczania tego rodzaju zjawiska za pośrednictwem prawa karnego. W dysertacji celowo pomięto aspekt przestępczości w obszarze przemytu, ceł i wyrobów akcyzowych[12] ze względu na liczne dostępne badania tej

[12] Szerzej o tym min.: W. Pływaczewski, M. Duda (red.), *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi. Taktyczno-techniczne aspekty przeciwdziałania zjawisku*, Szczytno 2014 r., J. Narodowska, M. Duda, *Problematyka nieprzemysłowej produkcji napojów alkoholowych. Analiza prawna i kryminologiczna*, [w:] W. Pływaczewski, A. Lewkowicz (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczytno 2015 r., s. 65 -77,
J. Narodowska, M Duda , *Nielegalny rynek paliw w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Olsztyn 2012 r., s. 322-338.

dziedziny oraz swoistą odmienność jej specyfiki w porównaniu do klasycznych wyłudzeń środków unijnych.

Rozdział I

Wprowadzenie do problematyki przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym UE

Unia Europejska zrzesza 27 państw, w których na powierzchni 4 milionów kilometrów kwadratowych mieszka blisko 447 milionów obywateli. Już przedstawienie tych podstawowych danych sytuuje Unię jako trzecią największą populację świata. Posiada jednolity rynek, a wartość PKB w 2021 roku wyniosła 14,5 bln euro, co czyni z niej trzecią, po Stanach Zjednoczonych i Chinach, gospodarkę na świecie. To w Unii odbywa się blisko 14 % światowego handlu, a jego udział odpowiada kwocie 4300 mld euro. Handel wewnątrzunijny wyceniono w 2021 roku na 6 786 mld euro. Jasnym jest, że by utrzymać taki stan oraz rozwijać perspektywy na przyszłość, obowiązkiem Unii Europejskiej jest chronić interesy finansowe wszystkich swoich obywateli. Jej działalność w tym zakresie opiera się na właściwym wydatkowaniu unijnego budżetu oraz na zwalczaniu nadużyć godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. Wraz ze wzrostem przekazywanych państwom członkowskim środków z budżetu Unii, pojawiły się w naturalny sposób także działania przestępców.

Struktura ochrony interesów finansowych wspólnoty zmieniała się, dostosowując środki zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania zachowań godzących w dobro unijnego budżetu oraz interesów do zachowań przestępców –i odwrotnie– przestępcy modyfikowali działania, wykorzystując nieścisłości i luki w systemie. Walka z przestępczością nie skończy się, ważne jednak, by to instytucje odpowiedzialne za ochronę dóbr prawnych, zawsze były krok przed przestępcami.

W poniższym rozdziale omówiono perspektywę historyczną procesu integracji europejskiej a także kształtowania się budżetu i ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Aby syntetycznie ukazać historyczny obraz tych dwóch dziedzin oraz zachować przejrzystość przedstawiono je oddzielnie.

1. Retrospektywne ujęcie zjawiska

Koncepcja integracji europejskiej, w ramach której funkcjonuje w obecnym kształcie Unia Europejska (dalej określana jako UE) sięga 1952 r., kiedy to w życie wszedł (na okres pięćdziesięciu lat) traktat paryski sygnowany 18 kwietnia 1951 roku ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Celem zawarcia tego porozumienia było wyprodukowanie wzajemnie uzgodnionej ilości węgla i stali, by ochronić rynek tych surowców przed wojną gospodarczą. Porozumienie zawarte zostało pomiędzy Republiką Federalną Niemiec, Francją, Belgią, Holandią, Luxemburgiem i Włochami. Podwaliny do tego traktatu stworzył komisarz planowania pochodzący z Francji – Jean Monnet, a rozpowszechnił go francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman, który wyraził pogląd, że tego rodzaju unia, zrzeszająca kraje europejskie jest podstawą do zachowania pokoju. Pogląd ten zwany jest obecnie deklaracją Schumana. W ramach EWWiS planowano poszerzenie integracji o sferę polityczną i wojskową. Nie zdołano jednak tego zrealizować. Dziedziny, w których udało się rozszerzyć wzajemne powiązania w ramach wspólnoty to energetyka, transport, surowce i rolnictwo[13].

Na skutek podjętych w kierunku integracji kroków, od 1 stycznia 1958 r., weszły w życie traktaty rzymskie podpisane 25 marca 1957 r., których stroną były te same kraje, co w przypadku traktatu paryskiego. W ten sposób powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)[14].

Wymienione trzy wspólnoty od roku 1958 dysponowały wspólnymi organami w postaci Zgromadzenia Parlamentarnego i Trybunału Sprawiedliwości. Kolejnym etapem zacieśniania współpracy było wejście w życie 1 lipca 1967 roku traktatu określanego mianem fuzyjnego. Został on sygnowany 8 kwietnia 1965 r. i formalnie obowiązywał do 1999 r. Dokument przewidywał połączenie organów władzy wykonawczej Wspólnot oraz powstanie Komisji Wspólnot Europejskich oraz Rady Ministrów. Unia celna Unii Europejskiej zapoczątkowana została w 1968 roku – dziesięć lat po powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej pomiędzy uczestnikami porozumienia. Przewidywała uchylenie obowiązywania ceł oraz kontyngentów ilościowych w obrocie handlowym pomiędzy krajami Wspólnoty oraz wprowadzenie taryfy celnej na dobra pochodzące z państw spoza unii[15].

[13] https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.1.1.pdf, data dostępu: 01.05.2023 r.
[14]https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome, data dostępu: 01.05.2023 r.
[15]http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty, data dostępu: 01.05.2023 r.

Na przełomie lat 1969/1970 w ramach funkcjonowania Wspólnot podjęto inicjatywę wprowadzenia instytucji Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP, ang. *European Political Cooperation*, EPC), która zakładała kooperację członków Wspólnoty w zakresie prowadzenia jednolitej polityki międzynarodowej. Idea ta pozostała w sferze nieformalnej, aż do 1986 roku, kiedy to zyskała oparcie formalnoprawne w przyjętym Jednolitym Akcie Europejskim[16].

W późniejszym czasie, niezależnie od Unii, państwa europejskie 14 czerwca 1985 roku zawarły w Schengen umowę, która skutkowała stopniowym znoszeniem kontroli na granicach sygnatariuszy porozumienia. Uczestnikami układu są wybrane państwa Unii oraz kraje nie będące członkami UE[17].

W 1986 roku przyjęty został przywołany wcześniej Jednolity Akt Europejski (JAE, ang. *Single European Act*, SEA), który formalnie wszedł w życie 1 lipca 1987 roku. Było to pierwsze porozumienie, które w sposób istotny zmieniało postanowienia traktu rzymskiego. Treść aktu była przedmiotem obrad podczas trzech konferencji, które odbywały się w Mediolanie, Luksemburgu i Brukseli. JAE wdrażał instytucję wspólnego rynku europejskiego oraz rozwinął współdziałanie na płaszczyźnie politycznej, a także jako pierwszy oficjalny dokument zawierał podstawę prawną do wdrożenia integracji politycznej, ale w formie odrębnej organizacyjnie od wypracowanego dotychczas dorobku integracyjnego Wspólnot Europejskich, choć z ukierunkowaniem na wdrożenie w przyszłości jedności w ramach Unii. Dokument przewidywał również wdrożenie współdziałania członków Wspólnot w zakresie w polityki gospodarczej, walutowej i społecznej, rozwoju badań naukowych, postępu technologicznego i ochrony przyrody. Jednolity akt europejski powołał ponadto nowe ciało w postaci Rady Europejskiej, w skład którego wchodzili przedstawiciele najwyższej władzy państw członkowskich. Na mocy tego porozumienia utworzony został również trybunał funkcjonujący pod nazwą Sądu I Instancji, który aktualnie nosi nazwę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W zakresie jednolitego rynku wewnętrznego zainicjowano procedurę jego ostatecznego wdrożenia do 31 grudnia 1992 roku. Założeniem rynku wewnętrznego było wyeliminowanie istniejących barier, liberalizacji wymiany towarów, osób, usług i kapitału. Zlikwidowanie ograniczeń możliwe było poprzez zapewnienie czterech swobód, czyli:

[16] W. M. Góralski, *Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej* [w:] W. M. Góralski, Unia Europejska. Tom II. Gospodarka - Polityka - Współpraca, Warszawa, 2007, s. 103

[17] https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html, data dostępu: 01.05.2023 r.

- Swobodnego przepływu osób – która uprawnia obywatela danego państwa członkowskiego do zamieszkania lub pracy w innym kraju Unii. Swoboda doznaje pewnych ograniczeń w zakresie niektórych grup zawodowych, w szczególności wykonujących pracę na rzecz organów publicznych, porządkowych, dyplomacji, organów ścigania w postaci policji i wymiaru sprawiedliwości w postaci sądów, a także administracji skarbowej. Do osób, które uprawnione są do korzystania ze swobody zalicza się obywateli Unii wraz z małżonkami lub partnerami, zstępnych do 21 r. życia, zależnych (np. w wyniku podeszłego wieku), krewnych obywatela lub jego małżonka lub partnera.
- Swobody przepływu kapitału materializującej się poprzez zakaz stosowania ograniczeń obiegu kapitału w ramach państw Unii oraz z państwami trzecimi. Jako przepływ kapitału należy rozumieć płatności oraz międzynarodowe przepływy środków pieniężnych, a także pozostałe operacje, które skutkują przepływem aktywów, pasywów bądź własności. Ideą swobody przepływu kapitału jest możliwość nieograniczonego inwestowania w dowolnym kraju członkowskim i czerpania profitów z inwestycji. W ramach swobody powinny być możliwe inwestycje bezpośrednie, obrót nieruchomościami w każdym państwie członkowskim, obrót papierami wartościowymi, zaciąganie zobowiązań, udzielanie kredytów, poręczeń i gwarancji oraz przepływy kapitału o charakterze osobistym.
- Swobody świadczenia usług, która umożliwia realizację usług w krajach, gdzie usługodawca nie ma własnej siedziby, filii lub przedstawicielstwa. Przez samodzielną usługę należy rozumieć działalność zarobkową, której wykonywanie wymaga chociaż czasowego pobytu świadczeniodawcy poza krajem, gdzie ma zlokalizowaną siedzibę, filię lub przedstawicielstwo. Swoboda obejmuje działalność w ramach wolnych zawodów, banków, towarzystw ubezpieczeniowych, maklerów, pośredników, rzemieślników oraz artystów. W ramach tej swobody nie występują ograniczenia, zarówno w jej świadczeniu, jak i odbiorze. Swoboda doprecyzowana jest regulacjami w postaci odrębnych dyrektyw.
- Swobody przepływu towarów, która znosi ograniczenia w obrocie towarami wewnątrz wspólnoty. Towarami określa się produkty o określonej wartości wyrażonej w pieniądzu, mogące stanowić przedmiot legalnego obrotu. W ramach

tej swobody przewidziany został zakaz stosowania ceł i opłat podobnych, zakaz dyskryminacji towarów z innych państw Unii, poprzez obciążanie ich wyższymi podatkami pośrednimi niż produkty krajowe, zakaz uprzywilejowywania produktów poprzez wprowadzanie podatków bezpośrednich, zakaz ograniczania ilościowego lub innych o podobnym skutku, obowiązek wzajemnego uznawania standardów polegający na tym, że towary dopuszczone w jednym kraju członkowskim, powinny zasadniczo być dopuszczone także w pozostałych krajach Unii oraz zasada wymogów impresywnych polegająca na tym, że można ograniczyć ilościowo obrót towarami ważnych powodów np. z powodu ochrony zdrowia lub innych praw konsumenta, rzetelności obrotu lub kontroli podatkowej.

Zdefiniowane zostały trzy podstawowe bariery rynku wewnętrznego w postaci: barier fizycznych, technicznych oraz fiskalnych. Przewidziano sposoby wyeliminowania barier oraz opracowano terminarz niezbędnych do przeprowadzenia w tym celu czynności. W praktyce największym problemem we wprowadzeniu rynku wewnętrznego okazała się legislacja, ujednolicenie prawa korporacyjnego, przepływ technologii oraz usprawnienie wykonywania usług i harmonizacja rozwiązań fiskalnych. W celu rozwiązania występujących problemów, opracowano koncepcję upraszczania prawodawstwa wspólnotowego obowiązującego i przyszłego, poprzez jego weryfikację i zmiany. W przeprowadzonych analizach stwierdza się, że idea rynku wewnętrznego przyniosła pozytywne zmiany gospodarcze dla państw członkowskich w wielu aspektach. Przyczyniła się między innymi do zmniejszenia poziomu inflacji, zwiększenia konkurencyjności, wzrostu dynamiki inwestycji zagranicznych oraz wewnętrznej wymiany handlowej, a także nastąpiły przeobrażenia własnościowe branży przedsiębiorstw, optymalizujące koszty ich funkcjonowania[18].

Kolejnym etapem ujednolicania polityk członków Wspólnot było zawarcie 7 lutego 1992 r. Traktatu o Unii Europejskiej (w skrócie TUE) w Maastricht. Na mocy tego dokumentu Europejska Wspólnota Gospodarcza przekształcona została we Wspólnotę Europejską. Wejście w życie traktatu z Maastricht 1 listopada 1993 r. było przejawem woli państw członkowskich, aby wzajemna współpraca sygnatariuszy porozumienia została rozszerzona o inne sfery niż gospodarka i jest uznawane umownie za datę powstania Unii Europejskiej, działającej jako związek państw[19]. Porozumienie przewidywało wprowadzenie formalnie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz kontynuowanie procesu zwiększania spójności

[18] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT, https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/the-single-european-act.html, data dostępu: 01.05.2023 r.
[19] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026, data dostępu: 01.05.2023 r.

społecznej i gospodarczej. W ramach unii walutowej przewidywano wdrożenie od 1 stycznia 1999 r. ponadnarodowej obowiązującej w państwach członkowskich waluty euro. Określono też warunki uczestnictwa w unii walutowej i gospodarczej formalnie nazywane kryteriami konwergencji. TUE zakładał także potwierdzenie tożsamości Unii Europejskiej na szczeblu międzynarodowym, ustanawiając przy tym obywatelstwo Unii Europejskiej. W aspekcie pozaekonomicznym, TUE przewidywał kierowanie zgodną polityką zagraniczną i polityką bezpieczeństwa, która docelowo prowadzić będzie do wspólnej obrony. Zaplanowano również współpracę w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Istotną kwestię stanowił także aspekt praw człowieka i swobód obywatelskich oraz zapewnienie bezpieczeństwa interesów obywateli państw narodowych[20]. Wymienione dziedziny integracji usystematyzowane zostały w ramach Traktatu w trzech filarach. Pierwszy uwzględniał unię gospodarczą. Drugi filar dotyczył polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa. Trzeci filar odnosił się do współpracy policji i organów sądownictwa w sprawach karnych. Koncepcja integracji opartej na trzech filarach została zarzucona w traktacie lizbońskim.

Dnia 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej odbywającego się w Nicei, została uchwalona i podpisana Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, a moc wiążącą temu dokumentowi po wprowadzeniu pewnych zmian, nadał traktat lizboński. Założeniem karty było zebranie norm i stworzenie z nich uporządkowanego systemu stanowiącego drogowskaz dla przyszłych aktów prawnych Unii Europejskiej[21]. W Polsce, podobnie jak w Wielkiej Brytanii i Czechach, karta przyjęta została z ograniczeniami, utrwalonymi w formie protokołu dodatkowego. Uregulowania zawarte w karcie dotyczą godności człowieka, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i wymiaru sprawiedliwości[22].

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zmieniony został Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w skrócie TFUE) zawartym 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. TFUE wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jako źródło prawa, traktat obowiązuje w Polsce od chwili jego ogłoszenia w dzienniku ustaw tj. od 2 grudnia 2009 r[23]. Unia Europejska przyjmując TFUE zrezygnowała formalnie z procedowania nad Konstytucją dla Europy (TKE). TKE to porozumienie zawarte w Rzymie przez kraje Unii 29 października 2004 r., które zakładało formalne uchylenie dotychczasowych aktów regulujących ustrój Unii. Akt ten przewidywał

[20] https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf, data dostępu 01.05.2023 r.

[21] A. Szejna, A. Kosicki, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy*. Warszawa 2008 r., s. 5.

[22] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF, data dostępu 01.05.2023 r.

[23] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569).

nadanie Unii osobowości prawnej oraz rozróżnienie kompetencji na unijne, państw członkowskich oraz dzielone. Konstytucja nie obowiązuje, z uwagi na nieratyfikowanie tego dokumentu przez sygnatariuszy. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ramach swojej struktury uwzględnia przy zastosowaniu pewnych korekt postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz w ograniczonym zakresie – po wyeliminowaniu spornych postanowień – przepisy traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Na mocy Traktatu lizbońskiego Unia Europejska uzyskała osobowość prawną i została formalnie organizacją międzynarodową, przejmując od tego czasu kompetencje i zadania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. TFUE wyodrębnił trzy obszary prowadzenia polityk. Pierwszy zarezerwowany wyłącznie dla Unii obejmujący unię celną, reguły wzajemnej konkurencji, politykę monetarna w strefie euro, przeciwdziałanie wyniszczaniu morskich zasobów biologicznych, wzajemną politykę handlową oraz międzynarodowe traktaty zawierane przez Unię. Drugi to obszar, gdzie prawo Unii jest nadrzędne nad prawem państw narodowych. Trzeci obejmuje dziedziny, w których Unia zrezygnowała ze swoich uregulowań, oraz gdzie państwa członkowskie mają wyłączność w zakresie imperium. Dodatkowo traktat w załącznikach przewiduje liczne wyłączenia i uszczegółowienia obszaru polityk współdzielonych, a wśród nich Karty praw podstawowych. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odróżnieniu od traktatu z Maastricht, który o to postulował, przecina dążenie do idei podmiotowości Unii Europejskiej jako odrębnego państwa. Rezygnuje z określenia „konstytucja". Bez zmian pozostawia także określenia aktów prawnych rozporządzeń i dyrektyw w związku z pomysłem, aby określenia te zastąpić ustawami i ustawami ramowymi, przywołującymi na myśl wewnętrzny ład prawny wyodrębnionego bytu państwowego. Dokument przewiduje utworzenie stanowiska kierowania unijną dyplomacją w relacjach z państwami trzecimi, a także polityką zagraniczną i bezpieczeństwa w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, określanego mianem wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W zamian za likwidację przewodnictwa rotacyjnego, utworzone zostało również nowe stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej, którego kadencja wynosi 2,5 roku. Większe prerogatywy zyskał Parlament Europejski w zakresie tworzenia nowego prawa, większego wpływu na kwestie związane z budżetem i umowami międzynarodowymi. Wprowadzono także mechanizm pomocniczości. Opiera się on na możliwości podjęcia działań ze strony Unii tylko w przypadku, gdy takie działanie może być efektywniejsze niż

gdyby podjęte zostało indywidualnie przez kraje członkowskie[24]. Traktat lizboński, znacząco zreformował sądownictwo. Funkcjonujące przed jego wejściem w życie oddzielnie Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Sąd Pierwszej Instancji i Sąd do spraw Służby Publicznej zostały połączone i funkcją w ramach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z trzema organami[25]. Trakt o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie przewidział istotnych zmian w zakresie polityki gospodarczej i walutowej. Jest ponadto pierwszym europejskim aktem prawnym, przewidującym procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej. Możliwość pogłębienia współpracy w ramach kompetencji dzielonych przewidziana została w mechanizmie wzmocnionej współpracy. Polega on na możliwości podjęcia przez nie mniej niż dziewięć państw członkowskich Unii inicjatywy poszerzania procesu integracji pomiędzy nimi w ramach realizacji wspólnych celów Unii, a także ochrony jej interesów. Zakazane jest, by ta współpraca była sprzeczna z obowiązującymi przepisami, oraz by sprzeciwiała się mechanizmom rynku wewnętrznego i spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może również dyskryminować innego państwa członkowskiego na płaszczyźnie handlowej i w ramach konkurencji[26].

Traktat Paryski z 1951 oraz Traktaty Rzymskie z 1957 r. powołując Wspólnoty EEWWiS, EWG oraz EWEA, przewidziały dla każdej z nich oddzielne budżety, dzięki którym mogły realizować miały swoje wydatki. W latach 80-tych ubiegłego wieku, na kanwie konfliktu wyrażającego się w coraz większych, faktycznych potrzebach budżetowych instytucji unijnych, nie korelujących z dostępnymi zasobami, podjęto próby zbalansowania tej sytuacji, poprzez bardziej rygorystyczną dyscyplinę budżetową oraz bardziej efektywne planowanie. Rozpoczęto zawieranie porozumień międzyinstytucjonalnych. Pierwsze z nich, zwane pakietem Delorsa na lata 1988-1992, zostało zawarte, by wykonać zamierzenia budżetowe Jednolitego Aktu Europejskiego. Drugie takie porozumienie dotyczyło lat 1993-1999, kolejne, znane pod nazwą Agenda 2000, zawierało perspektywę lat 2000-2006, w której planowano zapewnić finansowe możliwości rozszerzania Unii, czwarte to perspektywa lat 2007-2013, piąte porozumienie międzyinstytucjonalne zawarto już na nowych postanowieniach traktatu z Lizbony na lata 2014-2020, a obecnie funkcjonująca perspektywa – przyjęta została w maju 2018 roku i obejmując lata 2021-2027,

[24]https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legissum:ai0017, data dostępu: 01.05.2023 r.
[25]https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/court-justice-european-union-cjeu_pl, data dostępu: 01.05.2023 r.
[26]https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/enhanced-cooperation.html,
data dostępu: 01.05.2023 r.

dotyczy zwiększenia funduszy kierowanych na poprawę bezpieczeństwa, migracji, zarządzanie granicami, bezpieczeństwo, obronę oraz rozwój i badania naukowe.

Początkowo przepisy nie zawierały żadnych postanowień odnoszących się bezpośrednio do ochrony finansowej tych budżetów[27]. W związku z rozwojem polityk realizowanych przez Wspólnoty, który wiązał się z ponoszeniem coraz większych kwot na ich realizację, a także z coraz bardziej zacieśniającą się integrację gospodarczą, zaczęto przykładać większą wagę do ochrony interesów finansowych przed nadużyciami. Zauważono bowiem licznie występujące nadużycia, bazujące na wykorzystywaniu nieścisłości oraz luk istniejących w prawie wspólnotowym, które stanowiły asumpt do wykorzystywania ich w procesie wyłudzeń dopłat oraz unikania wywiązywania się z obowiązków związanych z cłami. Marek Tomczyk wskazuje, że jednym z powodów takiego stanu rzeczy, który często wykorzystywano, były ułomności w tłumaczeniu aktów prawnych na inne języki oraz zaniechania legislacyjne[28].

Z czasem wykorzystywanie obowiązujących uregulowań prawnych przybrało na sile na tyle, że w Europie zaczęły funkcjonować firmy oferujące analizowanie możliwości wykorzystywania nieścisłości i braków w przepisach, w celu „legalnego" wyłudzania środków finansowych z funduszy EWG[29]. W kolejnych latach funkcjonowania Wspólnoty, toczyły się liczne dyskusje na temat kształtu ochrony interesów finansowych, podejmowano próby zawiązania inicjatyw, powstawały przedsięwzięcia o charakterze organizacyjno-prawnym, których celem było działanie doraźne[30]. Etap ten można określić jako proces zmierzający do harmonizacji prawa karnego w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym na szkodę wspólnych interesów członków wspólnoty europejskiej. W tym czasie część z podejmowanych na gruncie europejskim aktów przenikała do krajowych systemów prawnych, które poprzez dostosowywanie rozwiązań, wyrażały je także w środkach o charakterze oddziaływania penalnego. Europejskie prawo poprzez przystosowywanie się do decyzji, zapisów zawartych w aktach prawodawczych, decyzji ramowych czy orzecznictwa trybunałów miało coraz szerszy wpływ na kształtowanie uregulowań w państwach członkowskich[31]. Maria Rogacka – Rzewnicka wskazuje, że przyjmowanie wspólnych

[27] J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie spójności*, Warszawa 2010 s. 57.
[28] Jako przykład Autor podaje używanie wyrazów wieloznacznych, które w tłumaczeniu na inny język urzędowy mogły przybierać inne znaczenia niż określono to pierwotnie w akcie prawnym (francuski wyraz *gruau*, który oznacza kaszę jęczmienną i jednocześnie dwa rodzaje mąki). M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska, geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018, s.58.
[29] *Ibidem*, s.58.
[30] Szerzej M. Łacny, *Ochrona (...) op.cit.*, s. 58 i n.
[31] M. Rogacka – Rzewnicka, *Przemiany procesu karnego po utworzeniu urzędu Prokuratury Europejskiej* [w] C. Nowak (red.) *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 r. s.60.

rozwiązań, było konsekwencją naczelnych zasad wyrażanych w formie generalnych klauzul prawnych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Były to przede wszystkim: zasada lojalności zawarta w artykule 10 TWE[32], klauzula równowagi instytucjonalnej, asymilacji. Na szczególną uwagę w kontekście zwalczania nadużyć finansowych na szkodę Unii Europejskiej zasługuje orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja WE przeciwko Republice Greckiej[33], w którym po raz pierwszy wyrażono wprost obowiązek państw członkowskich do podjęcia wszelkich niezbędnych środków do zapewnienia skutecznego egzekwowania prawa wspólnotowego oraz do karania osób naruszających to prawo, w taki sam sposób, jaki dotyczy naruszeń prawa krajowego poprzez zapewnienie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za jego naruszenie.

Momentem przełomowym dla idei zwalczania przestępczości godzącej w interesy finansowe Wspólnoty, były postanowienia Traktatu z Maastricht, w którym przewidziano dodanie nowego artykułu do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W art. 209 a wyrażony został wprost obowiązek państw członkowskich do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty: „Państwa Członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego Traktatu, Państwa Członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują z pomocą Komisji ścisłą i regularną współpracę między właściwymi służbami ich administracji.”[34] Przepis ten wskazywał bezpośrednio nie tylko na obowiązek zwalczania nadużyć finansowych, ale wprowadził także dyspozycję do organizowania ścisłej i regularnej współpracy służb, prowadzonej przy pomocy Komisji w zakresie zwalczania tych nadużyć. W traktacie nie zdefiniowano natomiast samego pojęcia nadużyć finansowych, co miało miejsce dopiero w 1995 roku, wraz w wejściem w życie Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich[35]. Podwalinami do stworzenia Konwencji był uwidoczniony problem związany z nadużyciami finansowymi, które przekładały się na

[32]Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu, Dz.Urz. UE 2006 C 321E.

[33] Wyrok Trybunału z dnia 21 września 1989 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej. Uchybienie zobowiązaniom. Sprawa nr 68/88.

[34] Traktat z dnia 25 marca 1957 r., *ustanawiający Wspólnotę Europejską,* Dz.Urz. UE 2006 C 321E.

[35] Konwencja z dnia 26 lipca 1995 r., *o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz.U. C 316 z 27.11.1995.

dochody i wydatki wspólnoty, popełnianymi coraz częściej przez zorganizowane grupy przestępcze. Uznano, że zasadnym jest stworzenie spójnej definicji interesów finansowych Wspólnot, które należy ścigać za pośrednictwem prawa karnego za pomocą skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji karnych. W artykule 1 Konwencji zawarto definicję nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnot Europejskich. Zgodnie z nim nadużycia podzielone zostały na te, które odnoszą się do wydatków oraz odnoszące się do dochodów Unii. Zgodnie z art. 1 pkt. a Konwencji, za nadużycie związane z wydatkami uznane zostało każde umyślne działanie lub zaniechanie, skutkujące:

- wykorzystaniem lub przedstawieniem 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,
- nieujawnieni informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwym wykorzystaniem takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

Natomiast zgodnie z art. 1 pkt. b Konwencji, za nadużycie związane z przychodami uznane zostało każde umyślne działanie lub zaniechanie, skutkujące:

- wykorzystaniem lub przedstawieniem 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,
- nieujawnieniem informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwym wykorzystaniem korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.

W protokole pierwszym do Konwencji, który przyjęto w 1996 roku, zharmonizowano przepisy dotyczące korupcji funkcjonariuszy publicznych z rozróżnieniem na zachowania o charakterze czynnym i biernym, a także zdefiniowano w nim samo pojęcie funkcjonariusza[36]. Rok później na mocy protokołu drugiego zawarto dyspozycje dotyczące kwestie odpowiedzialności osób prawnych, prania pieniędzy oraz konfiskaty[37].

[36] Pierwszy protokół do Konwencji *w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz.U. C 313 z 23.10.1996.
[37] Drugi protokół do Konwencji *w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz.U. C 221 z 19.7.1997.

Konwencja wskazywała, że każde państwo ma obowiązek dokonania transpozycji jej przepisów do krajowego systemu prawa karnego, by opisane w niej czyny stanowiły przestępstwa[38], nie narzucała jednak jednolitego systemu kar, a także okresów przedawnienia. W związku z tym na przestrzeni kolejnych lat państwa członkowskie indywidualnie dostosowywały przepisy Konwencji do swoich porządków prawnych, co z kolei skutkowało różnicami i wywołało potrzebę dalszej pracy nad usystematyzowaniem tej tematyki.

Mimo, że Polska nie była jeszcze w tamtym czasie członkiem wspólnoty europejskiej, zapisy Konwencji stanowiły istotny drogowskaz dla ustawodawcy polskiego w aspekcie prawa karnego materialnego jeszcze przed formalną akcesją. Opisane w Konwencji znamiona zachowań zostały częściowo zaimplementowane przez Polskę na wiele lat przed akcesją do Wspólnoty. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (k.k.) Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553, która obowiązuje od 1 września 1998 r. przewidywała odpowiedzialność karną, za zachowanie polegające na:

- umyślnym udziale w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnianie przestępstw (258 § 1 k.k.),
- działaniu z bezpośrednim zamiarem kierunkowym w celu użycia za autentyczny, podrobienia dokumentu lub jego przerobienia lub użycia jako autentycznego (270 §1 k.k.),
- umyślnym poświadczeniu nieprawdy — przez funkcjonariusza publicznego lub przez inna uprawnią do wystawienia dokumentu osobę — co do okoliczności mającej znaczenie prawne (art. 271§1 k.k.),
- umyślnym użyciu dokumentu poświadczającego nieprawdę (art. 273 k.k.),
- działaniu z bezpośrednim zamiarem kierunkowym w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadzenia innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem własnym lub cudzym poprzez w wprowadzenie w błąd lub wyzyskanie błędu (art. 286 §1 k.k.),
- umyślnym wyrządzeniu znacznej szkody majątkowej poprzez nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciążącego obowiązku przez osobę obowiązaną na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania

[38] Wyjątkiem od tej zasady jest art. 2 ust. 2, który stanowi, że w przypadku niewielkich nadużyć finansowych, na kwotę nieprzekraczającą 4000 ECU, którym nie towarzyszyły szczególnie poważne okoliczności, państwo członkowskie może przewidzieć inne kary, niż takie jak za przestępstwo, Dz. U. C 316 z 27.11.1995.

się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej (art. 296§1 k.k.),

- działaniu z bezpośrednim zamiarem kierunkowym w celu uzyskania dla siebie lub innej osoby min. dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego, przedłożenia fałszywego lub stwierdzającego nieprawdę dokumentu, albo nierzetelnego pisemnego oświadczenia, o okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 §1 k.k.),
- umyślnym nie powiadomieniu właściwego organu lub instytucji o powstaniu okoliczności mogących mieć wpływ na wstrzymaniu lub ograniczenie wysokości udzielonej min. dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 § 2 k.k.).

Ponadto w ramach poszerzenia jurysdykcji polskiej w sprawach karnych uchwalono art. 112 k.k., który przewidywał odpowiedzialność karną dla obywatela polskiego i cudzoziemca, m.in. gdy popełnia przestępstwo przeciwko polskim urzędom lub funkcjonariuszom publicznym a także istotnym polskim interesom gospodarczym.

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (k.k.s) Dz. U. 1999 nr 83 poz. 930, która obowiązuje od 17 października 1999 r. przewidywała w rozdziale 6 odpowiedzialność karną za zachowanie polegające na:

- umyślnym uchylaniu się od opodatkowania, nie ujawnianiu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nieskładaniu deklaracji, co skutkuje narażeniem Skarbu Państwa na uszczuplenie podatku (art. 54 §1 k.k.s.),
- umyślnym podaniu w deklaracji lub oświadczeniu nieprawdy, lub zatajeniu prawdy albo niedopełnieniu obowiązku zawiadomienia o zmianie objętych nimi danych, co skutkuje narażeniem Skarbu Państwa na uszczuplenie podatku (art. 56 §1 k.k.),
- umyślnym nie wystawieniu faktury lub rachunku za wykonane świadczenie (art. 62 §1 k.k.s.),
- umyślnym wprowadzeniu w błąd uprawnionego organu, skutkującym narażeniem Skarbu Państwa na bezpodstawny zwrot podatkowej należności publicznoprawnej świadczenie (art. 76 §1 k.k.s.),
- umyślnym narażeniu finansów publicznych na uszczuplenie poprzez nienależną wypłatę, pobranie lub niezgodne z prawem wykorzystanie dotacji lub subwencji (art. 82 k.k.s.),
- umyślnym narażeniu należności celnej na uszczuplenie poprzez niedopełnienie obowiązku celnego (art. 86 k.k.s.),

- umyślnym narażeniu należności celnej na uszczuplenie poprzez wprowadzenie w błąd organu uprawnionego do kontroli celnej (art. 87 k.k.s.),
- umyślnym narażeni na bezprawny zwrot lub umorzenie należności celnej poprzez wprowadzenie w błąd organu uprawnionego do kontroli celnej (art. 92 k.k.s.).

Na mocy nowelizacji ustawy Kodeks karny skarbowy[39] z dnia 24 lipca 2003 roku, w artykule 53 wprowadzony został §26a, który wyjaśnił kodeksowe znaczenie pojęcia należności publicznoprawnej uznając, że jest nią także podatek oraz „należność stanowiąca przychód budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetu zarządzanego przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu, w rozumieniu wiążących Rzeczpospolitą Polską przepisów prawa Unii Europejskiej, będąca przedmiotem przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego." Ponadto nowelizacja uzupełniła znaczenie w rozumieniu kodeksowym pojęcia „podatnik", którym określiła „również podmiot zobowiązany do uiszczenia należności, o których mowa w § 26a". Dzięki temu możliwe stało się zwalczanie przestępczości godzącej w interes finansowy Wspólnot, poprzez subsumcję zachowań sprawców za pomocą wyszczególnionych powyżej przepisów rozdziału 6 Kodeksu karnego skarbowego.

Wymienione cechy przestępstw od czasu ogłoszenia aktów prawnych, które je zawierały, przechodziły liczne zmiany w związku z koniecznością dostosowania tych przepisów do zmieniającej się rzeczywistości. Taką potrzebę zmaterializowała ponad dekadę po akcesji Polski do Unii Europejskiej nowelizacja kodeksu karnego z dnia 10 lutego 2017 r., która weszła w życie 1 marca 2017 r. wprowadzając przepisy przewidujące odpowiedzialność karną za zachowanie polegające na:

- umyślnym w zamiarze bezpośrednim w celu użycia za autentyczny, podrobieniu lub przerobieniu faktury albo jej użyciu, w zakresie okoliczności faktycznych mogących mieć wpływ dla określenia wysokości należności publicznoprawnej lub jej zwrotu albo zwrotu innej należności o charakterze podatkowym (art. 270a § 1 k.k.),
- umyślnym poświadczeniu nieprawdy co do okoliczności faktycznych mogących mieć znaczenie dla określenia wysokości należności publicznoprawnej lub jej zwrotu albo zwrotu innej należności o charakterze podatkowym w wystawionej fakturze lub fakturach albo użyciu takiej faktury lub faktur, jeśli zawierają one kwotę należności ogółem, której wartość lub łączna wartość jest znaczna (art. 271a § 1 k.k.),

[39] Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. *o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy*, Dz.U. Nr 162, poz. 1569.

– umyślnym dopuszczeniu się przestępstwa określonego w art. 270a § 1 k.k., art. 271a § 1 k.k. wobec faktur lub faktur zawierających kwotę należności ogółem, której wartość lub łączna wartość jest większa niż dziesięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości (art. 277a § 1 k.k.).

Powyżej przytoczono znamiona przestępstw w brzmieniu z daty ogłoszenia tych aktów, ograniczając czynności sprawcze do najbardziej adekwatnych do zachowań opisanych w Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 roku. Znaczna zbieżność treści zachowań opisanych w Konwencji ze znamionami przestępstw w przywołanym ustawodawstwie polskim niewątpliwie potwierdza, że Konwencja była poniekąd inspiracją dla ustawodawcy polskiego przy tworzeniu przepisów, których nadrzędnym celem była i jest ochrona interesów finansowych budżetu narodowego i Unii Europejskiej. Wynikało to niewątpliwie z postępującej integracji Polski z Unią Europejską.

Równolegle do przywołanej powyżej Konwencji, w 1995 roku wydano Rozporządzenie Rady (WE) w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich[40], w którym zawarto zasady dotyczące jednolitych kontroli, kar oraz środków administracyjnych dotyczących nieprawidłowości w zakresie stosowania prawa wspólnotowego. W Rozporządzeniu tym zdefiniowano pojęcie nieprawidłowości oraz ustalono okresy ich przedawnienia, wymieniony został także katalog kar administracyjnych przewidzianych w przypadku ich ujawnienia. Zgodnie z art. 5 za nieprawidłowości spowodowane celowo lub będące skutkiem zaniedbania, przewidziano możliwość zastosowania kary w postaci:

– zapłaty kary pieniężnej,
– zapłaty kwoty większej od bezprawnie uzyskanej lub od zapłaty której uchyliła się dana osoba, gdzie sytuacja tego wymaga, łącznie z odsetkami; wysokość tej dodatkowej kwoty będzie ustalana zgodnie z oprocentowaniem do ustalenia w przepisach szczególnych i nie może przekraczać wysokości niezbędnej do stworzenia kary odstraszającej,
– całkowitego lub częściowego odebrania korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części,
– wyłączenia bądź wycofania korzyści za okres po dokonaniu nieprawidłowości,

[40] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. *w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz. U. UE nr L 312.

- tymczasowego cofnięcia zezwolenia lub uznania, które jest niezbędne do udziału w programie pomocy Wspólnoty,
- utraty zabezpieczenia lub depozytu złożonego w celu spełnienia warunków przewidzianych w szczególnych przepisach lub dostarczenia kwoty zabezpieczenia niesłusznie zwróconej,
- innych kar wyłącznie ekonomicznych, o równoważnym charakterze i zakresie, przewidzianych w szczególnych przepisach sektorowych przyjętych przez Radę w świetle szczególnych wymagań odpowiednich sektorów i w zgodzie z uprawnieniami wykonawczymi przyznanymi Komisji przez Radę[41].

W tym samym czasie przyjęto także Rozporządzenie w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi oraz innymi nieprawidłowościami[42], które stanowi nawiązanie do Rozporządzenia 2988/96 i daje Komisji możliwość dokonywania kontroli administracyjnych oraz inspekcji we współpracy z właściwymi przedstawicielami państwa członkowskiego.

Dnia 2 października 1997 roku podpisano Traktat Amsterdamski[43], na mocy którego zmieniono traktat UE, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie, a także niektóre powiązane akty prawne. W postanowieniach traktatowych zmieniono treść obowiązującego do tej pory art. 209a oraz numerację – na art. 280 TWE. W kształcie przyjętym na mocy Traktatu Amsterdamskiego, państwa członkowskie oraz Wspólnota zwalczają nadużycia finansowe oraz inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Wspólnoty za pomocą środków, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę. Ustęp drugi eksponował obowiązek państw członkowskich w tym zakresie, na równi z własnymi interesami finansowymi, ponadto zgodnie z ust.4, Rada po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym miała obowiązek zapewnienia takich środków służących do zapobiegania nadużyciom finansowym, które pozwolą na zapewnienie skutecznej oraz równoważnej ochrony we wszystkich państwach członkowskich, z wyłączeniem środków dotyczących stosowania krajowego prawa karnego oraz krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważa J. Łacny, w artykule 280TWE położono nacisk na realizację przez państwa członkowskie wymogów: asymilacji oraz skuteczności, która jako pojęcie niedookreślone,

[41]Art. 5 ust.1 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. *w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz. U. UE nr L 312.
[42] Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. *w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami*, Dz. U. UE nr L 292.
[43] Traktat z Amsterdamu, Dz. U. UE nr C 340.

trudniejsza jest do wyegzekwowania. W związku z tym to rolą organów krajowych jest zapewnienie spełnienia obu wymogów, np. poprzez orzekanie sankcji[44]. Pojawił się także wymóg, by Komisja co roku przedstawiała sprawozdanie w sprawie ochrony interesów finansowych.

Dziesięć lat później, na mocy traktatu reformującego Unię Europejską, który podpisano 23 lipca 2007 roku w Lizbonie, a wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, artykuł 280 TWE, został zastąpiony artykułem 325 TFUE[45]. Artykuł 325 TFUE stanowi w pewnym stopniu odwzorowanie swojego poprzednika – art. 280 TWE, posiada jednak istotne uzupełnienia. W ustępie 1 przywołanego artykułu, obowiązek skutecznej ochrony interesów finansowych został uzupełniony o zapis: „Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii”[46]. Usunięto natomiast ograniczenie zawarte art. 280 TWE ust. 4 (dotyczące wyłączenia z podejmowanych niezbędnych środków, takich które dotyczą krajowego prawa karnego oraz krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości), konstruując zapis w następujący sposób: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwalają niezbędne środki w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii”.[47]

Opierając się na porównaniu zapisów traktatowych, wyraźnie widoczna jest ewolucja pojęcia ochrony interesów finansowych wspólnych dla całej wspólnoty.

Tabela nr 1. Ewolucja zapisów traktatowych: Maastricht- Amsterdam- Lizbona

Maastricht (1992 r.)	art. 209a	Państwa Członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć naruszających ich własne interesy finansowe.

[44] J. Łacny, *Ochrona* (…) op. cit., s. 75-76.
[45] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. U. UE nr C 326.
[46] Art. 325 ust.1 TFUE, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.
[47] Art. 325 ust. 4 TFUE, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

		Z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego Traktatu, Państwa Członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują z pomocą Komisji ścisłą i regularną współpracę między właściwymi służbami ich administracji.”
Amsterdam (1997 r.)	art. 280	1. Wspólnota i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Wspólnoty za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich. 2. Państwa Członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. 3. Z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego Traktatu, Państwa Członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują z Komisją ścisłą i regularną współpracę między właściwymi władzami. 4. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwala niezbędne środki w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Wspólnoty i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w Państwach Członkowskich. Środki te nie dotyczą ani stosowania krajowego prawa karnego, ani krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości. 5. Komisja, we współpracy z Państwami Członkowskimi kieruje corocznie do Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu wykonania niniejszego artykułu.
Lizbona (2007 r.)	art. 325	1. Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach

		organizacyjnych Unii. 2. Państwa Członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. 3. Z zastrzeżeniem innych postanowień Traktatów, Państwa Członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują z Komisją ścisłą i regularną współpracę między właściwymi władzami. 4. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwalają niezbędne środki w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii. 5. Komisja, we współpracy z Państwami Członkowskimi kieruje corocznie do Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu wykonania niniejszego artykułu.

Źródło: Postanowienia Traktatów z Maastricht, Amsterdamu, Lizbony. Opracowanie własne.

Z perspektywy czasu zapisy Traktatu z Lizbony uznano za przełomowe w dziedzinie reform. Ze zniesieniem trójfilarowego podziału struktury unijnej oraz pogłębioną reformą ram dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, określonych w Tytule V TFUE, w artykule 86 TFUE przewidziana została możliwość powstania Prokuratury Europejskiej[48], której zadaniem miało być zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. W artykule przewidziano możliwość utworzenia tego urzędu w oparciu o Eurojust poprzez przyjęcie przez Radę rozporządzeń, zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Zaznaczono jednak obowiązek jednomyślności Rady po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Przewidziano także alternatywy w przypadku braku jednomyślności: grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskim może wystąpić z wnioskiem o przekazanie projektu rozporządzenia w tej sprawie Radzie Europejskiej, lub też grupa co najmniej dziewięciu państw, pragnąca ustanowić wzmocnioną współpracę na podstawie projektu rozporządzenia, ma obowiązek poinformować o tym Radę, Komisję

[48] M. Tomczyk, *Prokuratura europejska*… op. cit. s. 117.

Europejską i Parlament. Mimo, że idea powołania tego urzędu miała swoich entuzjastów, pojawiały się także głosy sceptyczne. W 2009 roku argumenty polskich przedstawicieli nauki, wśród których byli zwolennicy i przeciwnicy powstania Prokuratury przedstawił Wiesław Pływaczewski[49]. Stał on na stanowisku, że harmonizacja i unifikacja w sferze prawa karnego stanowią nieuniknioną konsekwencję coraz silniejszego umiędzynarodowienia przestępczości w związku z postępującymi procesami globalizacji. W. Pływaczewski wskazywał także na pozytywny wpływ realizacji idei Prokuratury Europejskiej na odbiurokratyzowanie i usprawnienie procedur współpracy prokuratorskiej podczas ścigania przestępstw o charakterze transgranicznym a także podkreślał wpływ procesów harmonizacji na podniesienie efektywności funkcjonowania innych podmiotów, które powołane zostały do koordynacji współpracy w obszarze takiego ścigania.[50] Ponad dekadę później te wnioski zmaterializowały się, jednak droga do ustanowienia Prokuratury Europejskiej nie była prosta.

W 2013 roku Komisja Europejska przygotowała projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, a do jego przyjęcia niezbędna była przywołana wyżej jednomyślność Rady oraz zgoda Parlamentu Europejskiego. Trzyletnie rozmowy zakończyły się negocjacyjnym fiaskiem, a w lutym Rada ogłosiła brak jednomyślności w kwestii utworzenia urzędu Prokuratury. W związku z tym osiemnaście państw członkowskich skorzystało z prawa ustanowienia wzmocnionej współpracy. Ostatecznie 1 czerwca 2021 roku na mocy Rozporządzenia Rady (UE)[51] rozpoczęła działalność Prokuratura Europejska, której zadaniem jest prowadzenie postępowań przygotowawczych, wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia oraz wytaczanie powództw cywilnych w sprawach dotyczących przestępstw, które godzą w interesy finansowe Unii Europejskiej (w tym transgranicznych oszustw związanych z uszczuplaniem wpływów z VAT, korupcji, prania pieniędzy oraz nadużyć finansowych). Udział we wzmocnionej współpracy tego urzędu jest dobrowolny, Polska do chwili obecnej nie przystąpiła do Prokuratury Europejskiej.

Rok 2017 to oprócz urzeczywistnienia idei powstania Prokuratury Europejskiej także moment, w którym doszło do sformalizowania zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego. Jak wspomniano wyżej, Konwencja z 1995 roku obligowała państwa członkowskie do transponowania jej zapisów, jednakże

[49] W. Pływaczewski, *Współpraca Prokuratury Europejskiej z krajowymi urzędami prokuratorskimi- ogólne zasady,* [w.] C. Nowak (red.),*Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej,* Warszawa 2009, s. 91-93.
[50] W. Pływaczewski, *Współpraca Prokuratury Europejskiej z krajowymi urzędami prokuratorskimi- ogólne zasady,* op. cit., s. 95.
[51]Rozporządzenie Rady (UE) nr 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r., *wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej,* Dz.U. L 283 z 31.10.2017.

państwa te dostosowywały je do istniejących porządków prawnych, więc kwestia ujednolicenia stawała się niezbędna.

Według Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371[52] z dnia 5 lipca 2017 r. (Dyrektywa PIF) w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, pod pojęciem ochrony interesów finansowych rozumieć należy nie tylko zarządzanie środkami budżetowymi, ale także ochronę wszystkich środków, które mają lub mogą mieć negatywny wpływ na aktywa Unii lub aktywa państw członkowskich w takim zakresie, w jakim środki te mają znaczenie dla polityk Unii. Przywołana dyrektywa, fundamentalnie zmienia podejście do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej znacznie poszerzając w stosunku do Konwencji z 1995 roku zakres materii, w których ma zapewnić bezpieczeństwo. Warto podkreślić okoliczność, że już w przywołanej Konwencji zauważono tendencję dotyczącą udziału międzynarodowych grup przestępczych w nadużyciach na szkodę interesów finansowych Unii. Wydana ponad dwadzieścia lat później Dyrektywa PIF wychodzi naprzeciw zjawisku, którego występowanie wydaje się być już w pełni zdiagnozowane, co podkreślono w części motywacyjnej preambuły aktu poprzez wyrażenie potrzeby integracji prawa karnego członków Unii z uwzględnieniem subsydiarnej roli prawa administracyjnego i cywilnego. Wyrażony został także postulat, aby wzajemne relacje wymienionych gałęzi prawa były niesprzeczne i wspólnie tworzyły oręż do zwalczania najpoważniejszych nadużyć w zakresie interesów finansowych Unii. Dyrektywa wydana po upływie dwóch dekad od wydania Konwencji na nowo zdefiniowała pojęcie nadużycia, sprecyzowała ponadto pojęcie poważnych przestępstw przeciwko „wspólnemu systemowi VAT", do którego odnosi tzw. oszustwa karuzelowe, oszustwa tzw. znikającego podatnika, a także oszustwa w ramach struktury przestępczej, stwarzające zagrożenie dla wspólnego systemu VAT, co traktowane jest tożsamo ze stwarzaniem zagrożenia dla interesów budżetu UE. Ponadto, za poważne przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi VAT zgodnie z Dyrektywą uznaje się takie czyny, które popełnione są jako zorganizowane przedsięwzięcia występujące na obszarze dwóch i większej liczby krajów, a wyrządzona przy ich wykorzystaniu szkoda jest równa lub przekracza równowartość 10 mln Euro. Dostrzeżona została także potrzeba zharmonizowania systemu przeciwdziałania nadużyciom finansowym na szkodę Unii Europejskiej z systemem przeciwdziałania mechanizmowi prania pieniędzy. Położono nacisk na zjawisko korupcji, coraz częściej towarzyszące wszelkim nadużyciom oraz zwrócono uwagę na fakt, że może

[52]Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. *w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii*, Dz.U.UE.L.2017.198.29.

ono pogłębiać się wraz ze zwiększoną uznaniowością oraz swobodą ocen, które to stwarzają pokusę ingerencji w bezstronność oraz obiektywizm podejmowanych decyzji.

Dyrektywa wychodzi również naprzeciw pozostałym tendencjom i zmianom w aktualnej przestępczości. Dostrzegając zagrożenia w sferze działalności urzędników publicznych, widzi konieczność precyzyjnego sformułowania ram przeciwdziałania ich zachowaniom związanym z podejmowanymi decyzjami ekonomicznymi zarówno jako zarządzający jak i nadzorujący, które mogą skutkować defraudacją środków, co skutkuje wyrządzeniem szkody w interesie finansowym Unii. Kolejnym postulatem wyrażonym w tym akcie jest pociągnięcie do odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwo. Zgodnie z zapisami Dyrektywy, państwa członkowskie zobowiązane zostały do zaimplementowania jej do krajowych porządków prawnych poprzez ustanowienie odpowiednio dolegliwych, skutecznych, proporcjonalnych oraz odstraszających sankcji karnych za przestępstwa, które zostały w niej określone. Ingerując dość znacznie w ustawodawstwo karne państw członkowskich, określono minimalną wysokość górnej granicy kary pozbawienia wolności na cztery lata dla sprawców najbardziej dolegliwych dla interesów Unii czynów. Za takie uznano czyny związane z osiągnięciem znacznej korzyści lub wyrządzające znaczną szkodę majątkową lub, której wartość przekracza 100 000 Euro. W przypadku wspólnego systemu VAT za korzyść lub szkodę znaczną uznano wartość równą lub przekraczającą 10 mln Euro. Wprowadzenie przez Dyrektywę określenia minimalnej wysokości sankcji uzasadnione zostało potrzebą odstraszania potencjalnych sprawców przestępstw na obszarze całej Unii. Warto zaznaczyć także, że Dyrektywa nie zabrania jednak przyjęcia bardziej restrykcyjnych w stosunku do zapisanych w niej przepisów chroniących interesy finansowe Unii przez państwa członkowskie. Ustawodawca unijny zachęca, aby prawodawstwo w państwach członkowskich dawało sądom możliwość (nie obowiązek) uwzględnienia podczas wydawania orzeczenia jako okoliczność obciążającą popełnienie przestępstwa w ramach organizacji przestępczej. Dyrektywa trafnie diagnozuje problemy towarzyszące przestępczości na szkodę UE, takich jak chociażby mobilność sprawców oraz problem ze zlokalizowaniem korzyści pochodzących z przestępstw, a także problematyka zakresu jurysdykcji w przypadku transgranicznych postępowań przygotowawczych oraz postępowań popełnionych za pośrednictwem sieci Internet. Wymienione trudności powinny zostać uregulowane w systemie prawnym państw członkowskich, tak, by nie było wątpliwości w zakresie jurysdykcji, a przy tym aby nie doszło do skazania dwa razy za to samo przestępstwo w myśl zasady *ne bis in idem*.

Zapisy Dyrektywy zastąpiły Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 lipca 1995 oraz jej protokoły. Zgodnie z dyspozycją zawartą w Dyrektywie, zadaniem Komisji jest przygotowywanie sprawozdania na temat wdrażania jej zapisów przez państwa członkowskie. We wrześniu 2022 Komisja Europejska przedstawiła drugie sprawozdanie w tej sprawie[53], w którym przedstawiono informację na temat dokonania transpozycji przepisów Dyrektywy do krajowych porządków prawnych, wskazano jednakże na konieczność jej poprawy w zakresie transpozycji wspólnych definicji przestępstw i dzięki temu możliwości pociągania do odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych oraz nakładania określonych prawem sankcji. Ponadto wskazano także na obowiązek poprawy przez państwa członkowskie transpozycji przepisów dotyczących jurysdykcji oraz okresów przedawnienia[54]. Sprawozdanie Komisji uwidoczniło też problemy związane z gromadzeniem danych statystycznych (w większości państw członkowskich nie gromadzi się ich na poziomie centralnym), wyeksponowano brak możliwości wyodrębnienia danych dotyczących konkretnych przestępstw wchodzących w zakres Dyrektywy PIF, gdyż dane statystyczne państw odnoszą się do liczby przestępstw ogółem z danej kategorii. Większość państw nie ma także wyodrębnionych danych dotyczących pomocnictwa w popełnieniu przestępstw PIF oraz usiłowania popełnienia nadużycia bądź sprzeniewierzenia. Komisja wskazała także na niejednolitość danych dotyczących liczby wszczętych, umorzonych, zakończonych uniewinnieniem lub skazaniem postępowań karnych, a także na fakt, że tylko ograniczona liczba krajów członkowskich udostępnia informacje dotyczące szacunkowych szkód oraz odzyskanych kwot.

W związku z powyższym należy domniemywać, że przepisy w sprawie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym będą przechodziły przeobrażenia, odpowiadające zdiagnozowanym nieścisłościom, problemom oraz wyzwaniom, jakie niesie ze sobą zmieniający się świat.

Obok postępującego rozwojeu prawnych, a nawet prawnokarnych ram ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, odbywał się równocześnie dynamiczny proces budowania

[53] Drugie sprawozdanie z wdrażania dyrektywy Parlamentu i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. *w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii*, COM(20220 466 final.

[54] W kwestii jurysdykcji ustalanej na podstawie terytorialności, przedstawiono nieprawidłowości związane z warunkiem, który nakładają niektóre państwa, by postępowania karne w sprawie PIF mogły być wszczynane tylko w wyniku zgłoszenia dokonanego przez osobę poszkodowaną w miejscu popełnienia przestępstwa lub zawiadomienia złożonego przez poszkodowaną stronę (jeśli takie zawiadomienie jest wymagane przez prawo danego państwa). Nieprawidłowością dotycząca okresów przedawnienia jest transponowanie przepisów dyrektywy z przewidzianym krótszym niż pięć lat okresem przedawnienia karalności czynu.

proceduralnych regulacji oraz kształtowania organów, które wraz z sukcesywną rozbudową zaczęły tworzyć swoistą sieć ochrony: zarówno na poziomie międzyinstytucjonalnym Unii, jak i w stosunkach miedzy wspólnotą a państwami członkowskimi. Utworzono szereg instytucji, organów i agencji, które w swoich kompetencjach posiadają delegacje do zajmowania się zapobieganiem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. W ostatnich dekadach sukcesywnie wzmacniano instrumenty przewidziane do ochrony interesów finansowych wspólnoty. Organy, instytucje, agencje i urzędy przechodziły modyfikacje stanowiące odpowiedź na zdiagnozowane problemy, napotkane trudności oraz zmiany, których celem było usprawnienie ich skutecznego działania. W obecnym kształcie wydawać się może, że organy unijne funkcjonują w synergii, wspomagając się wzajemnie podczas przypisanych im zadań w całym rozbudowanym systemie ochrony. Wspólne działania instytucji (Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Obrachunkowy), zdecentralizowanych agencji (np. Europol, Eurojust, Prokuratura Europejska), Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania nadużyć finansowych, skutkują wypracowaniem szeregu regulacji prawnych i środków (takich jak na przykład europejski nakaz aresztowania, powoływanie wspólnych zespołów dochodzeniowo – śledczych, instytucja zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstwa, coraz większy wachlarz narzędzi analitycznych do wykrywania nieprawidłowości) sprawiają, że system instytucjonalno – prawny zarówno na poziomie unijnym, jak i w relacjach między państwami członkowskimi wyposażony jest w adekwatne narzędzia do zmierzenia się z przestępczością, która przybiera na sile. Perspektywa dalszej ewolucji tego systemu, podobnie jak uregulowań karnoprawnych jest więc także bardzo prawdopodobna. Ponadto jak wyraził to John A. E. Vervaele: „Inicjatywy podejmowane na poziomie Unii Europejskiej przechodzą przez filtr rzeczywistości i priorytetów każdego państwa członkowskiego."[55]

Integracja europejska przewiduje realizację działań w ramach wspólnych inicjatyw w poszczególnych obszarach. Wspólne inicjatywy z kolei wiążą się z koniecznością, z jednej strony zapewnienia źródła finansowania, a z drugiej strony z dystrybucją środków w celu ich realizacji. Aktualnie podstawowym celem działań pomocowych Unii Europejskiej jest zrównoważony rozwój społeczeństw, realizowany przez ich wzrost gospodarczy oraz zwiększenie zatrudnienia. Ponadto działania pomocowe służą zwiększeniu spójności społecznej i terytorialnej krajów członkowskich a także wzrostowi konkurencyjności

[55] M. Rogacka- Rzewnicka, *Przemiany procesu karnego*… op.cit. s. 63.

gospodarczej oraz podnoszeniu produktywności administracji. Budżet Unii Europejskiej to główny, jednoroczny plan, uwzględniający jej dochody i wydatki, który służy realizacji polityki wspólnotowej Budżet Wspólnot uregulowany został w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w artykułach 310–325. Na mocy art. 310 TFUE, uchwalaniem budżetu zajmują się unijne instytucje. Procedura jego uchwalenia odbywa się na mocy art. 314 TFUE i rozpoczyna się zawsze rok przed planowanym wprowadzeniem budżetu, kiedy Rada Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski przyjmują wytyczne co kształtu tego dokumentu. Rolą Komisji Europejskiej jest przygotowanie zbiorczych preliminarzy wydatków, przestawionych przez wszystkie instytucje unijne oraz przedstawienie wniosku zawierającego projekt budżetu. Po tym następuje przekazanie inicjatywy Radzie Unii Europejskiej, która ma obowiązek wypracowania stanowiska na temat prognozowanych zapisów budżetowych. Po zatwierdzeniu Rady, projekt budżetu przekazany zostaje Parlamentowi Europejskiemu, który zgodnie z art. 314 ust.4 TFUE ma następujące możliwości:

- zatwierdzi stanowisko przedstawione przez Radę- budżet zostanie przyjęty,
- nie podejmie żadnej decyzji i budżet zostanie przyjęty,
- większością głosów członków Parlamentu przyjmie poprawki do przedstawionego budżetu. W takim przypadku zmieniony dokument przekazywany jest Radzie UE oraz Komisji Europejskiej. Obowiązkiem Przewodniczącego Parlamentu jest zwołanie komitetu pojednawczego, który składa się z członków reprezentujących Radę i Parlament, a jego rolą jest wypracowanie porozumienia w sprawie projektu budżetowego większością kwalifikowaną członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków Parlamentu[56]. W przypadku, gdy nie uda się w terminie 21 dni przyjąć wspólnego stanowiska Komisja Europejska przedkłada nowy projekt budżetu. Art. 312 TFUE przewiduje zasadę „dwunastu części środków tymczasowych"- w przypadku gdy nie uda się osiągnąć porozumienia dotyczącego budżetu, pod koniec roku budżetowego wydatki mogą być wykonywane miesięcznie w wysokości jednej dwunastej środków, które przyznano w ramach danego rozdziału budżetowego w roku ubiegłym[57].

Przedstawiony powyżej zarys procedury w podstawowym ujęciu bez odnoszenia się do wszystkich możliwych wariantów, obrazuje mnogość instytucji zaangażowanych w proces uchwalania budżetu Unii oraz jego skomplikowanie. Obecny kształt tej procedury jest

[56] Art. 314 ust. 5 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.
[57] Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

efektem kompromisu Parlamentu Europejskiego i Rady UE, które to przez wiele lat ścierały się o wpływy by mieć decydujący wpływ na ostateczny kształt budżetu.

Historia kształtowania Unii Europejskiej oraz całego systemu instytucjonalnego i prawnych uregulowań działania tak dużej wspólnoty wskazuje, że wejście na drogę harmonizowania przepisów – w tym dotyczących prawa karnego odnosi pozytywny skutek w postaci coraz skuteczniejszego zapewnienia ochrony wspólnego budżetu Europejczyków. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że system ten będzie się w następnych latach jeszcze silniej integrował: uregulowania Dyrektywy PIF z 2017 roku czy powstanie Prokuratury Europejskiej to jedne z głównych prognostyków zmian, które mogą pojawić się w przestrzeni prawnej Unii. Wydaje się, że dalsza ewolucja w tym kierunku jest nieunikniona. Czy wraz z postępującą integracją i harmonizowaniem kolejnych dziedzin prawa pojawią się wspólne kodeksy karne, kodeksy postępowania karnego pokaże perspektywa najbliższych lat.

2. Wyjaśnienie podstawowych zagadnień terminologicznych

Punktem wyjścia do omówienia zagadnienia problematyki przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii stanowi termin „interesu finansowego Unii". Przedstawiony rys historyczny integracji europejskiej potwierdza okoliczność, że na powstanie Unii Europejskiej w obecnym kształcie, wpłynęło wiele czynników zaistniałych na przestrzeni ponad pół wieku. Przez ten czas, aż do przyjęcia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii[58] nie funkcjonowała precyzyjna definicja interesów finansowych UE.

Początkowo oszustwa związane z podatkiem VAT nie były klasyfikowane jako przestępstwa przeciwko interesom finansowym Wspólnot Europejskich. Okolicznością, która przemawiała za takim stanowiskiem, był fakt, że dochody z tytułu podatku VAT, nie zasilają bezpośrednio rachunku Unii Europejskiej, a budżety państw narodowych, wchodzących w skład Wspólnoty[59]. Z czasem stanowisko to uległo zdecydowanej rewizji. Asumptem do zmiany tego stanowiska stała się Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii. Wspomniany akt uporządkował znaczenie pojęcia interesów finansowych Unii uaktualniając go poniekąd do zmieniającej się rzeczywistości i ewolucji zjawiska przestępczości. Ważną rolę w tym aspekcie odegrał Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). W sporządzonej opinii nr 8/2012 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego[60], ETO zwrócił uwagę na potrzebę precyzyjnego określenia definicji interesów finansowych Unii, aby odzwierciedlić okoliczność, że interesy finansowe Unii wiążą się ze wszystkimi aktywami i pasywami, które zarządzane są bezpośrednio przez UE, bądź też pośrednio przez instytucje związane z Unią lub zarządzane są w imieniu instytucji, które związane są z Unią. Poza tym ETO podkreślił, by w zakresie interesów finansowych Unii mieściły się wszystkie operacje finansowe, w tym także udzielanie i zaciąganie pożyczek.

[58] Dz.U. L 198 z 28.7.2017.
[59] Adamski A., *Karalność oszustw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej na podstawie prawa polskiego*, Monitor Prawniczy, 24/2004.
[60] Opinia ETO nr 8/2012 *w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego*, Dz. U. UE C 383/1 z 12.12.2012 r.

Należytą ochronę w tym zakresie przewiduje obowiązująca ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (zwanej dalej u.f.p.)[61]. Art. 5 ust. 1 pkt. 2 u.f.p. zawiera definicję środków publicznych. Są nimi min. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 2 u.f.p. zobowiązane do stosowania przepisów wskazanej ustawy są takżeinne podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Ma to doniosłe znaczenie, ponieważ zrównany został status jednostek sektora finansów publicznych i przykładowo przedsiębiorstw prywatnych oczywiście w zakresie w jakim obydwa podmioty dysponują środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Wynikają z tego powodu znaczące zobowiązania. Jednym z nich jest art. 184 ust. 1 u.f.p., w myśl którego wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. Następnie art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p., przewiduje obowiązek zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, jeśli zostały wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p. Ustawodawca polski umiejscawiając przepisy regulujące status funduszy pochodzących z budżetu Unii w akcie prawnym systemowo regulującym wydatkowanie środków z budżetu państwa, na równi potraktował konieczność ochrony interesów finansowych budżetu narodowego i budżetu Unii Europejskiej. Niewątpliwie czyni to zadość za dość obowiązkom wynikającym z art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii, o którym wspomniano już wcześniej.

Dyrektywa PIF z 2017 roku wprowadziła definicję „interesów finansowych", którą zawarto w artykule 2. W rozumieniu jego zapisu interesy finansowe Unii Europejskiej „oznaczają wszystkie dochody, wydatki i aktywa objęte następującymi budżetami, uzyskane za ich pośrednictwem lub należne na ich rzecz:

- budżet Unii,
- budżety instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii ustanowionych na mocy Traktatów lub budżety bezpośrednio lub pośrednio zarządzane i monitorowane przez te podmioty[62].

[61] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, Dz. U. 2022, poz. 1634 ze zm.
[62]Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. *w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii,* Dz.U UE nr Dz.U. UE nr L 198/29.

Budżet Unii oraz budżety instytucji, organów i jej jednostek wyznaczają zakres ochrony przedmiotowej. Budżet jak wspomniano wyżej, ustalany jest w perspektywie rocznej, a wszystkie dochody i wydatki Unii powinny zostać do niego wpisane.

W praktyce budżet Unii Europejskiej rozpatruje się w dwóch ujęciach. W ujęciu kasowym odnosi się do utrzymania płynności finansowej struktur unijnych, w ujęciu memoriałowym natomiast rozpatruje się budżet pod kątem środków przeznaczonych na zobowiązania wyrażające się w realizacji założonych działań i prowadzonych polityk. Polityki te wdrażane są za pomocą środków finansowych Unii, po spełnieniu wymogów formalnych ich otrzymania (np. złożenie wniosku, kwalifikowalność kosztów i inne). Art. 310 TFUE określa podstawowe zasady tworzenia budżetu. Zgodnie z zasadą jednoroczności, budżet ustalany w perspektywie jednego roku budżetowego. Zasada jedności budżetu oznacza, że wszystkie dochody i wydatki muszą zostać wpisane do budżetu, uniwersalizm odnosi się natomiast od faktu, że nie można przypisać dochodów budżetowych do konkretnych wydatków, a zasada specjalizacji wydatków zawarta w konstruowaniu budżetu unijnego opiera się na fakcje, że każdy przewidziany wydatek budżetowy musi mieć zaplanowane przeznaczenie[63].

Aktualnie w wieloletnich ramach finansowych budżetu na lata 2021-2027 przyjęto cztery podstawowe źródła dochodów budżetowych. Są to cła, wkłady własne państw członkowskich, podatek od wartości dodanej oraz zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych.

Cła stanowią źródło tzw. tradycyjnych dochodów własnych Unii Europejskiej, gdyż od początku zasilały unijny budżet. Pobór ceł nakładanych na produkty przywiezione do Unii z państw spoza wspólnoty, odbywa się za pomocą państw członkowskich, które przy wykorzystaniu krajowej infrastruktury dbają, by obowiązki celne były skutecznie egzekwowane. W perspektywie lat 2021-2027 przewidziano, że państwa członkowskie zachowują 25% pobranych ceł.

Podatek od wartości dodanej (VAT), był pierwszym ujednoliconym podatkiem w strukturach unijnych, w związku z czym traktowany jest jako źródło dochodu Unii Europejskiej. Aktualnie stosowana jest jednolita stawka poboru dla wszystkich państw członkowskich w wysokości 0,3% do całkowitej kwoty wpływów z podatku VAT, które pobrane zostały w odniesieniu do wszystkich dostaw podlegających takiemu opodatkowaniu, a następnie podzieloną przez średnią ważoną stawkę VAT. Podstawa VAT, którą należy

[63] K. Janiak, *Budżet Unii Europejskiej*, Departament Ekonomiczny UE MSZ, Warszawa 2015, s.4.

uwzględnić nie może przekroczyć 50% dochodu narodowego brutto (DNB)[64]. Jest to uproszczenie w porównaniu do ubiegłych perspektyw finansowych. Zastosowano je, by zasoby oparte na podatku VAT były jak najbardziej przejrzyste i proste a także by zapewniały równe traktowanie podatników w państwach członkowskich Unii.

Kolejnym źródłem zasobów własnych Unii są wkłady państw członkowskich, zwane także wkładami krajowymi. Ich rola jest kluczowa w ustalaniu wydatków podczas uzgadniania rocznego budżetu, który musi być zrównoważony na etapie jego uchwalania. Roczny wkład każdego państwa jest jednolitą stawką pobieraną od jego dochodu narodowego brutto[65], a odsetek w odniesieniu do DNB każdego państwa ustalany jest w odniesieniu do łącznej kwoty wszystkich dochodów budżetowych.

Od 1 stycznia 2021 roku źródłem zasobów własnych jest jednolita stawka poboru (wynosząca 0,80 euro za kg) stosowana do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie zostały poddane recyklingowi. Pojawienie się nowego źródła zasobów własnych spowodowane było przede wszystkim koniecznością zmniejszenia wkładów państw członkowskich opartych na DNB oraz wsparcia celów polityk realizowanych przez Unię a także skorelowania instrumentów finansowych z celami politycznym. Zgodnie z przyjętą europejską strategią w dziedzinie tworzyw sztucznych, którą przyjęto w połowie 2018 roku, budżet Unii może wpłynąć na zminimalizowanie zanieczyszczeń związanych z nierecyklingowanymi tworzywami sztucznymi. Zastosowanie źródła zasobów własnych w postaci jednolitej stawki poboru za sztuczne odpady, które nie są poddawane recyklingowi, ma za zadanie zachęcić państwa członkowskie do działań promujących recykling oraz zmniejszania produkcji opakowań jednorazowych. Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 roku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, ustalając to źródło zasobów własnych, przewidziała mechanizm gwarantujący obniżkę roczną dla państw mniej zamożnych – w tym Polski.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że źródła zasobów własnych będą się powiększać. Przywołana wyżej Decyzja 2020/2053[66] zapowiada prace nad zwiększeniem liczby tych źródeł, poprzez dodanie mechanizmów dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem

[64] Art. 2 ust 1 lit b) 25, Decyzji Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r., *w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej* oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. U. UE nr L 424/1.

[65] W perspektywie finansowej na lata 2021-2027 z korekt ryczałtowych obniżających roczny wkład oparty na DNB za okres korzystają Dania, Niderlandy, Austria i Szwecja, oraz w kontekście wsparcia na rzecz odbudowy i odporności, także Niemcy.

[66] Decyzja Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r., *w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej* oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. U. UE nr L 424/1.

emisji CO2, opłaty cyfrowej oraz unijnego handlu uprawnieniami. Ponadto przewiduje się, że wprowadzone zostaną inne źródła tych dochodów, mogące obejmować podatek od transakcji finansowych. Sytuacja gospodarcza ostatnich lat, w tym kryzys związany z pandemią COVID-19 uwidoczniły potrzebę zapewnienia środków finansowych, dzięki którym można podejmować środki zaradcze.

Celem ochrony interesów finansowych jest zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom, które powodują naruszenie interesów finansowych Unii Europejskiej.

Pod pojęciem nieprawidłowości określone zostało „każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem”[67]. Naruszenie może być popełnione przez podmiot gospodarczy, który określa zarówno osobę fizyczną, prawną lub tez inny podmiot biorący udział we wdrażaniu funduszy unijnych. Z definicji tej wyłączono państwo członkowskie podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej. Z przedstawionego zapisu wynika, że nieprawidłowość może zostać popełniona nieumyślnie.

Dyrektywa PIF ujednoliciła pojęcie nadużycia. Zgodnie z art. 3 nadużyciem jest umyślne naruszenie interesów finansowych Unii wyrażające się w działaniu lub zaniechaniu:

- w odniesieniu do wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi: wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujące sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu oraz nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem, a także niewłaściwe wykorzystanie takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane,
- w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, w przypadkach, w których dopuszczono się ich w celu uzyskania przez sprawcę bądź inną osobę inną osobę bezprawnych korzyści powodujących stratę w interesach finansowych Unii: wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych,

[67]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., *ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*, Dz.U. L 231 z 30.6.2021.

niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń albo dokumentów, skutkujące sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu ,nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem, lub niewłaściwe wykorzystanie takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane, ze szkodą dla interesów finansowych Unii,

- w odniesieniu do dochodów pochodzących z tytułu VAT w ramach transgranicznego systemu oszukańczego: wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów związanych z VAT, skutkujące uszczupleniem zasobów budżetu Unii, nieujawnianie informacji związanych z VAT, z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem oraz przedstawianie prawidłowych oświadczeń związanych z VAT do celów oszukańczego ukrycia braku płatności lub bezprawnego tworzenia praw do zwrotu VAT,
- w odniesieniu do innych dochodów niż pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT: wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego bezprawnym uszczupleniem zasobów budżetu Unii lub budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu, nieujawnianie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem oraz niewłaściwe wykorzystania korzyści uzyskanych zgodnie z prawem, z tym samym skutkiem[68].

Podział na nadużycia związane z wydatkami oraz związane z dochodami pojawił się po raz pierwszy w historii unijnego porządku prawnego. Rozgraniczenie to jasno wskazuje, że w związku z coraz większą skalą przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii, zauważono konieczność wyeksponowania nadużyć popełnianych w związku z zamówieniami publicznymi oraz uszczuplaniem należności podatkowych VAT. Takie zachowania – zwłaszcza w kontekście wyłudzania podatku VAT, coraz częściej stosowanego przez zorganizowane grupy przestępcze, a także nadużycia związane z udzielaniem zamówień publicznych powodują największe straty w unijnym budżecie.

[68] Art. 4 ust. 1 lit a)-d) 5, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. *w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii* Dz.U.UE.L.2017.198.29.

Z powyższego wynika, że nieprawidłowość jest pojęciem zdecydowanie szerszym niż nadużycie. Nieprawidłowość może zostać popełniona nieumyślnie, natomiast nadużycie popełnione zostaje tylko w sposób umyślny. Jak określił tę różnicę Europejski Trybunał Obrachunkowy: „ (…)nadużycia finansowe od nieprawidłowości odróżnia działanie sprawcy w złej wierze.”[69].

Dyrektywa PIF eksponuje także zjawisko korupcji, dokonując jej podziału na dwa rodzaje: biernej oraz czynnej. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 2 lit a)[70] korupcja bierna jest działaniem urzędnika publicznego, który działając bezpośrednio lub poprzez pośrednika, żąda lub uzyskuje korzyść jakiegokolwiek rodzaju dla siebie lub osoby trzeciej, bądź też przyjmuje obietnicę takiej korzyści w zamian za podjęcie działań lub ich zaniechanie – leżących w zakresie jego obowiązków przy wykonywaniu jego obowiązków lub funkcji –w sposób, który szkodzi lub może zaszkodzić interesom finansowym Unii. Korupcja czynna, określona w art. 4 ust. 2 lit b)[71] oznacza działanie osoby, która bezpośrednio lub przez pośrednika obiecuje, proponuje lub wręcza urzędnikowi publicznemu korzyść przeznaczoną dla niego lub osoby trzecie, w zamian za podjęcie działań lub wstrzymanie się od działań, które leżą w zakresie obowiązków tego urzędnika, lub przy wykonywaniu funkcji – w sposób, który szkodzi lub zaszkodzić może interesom Unii.

Dyrektywa PIF zawiera także definicję urzędnika publicznego. Jest to szeroka definicja, która określa, że urzędnikiem publicznym jest urzędnik unijny, urzędnik krajowy a także inna osoba, która w związku ze sprawowaną przez siebie funkcją publiczną w państwach członkowskich lub państwach trzecich zajmuje się zarządzaniem interesami finansowymi Unii, lub podejmowaniem decyzji w sprawie tych interesów. Urzędnikiem unijnym w rozumieniu art. 4 ust. 4 lit a) jest urzędnik lub innych pracownik, który jest zatrudniony przez Unię na podstawie umowy o pracę, lub osoba, która wykonuje funkcje urzędników unijnych lub pracowników, będąc do tego oddelegowaną przez państw członkowskie, organ publiczny lub prywatny. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 4 lit. b), urzędnikiem krajowym jest osoba, którą opisują definicje państwa członkowskiego, lub państwa trzeciego, w którym dana osoba sprawuje swoją funkcję. Termin ten odnosi się do każdej osoby pełniącej funkcje wykonawcze, administracyjne, ustawodawcze lub sądowe na poziome krajowym,

[69] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE- konieczne jest podjęcie działań*, Sprawozdanie specjalne nr 1/2019.
[70] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. *w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii*, Dz. U. UE nr L 198/29
[71] *Ibidem.*

regionalnym oraz lokalnym. W dalszej części pracy przybliżona zostanie przybliżona problematyka zjawiska korupcji, również na przykładzie uregulowań polskich.

Dyrektywa PIF obok korupcji zawiera także definicję sprzeniewierzenia, czyli takiego działania urzędnika publicznego, któremu powierzone zostały bezpośrednio lub pośrednio obowiązki zarządzania środkami finansowymi lub aktywami, które polegają na zaciągnięciu zobowiązań na środki finansowe lub wypłacie tych środków, lub też na przywłaszczeniu bądź wykorzystaniu aktywów, w sposób niezgodny z celem ich przeznaczenia, ze szkodą dla interesów finansowych Unii.

Przez „pranie pieniędzy", zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)2015/849[72] rozumieć należy popełnione umyślnie czyny polegające na:

- konwersji lub przekazywaniu mienia, ze świadomością, że pochodzi ono z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności, w celu ukrywania lub zatajania nielegalnego pochodzenia tego mienia lub udzielenia pomocy dowolnej osobie, która bierze udział w takiej działalności, dla umożliwienia tej osobie uniknięcia konsekwencji prawnych takiego działania,
- ukryciu lub zatajeniu prawdziwego charakteru mienia, jego źródła, miejsca położenia, rozporządzania nim, przemieszczania, praw odnoszących się do mienia lub własności mienia, ze świadomością, że mienie to pochodzi z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności,
- nabyciu, posiadaniu lub użytkowaniu mienia, ze świadomością w momencie jego otrzymania, że mienie to pochodzi z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności,
- udziale lub współdziałaniu w popełnieniu, usiłowaniu popełnienia oraz pomocnictwie, podżeganiu, ułatwianiu oraz doradzaniu przy popełnieniu któregokolwiek z czynów opisanych powyżej[73].

Powyżej przedstawiono podstawowe zagadnienia terminologiczne dotyczące problematyki przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym Unii. W dalszych rozdziałach wyeksponowane zostaną kolejne definicje, które pozwolą przedstawić aktualny obraz ochrony interesów finansowych, jak i wymierzonych w nie działań przestępnych.

[72] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. *w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu*, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. U. UE nr L 141/73.
[73] Art.1 ust. 3 D *Ibidem.*

O tym jak ważny jest to temat dla każdego członka unijnej wspólnoty niezbicie dowodzą dane dotycząc Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027:

Tabela nr 2. Wieloletnie Ramy Finansowe w perspektywie lat 2021-2027 – wydatki.

WRF 2021-2027 **1 074,3 mld EUR**	
Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	132,8 mld EUR
Spójność, odporność i wartości	377,8 mld EUR
Zasoby naturalne i środowisko	356,4 mld EUR
Migracja i zarządzanie granicami	22,7 mld EUR
Bezpieczeństwo i obrona	13,2 mld EUR
Sąsiedztwo i świat	98,4 mld EUR
Europejska administracja publiczna	73,1 mld EUR

Źródło: Rada Unii Europejskiej. Opracowanie własne[74].

Dla porównania roczny budżet największej gospodarki Unii Europejskiej i czwartej gospodarki świata – Niemiec wyniósł w 2022 r. 495 mld EUR, co stanowi połowę kwoty przewidzianej do wydatkowania w trakcie Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2021-2027. Wobec tego z jednej strony naturalnym jest, że Unia Europejska działa aby chronić swój budżet, a z drugiej w żadnej mierze nie dziwi zainteresowanie przestępców tymi środkami.

[74]https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/, data dostępu 01.05.2023 r.

Rozdział II

Charakterystyka wybranych regulacji prawnych dotyczących systemu ochrony dystrybucji środków unijnych

Zasady wyrażone w Traktatach Europejskich[75], stanowiących główne źródła prawa pierwotnego, przyznają Unii kompetencje do osiągnięcia wspólnych celów. W preambule Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[76] wskazano główne cele współdziałania, którymi są m.in.: zapewnienie postępu gospodarczego oraz społecznego państw członkowskich, poprzez wspólne działanie i usuwanie barier, wzmocnienie jedności gospodarek oraz zapewnienie ich harmonijnego rozwoju poprzez zmniejszanie różnic między regionami Europy. Zgodnie z zapisami traktatowymi Unia posiada wyłączne kompetencje w zakresie stanowienia prawa oraz przyjmowania prawnie wiążących aktów w dziedzinach: polityki celnej, ustanawiania reguł konkurencji związanych z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, polityki pieniężnej w zakresie państw, których walutą jest euro, zachowania morskich zasobów biologicznych oraz wspólnej polityki handlowej.[77] Kompetencje dzielone odnoszą się do współdziałania Unii Europejskiej oraz państw członkowskich w dziedzinach: rynku wewnętrznego, energii, transportu, ochrony konsumentów, środowiska, sieci transeuropejskich, rolnictwa i rybołówstwa z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także polityki społecznej[78]. By skutecznie realizować wszystkie cele oraz polityki wspólne Unii, niezbędne jest odpowiednie zarządzenie unijnym budżetem. W rozdziale przedstawione zostaną wybrane regulacje dotyczące dystrybucji środków unijnych w perspektywie Unii Europejskiej oraz w ujęciu krajowym na przykładzie Polski. Celem tego rozdziału nie jest wyliczanie mechanizmów i instrumentów, za pośrednictwem których odbywa się dystrybucja środków pochodzących z Unii Europejskiej, a przedstawienie ich niejako przy okazji omawiania działalności instytucji, które służą ochronie unijnych interesów finansowych przed nadużyciami. Zastosowane ograniczenie jest uzasadnione przede wszystkim przedmiotem niniejszego opracowania, w którego zainteresowaniu leżą przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ich popełnienie godzi właściwie wyłącznie w interesy instytucji krajowych, które reprezentując interesy instytucji UE w Polsce, odpowiadają za transfery środków unijnych. Wybrane

[75] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.
[76] *Ibidem.*
[77] Art. 3, *Ibidem.*
[78] Art. 4 *Ibidem.*

podejście wynika także z definicji pokrzywdzonego zawartej w art. 49 § 1 i § 2 k.p.k.[79], wedle której za pokrzywdzonego zostanie uznana instytucja państwowa, samorządowa lub inna jednostka organizacyjna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo.

[79], Dz. U. 2022 poz. 1375.

1. Perspektywa organów Unii Europejskiej

Jak przedstawiono powyżej budżet Unii Europejskiej stanowi integralną część wieloletnich ram finansowych, które swoją perspektywą obejmują siedem lat. Obecnie obowiązujące ramy finansowe zawarto w Rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2093 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027[80], który to akt obowiązuje od 1 stycznia 2021 roku. W akcie określone zostały maksymalne roczne kwoty, jakie można przeznaczyć w latach obowiązywania ram finansowych na różne dziedziny polityki unijnej, a budżety na kolejne lata muszą być zgodne z ogólnymi ramami przyjętymi w dłuższej perspektywie. Oprócz maksymalnych rocznych kwot wydatków Unii Europejskiej, rozporządzenie wskazuje także główne działy wieloletnich ram finansowych – kategorie wydatków odzwierciedlające najważniejsze obszary polityki wspólnotowej.

W WRF ustanowiono, na lata 2021–2027, maksymalny pułap wydatków na poziomie 1,074 bln EUR (wszystkie kwoty w cenach z 2018 r.). Nowy budżet obejmuje siedem głównych obszarów:

- jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa: 132,8 mld EUR,
- spójność, odporność i wartości: 377,8 mld EUR,
- zasoby naturalne i środowisko: 356,4 mld EUR,
- migracja i zarządzanie granicami: 22,7 mld EUR,
- bezpieczeństwo i obrona: 13,2 mld EUR,
- sąsiedztwo i świat: 98,4 mld EUR,
- europejska administracja publiczna: 73,1 mld EUR.

Jednocześnie wieloletnie ramy finansowe mogą zostać zrewidowane w drodze tej samej specjalnej procedury ustawodawczej, zgodnie z którą zostały ustanowione, gdy wystąpią nieprzewidziane okoliczności, gdy traktaty Unii Europejskiej zostaną poddane rewizji, a miałaby ona wpływ na budżet, lub w przypadku gdy do Wspólnoty dołączą nowe państwa.

Oprócz budżetu WRF (1,074,3 bln Euro) składnikiem jest także Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy *NextGenerationEU*, skąd pochodzą dodatkowe środki w kwocie 750 mld Euro. *NextGenerationEU* to instrument służący odbudowie, który pojawił się w odpowiedzi na nieprzewidziany wcześniej kryzys zawiązany z wystąpieniem epidemii SARS COVID-19. Głównym celem zapisów zawartych w Rozrządzeniu Rady(UE)

[80]Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. *określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027*, Dz. U. UE nr L 433I/11.

2020/2094[81] ustanawiającym Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 jest wsparcie działań na rzecz odbudowy oraz tworzenia bardziej ekologicznej, cyfrowej i odpornej Europy w przyszłości. Jego celem jest zmobilizowanie do ponownego ożywienia potencjału zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia w celu wejścia państw członkowskich na drogę zielonej i cyfrowej Europy. *NextGenerationEU*, który obowiązuje od 23 grudnia 2020 roku ma wzmocnić gospodarkę, która ucierpiała w pandemii oraz przygotować ją na nowe popandemiczne wyzwania.

Wiodącym elementem składowym *NextGenerationEU* jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF-ang. *Recovery and Resilience Facility*). Zgodnie z art. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[82], celem ogólnym Instrumentu jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększanie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków tego kryzysu, w szczególności dla kobiet, przyczynianie się do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych oraz wspieranie zielonej transformacji, przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w zakresie klimatu, zapewnianie zgodności z celem polegającym na osiągnięciu przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz transformacji cyfrowej, tym samym przyczyniając się do pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej, odbudowując i promując zrównoważony wzrost gospodarczy oraz integrację gospodarek Unii, promując tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości oraz przyczyniając się do jej strategicznej autonomii i otwartej gospodarki oraz generowania europejskiej wartości dodanej. Rozporządzenie wskazuje, że celem szczegółowym Instrumentu jest zapewnienie wsparcia finansowego państwom członkowskim z myślą o osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych[83] reform i inwestycji określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ten cel szczegółowy jest realizowany w ścisłej i przejrzystej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

[81]Rozporządzenie Rady (UE) nr 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. *ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19*, Dz. U. UE nr L433I/23.

[82]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/241z dnia 12 lutego 2021 r. *ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Dz. U. UE, L.57/17, 18.2.2021.

[83]„kamienie milowe i wartości docelowe" oznaczają mierniki postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy"- art. 2 pkt. 4 Rozporządzenia 2021/241z dnia 12 lutego 2021 r.

Pozostała część środków z *NextGenerationEU* jest wypłacana państwom członkowskim UE w ramach kilku programów UE. Są to: Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU), Horyzont Europa, InvestEU, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST).

Państwa członkowskie wykonują około trzech czwartych budżetu UE. Oznacza to, że Komisja Europejska bezpośrednio wypłaca jedynie niewielką część budżetu UE. To ona jednak ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie całości rocznego budżetu UE. Państwa członkowskie są zobowiązane we współpracy z Komisją do nadzorowania, aby środki budżetowe zostały wykorzystane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Wszystkie podmioty wykonujące budżet muszą przestrzegać kompleksowych zasad określonych przez unijnego prawodawcę.

Zdecydowana część budżetu Unii Europejskiej wydatkowana jest za pomocą funduszy, które tworzą politykę spójności. Jest to główna strategia inwestycyjna Wspólnoty, mająca swoje umocowanie w art. 174 oraz 178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisami art. 174 TFUE, Unia rozwija i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju regionów, w tym cierpiących na skutek poważnych oraz trwałych niekorzystnych warunków demograficznych lub przyrodniczych. Wyrównywanie różnic społecznych to przede wszystkim redukcja poziomu bezrobocia oraz przeciwdziałanie ubóstwu. Spójność terytorialna jest związana ze zwiększeniem dostępności do obszarów peryferyjnych i powiązania ich z regionami lepiej skomunikowanymi. W literaturze przedmiotu spójność określana jest jako taki stopień różnic w poszczególnych regionach, który jest możliwy do przyjęcia zarówno w odczuciu społecznym, jak i politycznym. Politykę spójności (ang. *cohesion policy*) definiuje się natomiast, jako narzędzie do niwelowania różnic i wzmacniania więzi pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty, ukierunkowane na pomoc słabiej rozwiniętym państwom[84]. Jak wskazuje praktyka, głównymi beneficjentami polityki spójności są te kraje, które potrzebują strukturalnego wsparcia w przemianach, niezbędnego by zmniejszyć dysproporcje pomiędzy bardziej zamożnymi regionami Unii Europejskiej a nimi.

30 czerwca 2021 roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej został opublikowany pakiet pięciu rozporządzeń polityki spójności na lata 2021-2027. Główny cel polityki

[84] J. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013 r.

spójności jest niezmienny, a jego definicja zawarta jest w artykule 174 TFUE. W rozporządzeniu ramowym perspektywy na lata 2021-2027 zawarto natomiast pięć celów tematycznych:

- bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej,
- bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, oraz zrównoważonej mobilności miejskiej,
- lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności,
- Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych,
- Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów i inicjatyw lokalnych[85].

Cele polityki sformułowano w sposób ogólny, tak, by każde z państw zrzeszonych w Unii Europejskiej mogło odpowiadać na potrzeby swoich regionów.

W pakiecie rozporządzeń znalazły się: rozporządzenie ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS), rozporządzenie ws. Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), rozporządzenie ws. Interreg oraz rozporządzenie ws. Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST).

Przy programowaniu środków polityki spójności na lata 2021-2027 przewidziano umowę partnerstwa, którą przygotowuje każde państwo członkowskie, określając w niej warunki efektywnego oraz skutecznego wykorzystania środków z przewidzianych funduszy na okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2027 roku. Umowa partnerstwa podlega negocjacjom między Komisją a państwem członkowskim. Ostatecznie musi zostać zatwierdzona przez Komisję Europejską.

[85] Art. 5.1. 18. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., *ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*, Dz.U. L 231 z 30.6.2021.

Analizując zmiany wprowadzone do polityki spójności na najbliższe lata, warto zwrócić uwagę, że w stosunku do poprzednich perspektyw finansowych nastąpiła silniejsza warunkowość dostępu do środków unijnych, ponadto ustanowiono warunkowość w kontekście całego budżetu unijnego, a w ramach polityki spójności ustalono warunkowość podstawową, która musi być spełniona przez państwo członkowskie przez cały okres trwania perspektywy. Warunkowość ta składa się z czterech warunków horyzontalnych oraz 16 tematycznych. Warunki te określone zostały w załącznikach do rozporządzenia ramowego (2021/1060 z 24.06.2021 r.). Załącznik nr III określa horyzontalne warunki podstawowe zgodne z art. 15 ust. 1 omawianego rozporządzenia. Są to:

- skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych[86],
- narzędzia i zdolności umożliwiające skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa,
- skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych,
- wdrażanie i stosowanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE.

W dokumentach wspólnotowych oraz doktrynie zamiennie stosuje się nazwy „polityka spójności", „polityka strukturalna", „polityka regionalna"[87]. Mianem polityki strukturalnej określa się działania organów władzy publicznej, których celem dzięki podejmowanym działaniom jest pobudzenie gospodarki do wzrostu, a także przekształcenie struktur gospodarczych[88]. Pod pojęciem polityki regionalnej należy rozumieć określone sposoby wpływu na rozwój poszczególnych regionów. Mimo, że przepisy unijne nie definiują pojęcia regionu, Unia na potrzeby zbierania, opracowywania i rozpowszechniania ujednoliconych regionalnych danych statystycznych ustanowiła wspólną klasyfikację jednostek terytorialnych do celów statystycznych: NUTS (fr. *Nomenclature des unites terriroriales statistiques*[89]).

Jak już wspomniano, państwa członkowskie są odpowiedzialne za należyte wydatkowanie tych środków w ramach zarządzania dzielonego, na mocy art. 317 TFUE, czyli pod kontrolą Komisji Europejskiej, która odpowiedzialna jest za wykonanie budżetu

[86] Rozwiązanie to ma m.in. zapewnić, by wszelkie informacje wskazujące na przypadki podejrzewanej zmowy przetargowej były przekazywane właściwym organom krajowym zgodnie z art. 83 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE, Dz. U. UE. L94/65, oraz art. 99 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE, Dz. U. UE. L94/243.

[87] Wróbel A. (red.), Kucharski P. [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. II*, Warszawa 2012 r.

[88] J. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia (...) op. cit.*, Warszawa 2013 r.

[89] W Polsce funkcjonuje 7 makroregionów NUTS 1, 17 makroregionów NUTS 2, 73 podregiony NUTS 3, https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/ data dostępu 01.05.2023 r.

Unii Europejskiej[90]. Reguły wydatkowania środków unijnych są ściśle określone w aktach prawnych, z których głównym jest rozporządzenie finansowe Unii Europejskiej[91]. Przepisy tego rozporządzenia są horyzontalnymi, zawarto w nich obowiązek wdrożenia ich na każdym szczeblu zarządzania kontroli wewnętrznej wykonania budżetu, by móc zapobiegać nadużyciom finansowym oraz nieprawidłowościom, zapewnić zdolność do zarządzania ryzykiem, wykrywania, poprawy, oraz wykonywania skutecznych działań następczych[92]. Zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, zawartą w art. 310 ust. 5 TFUE, środki budżetowe wydatkowane są w sposób oszczędny, efektywny i skuteczny. Zasada 3E (od angielskich słów: *economy, efficiency, effectiviness*) zawarta jest w artykule 33 przywołanego rozporządzenia. Zasada oszczędności[93] „wymaga, by zasoby wykorzystywane przez zainteresowaną instytucję Unii w celu wykonywania jej działalności były udostępniane w należytym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie". J. Łacny zwraca uwagę na trudności w dekodowaniu znaczenia tej zasady, akcentując znaczenie leksykalne pojęcia oszczędności, które określa materialną skromność, natomiast zasada przytoczona wyżej odnosi się do wymogów, takich jak terminowość, właściwa jakość czy najlepsza cena zasobów, które muszą być przestrzegane przy udostępnianiu instytucji zasobów. Podkreśla też, że w zapisie tym nie określono adresata, który zobowiązany jest do zastosowania się do przywołanych wymogów, ani także nie dookreślono, czy zasada odnosi się do instytucji unijnej, czy obejmuje też swoim zakresem instytucje państw członkowskich[94]. Zasada efektywności stanowi o wybraniu najkorzystniejszej relacji między podejmowanymi działaniami, wykorzystywanymi zasobami, a osiąganymi celami. Zasada skuteczności natomiast dotyczy stopnia, w jakim osiągnięto cele, dzięki podjętym działaniom.

Polityka wydatkowania środków unijnych odbywa się w dość skomplikowanym środowisku. Tak jak napisano wyżej, wydatkowanie budżetowych środków zapewniają państwa członkowskie oraz Komisja Europejska i inne agencje krajowe, organizacje

[90] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.
[91] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. *w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii*, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. UE. L 193/1 z 30.7.2018.
[92] M. Szymański, *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE*, Kontrola Państwowa 2021, nr 4, s. 314
[93] art. 33 ust. 1 pkt a) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. UE. L 193/1 z 30.7.2018
[94] J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej*, Kontrola Państwowa nr 3/2014, s. 485-486.

międzynarodowe, państwa spoza Unii Europejskiej[95]. Za pośrednictwem organów krajowych państw członkowskich wsparcie projektów odbywa się poprzez finansowanie ich z wykorzystaniem do tego celu różnego rodzaju instrumentów takich jak na przykład pożyczki, dotacje, gwarancje czy dopłaty, musi być więc dobrze zabezpieczone przed ryzykiem wystąpienia nadużyć, które mogą naruszyć interesy finansowe Unii. W związku z tym dystrybucja środków unijnych związana jest nierozerwalnie z zadaniem zwalczania tych nadużyć oraz wszystkich innych działań, które mogą naruszyć interesy finansowe Unii. W przywołanym powyżej rozporządzeniu finansowym nr 2018/1046 znajduje się dyspozycja, zgodnie z którą państwa członkowskie podczas realizacji zadań związanych z wykonywaniem budżetu muszą podejmować niezbędne środki, zarówno ustawodawcze, wykonawcze jak i administracyjne, których celem jest ochrona interesów finansowych Unii. Państwa członkowskie realizują ten obowiązek poprzez zapewnianie wykonywania działań finansowanych z budżetu, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi oraz w sposób prawidłowy i skuteczny, a także poprzez wyznaczanie kompetentnych organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi Unii, oraz poprzez zapobieganie i wykrywanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych, a także ich korygowanie. Rozporządzenie nakłada także na państwa członkowskie współpracę z Komisją Europejską, OLAF-em, Trybunałem Obrachunkowym oraz Prokuraturą Europejską. Zawarto także obowiązek przeprowadzania kontroli na miejscu lub w wybranych na podstawie analizy ryzyka próbkach transakcji, kontroli *ex ante* oraz *ex post*, a także odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków oraz w przypadku konieczności – wszczynania w tym zakresie postępowań sądowych[96]. Co roku do 15 lutego kolejnego roku budżetowego państwa członkowskie mają obowiązek przekazywać Komisji zestawienie wydatków poniesionych w ramach wykonywanych zadań, roczne podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu oraz przeprowadzonych kontroli, a także deklarację zarządczą, która stanowi potwierdzenie, że przekazane informacje są przedstawione prawidłowo, rzetelnie oraz kompletnie, a także że wydatki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w przepisach sektorowych, oraz że

[95] W WRF 2021-2027 przewidziano, że w ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie zarządzać będą ok. ¾ unijnych wydatków budżetowych, Komisja Europejska i jej agencje oraz delegatury otrzymały ok.18% unijnego budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, a inne organy w ramach zarządzania pośredniego otrzymały 8% budżetu UE, https://european-union.europa.eu/institutions-lawbudget/budget/spending_pl , data dostępu 01.05.2023 r.

[96] Art. 63, Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. *w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia* (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. UE. L 193/1 z 30.7.2018.

wprowadzone systemy kontroli zapewniają zgodność z prawem i prawidłowości operacji będących podstawą obliczeń.

System regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania nadużyciom finansowym na szkodę interesów Unii Europejskiej ulegał modyfikacjom przez ostatnie dziesięciolecia. W tym czasie stworzone zostały instytucje oraz ramy działań, których kształt ewoluuje.

Już w 1988 roku w ramach Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej powołana została Jednostka ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym –UCLAF(fr. *Coordination de la Lutte Antifraude*). Jednostka ta współpracowała z krajowymi organami ds. zwalczania nadużyć finansowych oraz zapewniała koordynację i pomoc konieczne do walki ze zorganizowanymi przestępstwami finansowymi. W 1999 roku, w związku z wydarzeniami korupcyjnymi, które doprowadziły do dymisji Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques'a Santera, uznano, że UCLAF nie spełniła pokładanych w niej nadziei i na mocy Decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku ustanowiono Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych znany jako OLAF (franc. *Office de Lutte Anti-Fraude*)[97]. Urząd ten wykonuje kompetencje Komisji prowadząc dochodzenia wewnętrzne w trybie administracyjnym. Jak wskazuje Marcin Krawczak, celem wyboru takiego trybu prowadzenia dochodzeń było wskazanie na administracyjny, a nie prawnokarny charakter działalności OLAF-u[98]. Działalność Urzędu ma na celu wzmocnienie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz innej nielegalnej działalności, która ma negatywny wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej. Jego skuteczność działania zapewniono poprzez niezależność prowadzenia dochodzeń – realizując te kompetencje, Dyrektor Generalny OLAF-u nie zwraca się do Komisji, do jakiegokolwiek rządu czy innej instytucji lub organu, nie przyjmuje od nich także żadnych instrukcji. Na przestrzeni lat funkcjonowania, Urząd ten przechodził przeobrażenia. W 2013 zdecydowano się na reformę działania, którą wprowadzono na kanwie wypracowanej dwa lata wcześniej strategii służącej przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym (CAFS: ang. *Comission Anti- Fraud Strategy*)[99]. Na niwie zawartych w CAFS 2011 zapisów ustanowione zostały przepisy rozporządzenia

[97] Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku *ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)* z 31 V 1999 roku, Dz. Urz. UE, nr L 136, poz. 0020–0022.
[98] M. Krawczak, *OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej*, Kontrola Państwowa, nr 6/2021, s. 860.
[99] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów I Trybunału Obrachunkowego *dotyczący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych*, COM/2011/0376. Celami Strategii było uwzględnienie w przepisach sektorowych kwestii związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych oraz wyeksponowanie roli OLAF i uproszczenie przepisów poświęconych zamówieniom publicznym, zwiększenie przejrzystości (na ich podstawie w 2014 roku uchwalone zostały dyrektywy dotyczące zamówień publicznych, w których zawarte zostały m.in. przepisy o elektronizacji procesów udzielania zamówień publicznych, a tym samym zwiększenia przejrzystości przetargów).

Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF. Rozporządzenie wzmocniło proces prowadzenia dochodzeń administracyjnych przez OLAF, ponadto sformalizowane zostało funkcjonowanie jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych – AFCOS (ang. *Anti – fraud Coordinantion Service*). Zgodnie z art. 12a rozporządzenia nr 883/2013, obowiązek wyznaczenia takiej jednostki ma każde państwo członkowskie. Ich zadaniem jest ułatwienie skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF-em, w tym także wymiany informacji o charakterze operacyjnym, ponadto jednostki zapewniają mu na jego wniosek przed podjęciem decyzji o wszczęciu lub niewszczynaniu dochodzenia lub też w toku prowadzonego dochodzenia, bądź po jego zakończeniu, wsparcie oraz koordynują wspomaganie niezbędne do wykonywania zadań przez ten Urząd[100]. W Polsce funkcję AFCOS pełni komórka Departamentu Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów.

Dochodzenia OLAF-u dzielą się na wewnętrzne oraz zewnętrzne. Te pierwsze realizowane są w instytucjach, organach urzędach i agencjach Unii. Dochodzenia zewnętrzne to kontrole na miejscu i inspekcje w państwach członkowskich, a także w ramach obowiązujących umów o współpracy i wzajemnej pomocy a także w związku z innymi instrumentami prawnymi- także w państwach trzecich oraz pomieszczeniach organizacji międzynarodowych[101]. Podmioty gospodarcze mają obowiązek współpracy z Urzędem, udzielania mu informacji ustnych oraz pisemnych, w tym także w ramach przesłuchań, ponadto każde zainteresowane państwo członkowskim ma obowiązek zapewnienia, by pracownicy OLAF-u uzyskali dostęp do wszystkich informacji, dokumentów oraz danych, niezbędnych do skutecznego i efektywnego przeprowadzenia kontroli na miejscu i inspekcji.

W ujęciu systemowym OLAF współpracuje także z COCOLAF: Komitetem Doradczym ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych. Zadaniem Komitetu jest koordynowanie działań Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich w obszarze zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej[102] oraz doradztwo w tym zakresie,

[100] Art. 12a Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013 11.09.2013 r. dot. dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999, Dz. U. UE, L 248/1, z 18.9.2013 r. zmienione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, Dz. U. UE . L 437/49 z 28.12.20.

[101] *Ibidem*, art. 3,

[102] Decyzja Komisji z dnia 23 lutego 1994 r. *ustanawiająca Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych* (94/140/WE), Dz.U. L 061, 4.3.1994, p.2.

w szczególności zapobieganiu nadużyciom finansowym oraz sądowego ścigania nadużyć finansowych.

Oprócz COCOLAF-u, warto zwrócić uwagę na współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – instytucją, która powołana został na mocy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zgodnie z art. 285 TFUE „sprawuje kontrolę rachunków Unii". Główne jego zadania określone zostały w art. 287 TFUE. Są to: kontrola rachunków wszystkich dochodów i wydatków Unii Europejskiej oraz wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię, w zakresie przepisów je ustanawiających, przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, kontrola legalności i prawidłowości dochodów i wydatków UE oraz właściwego zarządzania finansami; obowiązkowe sporządzenie sprawozdania rocznego po zamknięciu każdego roku budżetowego, które jest przesyłane instytucjom UE, a następnie publikowane, wraz z wniesionymi przez nie uwagami, w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, prawo przygotowywania sprawozdań specjalnych, zawierających uwagi Trybunału w kwestiach ważnych dla polityki finansowej Unii, informowanie odpowiednich instytucji o przypadkach nieprawidłowości i podejrzeniach nadużyć wykrytych w trakcie kontroli, dostarczanie oficjalnych opinii na temat prawodawstwa UE związanego z kwestiami finansowymi, a także obowiązek ich konsultowania w procesie projektowania, wspieranie Parlamentu Europejskiego oraz Rady, jako organów odpowiedzialnych za udzielenie Komisji Europejskiej absolutorium budżetowego, w wykonywaniu ich zadań, m.in. przez publikację sprawozdań i opinii z kontroli[103]. Europejski Trybunał Obrachunkowy publikuje sprawozdania specjalne, które zawierają wyniki będące efektem kontroli wykonywania zadań (następczych *ex post*)[104]. Sprawozdanie specjalne ETO nr 1/2019 „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE –konieczne jest podjęcie działań"[105], zawiera wyniki kontroli wykonania zadań Komisji Europejskiej polegających na zarządzaniu ryzykiem nadużyć w wydatkowaniu funduszy unijnych. Kontroli poddano strategię Komisji (CAFS 2011) oraz dostęp Komisji do danych dotyczących charakteru i przyczyn, a także skali nadużyć finansowych w wydatkowaniu. Celem kontroli było także sprawdzenie skuteczności prowadzenia dochodzeń administracyjnych prowadzonych przez OLAF

[103] S. Mitrowski, *Europejski Trybunał Obrachunkowy- zewnętrzny kontroler UE*, Studia Europejskie 2/2012, s. 74-75.
[104] A. Szmyt, *Trybunał obrachunkowy Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze nr 2/2019, s. 347.
[105] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, *Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE- konieczne jest podjęcie działań*, nr 01/2019.

w kontekście ścigania sprawców nadużyć oraz odzysku mienia. Wnioski ETO (wśród których znalazły się m.in. zalecenia dotyczące poszerzenia wiedzy na temat występujących nadużyć finansowych, eliminacji uchybień w zarządzaniu ryzykiem, oraz zwiększenie roli OLAF i jego współdziałania z Prokuraturą Europejską) doprowadziły do aktualizacji CAFS z 2011, a także uwypukliły potrzebę korzystania z narzędzi zapobiegania nadużyciom, takim jak ARACHNE. ARACHNE to narzędzie kontroli ryzyka, które zostało opracowane przez Komisję Europejską, które na podstawie gromadzonych w systemie danych (pochodzących zarówno ze źródeł zewnętrznych jak i wewnętrznych) posiada funkcje detekcji projektów o podwyższonym ryzyku, zdiagnozować w nich ewentualne zagrożenie nadużyciami przez beneficjentów lub wykonawców. Dane wewnętrzne, którymi posługuje się narzędzie punktowej oceny ryzyka pochodzą od instytucji zarządzającej projektem (dane o projekcie, jego beneficjenci, wykonawcy, dokumenty projektu, wydatki poniesione w związku z realizacją projektu), dane zewnętrzne natomiast pochodzą od zewnętrznych dostawców, którzy na podstawie kontraktów dostarczają informacji m.in. na temat sektorów gospodarki, przedsiębiorstw, ekonomicznych wskaźników, ocen ryzyka pod różnym kątem[106]. Zadaniem systemu ARACHNE jest działanie prewencyjne, na podstawie danych zgromadzonych w systemie, pomaga instytucjom wykryć ryzyka nadużyć, w związku z tym ex ante redukuje skalę nadużyć. Dzięki niemu instytucja zarządzająca może dostrzec ryzyko przed wyborem projektu, czy wydatkowaniem pieniędzy[107]. Korzystanie z systemu ARACHNE pozostaje nadal fakultatywne, jednak istnieje coraz większy nacisk na konieczność używania go, wyrażany m.in. w Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony interesów finansowych UE – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne 2020[108].

Idąc za wnioskami płynącymi ze sprawozdania specjalnego ETO (1/2019), Komisja Europejska w 2019 roku zaktualizowała strategię zwalczania nadużyć finansowych (CAFS 2019). Wpływ na aktualizację tej strategii miała także wprowadzona w 2017 Dyrektywa PIF, która zaostrzyła walkę z nadużyciami finansowymi za pośrednictwem prawa karnego, ponadto powołano urząd Prokuratury Europejskiej. Priorytetami nowej CAFS zostały dwa cele: poprawa gromadzenia i analizy danych oraz optymalizacja koordynacji, współpracy i procesów ukierunkowanych na zwalczanie nadużyć między służbami Komisji i agencjami

[106] Arachne, *Karta dotycząca wprowadzenia i stosowania narzędzia punktowej oceny ryzyka ARACHNE w kontrolach zarządczych*, Komisja Europejska, s.5.
[107] P. Wysmyk, *Arachne jako informatyczne narzędzie zarzadzania ryzykiem nadużyć w Funduszach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie nr 40 (2020) , s. 61.
[108] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2022 r. *w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej - zwalczania nadużyć finansowych* - sprawozdanie roczne 2020 (2021/2234(INI))(2023/C 47/20), Dz. U. UE C z 7.2.2023 r.

wykonawczymi. Szczególny nacisk położony został na gromadzenie i analizę danych zbieranych z obserwacji zmieniających się zachowań i pojawiających się schematów, profilowanie sprawców oraz detekcję słabych punktów w systemowym gromadzeniu danych, czy nowych sposobów zwalczania zjawiska. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność poprawy jakości zbieranych danych oraz ich kompletności w dwóch systemach, mających znaczenie dla zwalczania nadużyć finansowych: IMS oraz EDES[109] . Strategia wskazała, że wiodącym organem w zakresie prowadzenia polityki ochrony interesów Unii Europejskiej przed nadużyciami finansowymi powinien być OLAF, którego zadaniem jest kreowanie odpowiednich rozwiązań w tym zakresie. CAFS 2019 położył nacisk na współprace oraz metodykę, uwypuklając jednocześnie konieczność kompleksowego podejścia do tematyki zwalczania nadużyć finansowych. Strategia objęła ciągłością prace poprzedniej CAFS w zakresie zapewnienia rzetelności zamówień publicznych, podkreśliła też rolę współpracy z OLAF oraz Prokuraturą Europejską. Głównymi zasadami, które określono w strategii zostały:

- zasada „zero tolerancji dla nadużyć finansowych”,
- zwalczanie nadużyć finansowych powinno stanowić integralną część działań kontroli wewnętrznej,
- efektywność kosztowa kontroli,
- uczciwość zawodowa i kompetencje pracowników UE,
- przejrzystość w zakresie wykorzystania funduszy UE,
- zapobieganie nadużyciom finansowym, w szczególności zabezpieczenie programów wydatkowania przed nadużyciami,
- skuteczny potencjał dochodzeniowy oraz terminowa wymiana informacji,
- szybka korekta obejmująca odzysk zdefraudowanych funduszy oraz sankcje sądowe bądź administracyjne,
- dobra współpraca pomiędzy podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi ze szczególnym uwzględnieniem współpracy miedzy Unią Europejską a władzami państw członkowskich, między służbami wszystkich instytucji i organów Unii, których to dotyczy,

[109] IMS (*Irregularity Manegement System*) to zarządzany przez OLAF system informatyczny, za pomocą którego państwa członkowskie zgłaszają nieprawidłowości i nadużycia finansowe ujawnione w ramach wydatkowania funduszy UE w ramach zarządzania dzielonego, EDES (*Early Detection and Exlusion System*)- utworzony w 2016 roku system wczesnego wykluczania i ostrzegania przed kontrahentami mogącymi narazić proces wydatkowania na nadużycie finansowe, system ten wykorzystywany jest tylko w procesie zarządzania bezpośredniego Komisji Europejskiej oraz z jej partnerami.

– skuteczna komunikacja zewnętrzna i wewnętrzna w zakresie zwalczania nadużyć finansowych[110].

Wspomniana wyżej strategia CAFS 2011 zakładała realizację działań przez Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej, które odpowiedzialne są za zarządzanie funduszami unijnymi. W celu realizacji tych dyspozycji w 2015 roku Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, które odpowiedzialne były za wdrożenie funduszy inwestycyjnych oraz strukturalnych, we współpracy z OLAF-em opracowały dokument pn. Wspólna Strategia Przeciwdziałania Nadużyciom (ang. *Joint Anti- Fraud Strategy* 2015-2020), zwaną JAFS 2015. Mottem JAFS 2015 zapisanym w strategii było „zero tolerancji dla nadużyć finansowych i korupcji". W dokumencie skoncentrowano się na osiągnięciu dwóch celów priorytetowych. Pierwszy z nich wskazywał konieczność analizy oceny ryzyka nadużyć finansowych państw członkowskich, drugi natomiast skupił się na zwiększeniu skutecznego wykorzystania narzędzia ARACHNE, służącego do wykrywania potencjalnych nadużyć. Ponadto w dokumencie zawarto informację o rozpoczęciu pilotażowego projektu wykorzystania w projektach unijnych tzw. paktu uczciwości (ang. *integrity pact*), którego to wprowadzenia podjęła się Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej wspólnie z organizacją Transparency International. Pakt uczciwości to umowa pomiędzy instytucją publiczną – zamawiającym, a prywatnymi firmami – wykonawcami oraz organizacjami pozarządowymi, będącymi partnerami społecznymi umowy. Umowa ma zagwarantować, że uczestnicy postępowania przetargowego nie będą działać przy użyciu nielegalnych praktyk oraz nie będą swoim postępowaniem przyczyniać się do wystąpienia nadużyć, ograniczenia konkurencyjności, czy innych działań, które mogłyby zaszkodzić wydatkowaniu funduszy na cel społeczny. Zgodnie z zawartymi w JAFS 2015 zapisami w 2016 roku rozpoczął się pilotażowy plan wprowadzenia paktów uczciwości w 11 krajach Unii Europejskiej[111].

Po aktualizacji strategii CAFS w 2019 roku, zrewidowano także zapisy JAFS 2015, które w grudniu 2019 roku zostały zaktualizowane we wspólnym dokumencie operacyjnym

[110] Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – wzmożenie działań w celu ochrony budżetu UE, COM(2019) 196 final.

[111] Bułgaria, Czechy, Grecja, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Węgry, Włochy.
W Polsce paktem uczciwości objęto inwestycję PKP Polskie Linie Kolejowe SA „ Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa- Zawiercie", który trwał od 2016 d0 2021 roku. Organizacją pozarządową, która uczestniczyła w pakcie była Fundacja Batorego. Więcej: https://paktuczciwosci.pl/wp-content/uploads/2021/12/Pakt-uczciwosci.-Spoleczny-monitoring-zamowien-publicznych-Realizacja-inwestycji-i-podsumowanie-pilotazu.pdf , data dostępu 01.05..2023 r.

Dyrekcji Generalnych „Wspólna strategii antykorupcyjna dla zarządzania dzielonego i pośredniego na lata 2020-2025". Działania zawarte w dokumencie JAFS 2020-2025[112] stanowią kontynuację działań JAFS 2015 oraz stanowią uzupełnienie strategii CAFS 2019. Plan operacyjny na lata 2020- 2025 podzielono na dwie grupy zadań do realizacji. W pierwszej grupie skierowanej do państw członkowskich, zawarto zobowiązanie do wsparcia ich wysiłków w zwalczaniu nadużyć poprzez m.in. stworzenie platformy e-learningowej z informacjami na temat zwalczania konkretnych nadużyć, czy opracowanie wytycznych w sprawie zapobiegania konfliktowi interesów[113]. W drugiej grupie strategia wskazała działania wewnętrzne dotyczące Komisji Europejskiej poprzez skuteczniejszą wymianę informacji i wzmocnienie współpracy z OLAF[114].

Regulacją uzupełniającą działania wyrażone w strategii CAFS 2019, są przepisy zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[115]. Celem dyrektywy jest zapewnienie skutecznej ochrony osobom, które mając uzasadnione i prawdziwe podstawy, zgłaszają w dobrej wierze naruszenia prawa Unii, w tym także dotyczące nadużyć finansowych na szkodę jej interesów. Zgodnie z zapisami dyrektywy ochrona takich osób- sygnalistów jest konieczna, by móc skutecznie egzekwować prawo unijne w zakresie realizacji zamówień publicznych, oraz związanych z nimi przypadków nadużyć finansowych oraz korupcji. Dyrektywa wskazuje, że dzięki przepisom o ochronie, także krajowe instytucje i podmioty zamawiające w związku z realizacją zamówień publicznych będą mogły skuteczniej egzekwować przepisy w tej dziedzinie, gdyż przypadki naruszenia tych przepisów mogą zaburzać działanie rynku wewnętrznego poprzez zakłócanie konkurencji oraz tworzenie nierównych szans dla poszczególnych przedsiębiorstw. Państwa członkowskie otrzymały dwuletni termin na transpozycję przepisów dyrektywy do przepisów krajowych.[116]

---

[112] Joint Anti – Fraud Strategy for Shared & Indirect Management 2020-2025, Ref. Ares(2019)7845154 - 20/12/2019.

[113] Wytyczne techniczne dla pracowników oraz organów uczestniczących w wykonywaniu, monitorowaniu i kontrolowaniu budżetu Unii Europejskiej dot. Sposobu interpretowania i stosowania przepisów w celu usprawnienia procesu oraz zachęcania do stosowania dobrych praktyk zostały opracowane na początku 2021 roku, odnoszą się do aktualnej definicji konfliktu interesów zawartej w obowiązującym rozporządzeniu finansowym Unii Europejskiej, które weszło w życie 02.08.2018 r. – *Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego*, Dz. U. UE, C 121/1 z 9.4. 2021.

[114] M. Szymański, *Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii-cześć I. Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE*, Kontrola Państwowa, nr 3/ maj- czerwiec 2021, s. 335.

[115] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. *w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, Dz.U. UE, L 305/17 z 26.11.2019 r.

[116] W Polsce ochrona sygnalistów na mocy dyrektywy PE i Rady nr 2019/1937 Dz.U. UE, L 305/17 nie została wprowadzona, wg stanu na dzień 01.05.2023 r. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, za niewykonanie transpozycji do prawa

W 2017 roku rozporządzeniem nr 2017/1939[117] powołano instytucję Prokuratury Europejskiej. To niezależny organ, który odpowiedzialny jest za prowadzenie postępowań przygotowawczych, wnoszenie aktów oskarżenia oraz wytaczanie powództw przeciwko sprawcom, którzy dopuszczają się przestępstw w postaci prania pieniędzy, korupcji, transgranicznych oszustw związanych z VAT, oraz popełniają nadużycia finansowe na szkodę Unii Europejskiej. Rolą Prokuratury Europejskiej jest prowadzenie postępowań w sprawach nadużyć na kwotę przewyższającą 10 tysięcy EUR, a także w sprawach oszustw VAT, które spowodowały szkodę na kwotę wyższą niż 10 milionów EUR. Jej przedstawiciele – prokuratorzy – działają na podstawie systemów prawnych i w ramach struktur państw członkowskich, zaznaczyć należy jednak, że udział w strukturach Prokuratury Europejskiej jest dobrowolny. Aktualnie Prokuratura Europejska zrzesza dwadzieścia dwa kraje (Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Włochy)

Regulacje prawne dotyczące dystrybucji środków unijnych odnoszą się także wprost do problematyki korupcji, uznając to zjawisko za szczególnie szkodliwe. W 1999 roku Rada Europy, Rezolucją nr (99)5 powołała Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO – fr. *Groupe d'Etats contre la corruption*), której celem jest poddawanie się procesowi wzajemnego oceniania się i wzajemnie wywieranej presji w obszarze monitoringu zgodności przepisów antykorupcyjnych z obowiązującymi standardami. Na system monitoringu składa się procedura oceniająca, dzięki której formułowane są propozycje reform prawnych oraz instytucjonalnych oraz procedura zgodności, której celem jest ustalenie, czy państwa wdrażają zaproponowane i uzgodnione propozycje. Prace oceniające dzielą się na rundy. Ostania – piąta runda ewaluacyjna dotyczyła zapobiegania korupcji i promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania[118]. W raporcie zgodności, opublikowanym 27 września 2021 roku poinformowano, że z dwudziestu jeden zaleceń, które przedstawiono Polsce, wypełnione

krajowego Komisja Europejska skierowała w lutym 2023 r. sprawę przeciwko Polsce, Czechom, Niemcom, Estonii, Hiszpanii, Włochom, Luksemburgowi oraz Węgrom do TSUE.

[117] Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. *wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej,* Dz. U. UE, L 283/1 z 31.10.2017 r.

[118]Piąta runda ewaluacyjna. Zapobiegania korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania. Raport zgodności. Polska, GRECORC5(2021)4. W raporcie zgodności, opublikowanym 27 września 2021 roku poinformowano, że z dwudziestu jeden zaleceń, które przedstawiono Polsce, wypełnione zostało tylko jedno, pięć zaleceń GRECO zostało wdrożonych częściowo, natomiast piętnastu nie zrealizowano- szerzej na ten temat w dalszej części pracy.

zostało tylko jedno, pięć zaleceń GRECO zostało wdrożonych częściowo, natomiast piętnastu zaleceń nie wdrożono.

Od 1 stycznia 2021 r. budżet Unii Europejskiej posiada nowy system ochrony przewidziany na sytuacje, gdy interesy finansowe wspólnoty są zagrożone poprzez naruszenia zasad państwa prawnego w krajach członkowskich. W tym dniu weszło w życie rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii[119]. Rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego[120] w państwach członkowskich i jest stałym instrumentem mającym zastosowanie poza granicami danych wieloletnich ram finansowych[121] i jest egzekwowalne wobec wszystkich państw członkowskich od chwili wejścia w życie[122]. Ten system warunkowości pozwala Unii na używanie określonych środków w celu ochrony budżetu: na przykład w drodze zawieszenia płatności lub w formie korekt finansowych. Zapisy rozporządzenia zapewniają jednocześnie, że zarówno odbiorcy końcowi jak i beneficjenci funduszy Unii Europejskiej będą otrzymywali środki bezpośrednio od państw członkowskich, których dotyczą wprowadzone przez Komisję środki.

Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości stanowi, że dana sytuacja lub zachowanie mogą wejść w zakres jego stosowania, w przypadku, gdy Komisja stwierdzi naruszenie zasad państwa prawnego oraz oceni, czy takie zachowanie wpływa lub też stwarza poważne ryzyko wpływu w sposób wystarczająco bezpośredni na nienależyte zarządzanie finansami budżetu unijnego bądź na ochronę interesów finansowych wspólnoty,

[119]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r., *w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii*, Dz.U.UE.L.2020.433I.1.

[120] Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 Rozporządzenia 2020/2092, Dz.U.UE.L.2020.433I.1, termin „państwo prawne" odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;

[121] Por. Wyrok TSUE z 16.02.2022 r., Sprawa C-157/21 Document 62021CJ0157. pkt 188.

[122] W orzeczeniu C-157/21 z 16.2.2022r. Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargę Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 – Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu Unii Europejskiej w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich – Podstawa prawna – Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE – Artykuł 311 TFUE – Artykuł 312 TFUE – Podnoszone obejście art. 7 TUE i art. 269 TFUE – Podnoszone naruszenia art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 2 TUE, art. 296 akapit drugi TFUE, Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zasad przyznania, pewności prawa, proporcjonalności i równości państw członkowskich wobec traktatów – Podnoszone nadużycie władzy
Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że rozporządzenie wchodzi w zakres traktatowych uprawnień do ustanawiania zasad finansowych w celu wykonania budżetu Unii Europejskiej.

a każda taka sytuacja powinna podlegać indywidualnej ocenie. Skutek może polegać na niezgodnym z zasadami należytego zarządzania finansami[123] wykonania budżetu Unii, które określone zostały w art. 317 TFUE. Ponadto skutek ten może zostać także uwidoczniony w korelacji z zapisami art. 325 TFUE oraz odpowiednim prawie wtórnym. Zgodnie z art. 63 ust. 2 rozporządzenia finansowego, obejmuje to wszystkie środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne mające na celu między innymi zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym w wykonywaniu budżetu, ich wykrywanie i korygowanie.

29 kwietnia 2021r. wydano rozporządzenie w sprawie Unijnego programu zwalczania nadużyć finansowych[124], który ustanowiony został na okres nowych WRF 2021-2027. Zastąpił on swojego poprzednika ustanowionego na lata 2014-2020: program Herkules. Głównymi celami programu są: ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej oraz pomoc i wsparcie współpracy między organami krajowymi państw członkowskich a Komisją Europejską w kontekście stosowania prawa rolnego oraz celnego. Program finansuje działania organów publicznych, instytutów edukacyjnych czy badawczych, które potrzebują wsparcia m.in. w postaci sprzętu specjalistycznego, poszerzania wiedzy technicznej, wsparcia w realizacji operacji transgranicznych czy postępowań krajowych na potrzeby realizacji celów szczegółowych programu tj. zapobiegania nadużyciom finansowym Unii, korupcji oraz innym przejawom nielegalnych działań, które naruszają interesy finansowe Unii, wspierania walki z nadużyciami poprzez wykorzystanie systemu AFIS.[125]

We wrześniu 2022 roku zostało opublikowane 33 sprawozdanie roczne Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące ochrony interesów finansowych Unii oraz zwalczania nadużyć finansowych za 2021 rok. To sprawozdanie zawiera najaktualniejszą diagnozę w sprawie kluczowych kwestii, przyjętych aktów prawnych oraz ocenę działalności instytucji i organów działających w obszarze zwalczania nadużyć finansowych. Ponadto w sprawozdaniu znajdują się wnioski i zalecenia na przyszłość. Komisja wskazała, że 2021 rok był szczególnym nie tylko z uwagi na zakończenie przyjmowania programów wydatków

[123] art. 2 pkt 59, Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r., *w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii*, Dz.U.UE.L.2018.193.1 – definiuje „należyte zarządzanie finansami" wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.

[124]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) nr 2021/785 z dnia 29 kwietnia 2021 r. *ustanawiające Unijny program zwalczania nadużyć finansowych* i uchylające rozporządzenie (UE) nr 250/2014, Dz. U. UE, L 172/110 z 17.5.2021.

[125]AFIS to nazwa narzędzia złożonego z zestawu aplikacji informatycznych, wykorzystywanych podczas zwalczania nadużyć finansowych na szkodę UE, które obsługuje OFLAF. Dzięki AFIS istnieje możliwość wymiany informacjami na temat nadużyć pomiędzy organami państw członkowskich i unijnych, narzędzie daje możliwość przechowywania danych oraz ich przetwarzania.

na lata 2021- 2027, tj. nowe WRF, ale także na wprowadzony Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RFF) oraz wprowadzone na poziomie państw członkowskich związane z nim krajowe plany odbudowy. Implementacja Instrument RFF będącego odpowiedzią na zmiany i wyzwania, które wprowadziła pandemia COVID-19, uwidoczniła zwiększającą się rolę organów krajowych w utrzymywaniu odpowiedniego poziomu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

Reasumując, pakiety legislacyjne polityki spójności na przestrzeni lat zmieniały swój kształt, dostosowując się do zmieniających się czynników zewnętrznych, jak i wewnątrz Unii. Niewątpliwie najbardziej złożonym procesem w historii Wspólnoty było przygotowanie założeń polityki spójności na lata odpowiadające aktualnym WRF na lata 2021-2027. Czas niespotykanych dotąd uwarunkowań w postaci opuszczenia Wspólnoty przez Wielką Brytanię, wielu zmian instytucjonalnych w Unii Europejskiej (a co z tym związane ogłoszenie priorytetów Komisji w 2019 roku w postaci Europejskiego Zielonego Ładu i transformacji cyfrowej), a ponadto zmierzenie się ze społeczno – gospodarczymi ujemnymi skutkami pandemii COVID-19, sprawiły, że negocjacje na temat polityki spójności na lata 2021-2027 były bardzo złożone. Można przyjąć, że instytucje unijne stale monitorują sytuacje związane z występowaniem nadużyć w poszczególnych sektorach. Na tej podstawie wyciągane są wnioski i wdrażane środki zaradcze. Każda kontrola, każdy akt prawny ma prowadzoną formę ewaluacji, w której określane są perspektywy działań na przyszłość. Każde z państw członkowskich ma poniekąd autonomię w zakresie wdrażania rozwiązań, które zapewnią skuteczną i realną ochronę. Dlatego finalne rezultaty wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych niekiedy odbiegają od założeń, bo są niewłaściwie lub źle wykonywane. Przykładem tego mogą być wskazane powyżej zalecenia GRECO przedstawione w raporcie zgodności, opublikowanym 27 września 2021 roku dotyczące Polski. Niemniej po przekroczeniu pewnego poziomu braku reakcji, wdrażane są radykalne środki jakim było wprowadzenie np. mechanizmu warunkowości w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r.[126], którego celem jest wymuszenie zmian min. w zakresie zapewnienia skuteczności ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Skutkiem dalszych zaniechań, jak już zostało to wspomniane powyżej, może być wstrzymanie wypłaty wynegocjowanych środków.

[126] Dz.U.UE.L.2020.433I.1.

2. Ujęcie krajowe

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi[127]. Obowiązkiem Polski, jako kraju członkowskiego Unii, jest zapewnienie takich samych środków do zwalczania nadużyć na szkodę interesów Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających jej własne interesy. Polska wstępując do Unii Europejskiej stała się pełnoprawnym członkiem wspólnoty państw członkowskich i od tej chwili korzysta z funduszy unijnych.

Polska jest beneficjentem już czwartej perspektywy Funduszy Europejskich. Zgodnie z WRF 2021-2027 przyznano Polsce ponad 76 mld euro w ramach polityki spójności. Pieniądze te pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego+, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury oraz Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. W latach obecnej perspektywy finansowej przewidziano realizację następujących programów:

- Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
- Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki
- Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego
- Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy
- Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej
- Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową
- Fundusze Europejskie dla Rybactwa
- Fundusze Europejskie na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo: w skład wchodzą 3 programy: Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IZGW) oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW)
- 16 programów regionalnych dla każdego województwa
- Programy Interreg (Europejskiej Współpracy Terytorialnej)

W polskim systemie prawnym zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności regulowane są w akcie prawnym rangi ustawowej. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 roku o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie

[127] Art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy *o finansach publicznych*, Dz. U. 2022, poz. 1634 ze zm.

finansowej 2021–2027[128] określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i tej polityki, oraz tryb współpracy między nimi. Za koordynację odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, którego zadania polegają w szczególności na reprezentowaniu Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z Komisją Europejską w zakresie związanym z realizacją programów, wydawaniu wytycznych dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, monitorowaniu realizacji programów oraz wydawaniu rekomendacji dotyczących celów finansowych i rzeczowych wydatkowania środków w ramach programów na kolejne lata oraz monitorowaniu realizacji tych celów w perspektywie finansowej 2021–2027, weryfikacji zgodności programów i dokumentów stanowiących podstawę systemu realizacji programów, nie obejmującej przepisów prawa, z umową partnerstwa i ustawą oraz, w przypadku regionalnych programów, z kontraktem programowym, o którym mowa w art. 5 pkt 4d ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[129], a także zapewnieniu systemu informacji i promocji w zakresie programów, w tym prowadzeniu portalu oraz zapewnieniu centralnego systemu teleinformatycznego wspierającego realizację programów.

Zgodnie z zapisami art. 10 rozporządzenia ramowego[130], każde państwo przygotowuje umowę partnerstwa, w której określa strategiczne kierunki programowania i ustalenia dotyczące skutecznego i efektywnego korzystania z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA na okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2027 r. Polska przygotowała Umowę Partnerstwa (UP), która po negocjacjach z Komisją Europejską została w dniu 30.06.2022 r. oficjalnie przyjęta. Umowa Partnerstwa zawiera opis instrumentów, przy pomocy których będzie realizowana, tj. krajowych oraz regionalnych programów, łączących się z Umową Partnerstwa w kompleksowy i spójny system dokumentów polityki spójności w perspektywie lat 2021-2027. Określa ona także ramy finansowe i sposoby wdrożenia, a także spodziewane rezultaty. Przygotowany dokument zawiera także informacje o stosowaniu zasad horyzontalnych. W perspektywie lat 2021-2027 pojawił się bowiem mechanizm warunkowości. W art. 15 rozporządzenia ramowego (Rozporządzenie

[128] Dz. U. 2022 poz. 1079.
[129] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. 2023 poz. 412.
[130] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. *ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*, Dz. U. UE L 231/159.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060) określono warunki podstawowe (zasady horyzontalne, określone zostały w załączniku III oraz zasady tematyczne zawarte w załączniku nr IV), które muszą być ciągłe oraz trwać w całym zaplanowanym horyzoncie czasowym.

Umowa partnerska definiuje przyjęte cele oraz obszary ich realizacji. Są one zgodne z celami polityki spójności określonymi w art. 5 rozporządzenia ramowego. W Polsce zaplanowano realizację wszystkich.

Jak już wspomniano wcześniej, zgodnie z art. 63 rozporządzenia finansowego[131], Polska, podobnie jak inne kraje członkowskie, wykonuje wraz z Komisją Europejską budżet unijny, który alokowany jest w Funduszach, w ramach tzw. zarządzania dzielonego.

System instytucjonalny dystrybucji środków finansowych przewiduje wiodącą rolę dla instytucji zarządzającej (IZ). To organ wyznaczony przez państwo członkowskie, który jest odpowiedzialny za zarządzanie środkami finansowymi Unii oraz ich kontrolowanie. IZ odpowiada za przygotowanie programów realizujących Umowę Partnerstwa, sprawne i efektywne funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli tych programów. W Polsce funkcję Instytucji Zarządzającej pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz zarząd województwa. Minister jest Instytucją Zarządzającą dla programów krajowych oraz – w przypadku programu Interreg– gdy instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zarząd województwa pełni natomiast funkcję instytucji zarządzającej w przypadku programu regionalnego. Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej na lata 2021-2027[132] wymienia katalog zadań, które należą do kompetencji Instytucji Zarządzającej. Są to:

- przygotowywanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w art. 73 rozporządzenia ogólnego,
- wybór projektów do dofinansowania – w przypadku krajowego programu albo regionalnego programu,
- zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu,

[131]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r., *w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii*, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. UE nr L 319, Dz.U.UE.L.2018.193.1.

[132] Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. *o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027*, Dz.U. 2022 poz. 1079.

- zlecanie płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz zlecanie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego programu lub regionalnego programu na rzecz beneficjentów, a w przypadku programu Interreg – dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów,
- w przypadku regionalnych programów – zapewnianie środków stanowiących równowartość dofinansowania w przypadku korekt finansowych będących efektem działań lub zaniechań instytucji zarządzającej, instytucji pośredniczącej lub instytucji wdrażającej,
- zapewnianie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu,
- wykonywanie zadań, o których mowa w art. 76 rozporządzenia ogólnego,
- prowadzenie kontroli realizacji programu, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 8 i 9,
- nakładanie korekt finansowych,
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym: wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą – w przypadkach, o których mowa odpowiednio w art. 9 ust. 1 albo 2,
- ewaluacja programu,
- monitorowanie postępów realizacji programu,
- zapewnianie informacji o programie i jego promocja,

- publikowanie na stronie internetowej danych zbiorczych dotyczących programu przekazywanych do Komisji Europejskiej, o których mowa w art. 42 rozporządzenia ogólnego,
- wspieranie prac komitetu monitorującego w zakresie, o którym mowa w art. 75 rozporządzenia ogólnego.

Oprócz funkcji związanych z zarządzaniem, kontrolą i ewaluacją, Instytucja Zarządzająca ma określone w art. 76 rozporządzenia ramowego[133] zadania w zakresie księgowania wydatków. Są to: sporządzanie wniosków o płatności i przedkładanie ich Komisji, sporządzanie i przedkładanie zestawień wydatków, potwierdzanie rzetelności, kompletności oraz prawdziwości wydatków, a także prowadzenie elektronicznego rejestru wszystkich elementów zestawienia wydatków, także wniosków o płatność oraz przeliczanie na ero kwot wydatków poniesionych w innej walucie.

Na szczególną uwagę w kontekście działania Instytucji Zarządzającej zasługują zapisy art. 73 rozporządzenia ramowego. Nakazują one Instytucji Zarządzającej ustanowienie i stosowanie kryteriów oraz procedur, które nie są dyskryminacyjne, są przejrzyste oraz zapewniające dostępność dla osób z niepełnosprawnościami i zapewniające równouprawnienie płci, a także muszą one uwzględniać zapisy Karty Praw Podstawowych UE, zasadę zrównoważonego rozwoju oraz unijnej polityki w dziedzinie środowiska podczas procedury wyboru operacji do objęcia wsparciem.

Instytucjami pośredniczącymi są podmioty, którym została powierzona w drodze porozumienia lub umowy z Instytucją Zarządzającą, realizacja określonych zadań w ramach programu krajowego lub regionalnego. Zwykle kompetencje Instytucji Pośredniczącej są związane z wdrażaniem tego fragmentu programu, który odpowiada specjalizacji danej instytucji. Do jej uprawnień może należeć min. wybór projektów, podpisywanie umów o dofinansowanie, rozliczanie umów, monitoring i kontrola zawartych kontraktów, ewaluacja projektów i odzyskiwanie sprzeniewierzonych kwot, przygotowanie informacji do procesu Certyfikacji wydatków.

Instytucja Pośrednicząca może w drodze umowy lub porozumienia delegować część wymienionych powyżej uprawnień Instytucji Wdrażającej, który bywa także określana mianem Instytucji Pośredniczącej II Stopnia. Funkcje Instytucji Wdrażającej może wykonywać podmiot publiczny. Są to z reguły jednostki podległe ministerstwom lub agencje rozwoju przedsiębiorczości albo rozwoju regionalnego. Podmioty te odpowiadają za

[133] *Ibidem.*

realizację zadań związanych z bezpośrednią obsługa beneficjentów, a w tym zajmują się kontrolą projektów i raportowaniem nieprawidłowości.

Instytucja audytowa przeprowadza audyty operacji, systemu oraz zestawienia wydatków, które następnie przedstawiane są Komisji Europejskiej, jako niezależnie poświadczenia działania zgodnego z prawem oraz funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, a także prawidłowości wydatków.

Cele programów są realizowane za pomocą projektów objętych dofinansowaniem. W rozdziale 14 ustawodawca odniósł się do trybu wyboru projektów do dofinansowania. Są to tryby: konkurencyjny oraz niekonkurencyjny. Niekonkurencyjny tryb wyboru projektu dotyczy tylko wybranych projektów, w których ze względu charakter lub cel, wnioskodawcami będą mogły zostać tylko podmioty, które zostaną jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku. Ponadto, projekty wybierane w trybie niekonkurencyjnym musza polegać na wykonaniu zadań publicznych, które zostały określone w innych, odrębnych przepisach, ponadto mogą być to projekty, które mają strategiczne znaczenie dla rozwoju kraju, regionu lub obszaru na gruncie społeczno- gospodarczym, lub dotyczyć pomocy technicznej, albo będą realizowane w formie instrumentu finansowego[134].

Wybór projektu do dofinansowania musi nastąpić w sposób przejrzysty, bezstronny oraz rzetelny, a instytucje powinny zapewnić dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania, powinny także zagwarantować równe traktowanie wnioskodawców ubiegających się o realizację projektu. Podstawą do wyliczenia wkładu Unii Europejskiej w realizację projektu są wydatki kwalifikowalne. By ocenić wydatek jako kwalifikowalny, musi on zostać wydatkowany na podstawie zatwierdzonego wniosku o dofinansowanie projektu, jednakże samo zatwierdzenie wniosku nie determinuje uznania wszystkich wydatków za kwalifikowalne, gdyż ocena taka twa także po zakończeniu realizacji projektu na podstawie obowiązujących beneficjenta warunków umowy. Zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027, wydanymi przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej na podstawie art. 5 ust.1 pkt. 2 Ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, wydatek spełnia znamiona kwalifikowalności w momencie, gdy jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawnymi oraz umową o dofinansowanie projektu i wszystkimi innymi procedurami, do których przestrzegania zobowiązał się beneficjent we wspomnianej umowie. Ponadto wydatkiem kwalifikowalnym jest taki, który został

[134] Art. 44 *Ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027*, Dz. U. 2022 poz. 1079.

faktycznie poniesiony oraz spełnia warunki określone w programie, SZOP[135] oraz regulaminie wyboru projektów. Beneficjent musi także dokonać wydatku w sposób przejrzysty, racjonalny, efektywny, przy zachowaniu osiągnięcia najlepszego efektu przy danym nakładzie, a także zobowiązany jest do określonego wymogami udokumentowania poniesionego wydatku. By wydatek został uznany za kwalifikowalny, musi zostać też rozliczony we wniosku o płatność i dotyczyć dostarczonych towarów lub wykonanych usług lub robót budowlanych, w tym także zaliczek na określony cel wypłaconych przez beneficjenta zgodnie z postanowieniami umowy[136].

Do najbardziej istotnych aspektów dotyczących dystrybucji środków unijnych z punktu widzenia autora należy zaliczyć te, które dotyczą bezpośrednio systemów kontrolnych w zakresie ujawniania nadużyć finansowych popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Doświadczenia blisko dwudziestu lat funkcjonowania Polski w strukturach unijnych pokazują, że procedury opracowywane z najwyższą starannością, nie były stuprocentowo skuteczne, z uwagi na czynnik ludzki – intencjonalne zachowania osób, które skutkują powstawaniem nadużyć finansowych. Pierwszym momentem, w którym może zaistnieć nadużycie na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej jest już chwila składania wniosku o dofinansowanie. Wnioskodawca ubiegający się o otrzymanie dofinansowania zobowiązany jest do złożenia szeregu dokumentów, które dotyczą m.in. jego sytuacji ekonomicznej (np. deklaracje PIT, PIT -36L, CIT, bilanse, sprawozdania finansowe), które mogą być podrobione, przerobione, poświadczające nieprawdę lub nierzetelne. Oprócz tego wnioskodawca może wprowadzić w błąd instytucję co do możliwości wniesienia wkładu własnego (np. nieprawdziwe, zawyżone saldo rachunku bankowego, czy zawyżona wycena rzeczoznawcy dotycząca składnika trwałego wnoszonego jak wkład własny) lub dysponowania kapitałem ludzkim w postaci zatrudnienia pracowników o określonym wykształceniu. Ponadto, dokumenty składane są najczęściej elektronicznie, tym bardziej istotne wydają się być uregulowania dotyczące kontroli i audytu programów unijnych. Zgodnie z art. 47 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027[137], właściwa instytucja ma prawo żądania oświadczeń na potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, które wykorzystane zostaną do oceny projektu. Ustawa zezwala na zamieszczanie w takich

[135] SZOP- Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej wydany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Programów Ponadregionalnych, aktualna wersja dokumentu obowiązuje od 18.01.2023 (wersja SZOP. FEPW.002).
[136] Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022 r. *dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027*, MFiPR/2021-2027/9(1).
[137] Dz.U.2022 poz.1079.

oświadczeniach pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń na podstawie art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k. W poprzedniej perspektywie budżetowej analogiczny przepis zawarty był w art. 37 Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020[138]. Według dostępnych statystyk w latach od 2017 do 2022 r. nie zostało stwierdzone przez policję ani jedno przestępstwo na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, które wypełniałoby znamiona art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k. Wnioski jakie można wysnuć z tego faktu są takie, że albo tego rodzaju przestępstwa nie są popełniane, albo są popełniane, a nie są ujawniane, albo też są popełniane i są ujawniane, ale wbrew obowiązkowi prawnemu wynikającemu z art. 304 § 2 k.p.k. zawiadomienia do organów ścigania nie są składane. Owszem może się też zdarzyć, że Policja w prowadzonych statystykach omyłkowo nie odnotowała, że jest to przestępstwo na szkodę Unii. Biorąc jednak pod uwagę, że tego rodzaju czyny należą do kategorii ocennej danej jednostki policji, gdyż od wielu lat wyszczególnione są w priorytetach Komendanta Głównego Policji, szansa na takie przeoczenie nie jest zbyt duża.

Realizowany program jest poddawany kontroli, której celem jest zapewnienie, że system zarządzania i kontroli działają prawidłowo oraz czy wydatki ponoszone w ramach programu są zgodne z przepisami prawa, w tym z zasadami krajowymi oraz unijnym, a także zgodne z umową lub decyzją o dofinansowaniu projektu. To na Instytucji Zarządzającej ciąży obowiązek realizacji kontroli będących integralną częścią wdrażania programu. W ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 wyróżnione zostały dwa rodzaje kontroli: systemowe oraz kontrole projektów (w tym wydatków).

Kontrola systemowa jest formą, którą zgodnie z przepisami muszą zastosować instytucja zarządzająca i pośrednicząca, w momencie, gdy w drodze porozumienia lub umowy powierzyły określone zadania do wykonania w realizacji programu innej instytucji. Taka kontrola odbywa się w trybie planowym lub doraźnym, z reguły w siedzibie instytucji poddanej kontroli. Jej celem jest sprawdzenie, czy powierzone w drodze porozumienia lub umowy funkcje wykonywane są prawidłowo oraz skutecznie, a także zgodnie z przepisami.

Kontrole projektów swoim zakresem obejmują przede wszystkim:

– weryfikacje złożonych przez beneficjenta wniosków o płatność,

[138] Dz.U.2020 poz.818.

- kontrole odbywające się w siedzibie podmiotu poddanego kontroli lub na miejscu realizacji projektu,
- kontrole z zakresu stosowania właściwych procedur dotyczących udzielania zamówień, oraz przestrzegania zasad udzielania pomocy publicznej,
- kontrole krzyżowe,
- kontrole odbywające się na zakończenie realizacji projektu,
- kontrole jego trwałości.

Proces weryfikacji wydatków obejmuje swoim zakresem trzy z wyżej wymiennych rodzajów kontroli projektów. Weryfikacją wydatkowania są kontrole wniosków o płatność, kontrole odbywające się w miejscu realizacji projektu lub w siedzibie podmiotu kontrolowanego, a także kontrole krzyżowe. Obowiązkiem beneficjenta jest udostępnienie instytucji kontrolującej wszystkich dokumentów związanych z realizacją projektów, w tym potwierdzających kwalifikowalność wydatków. Beneficjent udostępnia także dostęp do wszystkich pomieszczeń i terenu realizacji projektu, bazy danych związane z prowadzeniem projektu oraz systemy teleinformatyczne. Udziela wyjaśnień oraz umożliwia sporządzenie odpisów, kopii lub wyciągów z dokumentów związanych z realizacją projektu. Weryfikacji podczas takiej kontroli podlega także okoliczność, czy dokumenty złożone przez beneficjenta drogą elektroniczną mają odzwierciedlenie w niebudzących wątpliwości co do autentyczności oryginałach.

Złożenie wniosku o płatności pośrednie lub płatność końcową to kolejny moment, w którym mogą zostać ujawnione zachowania wypełniające znamiona nadużycia finansowego, które może wypełniać znamiona przestępstwa. Na tym etapie mogą pojawić się podrobione, przerobione, nierzetelne dokumenty, potwierdzające np. nabycie określonych środków, niekiedy całkowicie fikcyjnych lub podrobione dowody nabycia zawyżające ceny nabywanych środków trwałych. Autor spotkał się w jednej z prowadzonych spraw z praktyką, że środki trwałe zostały objęte przez beneficjenta we władanie w ramach umowy leasingu. Do wniosku o płatność został przedstawiony poświadczający nieprawdę dowód ich fikcyjnego nabycia, na podstawie którego zostało wypłacone dofinansowanie. W kolejnej z prowadzonych spraw wnioskodawca/beneficjent stawił się przed pracownikiem Instytucji Wdrażającej prosząc by okazano mu fakturę przedłożoną przez siebie do wniosku o płatność. Następnie poinformował pracownicę, że musi zamienić ten dokument okazując fakturę z taką samą datą, takim samym numerem, takim samym towarem, taką samą kwotą ale innymi danymi sprzedającego. Wśród osób zajmujących się obsługą beneficjentów można spotkać

się z twierdzeniami, że w niektórych przypadkach najpierw projekt jest realizowany lub jeszcze przed wystąpieniem o dofinansowanie zostaje zrealizowany, a dopiero później są tworzone dopasowane do potrzeb dofinansowania dokumenty.

By przeciwdziałać takim praktykom realizowana jest kontrola w miejscu realizacji projektu lub w siedzibie podmiotu kontrolowanego. Jest to forma zweryfikowania wydatków poniesionych na realizację projektu. Zadaniem tej kontroli jest potwierdzenie, czy zakupiono towary wskazane we wniosku o płatność, czy wykonane zostały usługi, jaki jest stan faktyczny realizacji projektu, jak przebiega postęp prac, czy wydatki zdeklarowane przez beneficjentów zostały faktycznie poniesione.

Kontrola krzyżowa ma na celu wykrycie oraz wyeliminowanie podwójnego finansowania. Może być prowadzona jako kontrola jednego programu – tu skupia się na wykrywaniu i eliminacji podwójnego finansowania w tym programie (kontrolą krzyżową objęte są wydatki w ramach jednego programu, ale przewidziane dla różnych projektów), ponadto wyróżnić można kontrolę krzyżową horyzontalną (stosowana w przypadku, gdy beneficjent otrzymał dofinansowanie na realizację projektów z dwóch różnych programów, a celem kontroli jest wykrycie oraz eliminacja podwójnego rozliczania tych samych wydatków), oraz kontrolę horyzontalną międzyokresową (badane są wydatki w kontekście wykrycia podwójnego wydatkowania w ramach dwóch różnych perspektyw finansowych)[139]. Kontrole krzyżowe w zakresie programów przeprowadzane są przez Instytucje Zarządzające, które mają dostęp tylko do informacji o beneficjentach programów, którymi zarządzają, więc dzięki posiadanym uprawnieniom mogą wykryć podwójne finansowanie. Kontrolami horyzontalnymi i międzyokresowymi zajmuje się departament Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionalnego. Do prowadzenia kontroli krzyżowej stosuje się aplikację SKANER. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zaprezentowało mechanizm kontroli finansowej, który realizowany jest za pomocą narzędzi informatycznych jako przykład dobrej praktyki. Dla perspektywy 2021-2027 przedstawia się następująco:

- instytucje otrzymujące wnioski o dofinansowanie od potencjalnych beneficjentów, wprowadzają je do krajowej bazy danych,
- za pomocą aplikacji SKANER dane są filtrowane poprzez automatyczną identyfikację dokumentów oraz faktur, które mogą być źródłem ewentualnych nieprawidłowości,

[139]Mechanizm informatyczny kontroli krzyżowej, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/cross-check-it-mechanism_pl , data dostępu 01.05.2023 r.

sprawdzeniu podlegają wszystkie grupy faktur, porównaniu podlegają też poszczególne faktury,

- o wykryciu ewentualnych wskazań na zaistnienie nieprawidłowości informuje się beneficjenta, który proszony jest o złożenie wyjaśnień,
- stwierdzone nieprawidłowości są kwartalnie zgłaszane za pośrednictwem systemu IMS do OLAF[140].

Kontrola odbywająca się na zakończenie realizacji projektu jest przeprowadzana obligatoryjnie po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową. Jej zadaniem jest sprawdzenie kompletności dokumentacji dotyczącej wydatków, które przedstawił beneficjent we wniosku o płatność.

Kontrola trwałości projektu dotyczy tylko projektów, które obejmują inwestycje w produkcję lub infrastrukturę. Zgodnie z przepisami trwałość takich projektów musi trwać przez okres 5 lat od chwili dokonania płatności końcowej na rzecz beneficjenta. Jej zadaniem jest sprawdzenie czy nie doszło do naruszenia zasady trwałości projektu, w tym czy zostały osiągnięcie wskaźniki w zakresie rezultatu projektu i jego produktu. Dotyczy to np. udało się przeszkolić określoną liczbę osób bezrobotnych, czy udało się tym osobom znaleźć zatrudnienie, czy udało się wyprodukować i sprzedać określoną liczbę towaru.

Kontrole są jednym z fundamentów systemu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. To właśnie podczas takiej weryfikacji ujawniane są z reguły jako pierwsze ewentualne nadużycia. W tym momencie należy zaznaczyć, że im dłużej instytucja zwleka ze złożeniem oficjalnego zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa, tym bardziej utrudnione będzie postępowanie dowodowe w kontekście ewentualnej utraty części śladów lub dowodów.

Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 zawierają wskazanie, że beneficjent jest zobowiązany do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, a także w zobowiązany jest do działania w sposób przejrzysty oraz proporcjonalny. Podrozdział 3.2. Wytycznych wskazuje, że postępowanie o udzielenie zamówienia przez beneficjenta musi zostać przeprowadzone zgodnie z zasadą konkurencyjności. Pod tym pojęciem rozumie się sposób postępowania zapewniający równe traktowanie wykonawców, udzielanie zamówienia w sposób przejrzysty oraz proporcjonalny, a także w sposób

[140] *Ibidem.*

zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji. Do przestrzegania zasady konkurencyjności właściwa instytucja zobowiązuje wnioskodawcę w regulaminie wyboru projektu, zobowiązuje także beneficjenta w umowie o dofinansowanie projektu, w której także może ona określić rodzaj zamówień, jakich będzie musiał udzielić beneficjent, by osiągnąć ich najlepsze efekty.

Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 zawierają katalog obligatoryjnych wyłączeń stosowania zasady konkurencyjności. Zgodnie z nim, nie stosuje się jej w przypadku gdy:

a) wartość zamówienia nie przekracza kwoty 50.000 netto,
b) zamówienie udzielane jest na podstawie Ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 11.09.2019 r.,
c) zamówienia dotyczą przedmiotu określonego w art. 9-14 Ustawy Prawo zamówień publicznych,
d) realizacją objęte są zadania publiczne organu administracji publicznej prowadzone na podstawie art. 5 ust. 2 pkt.1 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24.04.2003 r.[141],
e) wydatki rozliczone są za pomocą uproszczonych metod finansowania oraz finansowania niezwiązanego z kosztami na podstawie podrozdziału 3.10 oraz 3.11 Wytycznych,
f) zamówienia udzielane są na podstawie przepisów innych niż prawo zamówień publicznych, które wyłączają stosowanie tego prawa,
g) zamówienia dotyczą udzielania ich przez beneficjentów w trybie partnerstwa publiczno- prywatnego[142] lub na podstawie umowy koncesji na roboty budowalne lub usługi[143] do zrealizowania projektu hybrydowego,

[141] Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 41. Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U.2023 poz.571 ze zm. – organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych poprzez współpracę w postaci zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego), stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielniom socjalnym, spółkom akcyjnym, spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubom sportowym(które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników).

[142]Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. *o partnerstwie publiczno – prywatnym*, Dz. U.2023, nr 203 poz. 30 ze zm.

[143]Ustawa z dnia 21 października 2016 r. *o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Dz. U. 2023, poz. 140 ze zm.

h) projekty otrzymały pieczęć doskonałości (a zamówienia zostały udzielone lub postępowania o udzielenie zamówień zostały wszczęte przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu)[144],

i) realizacją objęte są zamówienia, które dotyczą usług świadczonych na rzecz prowadzonych w projekcie przez osoby fizyczne wskazane we wniosku o dofinansowanie projektu i posiadające wymagane kwalifikacje umożliwiające przeprowadzenie prac badawczo- rozwojowych,

j) gdy zamówienia dotyczą usług wsparcia rodziny, sąsiedzkich usług opiekuńczych, systemu pieczy zastępczej, usług opiekuńczych realizowanych w miejscu zamieszkania, usług asystenckich świadczonych osobie bądź przez osoby wskazane przez uczestnika projektu.

Wytyczne zawierają także katalog sytuacji, gdy zasada konkurencyjności może nie zostać zastosowana, jednak w takich przypadkach istnieje obowiązek pisemnego uzasadnienia jej wyłączenia.

Samo postępowanie o udzielenie zamówienia rozpoczyna się obliczeniem szacunkowej wartości zamówienia udzielonego w ramach projektu. Na wartość tą, która powinna być ustalona z właściwą starannością, składa się całkowite wynagrodzenie wykonawcy. Przy tym ważne jest by obliczenie tej wartości spełniało łącznie trzy przesłanki:

- tożsamości podmiotowej (zamówienie jest możliwe do wykonania przez jednego wykonawcę),
- tożsamości przedmiotowej (wszystkie usługi, dostawy, roboty budowlane muszą być tożsame rodzajowo lub funkcjonalnie),
- tożsamości czasowej (zamówienia należy udzielić w tym samym czasie).

Podmioty, które są zobowiązane udzielać zamówień zgodnie z zapisami Ustawy Prawo Zamówień Publicznych[145](PZP) mają obowiązek dokonania szacowania wartości zamówienia zgodnie z art. 28 PZP: „Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite

[144] Zgodnie z art. 2 pkt. 45, Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., *ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*, Dz.U. L 231 z 30.6.2021 – pieczęcią doskonałości jest znak jakości przyznawany przez Komisję w odniesieniu do wniosku, wskazujący, że wniosek, który został oceniony w zaproszeniu do składania wniosków w ramach instrumentu unijnego uznano za spełniający minimalne wymogi jakościowe tego instrumentu unijnego, lecz nie mógł on otrzymać finansowania z uwagi na brak dostępnego budżetu w tym naborze wniosków, natomiast może otrzymać wsparcie z innych unijnych lub krajowych źródeł finansowania.

[145] Dz.U.2022 poz.1710.

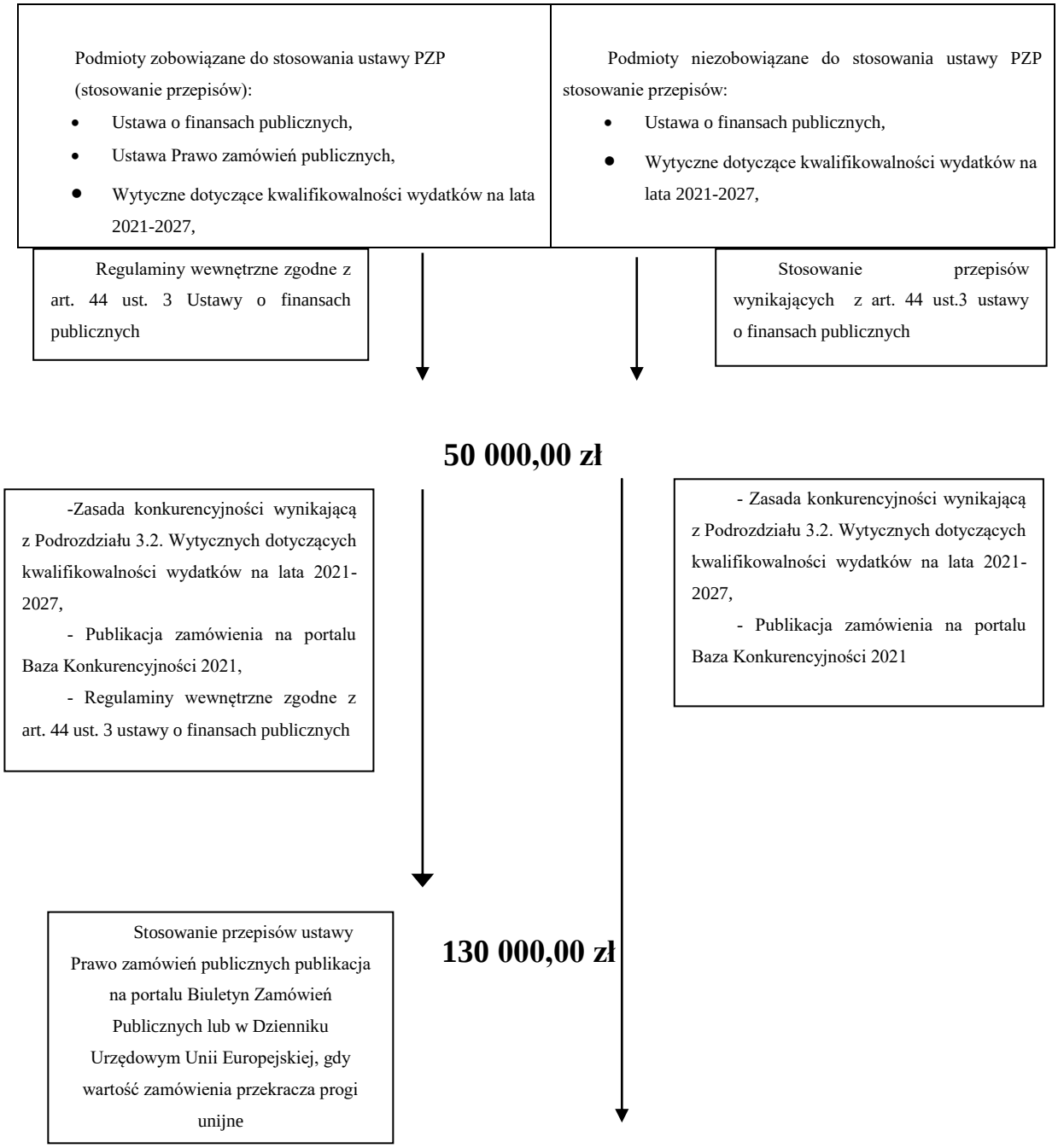
szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością[146]". Należytą staranność należy rozumieć jako rzetelne ustalenie kwoty wartości zamówienia jak najbardziej zbliżonej do kwoty ceny rynkowej, przy wcześniejszym trafnym opisaniu przedmiotu zamówienia. W momencie stwierdzenia, że wartość szacunkowa zamówienia ustalona na tej podstawie nie przekracza wartości, która determinuje zastosowanie prawa zamówień publicznych (tj. 130 000 złotych netto),ustalana jest wartość zamówienia w ramach projektu. Jeżeli wartość zamówienia nie przekracza 50.000 złotych podmioty zobowiązane do stosowania PZP udzielają zamówienia na podstawie regulaminów wewnętrznych zgodnych z zapisami art. 44 ust. 3 Ustawy o finansach publicznych. Art. 44 wyraża zasadę celowego, racjonalnego i terminowego wydatkowania środków publicznych, a w ustępie 3 wskazuje, że wszystkie wydatki publiczne musza być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań a także w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponadto ustawodawca wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy oraz oszczędny, przy zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z poświęconych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów[147].

Zgodnie z zasadą konkurencyjności ogłoszenie o udzieleniu zamówienia odbywa się w formie pisemnej przez Bazę Konkurencyjności[148]. Odstąpienie od komunikacji za pomocą portalu internetowego Baza Konkurencyjności może nastąpić jedynie w przypadku, gdy portal ten nie działa (np. zawieszenie działania strony potwierdzone odpowiednim komunikatem). W tym przypadku zamawiający ma obowiązek skierowania zapytania ofertowego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców oraz ogłosić swoje zapytanie ofertowe za pomocą swojej strony internetowej (jeśli ją posiada), gdzie informuje o przyjętym sposobie komunikacji. Ponadto możliwe jest odstąpienie od komunikacji za pośrednictwem Bazy Konkurencyjności, gdy specyfikacja zamówienia wskazuje na użycie narzędzi plików czy formatów, których portal nie obsługuje, bądź aplikacje do obsługi formatów plików, wymagają użycia aplikacji zamkniętoźródłowych lub objętych licencją, a także gdy zamawiający wymaga przedstawienia modelu fizycznego, próbki czy modelu w skali, a także gdy komunikacja za pośrednictwem Bazy Konkurencyjności mogłaby narazić

[146]Art. 28,Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Prawo zamówień publicznych*, Dz.U.2022 poz.1710.
[147]Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. 2022, poz. 1634 ze zm.
[148] Portal internetowy przeznaczony do publikowania ogłoszeń przy zachowaniu zasady konkurencyjności, zapewniający przejrzysty i nieograniczony dostęp do udzielanych zamówień, https://bazakonkurencyjnosci.funduszeeuropejskie.gov.pl , data dostępu: 01.05.2023 r.

na udostępnienie informacji szczególnie wrażliwych oraz mogłaby nie gwarantować skutecznej ochrony takich informacji.

Tabela nr 3. Tryby udzielania zamówienia – podmioty zobowiązane i niezobowiązane do stosowania PZP.



Źródło: opracowanie własne.

Przy udzielaniu zamówienia bardzo ważną rolę pełni zapobieganie konfliktowi interesów. To zjawisko stanowi jedno z największych zagrożeń pojawienia się nadużycia godzącego w interes finansowy Unii Europejskiej. W polskim prawie nie występuje jedna, spójna definicja legalna dotycząca konfliktu interesów, a przepisy odnoszące się do tego

zjawiska w kontekście funkcjonariuszy publicznych znajdują się w różnych aktach prawnych. Wprawdzie podjęto na gruncie polskim próbę ujednolicenia tego zagadnienia, po to, by w sposób spójny i usystematyzowany skupić zapisy odnoszące się do konfliktu interesów w jednym akcie prawnym – ustawie o jawności życia publicznego[149], jednak do chwili obecnej proces procedowania nad tą ustawą nie został zakończony. W rozdziale VII projektu tej ustawy przedstawiono środki unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne, a sam konflikt interesów zdefiniowano jako zachowanie osoby pełniącej funkcję publiczną polegające na wykonywaniu zajęć, które mogłoby wywołać podejrzenie o stronniczość lub występowanie w interesie podmiotu, w którym nie pełni funkcji publicznej. Warto zauważyć, że definicja konfliktu zawartego w projekcie tej ustawy nie jest tożsama z definicją tego zjawiska zawartą w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 Centralnego Biura Antykorupcyjnego[150], w którym konflikt interesów rozumiany jest jako mechanizm korupcyjny, który: „powstaje, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w interesie osobistym, lecz także gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o dobro publiczne.”[151] Samo zjawisko konfliktu interesów jest wysoce niebezpieczne, gdyż jego wystąpienie może rodzić następstwa w postaci wystąpienia przestępstw o charakterze korupcyjnym. Konflikt interesów stanowi szczególny rodzaj ułomności w działaniu danej instytucji. Jeszcze silniejszego znaczenia nabiera prawidłowa regulacja tego zjawiska w kontekście dysponowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, gdzie może stanowić uruchomienie mechanizmu korupcyjnego.

Wytyczne w sprawie kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 wskazują, że konflikt interesów „oznacza każdą sytuację, w której osoby biorące udział w przygotowaniu lub przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogące wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności

[149]https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-projekt-z%208-stycznia-2018.pdf , data dostępu: 01.05.2023 r.
[150] *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020,* Uchwala Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 grudnia 2017 , M.P. 2018 poz. 12
[151]*Ibidem,* s. 15. Należy zaznaczyć, że projekt ustawy o jawności życia publicznego stanowi narzędzie do realizacji celów rządowego programu, więc niekonsekwencją ustawodawcy wydaje się takie sformułowanie definicji dotyczącej konfliktu interesów w ustawie.

i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia"[152], więc obowiązkowo należy podjąć skuteczne środki zapobiegające, wykrywacze oraz eliminujące takie zjawisko. W art.61 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lipca 2018 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii[153] zawarta została definicja konfliktu interesów, zgodnie z którą następuje on, gdy zagrożone zostaje bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotów upoważnionych do działań finansowych lub zagrożone brakiem obiektywizmu i bezstronności zostaje działanie innych osób, które uczestniczą w wykonaniu budżetu, poprzez względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne, związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiekolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste. Zgodnie z prawem zapisy Rozporządzenia muszą być respektowane przez wszystkie państwa członkowskie, a ich zakres obejmuje wszystkie instytucje, które na gruncie krajowym odpowiadają za prawidłowe wykonanie budżetu unijnego. Ponadto w myśl Rozporządzenia przepisy dotyczące zarządzania konfliktem interesów dotyczą wszystkich trybów zarządzania: bezpośredniego, pośredniego i dzielonego. W związku z tym, wszystkie organy państwa członkowskiego biorące udział w procesie zarządzania środkami budżetowymi Unii Europejskiej, mogą być poddawane kontrolom i audytom odpowiednich instytucji Unii Europejskiej pod kątem prawidłowości zarządzania ryzykiem konfliktu interesów. By ułatwić interpretację zapisów w tej kwestii, Komisja Europejska przygotowała Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego[154]. Dokument zawiera wskazówki dotyczące interpretacji tematyki konfliktu interesów dla pracowników i organów uczestniczących w realizacji zadań budżetowych Unii.

W wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021- 2027 wskazuje się, że beneficjenci, którzy nie są zamawiającymi w rozumieniu przepisów ustawy PZP, nie mogą udzielać zamówień podmiotom związanych z nimi kapitałowo bądź osobowo. Samo przygotowanie i przeprowadzenie procesu postępowania o udzielenie zamówienia zostało także obwarowane zasadami, których celem jest unikanie konfliktu interesów. Przede wszystkim postępowanie takie mogą prowadzić osoby, co do których obiektywizmu oraz bezstronności nie ma żadnych wątpliwości, a wyrażają to poprzez złożenie oświadczenia, którego treść jednoznacznie wskazuje, że osobom tym nie można przypisać powiązań

[152]Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022 r. *dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027*, MFiPR/2021-2027/9(1), s. 35-36

[153]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r., *w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii*, Dz.U.UE.L.2018.193.1.

[154]Wytyczne Komisji z 9 kwietnia 2021 r. *dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego*, Dz. U. UE, C 121/1 z 9.4. 2021.

kapitałowych czy osobowych wpływających na bezstronność postępowania[155]. Zjawisko konfliktu interesów odnosi się także do ekspertów, którzy są powoływanie przez właściwe instytucje do udziału w wykonywaniu zadań związanych z procedurą wyboru do dofinansowania projektów, a także zadań, które wynikają z umowy lub decyzji o dofinansowaniu projektu oraz z procedurą odwoławczą. W art. 85 Ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 wskazano, że taka osoba zobowiązana jest złożyć oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, że nie istnieją okoliczności w postaci wskazanych w art. 24 §1 ust.1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego[156], które powodują wyłączenie go z możliwości wykonywania wyżej wymienionych zadań. W przypadku, gdy zaistnieją inne, nie zawarte w tym katalogu, uprawdopodobnione okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do bezstronności eksperta, instytucja która go wyznaczyła, ma obowiązek wyłączyć go z wykonywania zadań, bądź ujawnić zaistniałe okoliczności.

Ustawa PZP reguluje konflikt interesów w art. 56,w którym wymieniono osoby, które podlegają wyłączeniu w momencie wystąpienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów. W tej grupie ustawodawca wymienia osoby, które sprawują funkcję kierownika zamawiającego, lub takie, którym powierzono obowiązki kierownika w prowadzonym postępowaniu. Ponadto są to członkowie komisji przetargowej, pracownicy zamawiającego, osoby zatrudnione przez zamawiającego na podstawie umowy cywilno – prawnej, a także biegli. Wyłączeniu podlegać będą też te osoby, które np. poprzez dokonywanie czynności zmierzających do możliwości uzyskania danego zamówienia przez określonego wykonawcę, lub też zwiększających szansę określonego wykonawcy, będą w ten sposób wpływać na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Z uwagi na konflikt interesów wyłączeniu podlegać będą też osoby, które zawierają umowę w sprawie zamówienia publicznego. Przez sam konflikt interesów ustawodawca rozumie w PZP zarówno rzeczywisty, jak i taki, który

[155] Oświadczenie dotyczy: nieuczestniczenia w charakterze wspólnika spółki cywilnej lub osobowej, nieposiadania co najmniej 10% akcji lub udziałów, niepełnienia funkcji członka organu nadzorczego, zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika, niepozostawania w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa bądź powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, niezwiązania z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, niepozostawania we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub nadzorczych wykonawców, którzy ubiegają się o udzielenie zamówienia, niepozostawania z wykonawcą w takim stosunku prawnym bądź faktycznym, który rodzić może wątpliwości co do bezstronności lub niezależności osoby prowadzącej postępowanie o udzielenie zamówienia.

[156] W myśl zapisów przywołanego artykułu, pracownik administracji publicznej jest wyłączany od udziału w postępowaniu w sprawie w której jest stroną, bądź pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki, a także w przypadku, gdy sprawa dotyczy jego małżonków lub powinowatych do drugiego stopnia, Dz.U. 2023 poz. 775.

aktualnie nie występuje, ale może być oceniany jako stronnicze zachowanie przez pryzmat nierównego traktowania wykonawców czy wnioski z przeszłości[157]. W art.56 ust. 2 wymieniony został katalog osób, z którymi wymienione wyżej mogą pozostawać w bliskich relacjach i związku między nimi w takim stosunku prawnym bądź faktycznym, który daje podstawę do wzbudzenia uzasadnionych wątpliwości, co do zachowania bezstronności oraz zachowania niezależności w procesie udzielenia zamówienia, z powodu zaistnienia interesu (bezpośredniego lub pośredniego) finansowego, ekonomicznego lub osobistego. Podobnie jak w Wytycznych w sprawie warunków kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027, tak w ustawie PZP przewidziano obowiązek złożenia oświadczenia o istnieniu bądź nieistnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania. Oświadczenie takie składa się w formie pisemnej również pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Wszystkie procedury zmierzające do eliminacji wystąpienia konfliktu interesów mieszczą się w pojęciu zarządzania ryzykiem jego wystąpienia. By odpowiedzialnie zarządzać takim zjawiskiem niezbędne są procedury oraz skutecznie i konsekwentnie wdrażana polityka świadomości zagrożeń, jakie niesie za sobą konflikt interesów. Szczególny nacisk w tym zakresie należy położyć na kwestie dotyczące postępowania z danymi wrażliwymi, ochroną danych osobowych oraz procedur, dotyczące otrzymywania upominków, ale także kwestie, które bezpośrednio związane są ze zgłaszaniem konfliktu interesów[158]. Wszystkie instytucje, które uczestniczą w dystrybuowaniu środków pochodzących z unijnego budżetu muszą dbać o swoją transparentność i bezstronność, a w sytuacjach związanych z podejrzeniem wystąpienia konfliktu interesów, niezwłocznie reagować, poprzez np. wyłączenie z postępowania osoby, której taka sytuacja dotyczy. Dzięki takiemu postępowaniu, wzmacniany zostaje przekaz na temat przejrzystości i uczciwości w podejmowanych działaniach. Już w 2013 r., OLAF przygotował przewodnik na temat identyfikowania przypadków konfliktu interesów w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych[159], w którym zawarto m.in. postulaty dotyczące odbierania oświadczeń na temat konfliktu

[157] H. Nowak, M. Winiarz , *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021 s. 235-236.
[158] M. Szymański, *op. cit*., s. 560
[159] *Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych*, praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowanych przez dział D.2. OLAF- Zapobieganie Nadużyciom, Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć finansowych (OLAF), Dyrekcja D Polityka. Dział D.2. Zapobieganie Nadużyciom.

interesów od wszystkich osób biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia[160] a także nakreślona została polityka unikania konfliktu interesów. Niezmiernie ważne jest, by pracownicy instytucji byli wyczuleni na choćby potencjalne zaistnienie konfliktu interesów, wiedząc w jaki sposób informować o takim fakcie, jakie procedury zastosować, by zachować nadrzędny cel utrzymania przejrzystości prowadzenia postępowania. Co więcej, oprócz aspektu związanego z funkcjonowaniem instytucji w społecznym odbiorze, ważny jest także ten, związany z podejściem do tematyki przez Komisję Europejską oraz ustawodawstwo krajowe w tym zakresie – w wytycznych dotyczących określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych, każdy przypadek, w którym stwierdzono nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów (mogący zaistnieć już nawet na etapie opracowywania projektu, w zakresie w jakim ten etap miał wpływ zna dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia) a danemu oferentowi udzielono danego zamówienia lub danych zamówień, skutkuje tym, że wydatki zostaną uznane za niekwalifikowalne w 100%[161]. Taki sam zapis znalazł się w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 29.01.2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień[162]. W jednej z prowadzonych przez autora spraw, swego rodzaju punktem zaczepienia do formalnego wszczęcia śledztwa w sprawie popełnionego nadużycia, było niedochowanie zasady konkurencyjności skutkujące obligatoryjną korektą finansową. Sprawcy dokonywali zakupu środków trwałych i usług właściwie w 90 % od firmy powiązanej rodzinnie z beneficjentem. Przedsiębiorstwo powiązane rodzinnie zostało zainicjowanie tylko po to, by wystawiać faktury zawyżające koszt nabywanych w ramach projektu środków trwałych lub usług. Naruszenie zasady konkurencyjności zostało ujawnione poprzez analizę ofert, złożonych przez fingujące prowadzenie działalności gospodarczej przedsiębiorstwo, gdzie na pieczątkach zamieszczone były numery REGON i NIP. Po ich sprawdzeniu ustalono, że w dacie złożenia oferty przedsiębiorstwo jeszcze nie istniało.

[160] W przewodniku podkreślono rolę sankcji administracyjnych lub karnych, które państwo członkowskie powinno zastosować w swoim prawodawstwie w przypadku nieujawnienia konfliktu interesów lub złożenia fałszywego oświadczenia.

[161] Załącznik do Decyzji Komisji C(2019) 3452 final z dnia 14 maja 2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

[162] Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień, Dz.U. 2021 poz. 2179.

Uzyskało wpis w bazie REGON i został mu nadany numer NIP dopiero siedem miesięcy później, a zatem dokumenty na potwierdzenie zasady konkurencyjności były przygotowane do potrzeb wniosku o płatność. Po zweryfikowaniu pozostałych złożonych ofert okazało się, że wzory pieczątek i danych przedsiębiorstw zostały ściągnięte z zasobów Internetu, a przedstawiciele tych podmiotów nie mieli świadomości, że tego rodzaju oferty zostały w ogóle złożone, co potwierdzało okoliczność ich podrobienia. Postępowanie zostało wszczęte w kierunku art. 286 § 1 k.k. w zw. z art. 297 § 1 k.k. w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, a także w celu uzyskania od instytucji odpowiedzialnej za dystrybucję środków pochodzących z Unii Europejskiej, które stanowiły także środki publiczne, przez beneficjenta projektu, przedłożenia: podrobionych dokumentów wymaganych do uzyskania wsparcia finansowego, co wprowadziło w błąd przedstawiciela tej instytucji, co do faktu dochowania zasady konkurencyjności przez co nie została naliczona 25% korekta dofinansowania, wskutek czego doprowadzono tę instytucję do niekorzystnego rozporządzeniem mieniem w kwocie 100 000,00 zł. Po zabezpieczeniu i weryfikacji pozostałych dokumentów ujawniono, że PIT 36 i PIT 36L dokumentujące uzyskiwany dochód zostały także podrobione. Wnioskodawca/beneficjent z posiadanymi współczynnikami ekonomicznymi swojego przedsiębiorstwa, nie otrzymałby w ogóle dofinansowania, bo jego wniosek zostałby odrzucony w toku procederu naboru wniosków. Poza tym złożone zostało przez beneficjenta nierzetelne lub poświadczające nieprawdę oświadczenie, że wszystkie składane w toku procederu naboru wniosku dokumenty są zgodne ze stanem faktycznym. Z tego też powodu ostatecznie zarzuty objęły całą kwotę udzielonego dofinansowania. W toku składania wyjaśnień przez właścicielkę powiązanej rodzinnie firmy powołanej do zawyżania cen nabywanych środków trwałych i usług, wyszedł na jaw fakt, że nie miała żadnej wiedzy nawet o podstawach prowadzenia firmy budowlanej. Sprawcy poddali się odpowiedzialności karnej, w trybie art. 387 § 1. k.p.k. Wyłudzone środki zostały w całości odzyskane. Ponadto beneficjent oraz przedstawicielka powiązanej z nim rodzinie firmy budowlanej zostali obciążeni solidarnie podatkiem VAT w kwocie kilkuset tysięcy z pustych faktur, które zostały wykorzystywane podczas składanych wniosków o płatność.

W kontekście dystrybucji środków unijnych w ujęciu krajowym nie sposób nie odnieść się do zjawiska, które ogranicza zasady wolnej konkurencji, a wyraża się zawieraniu zmów przetargowych. Stanowią one kolejne wyzwanie w kontekście zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. W art. 101 TFUE[163]

[163] Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

zawarty został zakaz zawierania antykonkurencyjnych porozumień, których celem jest zapobieżenie, ograniczanie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego. W polskim prawie zjawisko zmowy przetargowej przedstawione zostało w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów[164], w którym ustawodawca wyraża zakaz zawierania porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczanie, bądź naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym polegające na uzgadnianiu warunków ofert, a w szczególności zakresu pracy lub ceny, przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu wraz z przedsiębiorcą będącym organizatorem przetargu[165]. Zgodnie z przedstawionym zapisem zmowy mogą przybrać dwojaki charakter, biorąc pod uwagę kto będzie ich stroną. Wyróżnia się więc zmowę :

- horyzontalną (poziomą), która następuje, gdy niedozwolone porozumienie następuje między dwoma przedsiębiorcami, którzy zgodnie z zasadami wolnego rynku powinni stanowić dla siebie konkurencję,
- wertykalną (pionową), w której jeden z jej uczestników jest organizatorem przetargu, a drugi przedsiębiorcą – oferentem w tym przetargu.

Bez względu na to, jaki rodzaj zmowy nastąpi, skutki w zaburzeniu konkurencyjności zamówienia będą dotkliwie odczuwane przez inne podmioty, które stosując się do przepisów oraz zasad, nie uczestniczą w zmowie przetargowej. W przypadku zaistnienia zmowy horyzontalnej, odpowiedzialnym rzeczowo będzie zgodnie z art. 479^{28} k.p.c.[166] Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którego uprawnienia wykonuje Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd ten rozstrzyga odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na zawarcie antykonkurencyjnego porozumienia. Zmowy przetargowe zostały spenalizowana w zapisach art. 305 k.k., niestety przepis ten aktualnie zapewnia niedostateczną ochronę, co zostanie omówione szerzej w dalszej części pracy.

[164] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2021 poz. 275.

[165] By móc mówić o wystąpieniu zmowy przetargowej w myśl przytoczonego artykułu, muszą zaistnieć łącznie trzy przesłanki polegające na zawarciu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu niedozwolonego przez ustawodawcę porozumienia, przedmiotem którego jest uzgodnienie warunków składanych ofert, antykonkurencyjny cel lub skutek tego porozumienia oraz brak podstawy do wyłączenia z zakazu, na podstawie art. 8 ust. 1pkt. 1) omawianej ustawy, odnoszącego się do porozumień przyczyniających się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego, albo gospodarczego.

[166] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 września 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2021 poz. 1805.

W lutym 2009 roku Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wydała wytyczne dotyczące zmów przetargowych[167], w którym dokonała klasyfikacji na cztery podstawowe rodzaje zmów przetargowych. Pierwszym rodzajem jest składanie ofert zabezpieczających (*cover bidding*),w których zachowane zostają pozory uczciwej konkurencji. W praktyce ten rodzaj zmowy przetargowej występuje, gdy jeden z uczestniczących w przetargu oferentów składa ofertę, która jest droższa od oferty wytypowanej na zwycięską, lub składa ofertę, która jest zbyt droga, by mogła zostać przyjęta przez nabywcę, bądź też oferent składa ofertę zawierającą warunki szczególne, niemożliwe do zaakceptowania przez nabywcę. Taki rodzaj zmów, zwanych kurtuazyjnymi, jest najbardziej popularny, a zamawiający może nie mieć świadomości ich zaistnienia, w związku z czym finalnie wybiera zamówienie droższej oferty, a uczestnicy zmowy dzielą się między sobą uzyskanym w ten sposób zyskiem[168]. Drugim rodzajem zmów przetargowym, wyróżnionym przez OECD jest ograniczanie zmów przetargowych (*bid supression*), polegające na uzgodnionym odstąpieniu jednego lub więcej oferentów od wzięcia udziału w przetargu lub wycofaniu wcześniej złożonej oferty, po to, by wybrana została oferta wyznaczona w zmowie jako zwycięska[169]. Kolejnym rodzajem zmowy jest składanie rotacyjnych ofert przetargowych (*bid rotation*), polegające na rotacyjnym składaniu ofert przetargowych przez oferentów pozostających w zmowie, a każdy z oferentów zostaje po kolei wybrany poprzez złożenie najtańszej oferty. Takie postępowanie sprawia wrażenie zachowania zasady konkurencyjności, a uczestniczące w zmowie podmioty dzielą się zyskiem lub są podwykonawcami przedsięwzięcia podczas jego realizacji. Czwartym rodzajem zmów przetargowych jest alokacja rynkowa (*market allocation*) polegająca na podziale rynku na części i uzgodnieniu przez konkurujące ze sobą firmy, że nie będą składać ofert określonym klientom w danych obszarach geograficznych. W praktyce firmy ustanawiają w pewien sposób swoistą „właściwość przetargową", po to, by nie dochodziło

[167] Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych, OECD, luty 2009.

[168] W wyroku nr KIO 431/21 z dnia 16 marca 2021 r. Izba wskazała, że: „ Formą zmowy przetargowej są porozumienia wykonawców, których celem jest zwiększenie szans na uzyskanie zamówienia przez któregokolwiek z członków porozumienia i podział zysku pomiędzy uczestnikami zmowy np. poprzez dokonywanie płatności tytułem podwykonawstwa lub innych usług (często fikcyjnych). W takiej sytuacji, pomimo, iż oferty składa dwóch niezależnych przedsiębiorców, to oferta jednego z nich ma charakter wyłącznie oferty zabezpieczającej (cover bidding) lub jest wyłącznie powieleniem oferty jednego z oferentów."

[169] W uzasadnieniu wyroku Wyrok SA w Warszawie z 15.12.2015 r., VI ACa 1731/14, LEX nr 2026214, odniesiono się do zmowy dotyczącej ograniczania ofert w następujący sposób: „Celem tej formy zmowy przetargowej jest zazwyczaj podział dodatkowo zdobytych zysków między wykonawców biorących udział w zmowie. Owe zyski pochodzą z uzyskanej w wyniku zmowy wyższej ceny umowy w sprawie zamówienia. Ponadto praktyką jest, że konkurenci, którzy celowo wycofali się z przetargu, nierzadko „wiążą się" się z wybranym wykonawcą jako jego podwykonawca (zob. W. Dzierżanowski, *Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych*, LEX/el. 2012).

między nimi do uczciwej konkurencji.[170] Ten rodzaj zmowy może wystąpić podczas dużych zamówień strukturalnych zawierających określone wymogi. W tym rodzaju zmowy jej uczestnicy umawiają się, w których przetargach nie będą brali udziału, w których złożą oferty, by wygrać przetarg, a w których złożą opisane wyżej oferty zabezpieczające.

Organem, który w Polsce zajmuje się zwalczaniem zmów przetargowych jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który prowadzi działania o charakterze kontrolnym, informacyjno – edukacyjnym oraz orzeczniczym. Informacje na temat zaistnienia zmów przetargowych mogą pochodzić z formalnych zawiadomień na piśmie złożonych do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, od organów administracji publicznej, które zobowiązane są do udostępniania informacji na ten temat, mogą też pochodzić z innych źródeł (w tym anonimowych zawiadomień, informacji prasowych). Ponadto przedsiębiorca, który wziął udział w zmowie przetargowej, może liczyć na odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie, w przypadku gdy na wczesnym jej etapie złoży do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w tej sprawie wniosek (wniosek *leniency*). Procedura łagodzenia kar, ma swoje umocowanie zarówno w europejskim, jak i polskim systemie prawnym[171]. W Polsce wniosek *leniency* może zostać złożony w sprawie porozumień horyzontalnym, jak i tych o charakterze wertykalnym, a przedsiębiorca, lub osoba zarządzająca przedsiębiorstwem, która przez swoje działanie lub zaniechanie, umyślnie doprowadziła do naruszenia przepisów prawa konkurencji może liczyć na obniżenie kary pieniężnej lub jej uniknięcie, dzięki dowodom, które umożliwią wykrycie zmowy przetargowej. Wniosek *leniency* nie zwalnia jednak z odpowiedzialności karnej za udział w zmowie, spenalizowanej w art. 305 KK.

Jak pokazują doświadczenia lat ubiegłych[172], zjawisko zmów przetargowych występuje w nasilonym zakresie w momencie wprowadzania nowej perspektywy finansowej na kolejne lata wydatkowania funduszy pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, gdyż wiąże się to z czasem wprowadzania do realizacji dużych projektów o charakterze infrastrukturalnym

[170]W. Pływaczewski, *Zmowy przetargowe jako zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej*, [w:] W. Pływaczewski (red.) *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych. Od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, Warszawa 2015

[171]Obwieszczenie Komisji z dnia 8 grudnia 2006 r., w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych, Dz. U. UE, nr C298/17, art., 113a-113k 51 – Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2021 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Dz.U. 2021 poz. 275.

[172] Przykładem może być zmowa wykonawców w zorganizowanym przez PKP Polskie Linie Kolejowe postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn „Zaprojektowanie i wybudowanie zintegrowanego systemu sterowania i kierowania ruchem kolejowym (…) w ramach projektu POiŚ 7.1-19.1 „ Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie- Radom", gdzie na podstawie zgromadzonych informacji Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, decyzją nr DOK-10/2014 nałożył na uczestników postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia kary finansowe.

oraz dużą ilością prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Przedsiębiorcy mogą dopuszczać się antykonkurencyjnych praktyk w celu osiągnięcia korzyści finansowych. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29.01.2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień przewiduje, że w wypadku zaistnienia zmowy przetargowej wydatki mogą być sankcjonowane od 10% do 100 % ich kwalifikowalności[173]. W związku z tym, podjęcie działań o charakterze zapobiegającym zaistnieniu zmowy przetargowej leżą w gestii także samego beneficjenta.

By działania o charakterze prewencyjnym ukierunkowane na zwalczanie nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej przynosiły odpowiedni skutek, muszą iść w parze z działaniem społeczeństwa – także beneficjentów. Zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021-2027[174], każda instytucja zarządzająca ma obowiązek opracowania dokumentu na temat zapobiegania i sposobu postępowania w sytuacjach wystąpienia nadużyć finansowych i korupcji, a także informację na temat zapobiegania konfliktowi interesów. Opracowanie musi opierać się na treściach dotyczących detekcji oraz identyfikacji nadużyć finansowych przez instytucje systemu wdrażania programu, ponadto w dokumencie należy umieścić informacje na temat procedur antykorupcyjnych, gwarantujących transparentność instytucji wdrażających program oraz wskazówki dotyczące zjawiska konfliktu interesów oraz zarządzania takim konfliktem. W dokumencie obligatoryjnie musi zostać przedstawiona procedura postępowania z informacją pozyskaną z zewnętrznych źródeł na temat możliwych nadużyć finansowych, a także mechanizmy zapobiegające powstawaniu korupcji w zamówieniach, wykorzystywane w programie. Wytyczne zobowiązują także, by dokument przedstawiał

[173] Punkt 22 załącznika do Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. *w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień*, Dz.U. 2016 poz. 200, stanowiącego z kolei załącznik do Obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju *w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień*, Dz.U. 2021 poz. 2179, przewiduje, że w przypadku gdy oferenci pozostający w zmowie przetargowej działali bez wsparcia osoby działającej w systemach zarządzania i kontroli lub instytucji zamawiającej, a wykonawcy pozostającemu w zmowie przetargowej lub porozumieniu ograniczającym konkurencję udzielono zamówienia lub zamówień wydatki w 10% uznaje się za niekwalifikowalne; w przypadku gdy w postępowaniu o udzielenie zamówienia uczestniczyli tylko wykonawcy będący w zmowie przetargowej- wydatki uznaje się za niekwalifikowalne w 25%, a w przypadku, gdy w zmowie przetargowej uczestniczyła osoba działająca w ramach systemu zarządzani i kontroli lub instytucji zamawiającej, udzielając oferentom pozostającym w zmowie przetargowej, a wykonawcy będącemu w takiej zmowie udzielono przedmiotowego zamówienia lub zamówień- wydatki uznaje się za niekwalifikowalne w 100%.

[174] Wytyczne z dnia 28 października 2022 r., Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej *dotyczące kontroli realizacji programów polityki spójności* na lata 2021-2027, M.P.2022.1077.

działania o charakterze informacyjnym w zakresie zapobiegania nadużyciom oraz korupcji na linii Instytucja Zarządzająca- Instytucja Pośrednicząca- Instytucja Wdrażająca- Beneficjent.

W związku z faktem, że Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, które po raz kolejny korzysta z funduszy unijnych przygotowywanych w ramach polityki Wieloletnich Ram Finansowych, ma już jako organ krajowy doświadczenia związane z nadużyciami, które mogą wystąpić na poszczególnych etapach rozdysponowywania środków unijnych. Posiada także system regulacji oraz ram prawnych, których zadaniem jest przeciwdziałanie sytuacjom godzącym w interesy finansowe Unii Europejskiej. Zdaniem autora największe zagrożenia nadużyć przy dystrybucji środków pochodzących z Unii Europejskiej upatrywane powinny być w konflikcie interesów, który może występować przy okazji wydatkowania funduszy w trybie zamówień publicznych lub w trybie obligującym do stosowania zasady konkurencyjności wydatków. Konflikt interesów jest swego rodzaju przedpolem przestępstw korupcyjnych.

Ściganie przestępstw korupcyjnych jest utrudnione ze względu na fakt, że proceder korupcyjny ma utajony charakter. Z tego też powodu, aby nie było koniecznym udowadniania wręczenia lub przyjęcie korzyści majątkowej (co odbywa się często bez świadków i na osobności) zasadnym byłoby objęcie kryminalizacją określonych form konfliktu interesów. Celem takiej penalizacji byłoby uproszczenie procesu dowodowego w sprawach o charakterze korupcyjnym. Zgodnie z pkt. 16 wprowadzenia do obowiązującej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE[175]: „instytucje zamawiające powinny wykorzystywać wszelkie możliwe środki, jakimi dysponują na mocy prawa krajowego, w celu zapobiegania zakłóceniom w postępowaniach o udzielenie zamówienia wynikającym z konfliktów interesów. Mogłoby to obejmować procedury służące rozpoznawaniu konfliktów interesów, zapobieganiu im i ich rozwiązywaniu". Gdyby wprowadzony został przepis karny penalizujący dysponowanie środkami unijnymi i ewentualnie też publicznymi przez osobę pozostającą w konflikcie interesów z podmiotem uzyskującym przysporzenie, co skutkuje wyrządzeniem szkody w interesie publicznym lub prywatnym, wówczas nie dochodziłoby do patologicznych sytuacji rozdysponowywania środków w kręgach rodzinnych lub znajomych, które to sytuacje są odbierane w sposób bardzo negatywny przez społeczeństwo. Wprawdzie instytucje krajowe i unijne zobowiązane są badać sygnały ostrzegawcze dotyczące konfliktu interesów, jednak wnioski

[175] Dz. U. UE. L94/65.

Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zawarte w sprawozdaniu specjalnym[176] w sprawie tego zagadnienia wskazują, że państwa członkowskie nie poświęcają mu wystarczającej uwagi. Analizując nieprawidłowości dotyczące postępowania z sytuacją konfliktu interesów ETO wskazał, że możliwą reakcją na wykryty konflikt interesów może być np. zastosowanie:

- sankcji lub procedur dyscyplinarnych wobec urzędników unijnych lub krajowych, którym udowodniono naruszenie przepisów lub obowiązków służbowych,
- odzyskiwanie od beneficjenta nieprawidłowo wypłaconych środków lub nakładanie przez Komisję korekt finansowych,
- wdrożenie postępowania karnego przed sądami krajowymi.

Podsumowując, nie ma wątpliwości, że ustawodawstwa europejskie, aby skutecznie zwalczać konflikt interesów będą wdrażać kolejne mechanizmy i narzędzia. W tym zakresie zasadne wydaje się zainicjowanie dyskusji na temat wprowadzenia sankcji karnych za udział w konflikcie interesów w sytuacji związanej z dystrybucją środków publicznych, w tym środków pochodzących z Unii Europejskiej.

[176] Sprawozdanie specjalne ETO, pn. *Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE. Ustanowiono ramy, lecz utrzymują się luki dotyczące przejrzystości i środków wykrywania*, Luksemburg 2023 r.,pkt.89

Rozdział III

Prawnokarne aspekty przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 325 TFUE Unia oraz państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii przy użyciu środków mających skutek odstraszający i zapewniających skuteczną ochronę zarówno w państwach członkowskich, jak i we wszystkich instytucjach, jednostkach organizacyjnych i organach Unii. By skutecznie zwalczać nadużycia finansowe na szkodę Unii, państwa członkowskie są zobowiązane podejmować takie same środki, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych godzących w ich własne interesy finansowe. W rozdziale przedstawione zostaną podstawowe zasady odpowiedzialności karnej przewidziane w polskim systemie prawnym. Zaprezentowana zostanie także analiza bogatego orzecznictwa dotyczącego przestępstw w desygnacie których mieszczą się zachowania godzące w unijne interesy finansowe.

1. Zasady odpowiedzialności karnej

Na porządek prawny Unii Europejskiej składa się prawo pierwotne (traktaty unijne, karta praw podstawowych i ogólne zasady prawa ustanowione przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości UE) oraz prawo wtórne, zwane prawem pochodnym, w skład którego wchodzą wszystkie akty instytucji Unii Europejskiej, dzięki którym Unia może wykonywać swoje uprawnienia. Ponadto źródłem prawa są także umowy międzynarodowe, które nie należą do prawa pierwotnego, ani wtórnego, stanowiąc kategorię *sui generis*.

Prawo wtórne, które służy Unii Europejskiej w wykonywaniu swoich kompetencji, składa się z wydawanych rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń oraz opinii[177]. Zgodnie z zapisem art. 288 TFUE, rozporządzenie jest aktem o charakterze ogólnym, który wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Jest więc aktem o charakterze generalnym, mogącym dotyczyć zarówno instytucji unijnych, państw członkowskich, czy podmiotów prywatnych. Podobnie jak ustawa w polskim systemie prawnym, rozporządzenie ma charakter abstrakcyjny, jego zastosowanie może znaleźć się w nieokreślonej liczbie przypadków, ponadto stanowi instrument, za pomocą którego można

[177] Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

tworzyć zarówno prawa, jak i obowiązki dla jednostek[178]. Rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio i nie potrzebuje implementacji do krajowego porządku prawnego, a w przypadku, gdy przepisy obowiązujące w porządku prawnym państwa członkowskiego stoją w sprzeczności z zapisami rozporządzenia UE, państwo członkowskie ma obowiązek je uchylić.

Decyzja wiąże prawnie w całości, ma charakter generalny oraz konkretny, jeśli wskazuje adresatów- wiąże tylko tych, do których jest skierowana, jest więc indywidualna i konkretna. Jej adresatami mogą być państwa członkowskie, organy, instytucje i jednostki Unii, osoby fizyczne lub prawne[179].

Dyrektywa jest instrumentem, skierowanym jedynie do państw członkowskich, które są jej adresatami, a jej celem jest harmonizacja rozwiązań prawnych, które obowiązują w danym państwie poprzez wyznaczenie państwom rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, przy jednoczesnym pozostawieniu swobody w wyborze formy i środków dotarcia do tego rezultatu. Państwa członkowskie mają obowiązek skutecznej, terminowej oraz prawidłowej implementacji przepisów dyrektywy do krajowych porządków prawnych poprzez nowelizacje przepisów krajowych. Dlatego też dyrektywy określa się mianem legislacji dwufazowej: w pierwszej fazie następuje ustanowienie dyrektywy na gruncie uprawnionych organów Unii Europejskiej, w drugiej natomiast państwa członkowskie implementują ją do rozwiązań legislacyjnych swojego kraju.

W związku z wejściem w życie w 2017 roku Dyrektywy PIF, państwa członkowskie zobowiązane zostały do transpozycji jej przepisów do krajowych porządków prawnych, by chronić interesy finansowe Unii Europejskiej za pośrednictwem prawa karnego. Polska wywiązała się z tego obowiązku, a w dalszej części niniejszego rozdziału omówione zostaną ustawowe znamiona przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii, skodyfikowane w polskim kodeksie karnym.

By mówić o przypisaniu odpowiedzialności karnej za czyny stanowiące w polskim porządku prawnym przestępstwa, należy przybliżyć zasady, na których oparte jest prawo karne. Można usystematyzować je w sześciu podstawowych kategoriach[180]:

- zasada odpowiedzialności za czyn
- zasada winy
- zasada humanitaryzmu

[178] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska*, Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2017, s. 249.
[179] *Ibidem*, s. 253
[180] M. Mozgawa, *Prawo karne materialne, część ogólna*, Warszawa 2020, s.33.

- zasada odpowiedzialności indywidualnej i osobistej
- zasada praworządności
- zasada społecznej szkodliwości

Zasada odpowiedzialności za czyn zawarta została w art.1 § 1 Kodeksu Karnego[181], który stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega osoba, która popełniła czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Sam czyn człowieka to działanie bądź zaniechanie, które pozostaje pod kontrolą woli człowieka, jest postrzegane zewnętrznie oraz świadome, a także ma znaczenie społeczne[182]. Czyn zabroniony natomiast zgodnie z definicją zawartą w art. 115 § 1k.k., stanowi zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej. Zgodnie z tym zapisem to ustawodawca decyduje o tym, jakie zachowanie zostanie zabronione, dokonując odpowiedniego zapisu w kodeksie karnym. W przepisie karnym znajduje się bowiem zakodowana norma sankcjonowana, zabraniająca pod groźbą kary określonego zachowania, zgodnie z wyrażonym w niej przekonaniem prawodawcy, że zakazane zachowanie jest społecznie nieakceptowalne, bądź zachowanie takie wiąże się z naruszeniem szczególnie istotnego dobra społecznego, albo też zachowanie jest społeczne szkodliwe[183]. Przestępstwem natomiast nazwać można, zgodnie z wyrażoną dyspozycją w art. 1 k.k., czyn zabroniony, bezprawny, zawiniony oraz społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy.

Zasada winy wyrażona jest w formule *nullum crimen sine culpa*. Wyraża się ona w założeniu, że człowiek, który jest sprawcą czynu, czyli podmiotem mogącym kształtować rzeczywistość poprzez swoje działanie (które jest oceniane jako złe), które realizuje. Skutek jaki osiągnie, zostanie poddany ocenie przez pryzmat obowiązujących norm prawnych, a przypisanie czynu jego sprawcy pociągnie za sobą odpowiedzialność w postaci wymierzenia sankcji[184]. Pojęcie winy spełnia w prawie karnym dwie podstawowe funkcje: legitymacyjną oraz limitującą. Funkcja limitująca stanowi, że wina wyznacza granice odpowiedzialności karnej[185]. Funkcja legitymacyjna winy wyraża się w art. 1 § 3 k.k., wg

[181] Dz.U. 2022 poz. 1138.
[182] M. Mozgawa, *Prawo karne (...) op. cit*., s. 34.
[183]Ł. Pohl, [w:] *Kodeks karny. Komentarz,* (red) R. Stefański, Warszawa 2023, s. 23.
[184] M. Peno, Problem *sposobu pojmowania i roli winy w prawie karnym (od dogmatyki do wartości)*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2016,z. 3 s. 114, Autor przytacza definicję H.J. Hirscha, „ (…) która stanowi, że w klasycznym ujęciu „wina" oznacza tyle, iż człowiek mógł zdecydować się na naruszenie norm w oparciu o wolne i odpowiedzialne samookreślanie moralne- będąc właśnie odpowiedzialną osobowością moralną"
[185] Wynika to z treści art. 53§1 k.k., który stanowi, że dolegliwość kary nie może przekraczać m.in. stopnia winy. W projektowanej zmianie przepisów kodeksu karnego, które wejdą w życie 1.10.2023 r, przywołany artykuł przejdzie istotną zmianę polegającą na przebudowaniu jego konstrukcji, by zaakcentować ciężar popełnianego przestępstwa, które oceniane będzie pod kątem społecznej szkodliwości czynu oraz potrzeb

którego sprawca nie popełnia czynu zabronionego, gdy w momencie jego popełnienia nie można mu przypisać winy. W teorii oraz dogmatyce prawa kwestią sporną jest fakt, że katalog okoliczności wyłączających winę ogranicza się tylko do okoliczności zapisanych w kodeksie karnym (art. 10§1 k.k.- nieletniość, art. 26 § 2 k.k.- stan wyższej konieczności art. 28-30 k.k. – błąd, art. 31 § 1 k.k. – niepoczytalność, art. 318 k.k.- rozkaz) oraz innym akcie rangi ustawowej[186]. Badanie przesłanek odpowiedzialności sprawcy za czyn, wiąże się z zasadą koincydencji (zwaną także zasadą zbieżności czasowej winy i czasu) opierająca się na założeniu, że aby móc pociągnąć sprawcę do odpowiedzialności karnej za popełniony czyn, muszą zostać spełnione kryteria, które są warunkiem możliwości przypisania mu winy w czasie jego zachowania[187].

Zasad humanitaryzmu prawa karnego wyrażona została w art. 3 k.k., jest ona zasadniczą wskazówką do wymiaru kary za popełnione przestępstwa[188]. Jest ona odbiciem zasad wyrażonych w Konstytucji RP. Zgodnie z konstytucyjną zasadą określoną w art. 30: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”[189] oraz zawartą w art. 40 zasadą humanitaryzmu: „Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych”[190], zasada humanitaryzmu powinna stanowić kierunek do wykładni przepisów prawa, by stosować je przy uwzględnieniu godności człowieka.

Zasada indywidualizacji odpowiedzialności karnej wyraża się w przepisach części szczególnej kodeksu karnego oraz w art. 1 k.k., 20 k.k., 21 k.k. oraz 55 k.k. i stanowi, że

---

generalnoprewencyjnych w postaci celów kary w zakresie jej społecznego oddziaływania, będącymi wg ustawodawcy równie istotnymi dyrektywami jej wymiaru, co prewencja indywidualna. Sąd będzie się zobowiązany do uwzględnienia okoliczności obciążających oraz łagodzących, uwzględni także cele zapobiegawcze, jakie ma osiągać w stosunku do skazanego. Ponadto, tak jak w obecnie obowiązującym przepisie dolegliwość kary nie będzie mogła przekraczać stopnia winy.

[186] Ł. Pohl przytacza pogląd A. Zolla, który reprezentuje stanowisko, że katalog ten nie może ograniczać się tylko do ustawowych okoliczności wyłączających winę, natomiast L. Gardocki stwierdza, jest to katalog zamknięty do określonych w kodeksie karnym okoliczności. Podobnego zdania jest A. Marek, który stwierdza, że odmienne stanowisko „prowadziłoby do relatywizacji obowiązującego prawa i rozbieżności w orzecznictwie(...). Ł. Pohl podziela poglądy A. Zolla, wskazując, że wykluczona jest możliwość przypisania winy osobie, od której nie można było wymagać zachowania zgodnego z prawem, Ł. Pohl, *Kodeks karny (...), op. cit*., s. 33.

[187] K. Piech, *Zawinienie na przedpolu czynu zabronionego a wprawienie się w stan niepoczytalności przez sprawę uzależnionego*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2019, z.1, s. 79.

[188] W wyroku z dnia 12 września 2013 roku, Sąd Apelacyjny w Łodzi stwierdził, że: „ Z pola widzenia organu jurysdykcyjnego podczas wyrokowania nigdy nie może zniknąć zasada humanitaryzmu obowiązująca w polskim prawie karnym. To właśnie ta zasada stanowi podstawową dyrektywę wymiaru kary i stosowania innych środków represyjnych przewidzianych w prawie karnym. Wywodzi się ona nie tylko z polskich norm konstytucyjnych, ale i aktów prawa międzynarodowego.” Wyrok SA w Łodzi z 12.09.2013 r., II AKa 130/13, LEX nr 1409170.

[189] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

[190] *Ibidem.*

odpowiedzialność karną można przypisać tylko temu, kto popełnił czyn zabroniony. W artykule 20 k.k. wyrażono nieakcesoryjność odpowiedzialności, polegającą na tym, że każdy ze współdziałających w popełnieniu czynu odpowiada w granicach swojej umyślności lub nieumyślności niezależnie od odpowiedzialności pozostałych współdziałających (artykuł odnosi się do wszystkich: sprawców, współsprawców, sprawców kierowniczych, podlegających, podżegaczy czy pomocników).Artykuł 21 stanowi natomiast, że wszystkie okoliczności osobiste sprawcy (wyłączające lub łagodzące odpowiedzialność karną) uwzględniane są tylko do osoby której dotyczą, a w artykule 55 kodeksu karnego zwarto zapis dotyczący indywidualizacji kary, wyrażony w twierdzeniu, że okoliczności wpływające na jej wymiar, odnosić należy tylko co do osoby, której one dotyczą.

Odpowiedzialność zbiorowa, zwana odpowiedzialnością podmiotów zbiorowych stanowi przeciwieństwo odpowiedzialności indywidualnej. Do początków XX wieku w doktrynie odrzucano możliwość przypisania karnej odpowiedzialności grupowej zgodnie z zasadą *societas delinquere non potest*, jednak w związku z dynamicznym rozwojem gospodarczym, prawo karne koncentrując się na regulowaniu ponoszenia odpowiedzialności karnej zarówno w stosunkach społecznych, jak i ekonomicznych zaczęło dopuszczać zaistnienie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. W 2002 roku w związku z dostosowaniem polskiego prawa do *acqius communitaire* wprowadzono ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[191]. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 1995 roku w art. 3 zawarła dyspozycję, że każde państwo członkowskie ma obowiązek do podejmowania środków zmierzających do tego, by na zasadach określonych w prawie krajowym, odpowiedzialności karnej z tytułu nadużyć finansowych, czynnej korupcji oraz prania pieniędzy, mogły podlegać także osoby prawne[192]. Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych[193] określa zasady odpowiedzialności takich podmiotów za czyny będące przestępstwami lub przestępstwami skarbowymi, a także określa zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności. W artykule trzecim przywołanego aktu określono, że podmiot zbiorowy (a w rozumieniu art. 2ust. 1 tej ustawy jest to osoba prawna i jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której na podstawie odrębnych przepisów przyznano osobowość prawną,

[191] B. Namysłowska- Gabrysiak, J. Berg, *Prawo karne- część ogólna*, Warszawa 2019, s.5.
[192] Konwencja z dnia 26 lipca 1995 r., o *ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz.U. C 316 z 27.11.1995.
[193] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Dz.U. 2023 poz. 659.

z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, będący zachowaniem osoby fizycznej:

- która działa w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku,
- która została dopuszczona do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę wymienioną w punkcie a),
- która działa w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby wymienionej w punkcie a),
- która będąc przedsiębiorcą, bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym, w celu realizacji celu prawnie dopuszczonego.

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, gdy zachowanie osoby fizycznej przyniosło, lub mogło przynieść mu korzyść, w tym także korzyść niemajątkową. Katalog przestępstw popełnionych przez osobę fizyczną, za którą podlega on odpowiedzialności wymieniony został w art. 16 omawianej ustawy[194] By móc przypisać podmiotowi zbiorowemu odpowiedzialność za czyn zabroniony, konieczne jest potwierdzenie faktu popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną poprzez wydanie prawomocnego wyroku skazującego tę osobę, warunkowo umarzającego wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczenie o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczenie sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy. Prejudykat nie jest natomiast niezbędny do przypisania odpowiedzialności podmiotowi zbiorowemu za czyny popełnione przeciwko środowisku. Kolejną przesłanką, która musi zostać spełniona, by sąd mógł wymierzyć karę podmiotowi zbiorowemu za popełnienie czynu zabronionego jest wyrażona w art. 5 ustawy jest wina, którą można określić jako winę w nadzorze (gdy do czynu doszło w z powodu co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej, która wymieniona została w art. 3 pkt. 2 lub 3 ustawy[195].

[194] W katalogu wymieniono następujące przestępstwa zawarte w kodeksie karnym: art. 296, art. 297–306 (od 1 października 2023 r. także art. 306c3, który został dodany do kodeksu karnego) oraz art. 308 Kodeksu karnego, 310-314, art. 228-230a, 250a, 296a, 267-269b,270-273,286,287,291-293,199-200b,202-204, rozdziale XXII, 165a, 255a, Dz.U. 2023 poz. 659.

[195] Osoba, która została dopuszczona do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę która działa w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub

Nie ma zgodności w doktrynie co do charakteru odpowiedzialności karnej zawartej w przywoływanej ustawie. Z jednej strony uznaje się, że jest to odpowiedzialność różna od odpowiedzialności karnej[196]. Z drugiej strony podnoszony jest argument, że sam charakter podmiotu, nie stoi na przeszkodzie w przyjmowaniu karnoprawnego charakteru takiej odpowiedzialności[197]. Ponadto o powiązaniach omawianej ustawy z prawem karnym, świadczy konieczność odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego (art. 22) i kodeksu karnego wykonawczego (art. 26) oraz recypowanie na jej gruncie innych instytucji prawa karnego dotyczących recydywy, przedawnienia karalności, przedawnienia wykonania kary. Ponadto dane o podmiotach zbiorowych, wobec których orzeczono na podstawie ustawy karę pieniężną, przepadek, zakaz lub podanie wyroku do publicznej wiadomości, gromadzone są w Krajowym Rejestrze Karnym. Według Trybunału Konstytucyjnego w ustawie został przyjęty model odpowiedzialności, który nie stanowi odpowiedzialność karej w znaczeniu ścisłym z powodu odrębnej od przepisów części ogólnej Kodeksu karnego, podstawą odpowiedzialności karnej. Dlatego też tytuł aktu nie zawiera sformułowania o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, a samej odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zastrzeżenia interpretacyjne budzi możliwość godzenia przez przepisy omawianej ustawy w zasadę *ne bis in idem*. Chodzi o poniesienie dwukrotnie odpowiedzialności karnej za to samo przez tą samą osobę. Trybunał Konstytucyjny wyłączył możliwość stosowania przepisów ustawy do spółek cywilnych, gdyż byłoby to pogwałceniem przywołanej zasady[198]. Ustawa mimo, że obowiązuje ponad dwie dekady nadal budzi kontrowersje. Z tego też powodu na początku 2019 r. do Sejmu wpłynął Rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[199], który przewidywał min. rezygnacje z prejudykatu warunkującego możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Zamierzona ustawa nie została dotychczas uchwalona przez sejm. Niemniej jesienią 2022 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało Projekt ustawy o zmianie ustawy

obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku lub osoba,
która działa w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby która działa w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku – art. 3 pkt. 2 i 3 Dz.U. 2023 poz. 659.

[196] B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z dnia 28 października 2002 r.*, Warszawa 2003 r., s. 67.

[197] B. Namysłowska-Gabrysiak, *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, Kraków 2004, s. 71.

[198] Wyrok TK z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

[199] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062/katalog/12511889#12511889, data dostępu: 01.05.2023 r.

o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[200]. W uzasadnieniu tego projektu wskazano przyczyny odejścia konstrukcji odpowiedzialności podmiotów zbiorowych opartej się na prejudykacie podnosząc, że jest to niepotrzebne „utrudnienie efektywnego i skutecznego karania osób prawnych proporcjonalnymi i odstraszającymi sankcjami"[201]. Ponadto to projekt zakłada ograniczenie zakresu podmiotowego ustawy, poprzez wyeliminowanie z niego m.in. małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z tym odpowiedzialności karnej będzie mogła podlegać tylko duża firma. Jak powszechnie uznaje się, obowiązująca aktualnie ustawa jest nieskuteczna. Na niewielką liczbę prowadzonych oraz nieznaczną wysokość kar zwrócił uwagę projektodawca przywołanej zmiany ustawy, obierając sobie za cel odwrócenia tej sytuacji dzięki proponowanym zmianom. Projekt na obecną chwilę nie został skierowany do Sejmu.

Zasada legalizmu stanowiąca fundament prawa karnego, została umiejscowiona w art.1 kodeksu karnego, ale także znajduje się w art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, który stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie stoi ona na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. Zapis konstytucyjny odnosi się do wszelkiej działalności represyjnej państwa wobec swojego obywatela a także do ustawodawcy, gwarantując zasadzie ochronę przed ewentualnymi próbami ograniczania ze strony ustawodawcy zwykłego[202]. Dzięki jej umocowaniu w akcie prawnym rangi konstytucyjnej, zasad może być podstawą do badania innych aktów niższego rzędu przez Trybunał Konstytucyjny, który posiada kompetencje w tym zakresie. Warto także zwrócić uwagę, ze zasada legalizmu ma bezpośredni związek z prawami jednostki: umieszczona została w rozdziale II Konstytucji pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela" podrozdziale „Wolności i prawa osobiste". Na tę zasadę składają się cztery zasady szczegółowe: *nullum crimen sine lege scripta, nullum crimen sine lege scricta, nullum crimen sine lege certa, nullum crimen sine lege praevia*. Zasada *nullum crimen sine lege scripta* oznacza, że czyn zabroniony musi zostać stypizowany w akcie rangi ustawowej, *nullum crimen sine lege scricta* określa zakaz stosowania wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy, *nullum crimen sine lege certa* oznacza wymóg formułowania przepisu w taki sposób, by był zrozumiały dla jego adresata,

[200] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700/katalog/12908952#12908952, data dostępu: 01.05.2023 r.
[201] https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12363700/12908952/12908953/dokument572980.pdf, s. 6, data dostępu: 01.05.2023 r.
[202] A. Zoll, *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, [w:] T. Bojarski (red.) *System prawa karnego*, T. 2 *Źródła prawa karnego*, Warszawa 2011, s. 255

a *nullum crimen sine lege praevia* wyraża zakaz stosowania mocy wstecznej ustawy, gdyby pogarszałoby to sytuację prawną sprawcy czynu zabronionego[203].

Ogólne zasady prawa stanowią fundament przepisów, które obowiązują w polskim systemie prawnym. Projektując uregulowania prawne, ustawodawca ma obowiązek stosować się do naczelnych aksjomatów, by prawo karne spełniało swoją funkcję. Prawo karne Polski- jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej zharmonizowane jest z uregulowaniami unijnymi w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów UE. Dyrektywa PIF z 5 lipca 2017 roku nałożyła obowiązek stosowania przez państwa członkowskie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych, wobec osób fizycznych i osób prawnych[204], które umyślnie dopuściły się przestępstw określonych w Dyrektywie. Akt ten przewidział zasady odpowiedzialności karnej, sankcje za popełnione przestępstwa, jurysdykcję oraz okresy przedawnienia. Państwa członkowskie transponowały zapisy Dyrektywy do swoich porządków prawnych. Tabela poniżej obrazuje zapisy Dyrektywy PIF oraz transpozycje jej w polskich przepisach karnych. W związku z powyższym kolumna zatytułowana „polska ustawa" – określa przestępstwa na szkodę Unii Europejskiej w polskim ustawodawstwie karnym.

Tabela nr 4. Transpozycja przepisów Dyrektywy PIF

Dyrektywa PIF/ ustawa polska	Opis czynu zabronionego zawarty w dyrektywie	Ustawa polska
Dodatkowe zasady odpowiedzialności karnej odnoszące się do wszystkich przestępstw z kolumny w środku	Art. 3 ust. 2: Do celów niniejszej dyrektywy za nadużycie naruszające interesy finansowe Unii uważa się: a) w odniesieniu do wydatków niewiązanych z zamówieniami publicznymi – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:	

[203] R. Rejmaniak, *Konstytucyjna zasada nullum crimen sine lege certa a istotne części broni palnej jako przedmiot czynności wykonawczej z art. 263 § 2 k.k.*, [w:] . M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.)*Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok 2018, s. 295

[204] Zgodnie z art.2 ust.1 lit b) 5, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Dz.U.UE.L.2017.198.29. – „osoba prawna" oznacza podmiot posiadający osobowość prawną na mocy obowiązującego prawa, z wyjątkiem państw lub podmiotów prawa publicznego wykonujących władzę publiczną oraz publicznych organizacji międzynarodowych.

Art. 3 ust. 1 Przestępstwa umyślne / art. 9 § 1 k.k., art. 4 § 1 k.k.s., Art. 5 Formy stadialne Przestępstwem jest także dokonanie, podżeganie, pomocnictwo czynów określonych w art. 3 i 4 / art. 13 § 1 i § 2 k.k., art. 18 k.k., art.9 k.k.s., art. 21 § 1 k.k.s., Art. 7: Sankcje wobec osób fizycznych: - skuteczne, - proporcjonalne, - odstraszające, Maksymalny wymiar kary przewiduje pozbawienie wolności. Maksymalny wymiar kary musi wynosić co najmniej 4 lata	– wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu, – nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem, lub –niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane; b) w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, co najmniej w przypadkach, w których dopuszczono się ich w celu uzyskania przez sprawcę lub inną osobę bezprawnych korzyści powodujących stratę w interesach finansowych Unii – działanie lub zaniechanie odnoszące się do: – wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub	Art. 270 k.k., Art. 270 a k.k., Art. 271 k.k., Art. 271 a k.k., Art. 272 k.k., Art. 273 k.k. 296 k.k., 297 § 1 k.k., 82 k.k.s. 231 k.k. 296 k.k., 297 § 2 k.k., 284 k.k., 286 k.k., 287 k.k., 296 k.k., 231 k.k. 82 k.k.s. Art. 270 k.k., Art. 270 a k.k., Art. 271 k.k., Art. 271 a k.k., Art. 272 k.k., Art. 273 k.k., 296 k.k.,

pozbawienia wolności: - w przypadku przestępstw określonych w art. 3 i 4, gdy przestępstwa te wiążą się z wyrządzeniem znacznej szkody lub uzyskaniem znacznej korzyści. Szkodę lub korzyść wynikającą z przestępstw określonych w art. 3 ust.2 lit a), b), c) uważa się za znaczną, gdy rozmiar szkody lub korzyści przekracza 100 000 EUR Szkodę lub korzyść wynikającą z przestępstw o których mowa w art. 3 ust. 2 lit d) z zastrzeżeniem art. 2 ust. 2 zawsze uznaje się za znaczną. Państwa członkowskie mogą również ustanowić sankcję, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności, w przypadku	którymi zarządza się w jej imieniu, – nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem, lub – niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane, ze szkodą dla interesów finansowych Unii; c) w odniesieniu do dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT, o których mowa w lit. d) – działanie lub zaniechanie odnoszące się do: - wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego bezprawnym uszczupleniem zasobów budżetu Unii lub budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu; - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; lub - niewłaściwego wykorzystania korzyści	297 § 1 k.k., 305 k.k., 82 k.k.s., 231 k.k., 296 k.k., 297 § 2 k.k., 284 k.k., 286 k.k., 287 k.k., 296 k.k., 231 k.k., 82 k.k.s., Art. 270 k.k., Art. 270 a k.k., Art. 271 k.k., Art. 271 a k.k., Art. 272 k.k., Art. 273 k.k. 86 k.k.s., 87 k.k.s., 92 k.k.s., 231 k.k., 296 k.k., 231 k.k.,

wystąpienia innych poważnych okoliczności określonych w ich prawie krajowym. W przypadku przestępstwa, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. a), b) lub c) lub w art. 4, prowadzącego do szkody, której wysokość jest niższa niż 10 000 EUR, lub korzyści, której wysokość jest niższa niż 10 000 EUR, państwa członkowskie mogą zamiast sankcji karnych przewidzieć inne sankcje. * W odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT niniejsza dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie w przypadku poważnych przestępstw przeciwko wspólnemu systemowi VAT. Do celów niniejszej dyrektywy przestępstwa	uzyskanych zgodnie z prawem, z tym samym skutkiem; d) w odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT – działanie lub zaniechanie w ramach transgranicznego oszukańczego systemu odnoszące się do: - wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów związanych z VAT, skutkującego uszczupleniem zasobów budżetu Unii, - nieujawnienia informacji związanych z VAT, z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem, lub - przedstawienia prawidłowych oświadczeń związanych z VAT do celów oszukańczego ukrycia braku płatności lub bezprawnego tworzenia praw do zwrotu VAT.* (Art. 119a –119f Ordynacji podatkowej, brak przepisów karnych penalizujących optymalizację podatkową wprost) Artykuł 4 Inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii 1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by pranie pieniędzy	296 k.k., 54 k.k.s., 56 k.k.s., 62 k.k.s, 76 k.k.s., 270a k.k., 271a k.k., 286 k.k., 54 k.k.s. 56 k.k.s. 76 k.k.s. 286 k.k. jeśli umyślnie to: 54 k.k.s. 56 k.k.s. 76 k.k.s. 286 k.k. 299 k.k.,

przeciwko wspólnemu systemowi VAT uważa się za poważne wtedy, gdy umyślne działanie lub zaniechanie zdefiniowane w art. 3 ust. 2 lit. d) jest związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich Unii i wiąże się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 000 000 EUR.	opisane w art. 1 ust. 3 dyrektywy (UE) 2015/849 związane z mieniem pochodzącym z przestępstw objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy stanowiło przestępstwo.	
	2. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by korupcja czynna i bierna, jeżeli dopuszczono się jej umyślnie, stanowiła przestępstwo.	228 k.k., 229 k.k. 230 k.k. 230 a k.k. 296a k.k.
	3. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by sprzeniewierzenie, jeżeli dopuszczono się go umyślnie, stanowiło przestępstwo.	284 k.k. 286 k.k. 82 k.k.s.
	Art. 8 Okoliczność obciążająca: Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 3, 4 lub 5, w ramach organizacji przestępczej w rozumieniu decyzji ramowej 2008/841/WSiSW było uważane za okoliczność obciążającą.	Art. 258 k.k.
	art. 6 Odpowiedzialność osób prawnych 1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5, popełnione na ich korzyść przez osobę działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, która pełni funkcję kierowniczą w ramach tej osoby prawnej na podstawie: a) upoważnienia do reprezentowania osoby prawnej;	Art. 3, art. 5 Ustawy z dnia 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary Dz.U.2023 poz.659

	b) upoważnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej; lub c) upoważnienia do sprawowania kontroli w ramach tej osoby prawnej. 2. Państwa członkowskie podejmują także niezbędne środki w celu zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności w przypadku, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby, o której mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, umożliwił popełnienie przez osobę działającą z upoważnienia danej osoby prawnej przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 lub 5, na korzyść tej osoby prawnej. 3 Odpowiedzialność osoby prawnej na podstawie ust. 1 i 2 niniejszego artykułu nie wyklucza możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym będącym sprawcami przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4, lub ponoszącym odpowiedzialność karną na podstawie art. 5. Art. 9 Sankcje wobec osób prawnych Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by osoba prawna ponosząca odpowiedzialność na podstawie art. 6 podlegała skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom, obejmującym grzywny karne i grzywny niemające charakteru karnego i mogącym obejmować także inne sankcje, takie jak: a) pozbawienie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej;	Art. 9 Ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary pkt. 2 zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami

		publicznymi,
	b) czasowe lub stałe wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego,	pkt 4 zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne,
	c) czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej,	brak sankcji lub środka karnego
	d) umieszczenie pod nadzorem sądowym,	brak sankcji lub środka karnego
	e) likwidacja sądowa,	brak sankcji lub środka karnego
	f) czasowe lub stałe zamknięcie zakładów wykorzystywanych do popełnienia przestępstwa.	brak sankcji lub środka karnego
	Art. 11 Jurysdykcja 1.Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki, by ustanowić swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5, w przypadku gdy: a) przestępstwo zostało w całości lub części popełnione na jego terytorium, lub b) sprawca jest jego obywatelem.	 Art. 5 k.k. Art. 109 k.k.
	Art.12 Okresy przedawnienia 1.Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia okresu przedawnienia umożliwiającego prowadzenie postępowania	Art. 101. § 1. Karalność przestępstwa ustaje, jeżeli od

	przygotowawczego, wniesienie oskarżenia, przeprowadzenie rozprawy sądowej i wydanie orzeczenia w sprawie przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5, w dostatecznie długim okresie po tym, jak przestępstwa te zostaną popełnione, w celu skutecznego ścigania takich przestępstw. 2. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu umożliwienia prowadzenia postępowania przygotowawczego, wniesienia oskarżenia, przeprowadzenia rozprawy sądowej i wydania orzeczenia w sprawie przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5, zagrożonych sankcją, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności, przez okres co najmniej pięciu lat od popełnienia tych przestępstw. 3. W drodze odstępstwa od ust. 2 państwa członkowskie mogą ustanowić okres przedawnienia krótszy niż pięć lat, ale nie krótszy niż trzy lata, pod warunkiem że bieg przedawnienia może zostać przerwany lub zawieszony w przypadku określonych działań. 4. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki umożliwiające wykonanie: a) kary w wymiarze większym niż jeden rok pozbawienia wolności, lub, alternatywnie b) kary pozbawienia wolności, w przypadku gdy przestępstwo zagrożone jest karą, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności, nałożonej w wyniku wydania prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo, o którym mowa w art. 3, 4 lub 5, przez co najmniej pięć lat od daty prawomocnego wyroku skazującego. Okres ten może uwzględniać przedłużenie okresu przedawnienia będące wynikiem przerwania lub zawieszenia biegu przedawnienia.	czasu jego popełnienia upłynęło lat: 1) 30 - gdy czyn stanowi zbrodnię zabójstwa; 2) 20 - gdy czyn stanowi inną zbrodnię; 2a) 15 - gdy czyn stanowi występek zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat; 3) 10 - gdy czyn stanowi występek zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata; 4) 5 - gdy chodzi o pozostałe występki. Art. 44 k.k.s. § 1. Karalność przestępstwa skarbowego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło lat: 1) 5 - gdy czyn stanowi

		przestępstwo skarbowe zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat; 2) 10 - gdy czyn stanowi przestępstwo skarbowe zagrożone karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata.

Źródło: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371. Opracowanie własne

Jak już wskazano w rozdziale I niniejszej pracy, zgodnie ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady z przebiegu procesu wdrażania Dyrektywy PIF[205] wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji głównych przepisów dyrektywy PIF. Po analizie przedstawionej w powyższej tabeli za uzasadnione również w kontekście ustawodawstwa polskiego zastrzeżenia Komisji należy uznać brak możliwości nałożenia niektórych sankcji wobec osób prawnych – zgodnie z art. 9 Dyrektywy PIF.

[205] *Drugie sprawozdanie z wdrażania* Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. *w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii* Dz.U.UE.L.2017.198.29., COM 20220 466 final.

2. Charakterystyka ustawowych znamion przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej

Jak wynika z przedstawionej powyżej transpozycji przepisów Dyrektywy PIF do krajowego ustawodawstwa, przestępstwa skierowane przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej zostały spenalizowane w Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny[206] oraz w ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodek karny skarbowy[207].

W rozdziale XXIX zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego" zawarte zostały następujące artykuły: art. 228 (łapownictwo bierne), art. 229 (łapownictwo czynne), art. 230 (płatna protekcja), art. 230a (udzielenie lub obiecanie korzyści majątkowej w zamian za załatwienie sprawy).Rozdział XXIV zatytułowany „Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów" zawiera: art. 270 (fałszerstwo materialne dokumentu), art. 270 a (podrobienie faktury), art. 271(fałszerstwo intelektualne –poświadczenie nieprawdy), art. 271a (poświadczenie nieprawdy w fakturze), art. 272 (wyłudzenie poświadczenia nieprawdy), art. 273 (posługiwanie się dokumentem potwierdzającym nieprawdę). Rozdział XXXV Kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko mieniu" zawiera: art. 284§ (przywłaszczenie, sprzeniewierzenie rzeczy ruchomej lub prawa majątkowego), art. 286 (oszustwo) oraz art. 287§ (oszustwo komputerowe). W rozdziale XXXVI „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu": art. 296 (nadużycie zaufania w obrocie gospodarczym), art. 296a (oszustwo na stanowisku kierowniczym), art. 297§ 1 i 2 (oszustwo kredytowe, dotacyjne, subwencyjne, oszustwo zaniechania), art. 299 (pranie pieniędzy), art. 305 §1 i 2 (naruszenie interesów majątkowych właściciela mienia objętego przetargiem publicznym, zmowy przetargowe).

Z treści Kodeksu karnego skarbowego wyróżnia się artykuły zawarte w rozdziale 6 zatytułowanym „Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji: art. 54 – narażenie podatku na uszczuplenie (uchylanie się od obowiązku podatkowego), art. 56 – (oszustwo podatkowe-podanie nieprawdy, zatajenie, niedopełnienie obowiązków informacyjnych), art. 62 – (Naruszenie procedury rachunkowej) art. 76 – (wprowadzenie w błąd organu podatkowego), art. 82 (naruszenie zasad wypłaty, poboru, wykorzystania dotacji lub subwencji).W rozdziale 7 „Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom celnym oraz zasadom obrotu z zagranicą towarami i usługami" zawarte są artykuły: art. 86 – (przemyt

[206] Dz.U. 2022 poz. 1138.
[207] Dz.U. 2023 poz. 654.

celny), art. 87 – (oszustwo celne), art. 92 – (spowodowanie nienależnego zwrotu lub umorzenia należności celnej).

W zakresie ustawowych zmian przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej, w niniejszej pracy przedstawione zostaną najistotniejsze z praktycznego punktu widzenia – czyli stosowania prawa– kwestie interpretacyjne wybranych przepisów. Zasadnym jest, aby rozdział ten nie stanowił odtwórczej parafrazy komentarzy, dlatego też podsumowane w nim zostaną przede wszystkim kwestie stanowiące oś rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie, które mają istotne znaczenie w procesie subsumpcji zachowań godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. Ponadto przedstawiona zostanie wykładnia znamion w miarę możliwości wynikająca z orzeczeń judykatury, ponieważ zawarte w uzasadnieniach poglądy sądów stanowią pożądaną przez praktyków w stosowaniu prawa wiedzę.

Autor skupi się na przestępstwach na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, które w statystykach policyjnych występują jako popełniane najczęściej oraz takich, który ciemna liczba może być najwyższa ze względu na oczywiste trudności organów ścigania w ich ujawnianiu.

Przestępstwo łapownictwa biernego, typizowane jest w art. 228 k.k. Przepis przewiduje odpowiedzialność prawną za przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej, a także jej obietnicy. Podstawowym warunkiem poniesienia przez sprawcę takiej odpowiedzialności jest związek przyczynowo- skutkowy czynności sprawczej z pełnieniem przez niego funkcji publicznej. Niemniej jednak- nie musi to być związek z konkretną czynnością, ale z całokształtem urzędowania danej osoby. Nie ma konieczności konkretyzowania, na których czynnościach zależy wręczającemu. Wystarczające jest zatem uznanie, że robi to w nadziei, że przyjmujący korzyść, gdy przyjdzie czas konkretnej czynności, będzie życzliwie ustosunkowany. Rekapitulując, by wykazać przywołany związek przyczynowo- skutkowy, koniecznym jest rozważenie, czy korzyść zostałaby udzielona, gdyby sprawca danej funkcji nie pełnił[208].

Zakres znaczenia pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną zdefiniowany został w art. 115 § 19 k.k. Jest to definicja zakresowo pełna[209]. Wynika z niej, że jest taką osobą także funkcjonariusz publiczny, którego definicja zawarta jest w art. 115 § 13 k.k. Bezspornym jest zatem, że zakres pojęciowy osoby pełniącej funkcję publiczną jest szerszy niż osoby będącej

[208] Wyrok SN z 30.11.2016 r., IV KK 230/16, LEX nr 2166389.
[209] J. Giezek [w:] D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, A. Muszyńska, T. Razowski, J. Giezek, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 228.

funkcjonariuszem publicznym. Poza funkcjonariuszem publicznym, zakres osoby pełniącej funkcję publiczną rozciąga się również na członków organu samorządowego, osoby zatrudnione w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonują wyłącznie czynności usługowe lub też inne osoby, których uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Kwerenda orzecznictwa z zakresu pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, daje pogląd, iż nie jest to tylko osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej, która dysponuje środkami publicznymi. Wystarczające jest, aby uprawnienia i obowiązki w zakresie publicznej działalności takiej osoby, były określone w ustawie lub wiążącej umowie międzynarodowej. Nie jest również konieczne, aby taka osoba w zakresie swojego imperium uprawniona była do wydawania decyzji w sferze działalności publicznej. Będzie to zatem osoba, która w działalności publicznej dysponuje uprawnieniami i obowiązkami określonymi w drodze ustawy[210] np. ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych[211]. Pogląd ten doznaje jednak pewnych ograniczeń, co zostanie opisane szerzej, w dalszej części pracy. Jak jednak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny istnieją poważne problemy w precyzyjnym i jednoznacznym określeniu, kiedy osoba działająca w ramach instytucji publicznej powinna być uznana za sprawującą funkcje publiczne. Wynika to z faktu, że pełnienie funkcji publicznej związane jest z wykonywaniem określonych zadań w urzędzie, w ramach struktury publicznej lub na stanowisku uprawniającym do wydawania decyzji w strukturze administracji publicznej albo innych publicznych instytucjach publicznych. Dlatego też konieczne jest zbadanie, czy określona osoba funkcjonująca w ramach struktury publicznej realizuje w określonym zakresie nałożone na instytucje publiczną zadanie publiczne[212].

Reasumując można stwierdzić, że dorobek orzecznictwa i judykatury, w zakresie ujęcia w ramy pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną" stanowiącego istotny element znamion przepisów karnych dotyczących przekupstwa i sprzedajności jest bardzo szeroki. Istnieją spory co do tego, czy pełnienie funkcji publicznej powinno być dekodowane również przez pryzmat środków publicznych oddanych w dyspozycję danej jednostki organizacyjnej. W judykacie Sądu Najwyższego, sformułowanie „środki publiczne", które użyte zostało w art. 115 § 19 k.k. powinno być interpretowane w odniesieniu do Ustawy z dnia 22 września 2006 r. o Przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi

[210] Postanowienie SN z 26.04.2017 r., I KZP 18/16, OSNKW 2017, nr 7, poz. 38.
[211] Dz.U.2022 poz. 1710.
[212] Wyrok NSA z 23.03.2017 r., I OSK 3074/15, LEX nr 2324306.

a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorstw[213]. W art. 2 ust. 1 pkt 4 zawarta została definicja pojęcia „przedsiębiorcy publicznego", z której wynika, że jest to „każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty". W pkt. 7 przywołanego przepisu dookreślono, że środkami publicznymi, są także środki przedsiębiorcy publicznego[214]. Stanowisko to zostało zrewidowane przez Sąd Najwyższy w postanowieniu wydanym dziesięć lat później, gdzie słusznie stwierdzono, że art. 9 pkt 14 ustawy o Finansach publicznych[215], wyłączył z zakresu sektora finansów publicznych „przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banki oraz spółki prawa handlowego. Z tego powodu niezasadnym jest twierdzenie, że jedną z form dysponowania środkami publicznymi w rozumieniu art. 115 § 19 k.k. jest wykonywanie działalności gospodarczej, która oparta jest na mieniu państwowym lub samorządowym w formie przedsiębiorstwa państwowego, banku państwowego lub spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Okoliczność powyższa pozostaje aktualna także w sytuacji, gdyby wykładnia znamienia środków publicznych, użytego w art. 115 § 19 k.k. została dokonana w oderwaniu od definicji wynikającej z ustawy o Finansach publicznych, bowiem sformułowanie „środki" należy odnosić wyłącznie do walorów pieniężnych, a nie mienia w ogólności. Gdyby tak było, ustawodawca zamiast sformułowania „środki publiczne", użyłby dobrze znanego doktrynie i orzecznictwu określenia „mienie publiczne"[216]. Orzeczenie to zakończyło pewną erę poszerzenia zakresu znaczenia pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną". Skutki tego judykatu są bardzo doniosłe, bowiem wyłączyły możliwość subsumpcji zachowań korupcyjnych na podstawie art. 228 k.k. i art. 229 k.k. w stosunku do dziedzin istotnych z punktu widzenia strategicznych interesów państwa, a mianowicie spółek

[213] Dz.U.2021 poz. 2205 ze zm.
[214] Postanowienie SN z 30.09.2010 r., I KZP 16/10, OSNKW 2010, nr 11, poz. 96.
[215] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o finansach publicznych*, Dz.U.2022 poz. 1634 ze zm.
[216] Postanowienie SN z 12.02.2021 r., II KK 395/19, LEX nr 3189347,
M. Iwański, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*, Kraków 2016, s. 317-323.
A. Barczak-Oplustil (w:) A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Komentarz, t. 2, s. 1149-1154,* Warszawa 2016 r. tezy 11-13 do art. 228.

z udziałem Skarbu Państwa, których liczba na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 412[217]. W zakresie kryminalizacji zachowań o podłożu korupcyjnym pośród takich podmiotów, wypracowały one w 2021 r., aż 15 % polskiego PKB i 80 % z nich było w tym okresie największymi płatnikami podatków w Polsce[218]. Faktem jest, że spółki te bardzo intensywnie wykorzystują dofinansowania pochodzące ze środków unijnych[219]. Ponadto, gros z nich zobowiązana jest do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, jako zamawiający sektorowi, o których mowa, w art. 5 przywołanej ustawy. W stosunku do zachowań korupcyjnych, w ramach spółek z udziałem Skarbu Państwa, zastosowanie będą miały przepisy art. 296a k.k. i art. 305 k.k., których aktualna konstrukcja jest dysfunkcyjna, co zostanie szerzej poruszone przy okazji omawiania tych przepisów. Na uwagę jednak zasługuje fakt, że chwili tworzenia niniejszej dysertacji oczekiwane jest wejście w życie szerokiej nowelizacji kodeksu karnego. W druku nr 2024 stanowiącym rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[220], zawarte zostało uzasadnienie do legislacyjnych zmian dotyczących płatnej protekcji - typizowanej w art. 230 § 1 k.k. Założeniem projektodawcy jest poszerzenie kryminalizacji o przedmioty wykonawcze, którymi są min. spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej. Jak wynika z przywołanego uzasadnienia, związane jest to z faktem, że podmioty wyłączone z sektora finansów publicznych, nie będą z reguły mieściły się w pojęciu jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi[221]. Z tego też powodu zamierzeniem projektodawcy jest penalizacja zachowań naruszających interesy państwowych lub samorządowych przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego, co podyktowane jest ochroną interesów ekonomicznych Polski. Opisany powyżej projekt został ogłoszony 13 grudnia 2022 r.[222] Pierwotnie przewidziano, że przepisy wejdą w życie 14 marca 2023 r., jednak termin ten został przesunięty do 1 października 2023 r. ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[223].

[217]https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/46130/table?page=1&per_page=20&q=&sort=, data dostępu: 01.05.2023 r.
[218]https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rekordowe-wyniki-finansowe-panstwowych-spolek-za-2021-rok, data dostępu: 01.05.2023 r.
[219] https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/fundusze-europejskie2, data dostępu: 01.05.2023 r.
[220] https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024, data dostępu: 01.05.2023 r.
[221]*Ibidem,* s. 78, J. Giezek, *Kodeks karny,* Warszawa 2007, s. 764–766.
Wyrok SA we Wrocławiu z 6.10.2005 r., II AKa 195/05, OSA 2006, Nr 1, poz. 2.
[222] Dz. U. 2022 poz. 2600.
[223] Dz. U. 2023 poz. 403.

Kolejnym znamieniem omawianego art. 228 k.k. jest korzyść majątkowa i osobista. Kontrowersje w tym przypadku budzą kwestie tzw. dowodów wdzięczności. Według Sądu Najwyższego, przyjęcie korzyści majątkowej jest czynem zabronionym niezależnie od intencji wręczającego i wartości takiej korzyści. Tego rodzaju okoliczności wpływają natomiast na stopień społecznej szkodliwości czynu, który może się okazać znikomy[224]. Warto zauważyć, że korzyścią majątkową, będzie nie tylko zwiększenie aktywów, ale także zmniejszenie pasywów[225], które można interpretować także jako uniknięcie strat w majątku[226]. Może zatem przybrać postać „choćby przyjęcia niegodziwej zapłaty, uzyskania prawa majątkowego, zwolnienia się z długu, zrzeczenia się roszczenia, uzyskania nieoprocentowanej lub nisko oprocentowanej pożyczki"[227]. Zgodnie z treścią art. 115 § 4 k.k. korzyść majątkowa jest korzyścią dla siebie, jak i dla kogoś innego. Korzyść może uzyskiwać nie tylko osoba fizyczna ale także osoba prawna[228].

Zgodnie z doktryną i orzecznictwem korzyścią osobistą może być: obietnica awansu, zaspokojenie potrzeb seksualnych, zmniejszenie obowiązków. Korzyść osobista jest zatem dobrem mającym charakter niematerialny, którego nie da się przeliczyć na pieniądze, ale jest istotne dla przyjmującego z tego powodu, że zaspokaja jego potrzebę[229]. Przyjęcie takiej korzyści będzie stanowiło zaakceptowanie oferowanego dobra[230]. Korzyść osobista powinna być oceniana w kategoriach subiektywno-obiektywnych. Aspekt subiektywny oznacza, że dla sprawcy uzyskiwana korzyść musi mieć pewną wartość emocjonalną, a obiektywnie, musi stanowić z perspektywy przeciętnego człowieka osadzonego w regułach i wzorcach zachować danej społeczności korzyść osobistą[231].

Nie ma znaczenia forma przyjęcia korzyści lub jej obietnicy. Istotne jest tylko to, by było to wyraźne[232]. Jest to przestępstwo formalne. Nie jest wymagany skutek, w postaci określonego zachowania osoby pełniącej funkcję publiczną[233]. Przyjęcie obietnicy korzyści materializuje

[224] Wyrok SN z 01.12.2016 r., WA 14/16, LEX nr 2177104.
[225] Postanowienie SN z 30.05.2017 r., II KK 156/17, LEX nr 2298294.
[226] Wyrok SN z 16.01.2009 r., IV KK 269/08, OSNwSK 2009, nr 1, poz. 173
[227] *Ibidem.*
[228] Wyrok SN z 18.03.2005 r., WA 2/05, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 604.
[229] A. Barczak-Oplustil w: *Kodeks karny. Komentarz*. A. Zoll (red.), wyd. II, t. II, Warszawa 2017 r., teza 23 do art. 228.
[230] Wyrok SA w Szczecinie z 16.12.2015 r., II AKa 201/15, LEX nr 1950649.
[231] *Ibidem.*
[232] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz,* Warszawa 2010. s. 504. Górniok [w:] Górniok i in. *Kodeks karny. Komentarz,* Warszawa 2006, t. 2, s. 274. O. Górniok, R. Zawłocki [w:] A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*. Tom II, Warszawa 2010, s. 72. J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2002 r. s. 402.
[233] A. Spotowski, *Przestępstwa służbowe (nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym kodeksie karnym),* Warszawa 1972, s. 596. B. Stefańska, [w:] R.A. Stefański. (red.), *Kodeks karny. Komentarz,* Warszawa 2018.

się, gdy sprawca oczekuje uzyskania korzyści w przyszłości[234].

W paragrafie 2 omawianego przepisu został określony typ uprzywilejowany, stanowiący wpadek mniejszej wagi, oceniany pod względem stopnia społecznej szkodliwości czynu, który musi być mniejszy niż w typie podstawowym[235].

Paragraf 3, przewiduje zaostrzenie karalności czynu, gdy przyjmowana jest korzyść w zamian za zachowanie naruszające przepisy prawa. Istnieją liczne rozbieżności pośród komentatorów, co do tego, czy źródłem wspomnianych przepisów prawa, są akty prawa powszechnie obowiązującego,[236] czy też akty normatywne o charakterze wewnętrznym[237]lub tylko akty ogłaszane w Dzienniku Ustaw RP[238].

W paragrafie czwartym, przewidziany został kolejny typ kwalifikowany przestępstwa łapownictwa, który przewiduje odpowiedzialność karną dla sprawcy, który daje do zrozumienia, że zrealizuje daną czynność służbową w ogóle lub w sposób korzystniejszy dla sprawcy to jest wcześniej lub później, jeśli otrzyma korzyść lub jej obietnicę. Może to dotyczyć każdej czynności służbowej, niekoniecznie kończącej merytorycznie sprawę[239].

Zgodnie z paragrafem 5, nastąpi zaostrzenie odpowiedzialności sprawcy, jeśli przyjęta przez niego korzyść lub jej obietnica przekracza 200 000,00 zł.

W § 6 zawarto przepis, który rozciąga odpowiedzialność karną za przestępstwa wyszczególnione powyżej na osoby, które pełnią funkcje publiczne w innym państwie lub międzynarodowej organizacji rządowej lub pozarządowej[240].

Wymienione powyżej przestępstwa co do zasady mogą zostać popełnione tylko umyślnie w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym, z wyjątkiem § 4, który może być popełniony tylko w zamiarze bezpośrednim[241].

Przestępstwo określane mianem przekupstwa typizowane jest w art. 229 k.k. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność karną dla strony, która w procederze korupcyjnym odpowiada za wręczanie korzyści. Jest to przestępstwa powszechne, na co wskazuje użycie wyrażenia „kto". Wytłumaczenia wymaga tylko sformułowanie „udzielenia korzyści", które winno być

A. Jaskuła, *Prawnokarna ocena przyjęcia i udzielenia korzyści majątkowej po zaprzestaniu pełnienia funkcji publicznej*, Prokuratura i Prawo 3, 2016.

[234] A. Zoll, *Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego*, Kraków 1999 r., s. 753.
A. Barczak-Oplustil [w:] *Kodeks karny. Komentarz.* A. Zoll (red.), wyd. II, t. II, Warszawa 2017 r.,s. 1159–1160.

[235] M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz do art. 228 k.k.*, (red.) M. Mozgawa LEX, 2022 r.

[236] J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny: komentarz*, Warszawa, 1971 r., s. 389.

[237] A. Zoll, *Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego*, Kraków 1999 r., s. 755.

[238] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz, Warszawa, 2005* r. s. 505–506

[239] M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz do (...) op. cit.*

[240] *Ibidem.*

[241] *Ibidem.*

interpretowane jako jej przekazanie w jakiejkolwiek formie[242]. Do zaistnienia przestępstwa nie jest wymagane przyjęcie korzyści ponieważ przestępstwo łapownictwa czynnego, ma charakter formalny[243]. Zdarzyć się może sytuacja, że wręczający korzyść majątkową nie ma świadomości, że adresat łapówki nie zajmuje już określonego stanowiska lub nie pełni określonej funkcji, przez co nie jest możliwym zrealizowanie czynności, na których wręczającemu zależy. W takim przypadku może on podlegać odpowiedzialności karnej za usiłowanie nieudolne, gdyż nie zdaje sobie sprawy, że przedmiot zamachu już nie istnieje. W przypadku typu podstawowego i uprzywilejowanego § 2 – wypadku mniejszej wagi, a także kwalifikowanego, gdy korzyść lub obietnica przekracza 200 000,00 zł, sprawca musi działań umyślnie, w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym[244].

Warto podkreślić, że skazanie za kwalifikowaną postać łapownictwa czynnego o której mowa w § 3, polegającego na wręczeniu korzyści, po to by skłonić przyjmującego do naruszenia prawa lub w zamian za naruszenie przepisów prawa, możliwe jest, gdy zostanie wskazana norma prawna, obligująca do powinnego zachowania oraz wykaże się, że udzielenie korzyści lub jej obietnicy związane było z naruszeniem tej normy[245]. Ponadto przestępstwo to zaistnieje, tylko gdy nie dojdzie do niewykonania nakazu lub przekroczenia zakazu. Nie ma możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za przestępstwo z art. 229 § 3 k.k., gdy zachowanie sprawcy zależy od oceny przez niego stanu faktycznego i podjęcie czynności leżących w zakresie jego uznania[246]. Na uwagę zasługuje również okoliczność, że pojęcie naruszenia przepisów prawa jest znaczeniowo węższe, niż naruszenia obowiązku służbowego i nie powinno być z nim utożsamiane[247]. Przestępstwo z tego paragrafu może być popełnione tylko w zamiarze bezpośrednim kierunkowym, bo celem działania sprawcy jest skłonienie osoby pełniącej funkcję publiczną do naruszenia obowiązku[248].

To, co odróżnia warunki odpowiedzialności karnej w łapownictwie czynnym od łapownictwa biernego to w szczególności klauzula bezkarności wynikająca z art. 229 § 6 k.k. Sprawca, który wręczył korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnice, nie będzie podlegał karze, jeśli zawiadomi o tym fakcie organy ścigania, informując przy tym o wszystkich istotnych okolicznościach przestępstwa, nim organ w toku ustaleń posiadł tę wiedzę we własnym zakresie. Według Sądu Najwyższego, gdy podejrzany w toku wyjaśnień

[242] H. Popławski, M. Surkont, *Przestępstwo łapownictwa*, Warszawa, 1972 r., s. 61 i n.
[243] Wyrok SO w Jeleniej Górze z 11.03.2021 r., VI Ka 508/20, LEX nr 3225853.
[244] Wyrok SR w Jędrzejowie z 25.04.2022 r., II K 530/20, LEX nr 3396712.
[245] Wyrok SA w Warszawie z 24.10.2014 r., II AKa 145/14, LEX nr 1624051.
[246] Wyrok SN z 26.08.2010 r., V KK 355/09, LEX nr 603965.
Wyrok SN z 16.12.2011 r., V KK 140/11, OSNKW 2012, nr 4, poz. 37.
[247] Wyrok SR w Kłodzku z 24.04.2013 r., VI K 371/12, LEX nr 1770979.
[248] Wyrok SR w Warszawie z 16.05.2016 r., VIII K 444/15, LEX nr 2157507.

przekazuje istotne informacje o zdarzeniu, co do którego organy ścigania w dacie tej czynności nie miały wiedzy, umożliwia skorzystanie z klauzuli bezkarności[249].

W art. 230 k.k. zawarte zostały znamiona przestępstwa płatnej protekcji biernej. Do zaistnienia tego czynu nie jest wymagane wykonanie żadnych czynności ukierunkowanych na załatwienie sprawy, której pośrednik się podjął. Wystarczająca jest sama deklaracja podjęcia takiego działania[250]. Według Sądu Najwyższego korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica jest formą motywu, stanowiącą asumpt dla sprawcy do pośrednictwa w załatwieniu sprawy. Aby przestępstwo zaistniało, konieczne jest zatem aby ów motyw wystąpił przed pośrednictwem w załatwieniu sprawy, a nie już po realizacji tej czynności[251]. Natomiast nie jest istotne to, czy korzyść lub jej obietnica jest przeznaczona dla osoby podejmującej się pośrednictwa, czy dla innej osoby, która przewidziana została w przestępczym procederze jako bezpośrednio załatwiająca sprawę. Bez znaczenia jest również fakt, czy osoba podejmująca się pośrednictwa w załatwieniu sprawy, ma jakiekolwiek wpływy w danej instytucji. Ponadto, w toku postępowania dowodowego nie ma konieczności ustalenia, że sprawca przestępstwa płatnej protekcji biernej działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej[252]. Zachowanie sprawcy płatnej protekcji może przybierać trzy różne postacie poprzedzające podjęcie się w pośredniczeniu załatwienia sprawcy. Pierwsza z nich polega na powoływaniu się na wpływy, w jednym z wymienionych w tym przepisie podmiotów lub też może polegać na podejmowaniu przekonania o posiadaniu takich wpływów albo na utwierdzeniu danej osoby w tego rodzaju przekonaniu. Każdy z wymienionych sposobów wymaga aby sprawca podejmował aktywne działania w twierdzeniu, wywoływaniu przekonania lub utwierdzaniu w przekonaniu[253].

W kontekście omawianego przepisu warto przytoczyć Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. I KZP 24/14, które zapadło w trybie art. 441 § 1 k.p.k., jako rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni. Rozstrzygniecie może mieć zastosowanie także do sprawców, którzy „handlują wpływami”[254] w instytucjach odpowiadających za dystrybucję środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Przedmiotem interpretacji była kwestia czy sprawca, który powołuje się na wpływy w Prokuraturze Okręgowej, przyjmując gotówkę w kwocie 200 000,00 zł może w ten sposób

[249] Wyrok SN z 26.01.2015 r., II KK 186/14, OSNKW 2015, nr 6, poz. 50.
[250] Wyrok SN z 26.10.2021 r., IV KK 270/21, LEX nr 3335596.
[251] Postanowienie SN z 28.02.2018 r., IV KK 223/17, LEX nr 2559383.
[252] Wyrok SA w Warszawie z 27.10.2017 r., II AKa 235/17, LEX nr 2412811.
[253] Wyrok SA we Wrocławiu z 27.04.2017 r., II AKa 213/16, LEX nr 2292416.
[254] B. Mik, Wprowadzenie, (w:) *Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r*., Kraków 2003, s. 165; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 501.

doprowadzić pokrzywdzonego do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, skoro za wspomnianą kwotę miał doprowadzić do umorzenia fikcyjnie wymyślonego postępowania karnego? Innymi słowy czy oszustwo może być popełnione w celu niegodziwym. Według sądu przepis art. 286 § 1 k.k. nie zawiera ograniczenia przewidzianego nim skutku oszustwa jedynie do „niekorzystnego rozporządzenia mieniem" wykonanego „w celu godziwym", czy ogólniej - do „rozporządzenia niekorzystnego" i „godziwego", dlatego dopuścił do uznania za pokrzywdzonego oszustwem sprawcę przestępstwa płatnej protekcji. Co ciekawe, stan pokrzywdzenia oszustwem z art. 286 § 1 k.k. nie jest wystarczająca przesłanką uprawniającą do zwrotu przedmiotu niekorzystnego rozporządzenia mieniem, gdy polegało ono na „świadomym i dobrowolnym świadczeniu w zamian za popełnienie przestępstwa płatnej protekcji z art. 230 § 1 k.k." Sąd Najwyższy stwierdził, że przekazujący korzyść nie korzysta z ochrony przed orzeczeniem przepadku, jeżeli przedmioty podlegają zwrotowi pokrzywdzonemu[255]. W związku z tym sprawca czynnej formy płatnej protekcji z art. 230 a k.k., który zostaje wprowadzony w błąd przez przyjmującego korzyść lub jej obietnicę co do możliwości załatwienia sprawy w instytucji dystrybuującej środki unijne, będzie pokrzywdzonym przestępstwem oszustwa, ale nie zostanie mu naprawiona wyrządzona przestępstwem szkoda, która może stanowić przedmiot przepadku na rzecz Skarbu Państwa.

Warunki odpowiedzialności karnej czynnej formy płatnej protekcji typizowanej w art. 230 a k.k. w związku z omówieniem znamion tego przepisu przy okazji analizy wcześniejszych artykułów nie wymagają szerszego pogłębienia. Warto wspomnieć, że paragraf 3 tego artykułu zawiera klauzulę niekaralności, ujętą identycznie z art. 229 § 5 k.k. Należy zwrócić uwagę, że nie każde pośrednictwo w załatwieniu sprawy, choćby łączyło się z uzyskaniem korzyści lub jej obietnicy, wyczerpie znamiona art. art. 230a § 1 k.k. Może się bowiem zdarzyć, że pewne formy takiego pośrednictwa pozostaną prawnie obojętne, jeśli nie są związane z bezprawnym wywarciem wpływu. Bezprawne wywarcie wpływu może polegać na naruszeniu norm prawa administracyjnego, cywilnego lub karnego[256].

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, które związane jest działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, to przestępstwo określone w art. 231 § 1 k.k. Zgodnie z orzecznictwem jest to czyn o charakterze formalnym z tzw. abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo. Działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego nie jest charakterystyką skutku, lecz zachowania sprawcy. Samo powstanie

[255] Postanowienie SN z 29.01.2015 r., I KZP 24/14, OSNKW 2015, nr 4, poz. 30.
[256] B. Mik, Wprowadzenie, (w:) *Nowela (...) op. cit*., s. 167;

bezpośredniego niebezpieczeństwa szkody nie jest znamieniem tego typu czynu zabronionego[257].

Przez szkodę, o której mowa w omawianym przepisie należy rozumieć zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną, w tym krzywdę moralną, co się wiąże z różnym charakterem dóbr, którym może zagrażać omawiane przestępstwo[258].

Zgodnie z doktryną i orzecznictwem pojęcie szkody oznacza uszczerbek w cudzym majątku, wyrażający się w rzeczywistej stracie (*damnum emergens*) lub w utraconym zysku (*lucrum cessans*) [259]. Zgodnie z § 4. art. 115 k.k. korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego. Czynność sprawcza przestępstwa typizowanego w art. 231 § 1 k.k. została ujęta alternatywnie i polega na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, działanie sprawcy może przybrać równocześnie postać przekroczeniu władzy i niedopełnieniu obowiązków, co nie pozbawia czynu – charakteru jednego przestępstwa[260]. Nadużyciem władzy jest zarówno „przekroczeniem jej zakresu rzeczowego, jak i działanie w tym zakresie, ale bez podstaw do jej wykonywania, byleby na szkodę interesu publicznego lub prywatnego[261]".Ponadto przekroczenia uprawnień może polegać m.in. na podjęciu działania w ramach kompetencji, lecz niezgodnie z prawnymi warunkami[262]. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 1959 r. o sygn. V K 1184/59[263] potwierdza, że obowiązki urzędnika są nie tylko określone w odpowiednich przepisach służbowych, ale wynikają nadto z samej istoty urzędowania i charakteru zajmowanego stanowiska. Każde postępowanie urzędnika, nieodpowiadające tym ramom w zależności od sytuacji faktycznej, może być uznane za przekroczenie władzy lub niedopełnienie obowiązku. Formuła zachowań polegająca na niedopełnieniu obowiązków zachodzi wtedy, gdy funkcjonariusz publiczny nie podejmuje określonej czynności, mimo że był obowiązany to uczynić albo czyni to w sposób wadliwy. Polega ono na tym, że funkcjonariusz publiczny albo zupełnie nie wykonał czynności, które w danych okolicznościach powinien był wykonać, albo wykonał je

[257] Wyrok SN z 08.05.2007 r., IV KK 93/07, Prok. i Pr. – wkł. 2007, Nr 12, poz. 8.
[258] Uchwała SN z 29.01.2004 r., I KZP 38/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 14.
[259] Uchwała SN z 27 lutego 1976 r., VI KZP 10/75, OSNKW 1976/4-5, poz. 52.
Uchwała SN z 26 czerwca 1989 r., VI KZP 28/87, OSNKW 1989/5-6, poz. 34.
Uchwała SN z 21 czerwca 1995 r., I KZP 22/95, OSNKW 1995/9-10, poz. 58.
Wyrok SN z 7 czerwca 2001 r., V KKN 75/01, LEX nr 51843.
P. Kardas, *Szkoda majątkowa jako znamię przestępstwa nadużycia zaufania*, Prok. i Pr. 1996/7-8, s. 36 i n.,
A. Michalska-Warias, kom. do art. 296 k.k. (w:) *Kodeks karny*..., (red.) T. Bojarski, LEX 2013.
[260] Wyrok SN z 23.05.1935 r., I K 395/35, OSN 1936, nr 1, poz. 23.
[261] Wyrok SN z 31.05.1933 r., II K 285/33, OSN 1933, nr 8, poz. 157.
[262] Wyrok SN z 28.11.2006 r., III KK 152/06, OSNKW 2007, nr 2, poz. 15.
[263] Wyrok SN z 3.12.1959 r., V K 1184/59, OSNCK 1960, nr 3, poz. 36.

nienależycie[264]. Przestępstwo z § 1 ma charakter umyślny, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym.[265]

W paragrafie 2 omawianego artykułu określony został typ kwalifikowany przestępstwa nadużycia władzy, który wymaga, by sprawca zachowań wypełniających znamiona § 1, działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Sformułowanie działania „w celu" przesądza o kierunkowym charakterze omawianego przepisu. Jednocześnie znamię korzyści majątkowej wskazuje na wartościowanie ekonomiczne np. mienie. Swoim zakresem postępowanie ukierunkowane na osiągnięcie korzyści majątkowej wykracza poza desygnat samego zysku. Przez to obejmuje zarówno przysporzenie mienia obecne, jak i w przyszłości oraz spodziewane korzyści majątkowe. W konsekwencji działanie obejmuje ogólne polepszenie sytuacji majątkowej sprawcy[266] .

Przestępstwo nadużycia władzy może być popełnione także nieumyślnie, jeśli wyrządza istotną szkodę, na co wskazuje konstrukcja art. 231 § 3 k.k. Jest to typ skutkowy przestępstwa. Wyrządzona szkoda musi być realna i konkretna. Ponadto musi zaistnieć związek przyczynowo- skutkowy pomiędzy czynem sprawcy, a zaistniałą szkodą.[267] Istotność szkody ma charakter ocenny. Nie ogranicza się tylko do materialnego jej charakteru ale może mieć także postać stanowiącą znaczną dolegliwość dla strony pokrzywdzonej. Według Sądu Najwyższego, przy ocenie istotności szkody w aspekcie materialnym, powinno się uwzględniać orientacyjną wartość znaczną określoną w art. 115 § 5 k.k.[268]

W komentarzu do art. 231 k.k. M. Kulik[269] przywołał stanowisko O. Górniok i R. Zawłockiego[270], którzy wskazali, że „nie jest dopuszczalna kumulatywna kwalifikacja z komentowanych przepisów w związku z art. 296 § 1, 2 lub 4 k.k. Należy podzielić pogląd, że obszary penalizacji tych przepisów nie krzyżują się". Odmienny pogląd został przedstawiony w prawomocnym wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie, sygn. VII Ka 304/20 (niepublik.), w którym rozpatrzona została apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 24 grudnia 2019 roku w sprawie IIK 682/18. W uzasadnieniu można przeczytać, że „słusznie sąd I instancji przypisał popełnienie oskarżonej przestępstwa z art. 296§1 k.k. Oskarżona zajmowała się na podstawie umowy o pracę sprawami majątkowymi (…). Z zakresu jej obowiązków wynikało, że dokonywała ona odbioru produktów

[264] Wyrok SN z 27.05.1955 r., III K 121/55, OSNCK 1956, nr 1, poz. 3.
[265] M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz do art. 228 k.k.*, (red.) M. Mozgawa) LEX, 2022 r.
[266] Wyrok SN z 29.03.2011 r., III KK 321/10, LEX nr 846388.
[267] Uchwała SN z 14.10.2021 r., I DI 39/21, LEX nr 3323139.
[268] Uchwała SN z 29.01.2004 r., I KZP 38/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 14.
[269] M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz do art. 228 k.k.*, (red.) M. Mozgawa LEX, 2022 r.
[270] O. Górniok, R. Zawłocki [w:] *Kodeks karny, Część szczególna* Tom I, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 118.

i w oparciu o te protokolarne odbiory były dokonywane wypłaty dla kontrahentów (…) w zakresie realizacji projektu (…). Jednocześnie nie ma racji skarżący, że oskarżonej nie można przypisać też popełnienia przestępstwa z art. 231§1 k.k. Ewidentnie przekroczyła swoje uprawnienia. Miała też status funkcjonariusza publicznego zgodnie z treścią art. 115§ 13 pkt 6 k.k. Niewątpliwie (…) jest inną instytucją państwową. Oskarżona jako kierownik projektu miała funkcje władcze. Zgodnie z zakresem obowiązków organizowała pracę zespołu, podejmowała decyzje w imieniu (…) jak chociażby odbiór towarów, czy usług, w oparciu o które to odbiory dysponowano publicznymi pieniędzmi." Warto zauważyć, że przedmiotem tego postępowania karnego, były przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Za poglądem dopuszczającym możliwość kwalifikowania kumulatywnie pomiędzy tymi przepisami opowiedział się także Sąd Najwyższy[271]. Autor ma świadomość, że doktryna w tym wywodzie oparła się zapewne się pewnej grupie orzeczeń, które poruszają to zagadnienie, wskazując na niedopuszczalność stosowania kwalifikacji kumulatywnej[272] tych przepisów. Ponadto w orzeczeniach tych pojawia się także rozgraniczenie na publicznoprawną sferę działań funkcjonariusza publicznego albo zajmowanie się sprawami majątkowymi w obrocie gospodarczym stosowane w ramach wykorzystania tych przepisów w procesie subsumpcji prowadząca w konsekwencji do uznania, że art. 296 k.k. stanowi lex specialis, w stosunku do art. 231 k.k. rodzi pewne zagrożenia, które w skrajnych przypadkach mogą doprowadzić do jego uniewinnienia. Mowa tutaj o sytuacji, gdy przyjęta zostanie odpowiedzialność, w ramach obrotu gospodarczego jednostki, a wyrządzona tym działaniem szkoda nie przekroczy 200 000,00 zł. Dlatego też zasadnym byłoby nieco mniej kategoryczne określenie wzajemnych relacji tych przepisów.

Kolejnym przepisem karnym istotnym z punktu widzenia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej jest fałsz materialny – art. 270 § 1 k.k. Czyn ten rzadko występuje samoistnie. Jest to z reguły przestępstwo towarzyszące wyłudzeniom środków unijnych.

Istotą tego przestępstwa jest podrobienie bądź przerobienie dokumentu albo użycie takich dokumentów za autentyczne. Zgodnie z orzecznictwem „nie jest wystarczające samo

[271] Postanowienie SN z 06.10.2016 r., IV KK 138/16, LEX nr 2139220.
Wyrok SN z 07.07.2009 r., V KK 82/09, LEX nr 512075.
[272] Wyrok SR w Wałbrzychu z 11.02.2014 r., II K 861/13, LEX nr 1908542.
Wyrok SO w Sieradzu z 07.05.2014 r., II Ka 80/14, LEX nr 1860659.
Wyrok SR w Bielsku Podlaskim z 15.05.2014 r., VIII K 70/13, LEX nr 1915110.
Wyrok SO w Białymstoku z 24.06.2016 r., VIII Ka 173/16, LEX nr 2084766.

stwierdzenie, że sprawca podrobił dokument. Konieczne jest również ustalenie, że dokument został podrobiony w celu użycia za autentyczny[273].”

Według Sądu Najwyższego, podrobienie dokumentu może być popełnione na dwa sposoby. Pierwszy związany jest z nadaniem pismu pozorów dokumentu, po to by wywołać wrażenie, że zawarta w nim treść pochodzi od wymienionego w nim wystawcy, gdzie faktycznie tak nie jest. Drugi sposób wiąże się ze zmianą istniejącego prawdziwie dokumentu[274]. Nie ma znaczenia, czy podrobiony został oryginał dokumentu, czy jego kopia, nawet gdy w obrocie nie istnieje oryginał takiego dokumentu[275]. Możliwe sposoby przerobienia dokumentu mogą polegać na dokonaniu skreśleń, wymazaniu, uczynieniu dopisków, wywabieniu, a także na zniszczeniu części dokumentu w celu nadania mu innej treści. „W przypadku przerobienia dokumentu istotne jest, czy dotyczy ono takiego fragmentu, który ma znaczenie prawne. Niekiedy zmiany dokonane w dokumencie autentycznym dotyczą takich jego części, które nie mają znaczenia w perspektywie definicji normatywnej dokumentu[276].”

Należy podkreślić, że autentyczność dokumentu, którą chroni art. 270 § 1 k.k., związana jest z prawdziwością pochodzenia jego treści od osoby będącej wystawcą, a nie z treścią wyrażoną przez taki dokument. W związku z tym nie wyczerpuje znamion przestępstwa z art. 270 § 1 k.k. zawarcie w dokumencie nieprawdziwych danych, tzn. stanu niezgodnego z rzeczywistością, jeśli dokument taki nie jest porobiony lub przerobiony. Nie dojdzie do także do wypełnienia znamion tego przepisu, w przypadku, gdy zmiany jego treści dokonała osoba od której ten dokument pochodzi[277].

Jako użycie dokumentu w rozumieniu art. 270 § 1 k.k. należy uznać jego przedłożenie organowi albo instytucji lub wykorzystanie go w związku z działaniem urządzenia, np. dla weryfikacji tożsamości[278].

Istotną okoliczność stanowi dobro chronione za pomocą tego przepisu, którym jest wiarygodność dokumentu. Skutkiem tego jest brak pokrzywdzonego. Nie jest zatem możliwe, w przypadku gdy przestępstwo to występuje samoistnie, pełnienie roli oskarżyciela posiłkowego[279] lub kierowanie subsydiarnego aktu oskarżenia[280]. Jednak może się też zdarzyć, że w związku z popełnieniem tego przestępstwa, dobro prawne konkretnej osoby

[273] Wyrok SA w Białymstoku z 04.01.2022 r., II AKa 34/21, LEX nr 3343158.
[274] Wyrok SN z 05.09.2000 r., II KKN 569/97, LEX nr 420805.
[275] Wyrok SN z 04.12.2002 r., III KKN 370/00, LEX nr 74375.
[276] Wyrok SA w Krakowie z 16.02.2021 r., II AKa 255/20, LEX nr 3358269.
[277] Wyrok SN z 05.04.2016 r., IV KK 405/15, LEX nr 2019574.
[278] Wyrok SN z 20.04.2021 r., II KK 132/20, LEX nr 3215600.
[279] Postanowienie SN z 24.05.2011 r., II KK 13/11, LEX nr 847132.
[280] Postanowienie SN z 26.01.2021 r., III KK 400/20, LEX nr 3224232.

zostanie bezpośrednio naruszone lub zagrożone, pomimo że nie zostało ono wymienione w art. 270 § 1 k.k. Taka konstelacja może wystąpić, gdy popełniony czyn wyczerpuje także znamiona innego przepisu w ramach zbiegu lub koncepcji współukarania[281].

Przestępstwo z art. 270 § 1 k.k., w zakresie podrobienia dokumentu lub przerobienia dokumentu, może być popełnione z zamiarem bezpośrednim kierunkowym „w celu użycia za autentyczny"[282], natomiast znamię używania takiego dokumentu jako autentycznego może być popełnione również z zamiarem ewentualnym[283]. Do wypełnienia znamion tego przestępstwa nie jest konieczne aby sprawca osobiście używał takiego dokumentu jako autentyczny. Może to zrobić każda inna osoba, gdy działa z wolą i zamiarem sprawcy[284].

Zgodnie z paragrafem 2 tego artykułu penalizowane jest zachowanie polegające na wypełnieniu blankietu dokumentu opatrzonego cudzym podpisem, gdy dokonywane jest niezgodnie z wolą podpisanego, przy czym zachowanie to musi powodować szkodę podpisanemu albo wiązać się z użyciem takiego dokumentu. Tego rodzaju przestępstwo może dość często występować jako czyn na szkodę interesów finansowych Unii. Może się bowiem zdarzyć, że do zabezpieczenia roszczeń wynikających z umowy o dofinansowanie pochodzące ze środków unijnych wykorzystany zostanie weksel. Według Sądu Najwyższego mimo administracyjno- prawnego charakteru procederu dochodzenia należności, w przypadku niezgodnego z prawem wykorzystania środków unijnych na podstawie art. 207 Ustawy z dnia 27 października 2009 r. o finansach publicznych, możliwe jest także dochodzenie tego rodzaju roszczeń w procedurze cywilnej przed sądami powszechnymi, gdy zabezpieczeniem umowy jest właśnie weksel[285]. W tym kontekście warto wskazać kilka niuansów orzeczniczych mających doniosłe znaczenie przy okazji interpretacji omawianego przepisu. Podrobienie podpisu wystawcy weksla in blanco wyczerpuje znamiona art. 310 k.k., a nie art. 270 § 1 k.k.[286] Natomiast wypełnienie weksla In blanco niezgodnie z wolą wystawcy weksla, wypełni znamiona art. 270 § 2 k.k., a nie 310 k.k.[287] Z kolei podrobienie podpisu poręczyciela wekslowego wypełni znamiona art. 310 k.k.[288] Sprawca występku z art. 270 § 2 k.k., musi działać z zamiarem bezpośrednim, w obu postaciach zamiaru tj.

[281] Wyrok SA w Poznaniu z 29.11.2021 r., II AKa 35/21, LEX nr 3321772.
[282] Wyrok SA w Warszawie z 03.03.2017 r., II AKa 476/16, LEX nr 2347817.
[283] Wyrok SN z 05.01.2006 r., WA 35/05, OSNwSK 2006, nr 1, poz. 49.
[284] Wyrok SA w Warszawie z 27.10.2014 r., II AKa 289/14, LEX nr 1548552.
[285] Uchwała SN z 06.04.2017 r., III CZP 117/16, OSNC 2018, nr 1, poz. 6.
Postanowienie SN z 09.11.2017 r., I CSK 79/17, LEX nr 2426563.
[286] Wyrok SA we Wrocławiu z 20.09.2018 r., II AKa 103/18, LEX nr 2583357.
Wyrok SA w Katowicach z 14.12.2017 r., II AKa 527/17, LEX nr 2442703.
[287] Wyrok SA w Szczecinie z 3.11.2017 r., II AKa 138/17, LEX nr 2412816.
Postanowienie SA w Gdańsku z 14.05.2003 r., II AKz 366/03, Apel.-Gda. 2003, nr 2, poz. 130.
[288] Wyrok SA w Katowicach z 27.09.2006 r., II AKa 230/06, LEX nr 217119.

bezpośrednim i ewentualnym[289]. Przestępstwa z art. 270 w paragrafie 1 i 2 k.k. mają charakter powszechny i formalny – bezskutkowy[290].

W art. 271 k.k. określone zostały znamiona przestępstwa fałszu intelektualnego. Przepis ten budzi wiele kontrowersji w zakresie znaczenia użytego w nim znamienia dokumentu oraz innej uprawnionej osoby do wystawienia dokumentu.

Analiza orzecznictwa w przedmiocie określonych powyżej rozbieżności pozwala wysnuć wniosek dominującej linii orzeczniczej, która przychyla się do stwierdzenia, że pojęcie dokumentu w rozumieniu art. 271 § 1 k.k. ma węższy zakres, niż określona w art. art. 115 § 14 k.k definicja dokumentu. Wynika to z faktu, ze przedmiotem czynności wykonawczej mogą być dokumenty powstałe aktem wystawienia, który zrealizowany został przez uprawnionego wystawcę[291]. W związku z tym zakres zastosowania art. 271 § 1 k.k. jest ograniczony do określonej kategorii dokumentów, które są „wystawiane" i jednocześnie stanowią „poświadczenie" treści w nich zawartych, a co za tym idzie, przysługuje im cecha zaufania publicznego[292]. Według Sądu Najwyższego istotą tego przepisu nie jest penalizacja zachowań związanych ze sporządzeniem jakiegokolwiek dokumentu niezgodnego z prawdą np. zawarcie umowy z inną ceną niż faktycznie została zapłacona. Dokumentom w rozumieniu art. 271 k.k. musi przysługiwać walor zaufania publicznego porównywalny z tym jaki mają np. dokumenty urzędowe[293]. Mniejszościowy pogląd w tym zakresie zaprezentował Sąd Apelacyjny w Łodzi, który stwierdził, że wykładnia gramatyczna omawianego przepisu potwierdza, że inną uprawnioną osobą może być osoba mająca w zakresie swojego imperium uprawnienie do wystawienia nie tylko dokumentu noszącego walor zaufania publicznego, ale np. polecenia służbowego, bo na to wskazuje przedmiotu ochrony czyli wiarygodność dokumentów[294].

Omawiany przepis ma bardzo istotne znaczenie w kontekście subsumpcji zachowań godzących w interes finansowy Unii Europejskiej w wielu aspektach. Przede wszystkim dotyczy to protokołów odbioru, które wraz z dokumentacją potwierdzającą poniesienie wydatków np. fakturą i dowodem jej zapłaty, stanowią niezbędną do wypłaty dofinansowania buchalterię. Punktem wyjścia przy omawianiu tego zagadnienia powinno być stanowisko judykatury w zakresie traktowania umów cywilnoprawnych i dokumentacji akcesoryjnej

[289] A. Herzog, *Kodeks karny komentarz* (red.) A. Stefański, Warszawa 2023.
[290] Wyrok SA w Warszawie z 11.03.2020 r., II AKa 301/18, LEX nr 3069868.
Wyrok SA we Wrocławiu z 27.03.2019 r., II AKa 58/19, LEX nr 2704594.
[291] Wyrok SA we Wrocławiu z 05.09.2012 r., II AKa 155/12, LEX nr 1223512.
[292] Wyrok SA w Katowicach z 16.02.2017 r., II AKa 525/16, LEX nr 2278194.
[293] Wyrok SN z 15.12.2020 r., V KK 363/19, LEX nr 3301958.
[294] Wyrok SA w Łodzi z 17.09.2018 r., II AKa 29/18, LEX nr 2620098.

niezbędnej do ich wykonania. Według poglądów Sądu Najwyższego uprawnienie do wystawienia dokumentów, niezbędne do wypełnienia znamion art. 271 k.k. nie obejmuje ogólnych kompetencji do uczestniczenia w obrocie a także zwierania umów o charakterze cywilnoprawnym lub sporządzania dokumentów o charakterze prywatnoprawnym[295]. Tego rodzaju pogląd dominuje także w orzeczeniach sądów niższych instancji[296]. Sporządzanie protokołów odbioru wykonania dostaw lub usług nie wynika wprost z przepisów określających zasady wydatkowania środków unijnych. Ogólna kompetencje do kreowania rzetelnej polityki wydatkowania środków delegowane zostały Instytucjom Zarządzającym[297], które najczęściej w umowach o dofinansowanie lub w treści wniosków o płatność pośrednią/końcową obligują do załączenia protokołu odbioru towaru lub usługi mieszczącej się w ramach kosztów kwalifikowanych w danym projekcie.[298] Nie ma konsensusu co do okoliczności czy umowy o dofinansowanie mają charakter publicznoprawny czy prywatnoprawny. Przyjmuje się, że mają pewne cechy umowy administracyjnej (sformułowanie to poniekąd obce polskiemu ustawodawstwu[299]), jak i cywilnoprawnej. Doktryna[300] i orzecznictwo[301] wskazują, że taka umowa ma charakter mieszany cywilno-administracyjny. Trudno zatem jednoznacznie uznać czy upoważnienie i obowiązek sporządzenia protokołu odbioru noszą znamiona dokumentu o charakterze publicznoprawnym, czy też nie. Tym bardziej trudno uznać osoby sporządzające taki protokół w wykonaniu stosunku cywilnoprawnego równouprawnionych jego stron za inne osoby uprawnione do wystawienia dokumentu w rozumieniu art. 271 k.k. Uregulowania

[295] Wyrok SN z 05.10.2005 r., II KK 126/05, LEX nr 164270.
Wyrok SN z 13.11.2008 r., IV KK 373/08, LEX nr 468649.
Wyrok SN z 30.08.2011 r., IV KK 190/11, LEX nr 950443.
Wyrok SN z 23.02.2012 r., III KK 375/11, LEX nr 1119522.
Wyrok SN z 27.06.2012 r., V KK 112/12, OSNKW 2012, z. 11 poz. 19.
[296] Wyrok SO w Gliwicach z 25.05.2016 r., IV K 198/14, LEX nr 2172176.
Wyrok SO w Poznaniu z 17.02.2016 r., XVII Ka 27/16, LEX nr 1999642.
Wyrok SO w Gliwicach z 30.03.2015 r., V Ka 306/14, LEX nr 1832169.
Wyrok SO w Świdnicy z 10.09.013 r., IV Ka 513/13, LEX nr 1886522.
[297]Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022 r. *dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027*, MFiPR/2021-2027/9(1), wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. *o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027*, Dz. U. poz. 1079, w Rozdziale 3, Podrozdziale 3.1. pkt. 1 wskazują, że „z zastrzeżeniem warunków i procedur ponoszenia wydatków określonych w SZOP, regulaminie wyboru projektów lub umowie o dofinansowanie projektu, do finansowania kwalifikuje się wydatek, który został faktycznie poniesiony.", w poprzedniej perspektywie tożsamy przepis zawarty był w rozdziale 6.4 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020
[298]np.https://poir.parp.gov.pl/storage/grants/documents/551/Zal-5-do-rk-wzor-umowy-o-dof._20220426.pdf, data dostępu: 01.05.2023 r.
[299] R. Talaga, *Charakter prawny umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w ramach polityki spójności*, Warszawa, 2021 r. s. 45.
[300]W. Miemiec [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019 r.
[301]Wyrok NSA z 26.04.2017 r., II GSK 2920/15, LEX nr 2315755.

cywilnoprawne z reguły przeważają w treści takich umów, dlatego też przyjmuje się, że jest kontrakt o charakterze quasi-prywatnoprawnym[302]. Należy jednak nadmienić, że w przywołanym powyżej orzeczeniu Sądu Okręgowego w Olsztynie, sygn. VII Ka 304/20 (niepublik.) wyrażony został pogląd przez skład orzekający, że „niewątpliwie jest to że w protokołach datowanych (..) oskarżona poświadczyła nieprawdę odnośnie do odbioru (…) książek". Możliwość zakwalifikowania zachowania sprawcy poświadczającego nieprawdę w protokołach odbioru mogła w tym konkretnym przypadku wynikać z faktu, że jedną ze stron takiego protokołu była uczelnia wyższa, która uznawana jest za zakład administracyjny lub zakład publiczny[303], choć niewątpliwie protokół sporządzony został dla potwierdzenia wykonania stosunku cywilnoprawnego, którego stroną był uniwersytet. Podsumowując niniejszą część rozważań autor skłania się ku uznaniu, że obowiązek sporządzenia protokołu odbioru towaru lub usługi, przewidziany w umowie o dofinansowanie lub przedkładanego wniosku o płatność nie wynika z prawa powszechnie obowiązującego np. uregulowanego w drodze ustawy, dlatego też nie powinien być uznawany za dokument o publicznoprawnym charakterze, wystawiany przez inne uprawnione osoby.

Poruszone zagadnienie wydaje się prostsze do rozstrzygnięcia w przypadku robót budowlanych. Obowiązek sporządzania protokołów odbioru wynika aktualnie z § 15 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektronicznego Dziennika Budowy[304], wydanego na podstawie art. 45u ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane[305]. Stanowi on element lub załącznik dokumentu jakim jest dziennik budowy. Przedstawione stanowisko stanowi ugruntowaną linię orzeczniczą[306], jednak zdarzają się także orzeczenia wyrażające poglądy odrębne na ten temat. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy zajął stanowisko, że protokół odbioru stanowi dokument wewnętrzny w zakresie stosunków pomiędzy inwestorem a wykonawcą i nie ma znaczenia prawnego w toku procesu budowlanego. Przymiot zaufania publicznego powinien zostać nadany oświadczeniu kierownika budowy o wykonaniu obiektu[307]. Ponadto Sąd Najwyższy wyraził swój pogląd, że jeśli wystawiającymi protokół odbioru są osoby nie piastujące funkcji inspektorów nadzoru budowlanego, to taki dokument nie korzysta

[302] R. Talaga, *Charakter (...) op. cit*. s. 45.
[303] Wyrok NSA z 15.12.2017 r., I OSK 1408/17, LEX nr 2440297.
[304] Dz.U.2023 poz. 45.
[305] Dz.U.2021 poz. 2351.
[306] Wyrok SN z 04.10.2004, IV KK 213/04, LEX nr 137464.
Wyrok SA w Gdańsku z 27.01.016 r., II AKa 268/15, LEX nr 2039712,
Wyrok SO w Gliwicach z 17.07.2015 r., V Ka 166/15, LEX nr 1842994.
[307] Wyrok SO w Bydgoszczy z 27.09.2013 r., III K 111/12, LEX nr 1722822.

z ochrony omawianego przepisu[308]. Podsumowując za słuszny należy uznać pogląd sytuujący protokół odbioru robót budowlanych w ramach dokumentów o charakterze publicznoprawnym, wystawiany przez inne uprawnione osoby, którym można przypisać walor zaufania publicznego zbliżony do imperium funkcjonariusza publicznego. Wynika to z faktu, że dziennik budowy zgodnie z art. 47a prawa budowlanego jest dokumentem urzędowym. Z tego też powodu racjonalnie rozumując nie powinno się różnicować ochrony w zakresie odbiorów dokonywanych w formie wpisów bezpośrednio na kartach dziennika budowy w stosunku do okoliczności, gdy zostały one dokonane w oddzielnych dokumentach stanowiących załącznik dziennika. Nie sposób przyjąć, że przymiot dokumentu urzędowego nie rozciąga się na załączniki do dziennika budowy.

Kolejną oś sporu w orzecznictwie stanowią kwestie istotne z punktu widzenia przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej w zakresie uznawania faktury za dokument w rozumieniu art. 271 k.k. Powszechną praktyką w projektach unijnych było używanie pustych lub nierzetelnych faktur zawyżających kwotę zakupu środków trwałych i usług niezbędnych do realizacji celów projektu. Problem ten w wyniku upływu czasu niejako zdezaktualizował się, ze względu na wprowadzenie przez ustawodawcę w dniu 1 marca 2017 do kodeksu karnego przepisów sankcjonujących podrobienie faktur i poświadczenie w nich nieprawdy, zgodnie z art. odpowiednio 270a k.k. i 271a k.k. oraz zaostrzającej odpowiedzialność karną tak zwaną zbrodnię fakturową w art. 277a k.k.

W paragrafie 2 zawarty został typ uprzywilejowany poświadczenia nieprawdy, natomiast w § 3 kwalifikowany ze względu na zamiar, z którym działa sprawca.

Przestępstwo z art. 271 § 1 i § 2 k.k. może być popełnione tylko umyślnie, w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Natomiast czyn określony w paragrafie 3, może być dokonany w zamiarze kierunkowym celu osiągnięcia korzyści majątkowej[309]. Występki zawarte w art. 271 k.k., mają charakter materialny, a skutek związany jest z wystąpieniem w obrocie konkretnego dokumentu, co stanowi zmianę w świecie zewnętrznym[310].

W kontekście kolejnych przepisów powiązanych funkcjonalnie z poświadczeniem nieprawdy, wspomnieć należy o wyłudzeniu poświadczenia nieprawdy (art. 272 k.k.) i posługiwaniu się dokumentem poświadczającym nieprawdę (art. 273 k.k.). Wątpliwość w zakresie kumulatywnej kwalifikacji wspomnianych czynów zachodzi w sytuacji, gdy jeden sprawca najpierw poświadczy nieprawdę, a następnie posłuży się tym dokumentem lub też

[308] Postanowienie SN z 15.03.2013 r., V KK 433/12, LEX nr 1300043.
[309] T. Razowski [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021, art. 271.
[310] *Ibidem.*

wyłudzi poświadczenie nieprawdy, po czym użyje takiego dokumentu. Sąd Najwyższy mimo skierowanego zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy w tym zakresie, odmówił podjęcia uchwały w tym przedmiocie[311]. Praktyka orzecznicza pokazuje, że najczęściej stosowana jest kwalifikacja kumulatywna, art. 271 k.k. z art. 273 k.k. w zb. z art. 11 § 2 k.k. albo art. 272 k.k. z art. 273 k.k. w zb. z art. 11 § 2 k.k., w przypadku dopuszczalności, także w ramach czynu ciągłego[312]. Odstępstwem od tej zasady jest orzeczenie Sądu Najwyższego[313], w którym późniejsze posłużenie się dokumentem poświadczającym nieprawdę albo dokumentem, którego poświadczającą nieprawdę treść wyłudzono, w wyniku wprowadzenia, w błąd, traktowane jest jako czyn współukarany następczo do art. 271 k.k. albo 272 k.k.

Artykuł 286 k.k. określa odpowiedzialność za oszustwo, którym według tego przepisu jest motywowane celem osiągnięcia korzyści majątkowej i doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem poprzez wprowadzanie jej w błąd albo wyzyskanie błędu albo niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranej czynności. W przypadku występowania tego przestępstwa na szkodę Unii, wskazać należy, że omówiona zostanie szerzej czynność sprawcza polegająca tylko na wprowadzeniu w błąd, z uwagi na fakt, że pozostałe z wymienionych nie występują w tego rodzaju przestępczości.

W kontekście przestępstwa z art. 286 k.k. wskazać należy, że szczegółowo omówione zostaną znamiona przestępstwa typizowanego w paragrafie 1. Paragraf drugi w praktyce jest stosowany niezwykle rzadko, tym bardziej trudno sobie wyobrazić jego wykorzystanie w stosunku do przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. W paragrafie 3 jest zawarty typ uprzywilejowany będący wypadkiem mniejszej wagi, a w paragrafie 4, względnie wnioskowy charakter ścigania przestępstw z paragrafu 1-3, gdy popełnione zostaną na szkodę osoby najbliższej.

Zamiar w przestępstwie z art. 286 § 1 k.k. określony został jako działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, a zatem jest to najwyższa postać zamiaru umyślnego - bezpośredniego i jednocześnie kierunkowego. Uwagi w tym zakresie zostały przytoczone powyżej, przy okazji omawiania przestępstwa typizowanego w art. 231 § 2 k.k.

Z tego też powodu oszustwo jest przestępstwem trudnym do udowodnienia. Konieczne jest ustalenie, że sprawca działał z zamiarem bezpośrednim kierunkowym co do swojego celu, który zamierzał osiągnąć i zarazem używanych środków. Wobec tego w zakresie strony

[311] Postanowienie SN z 25.03.2003 r., I KZP 5/03, LEX nr 438164.
[312] Wyrok SA w Katowicach z 20.12.2012 r., II AKa 444/12, LEX nr 1246648.
[313] Postanowienie SN z 23.05.2002 r., V KKN 433/00, LEX nr 54394.

przedmiotowej oszustwa nie popełnia tego przestępstwa ten, kto mimo upomnień nie wypełnia postanowień umowy np. poprzez niezwracanie zobowiązania[314]. Bardzo rzadko występuje sytuacja, że sprawca oszustwa przyznaje się do winy. Judykatura wypracowała w tym kontekście pewne wskazówki, jak powinien wyglądać proces dowodowy prowadzony wobec sprawcy, który nie przyznaje się do działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Po pierwsze należy zbadać, czy spełnienie obietnic składanych przez sprawcę było realne, a w szczególności w zakresie jego możliwości finansowych, rozmiaru posiadanych zobowiązań, zachowania po otrzymaniu środków a także reakcji sprawcy na upływ terminów wykonania zobowiązania. Ponadto należy ocenić, czy zwłoka w spełnieniu świadczenia podyktowana jest niekorzystną zmianą sytuacji materialnej sprawcy oraz jakie były przyczyny tej zwłoki[315]. Warto jednak zwrócić uwagę na orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, który stwierdził, że „tak długo, jak osoba ubiegająca się o kredyt lub pożyczkę podaje zgodne z rzeczywistością dane umożliwiające ocenę jej sytuacji materialnej, szanująca się instytucja finansowa może dokonać analizy ryzyka kredytowego, ewentualnie zażądać zabezpieczeń (…) udzielenie kredytu w takich warunkach nie może być traktowane jako wyłudzenie, zaś odmowa udzielenia kredytu z uwagi na krytyczną ocenę zdolności kredytowej nie oznacza, że miało miejsce jedynie usiłowanie wyłudzenia” [316]. Innymi słowy trudna sytuacja ubiegającego się o środki finansowe nie może jednoznacznie przesądzać okoliczność, że usiłował on dokonać oszustwa, ponieważ nie doszło do wypełnienia wszystkich znamion tego przestępstwa, a w tym wprowadzenia w błąd. Sąd Apelacyjny w Gdańsku podkreślił okoliczność, że nie można popełnić oszustwa z zamiarem ewentualnym. Nadmienił, przy tym, że „sprawca musi obejmować świadomością tzw. środek intelektualny wiodący do celu, czyli sposób zachowania, jakim jest wprowadzenie w błąd, (…) jak również musi mieć świadomość, że co najmniej musi uzyskać z tego zachowania korzyść majątkową oraz świadomość więzi przyczynowej pomiędzy zachowaniem a niekorzystnym rozporządzeniem mieniem.[317]” Warto jednak zauważyć, że samo pomocnictwo do oszustwa może być dokonane z zamiarem wynikowym. Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu dotyczącym sprawy wyłudzenia dofinansowania z Unii Europejskiej wyraził pogląd wobec oskarżonych, które: „(...) składały 20 - 22 podpisy jednego dnia na listach obecności na szkoleniach w większości w minionych już datach, w których nie

[314] Wyrok SN z 16.01.1980 r., V KRN 317/79, OSNPG 1980, Nr 6, poz. 81.
Wyrok SA w Poznaniu z 16.07.2020 r., II AKa 68/20, LEX nr 3102631.
[315] Wyrok SA w Katowicach z 10.12.2009 r., II AKa 361/09, LEX nr 574478.
[316] Wyrok SA w Poznaniu z 26.05.2022 r., II AKa 179/21, LEX nr 3399865.
[317] Wyrok SA w Gdańsku z 27.05.2021 r., II AKa 433/19, LEX nr 3304839.

uczestniczyły, pomimo "hurtowego" składania podpisów zwykle używały różnych środków pisarskich, oskarżone podpisywały również umowy szkoleniowe, formularze rekrutacyjne i regulaminy uczestnictwa, zawierające na pierwszych stronach informacje o dofinansowaniu szkoleń ze środków publicznych. U oskarżonych musiała więc powstać świadomość, że wszystkie te dokumenty zostaną użyte w celu wykazania uczestnictwa w przedsięwzięciach, w których faktycznie nie brały udziału, a zatem, iż miały te dokumenty wprowadzić w błąd ich adresata, a zarazem fundatora, bo przeprowadzenie szkoleń wymaga przecież wydatków, co jest oczywiste dla dorosłych, dojrzałych osób podpisujących te listy i pozostałe dokumenty[318].”

Środkiem do popełnienia tego przestępstwa jest posłużenie się przez sprawcę fałszem jako czynnikiem sprawczym, który w konsekwencji ma doprowadzić do podjęcia przez pokrzywdzonego niekorzystnej decyzji majątkowej. Wprowadzenie w błąd polega zatem na tym, iż sprawca realizuje swój zamiar poprzez podstępne zabiegi, których skutkiem jest doprowadzenie pokrzywdzonego do mylnego wyobrażenia o określonym stanie rzeczy, np. możliwości wyzyskania korzyści z zawartej transakcji[319]. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Krakowie: „Sposób wprowadzenia w błąd może być rozmaity. Zamierzony cel sprawcy może być osiągnięty przy użyciu słowa, dokumentów lub innych przedmiotów bądź zachowania się sprawcy. Podstępne zabiegi mogą ograniczyć się nie tylko do jednokrotnego kłamstwa, ale mogą też wiązać się z całą gamą zachowań (w tym zaniechań) mających na celu wywołanie błędu pokrzywdzonego lub utrzymanie go w błędzie. Podstępne zabiegi mogą występować obok okoliczności prawdziwych lub mogą być powiązane z zatajeniem pewnych, istotnych okoliczności. Wprowadzeniem w błąd może być więc każde zachowanie powodujące błędną ocenę rzeczywistości adresata tych podstępnych zabiegów. [320]”

Jednocześnie zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego nie jest wymagane aby sprawca podejmował działania podstępne lub chytre. Wystarczające są jakiekolwiek czynności, które mogą doprowadzić do powstania błędnego wyobrażenia o rzeczywistości[321]. Dla bytu oszustwa nie ma znaczenia, czy pokrzywdzony weryfikował twierdzenia sprawcy, albo czy niewielkim zaangażowaniem mógł ujawnić nieprawdziwość twierdzeń sprawcy[322]. Nie ma również znaczenia bezkrytyczność i łatwowierność pokrzywdzonego[323]. Nie uwalnia sprawcy od winy niezapoznanie się przez pokrzywdzonego z kondycją finansowaną

[318] Wyrok SN z 18.09.2019 r., II KK 406/18, LEX nr 2756008.
[319] Wyrok SR w Giżycku z 14.12.2021 r., II K 476/19, LEX nr 3290099.
[320] Wyrok SA w Krakowie z 20.10.2011 r., II AKa 145/11, OSA 2012, nr 12, poz. 3-39.
[321] Postanowienie SN z 14.10.2022 r., V KK 347/22, LEX nr 3511333.
[322] Wyrok SA w Gdańsku z 27.09.2022 r., II AKa 52/21, LEX nr 3451076.
[323] Wyrok SA w Krakowie z 20.10.2011 r., II AKa 145/11, OSA 2012, nr 12, poz. 3-39.

kontrahenta[324]. Jako że możliwe jest dokonanie przez sprawcę licznych zabiegów ukierunkowanych na wprowadzenie pokrzywdzonego w błąd, należy zwrócić uwagę na fakt, że pochód oszustwa kończy się z chwilą dokonania przez pokrzywdzonego niekorzystnego rozporządzenia mieniem, a stan tej niekorzystności powinien być oceniany na czas tego rozporządzania czyli np. na chwilę zwierania umowy[325]. Z pewnością niekorzystność rozporządzenia nie może być oceniana przez pryzmat okoliczności, które zaistniały później już po jego dokonaniu[326].

Nie ulega wątpliwości, że przestępstwo z art. 286 § 1 k.k. jest czynem skutkowym. Skutkiem jest doprowadzenie pokrzywdzonego do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Mieniem, którego niekorzystne rozporządzenie rozumiane jest w orzecznictwie szeroko. Zakres tej frazy stanowią wszelkie oddziaływania, które powodują w majątku pokrzywdzonego niekorzystne zmiany. Przy ocenie okoliczności, czy rozporządzenie mieniem miało niekorzystny charakter, należy zweryfikować, czy doszło do pogorszenia sytuacji majątkowej pokrzywdzonego, a w tym, czy szanse na uzyskanie zaspokojenia są mniejsze lub ryzyko z tym związane jest większe, niż w przypadku, gdyby pokrzywdzony oceniał sytuację na podstawie faktów nie będąc wprowadzony w błąd[327]. W toku postępowania dowodowego, aby udowodnić to znamię nie ma też konieczności wykazywania, że w czasie zawierania umowy sprawca nie miał zamiaru wykonać umowy. Aby udowodnić niekorzystność rozporządzenia mieniem wystarczające jest stwierdzenie, że pokrzywdzony nie zawarłby umowy, gdyby dysponował wiedzą o tym jakie były naprawdę okoliczności, które stanowiły przedmiot wprowadzenia go w błąd[328]. Zaspokojenia roszczenia w całości przez sprawcę nie wyklucza stwierdzenia niekorzystności rozporządzenia mieniem, jeśli pokrzywdzony uzyskuje ekwiwalentne świadczenie ekonomiczne inne niż było przedmiotem ustaleń[329].

W związku z tak rozległym zakresem znaczeniowym użytej w znamionach oszustwa frazy dotyczącej wyrządzenia skutku, pojawiły się zapatrywania prawne, że następstwem przedłożenia w rozumienia art. 297 § 1 k.k. podrobionych, przerobionych poświadczających nieprawdę, nierzetelnych dokumentów lub istotnych pisemnych oświadczeń, jest zawsze doprowadzenie pokrzywdzonego do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Wynika to

[324] Wyrok SA w Poznaniu z 19.09.2013 r., II AKa 124/13, LEX nr 1381503.
Wyrok SA w Gdańsku z 27.09.2022 r., II AKa 52/21, LEX nr 3451076.
[325] Wyrok SO w Siedlcach z 19.07.2022 r., II Ka 366/22, LEX nr 3392656.
[326] Wyrok SN z 21.08.2002 r., III KK 230/02, LEX nr 55202.
[327] Postanowienie SN z 27.09.2013 r., IV KK 211/13, LEX nr 1433610.
[328] Wyrok SN z 02.10.2015 r., III KK 148/15, LEX nr 1816561.
[329] Postanowienie SN z 29.04.2022 r., IV KK 111/22, OSNK 2022, nr 10, poz. 35.

z faktu, że tego rodzaju dokumentacja, która jest niezgodna ze stanem faktycznym, tworzy fałszywy obraz sytuacji sprawcy, przez co mieści się w kategoriach desygnatu znamion określonego jako wprowadzenie w błąd. Zwiększenie ryzyka po stronie pokrzywdzonego w uzyskaniu zaspokojenia lub wypełnieniu warunków umowy o dofinansowanie, stanowi o niekorzystności zaistniałego rozporządzenia. Konsekwencją tego może być przyjmowanie, że art. 297 § 1 k.k. powinien zawsze występować w zbiegu z art. 286 § 1 k.k. Sąd Apelacyjny w Gdańsku zaprzeczył takiej tezie. Argumentem przemawiającym przeciw „automatycznemu" kwalifikowaniu każdego przestępstwa oszustwa kapitałowego z oszustwem klasycznym jest według sądu inna intencja ustawodawcy, który tworząc odrębną jednostkę redakcyjną, potwierdza, że nie miał takiego zamiaru. Ponadto inny jest rodzajowy przedmiot ochrony omawianych przepisów, bo w różnych rozdziałach kodeksu karnego zostały zamieszczone. Inny jest też zamiar. W obydwu przestępstwach mamy do czynienia z zamiarem bezpośrednim kierunkowym, jednak przy przestępstwie z art. 297 § 1 k.k., konieczne jest ustalenie, że sprawca w celu uzyskania dotacji lub podobnego świadczenia posłużył się niezgodnymi z prawdą dokumentami[330].

W związku z powyższym analizując dostępne orzecznictwo, którego przedmiotem są dofinansowania unijne, można stwierdzić, że zagadnienie zbiegów art. 286 § 1 k.k. i 297 § 1 k.k. stanowi istotny przedmiot rozważań. Tytułem przykładu można wskazać, że Sąd Apelacyjny w Białymstoku rozstrzygnął, że złożenie fałszywego oświadczenia o poniesieniu wydatków na innowacyjność wyczerpało znamiona z art. 286 § 1 k.k. w zw. z art. 294 § 1 k.k. w zb. z art. 297 § 1 k.k.[331] W innym orzeczeniu ten sam Sąd stwierdził, że jeśli ubiegając się o dofinansowanie posłużył się nierzetelną fakturą VAT dwukrotnie zawyżającą poniesione koszty, to jego zachowanie należy zakwalifikować zarówno z art. 297 § 1, jak i z art. 286 § 1 k.k.[332] Sąd Apelacyjny w Szczecinie podkreślił, że sprawca przestępstwa z art. 297 § 1 k.k. ponosi odpowiedzialność za samo wprowadzenie w błąd, co do istotnej dla uzyskania wsparcia okoliczności i jeśli owo wprowadzenie w błąd skutkowało niekorzystnym rozporządzeniem mieniem[333].

Okolicznością, która może rodzić problemy przy okazji kwalifikowania przestępstw na szkodę interesów finansowych z art. 286 § 1 k.k., jest tożsamość wprowadzonego w błąd i doprowadzonego do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Należy zgodzić się z poglądem wymagającym tożsamości wprowadzonego w błąd i dokonującego

[330] Wyrok SA w Gdańsku z 26.11.2013 r., II AKa 289/13, LEX nr 1428039.
[331] Wyrok SA w Białymstoku z 30.08.2022 r., II AKa 271/21, LEX nr 3485922.
[332] Wyrok SA w Białymstoku z 22.09.2022 r., II AKa 78/22, LEX nr 3485921.
[333] Wyrok SA w Szczecinie z 24.03.2022 r., II AKa 236/21, LEX nr 3414733.

niekorzystnego rozporządzenia mieniem, gdy mamy do czynienia z osobami fizycznym[334]. Inaczej sprawa przedstawia się, gdy chodzi o podmioty zbiorowe. W takim przypadku możliwe jest wprowadzenie osoby fizycznej w błąd i dokonanie niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez inną osobę fizyczną, ale warunkiem jest, by działały w ramach jednej osoby prawnej[335].

W tym kontekście wskazać należy, że dopuszczalna jest koncepcja tzw. oszustwa sądowego, w którym sąd, który zostaje wprowadzony w błąd na podstawie sfałszowanych dokumentów, wydaje orzeczenie, które ma doprowadzić pokrzywdzonego do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. W takim przypadku występuje tożsamość wprowadzonego w błąd i niekorzystnie rozporządzającego cudzym mieniem, bo adresatem tych czynność jest sąd, ale pokrzywdzonym jest inna osoba[336].

Na zakończenie omawiania znamion oszustwa, odnieść należy to przestępstwo do spraw uszczuplenia podatku VAT, gdzie stosowana jest kwalifikacja wykorzystująca ten przepis. Istnieje pewna rozbieżność w zakresie możliwości kwalifikowania uszczuplenia należności w podatku VAT. Autor zgadza się z poglądem, który nie przewiduje możliwości zakwalifikowania wyłudzenia podatku VAT z art. 286 § 1 k.k. w następstwie mechanizmu samoobliczania, gdy sprawca bądź sprawcy nie występują bezpośrednio do Urzędu Skarbowego o zwrot nadpłaty podatku naliczonego nad należnym, wygenerowanego na skutek procederu fikcyjnych transakcji, a chcą przeniesienia takiej nadwyżki na kolejny okres rozliczeniowy. Brak jest w takim przypadku konstytutywnego elementu rozporządzenia, jakim jest przepływ składników majątkowych od jednego podmiotu do innego. Stanowisko to potwierdza już dość ugruntowana linia orzecznicza[337]. Uzasadnieniem tego jest fakt, że

[334] Wyrok SA we Wrocławiu z 27.04.2017 r., II AKa 213/16, LEX nr 2292416.
Wyrok SA we Wrocławiu z 04.11.2016 r., II AKa 269/16, LEX nr 2172508.
Postanowienie SN z 10.01.2014 r., II KK 10/13, LEX nr 1415116.
[335] Postanowienie SN z 22.09.2016 r., IV KK 295/16, LEX nr 2123263.
Wyrok SA w Warszawie z 23.05.2016 r., II AKa 27/16, LEX nr 2166507.
Postanowienie SN z 6.05.2014 r., IV KK 12/14, LEX nr 1544627.
[336] Wyrok SA we Wrocławiu z 04.11.2016 r., II AKa 269/16, LEX nr 2172508.
Wyrok SN z 16.12.2015 r., V KK 194/15, LEX nr 1940572.
Wyrok SN z 29.08.2012 r., V KK 419/11, LEX nr 1232158.
Wyrok SN z 14.01.2010 r., V KK 235/09, LEX nr 577964.
Wyrok SN z 13.12.2006 r., V KK 104/06, LEX nr 295629.
Postanowienie SN z 28.09.1956 r., II KO 37/56, LEX nr 118439.
Wyrok SN z 11.05.1937 r., II K 244/37, LEX nr 367955.
Wyrok SN z 12.10.1933 r., I K 565/32, LEX nr 387557.
[337] Postanowienie SN z 24.06. 2015 r., I KZP 2/15, LEX nr 1746374.
Wyrok SA w Katowicach z 26.06 .2014 r., II AKa 153/14, LEX nr 1537361.
Wyrok SA w Katowicach z 21.02. 2014 r., II AKa 409/13, LEX nr 1441367.
Wyrok SA w Katowicach z 16.01. 2014 r., II AKa 195/13, LEX nr 1422354.
Wyrok SA w Szczecinie z 21.06.2013 r., II AKa 74/13, LEX nr 1362906.

sprawca nie dysponuje:„mieniem Skarbu Państwa, bo uzyskana ze sprzedaży cena zbytego towaru obejmuje co prawda podatek VAT, ale dopóki nie zostanie on zapłacony na rzecz Skarbu Państwa nie stanowi własności Skarbu Państwa. Zapłata podatku VAT jest przedmiotem obowiązku podatkowego, (…) a więc jest publicznoprawnym zobowiązaniem podatnika do odprowadzenia w odpowiedniej wysokości należności publicznoprawnej. Odstąpienie od zapłaty takiego podatku nie jest jednak rozporządzeniem mieniem należącym do Skarbu Państwa, ponieważ majątek, z jakiego miałoby nastąpić zapłata takiego podatku należy do podatnika. To z własnych środków finansowych opłaca podatki. Uchylając się od obowiązku podatkowego naraża wyłącznie podatek na uszczuplenie. W konsekwencji zatem sąd okręgowy uzasadniał popełnienie przez oskarżonego czynu z art. 56 § 1 k.k.s., który przecież nie był mu zarzucany. [338]"

Kolejne wątpliwości orzecznicze dotyczą kwalifikacji prawnych w kontekście sytuacji, gdy w przestępczym procederze wyłudzenia podatków biorą udział firmy tzw. „słupy". Przykładowo stanowisko Sądu Najwyższego mówi, że: „osoba, która tworzy albo współtworzy podmiot gospodarczy jedynie w celu wykorzystania procedury zwrotu nadpłaconego VAT i podejmuje działania dla osiągnięcia tego celu przez nabywanie lub podrabianie dokumentów związanych z tym podatkiem przedkładając je następnie odpowiedniemu organowi skarbowemu, bez prowadzenia poza tym jakiejkolwiek działalności gospodarczej rozliczanej ze Skarbem Państwa, dopuszcza się przestępstwa powszechnego, o jakim mowa w art. 286 § 1 k.k., a nie przestępstwa skarbowego określonego w art. 76 § 1 k.k.s.[339]" W podobnym tonie brzmią późniejsze orzeczenia tego Sądu[340]. Sprawy związane z wyłudzeniami karuzelowymi charakteryzują się niekiedy ekstremalnym skomplikowaniem stanu faktycznego. Niemniej nie zwalnia to organów ścigania z konieczności prawidłowego udowodnienia zaistnienia znamion popełnionych przestępstw. W sprawie rozpatrywanej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie zmieniono kwalifikacje prawną za popełnione przestępstwo oszustwa, które wraz z kwalifikowaną na podstawie art. 294 § 1 k.k. wielkością wyrządzonej szkody stanowiło w akcie oskarżenia największy ciężar gatunkowy, z dokonania na usiłowanie wyłudzenia kwoty ponad 26 mln. zł, co miało niewątpliwy wpływ na wymiar orzeczonej sprawcy kary dwóch lat pozbawienia wolności. Powodem zmiany kwalifikacji, było według sądu *ad quem,* nieudowodnienie

[338] Wyrok SA w Warszawie z 24.02.2021 r., II AKa 278/19, LEX nr 3165453.
[339] Postanowienie SN z 10.07.2013 r.,II KK 20/13, LEX nr 1335574.
[340] Wyrok SN z 12.07.2007 r., IV KK 171/07 LEX nr 310235.
Wyrok SN z 09.05.2007 r., II KK 259/06, LEX nr 282271.
Postanowienie SN z 27.09.2013 r., II KK 242/13 LEX nr 1388224.
Postanowienie SN z 25.02.2014 r., IV KK 426/13 LEX nr 1441283.

sprawcy doprowadzenia skarbu państwa do niekorzystnego rozporządzenia mieniem i to pomimo faktu, że w aktach sprawy znajdowały się dokumenty potwierdzające wystąpienie o zwrot podatku, a także informacje z GIIF wraz z przepływami korzyści występującymi na rachunkach bankowych wykorzystywanych w przestępczym procederze. Przestroga dla organów ścigania z tego postępowania jest taka, że przed wniesieniem aktu oskarżenia, należy wnikliwiej przeanalizować dowody na potwierdzenie poszczególnych znamion oraz zweryfikować, czy są wystarczające. W szczególności przy przestępstwie oszustwa takim dowodem, który czyniłby zadość formalizmom postępowania przed sądem, byłoby potwierdzenie przelewu przez Urząd Skarbowy środków z nienależnego zwrotu podatku na rachunek sprawcy[341].

W zakresie możliwych kumulatywnych kwalifikacji prawnych oszustwa z przestępstwami z kodeksu karnego, orzecznictwo od wielu lat stoi na stanowisku, że taki zbieg możliwy jest z art. 76 k.k.s.[342]Taki zbieg nie jest jednak możliwy przy przestępstwa wynikających z samoobliczania, co potwierdza przytoczone powyżej szerokie orzecznictwo Sądu Najwyższego. Na marginesie wspomnieć należy, że stosowanie kwalifikacji prawnej z art. 76 k.k.s. możliwe jest tylko w przypadku, gdy sprawca występuje do urzędu skarbowego o zwrot nadpłaty podatku naliczonego nad należnym, a nie jest możliwa, gdy wnosi przeniesienie nadpłaty na kolejne okresy rozliczeniowe[343].

Na podstawie art. 294 § 1 k.k. następuje zaostrzenie odpowiedzialności karnej sprawcy min. w zakresie omawianego przestępstwa oszustwa.

Nadużycie zaufania w obrocie gospodarczym typizowane w art. 296 § 1 k.k. to kolejne przestępstwo, które zostanie omówione na kanwie niniejszej pracy. Jest istotnym narzędziem do ścigania sprawców, którzy zajmując się sprawami majątkowymi lub prowadzeniem działalności gospodarczej beneficjenta, przekraczając umocowanie lub niedopełniając obowiązków związanych z realizacją umowy o dofinansowanie, wyrządzają znaczną szkodę majątkową podmiotowi, który reprezentują, związaną z powstaniem obowiązku zwrotu udzielonego dofinansowania ze środków unijnych.

Główny problem praktyki związany ze stosowaniem tego przepisu został omówiony przy okazji art. 231 § 1 k.k., gdzie poruszono możliwość stosowania kumulatywnej kwalifikacji

[341] Wyrok SA w Warszawie z 24.02.2021 r., II AKa 278/19, LEX nr 3165453.
[342] Postanowienie SN z 3.07.2020 r., V KK 14/20, LEX nr 3152861.
[343] Wyrok SA w Katowicach z 12.08.2016 r., II AKa 194/16, LEX nr 2109571.

obejmującej swoim zakresem te przepisy. Jest to przestępstwo indywidualnie właściwe, któremu może podlegać wymieniony w tym przepisie krąg osób[344].

Dyskusja w obrębie orzecznictwa toczy się także w zakresie desygnatu „zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą". Według Sądu Apelacyjnego w Szczecinie przedstawione znamię należy dekodować w sposób szeroki, tak aby swoim zakresem obejmowało zarówno obowiązki i uprawnienia wynikające z właściwych regulacji prawnych, ale także jako wynikające z sytuacji nieokreślonych przepisami prawa, a będące realizacją zasad racjonalnego działania[345]. Tego rodzaju zapatrywanie – szeroko ujmujące źródło uprawnień i obowiązków do zajmowania się sprawami majątkowymi podmiotu znalazło odzwierciedlenie także w innych orzeczeniach Sądów Apelacyjnych[346]. Niemniej można w tym zakresie odnaleźć także odmienne poglądy orzecznictwa, które wymagają samodzielności decyzyjnej sprawcy w ramach posiadanego imperium jak również formalnego przyznania uprawnień lub obowiązków.[347] W kontekście poruszanego już wątku spółek z udziałem Skarbu Państwa ale także w aspekcie uniwersalnym na uwagę zasługuje problem pociągnięcia do odpowiedzialności z art. 296 k.k. członków rady nadzorczej. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wskazał, że taka możliwość wystąpi, jeśli z umowy spółki będzie wynikało uprawnienie do zajmowania się sprawami majątkowymi lub prowadzeniem działalności spółki[348]. Z reguły w umowach spółki tego rodzaju umocowanie posiadają, ale członkowie zarządu, którzy zobligowani bywają w pewnych okolicznościach np. gdy skutki ekonomiczne określonych decyzji przekraczają ustalony pułap uzyskać uchwałę rady nadzorczej wyrażającej zgodę na podjęcie takich działań. Natomiast co do zasady rada nadzorcza odpowiada za nadzór i kontrolę, chyba że zgodnie z art. 220 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych[349], w umowie rozszerzone zostały jej kompetencje. Można zatem uznać, że jeśli kompetencje rady nadzorczej nie zostały rozszerzone, członek takiej rady nie jest podmiotem indywidualnie właściwym podlegającym

[344] Wyrok SA we Wrocławiu z 14.06. 2017 r., II AKa 107/17, LEX nr 2322311.
[345] Wyrok SA w Szczecinie z 27.09.2016 r., II AKa 146/16, LEX nr 2295167.
[346] Wyrok SA we Wrocławiu z 21.11.2018 r., II AKa 332/18, LEX nr 2609065.
Wyrok SA w Białymstoku z 30.12.2016 r., II AKa 151/16, LEX nr 2205964.
Wyrok SA w Warszawie z 25.10.2016 r., II AKa 330/16, LEX nr 2172542.
Wyrok SA w Katowicach z 09.06.2016 r., II AKa 142/16, LEX nr 2139301.
Wyrok SA w Warszawie z 29.08.2012 r., II AKa 200/12, LEX nr 1220694.
Wyrok SA w Krakowie z 20.10.2011 r., II AKa 145/11, LEX nr 1232359.
Wyrok SA w Lublinie z 18.08.2010 r., II AKa 186/10, LEX nr 628241.
[347] Wyrok SN z 30.10.2013 r., II KK 81/13, LEX nr 1434179.
Wyrok SA w Katowicach z 07.12.2017 r., II AKa 480/17, LEX nr 2511551.
Wyrok SA w Warszawie z 28.11.2008 r., II AKa 361/08, LEX nr 509770.
[348] Wyrok SA we Wrocławiu z 23.03.2016 r., II AKa 64/16, LEX nr 2047166.
[349]Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks spółek handlowych*, Dz.U. 2022 poz. 1467.

odpowiedzialności karnej z art. 296 k.k.[350] Zdarzyć się jednak może, że mimo nieposiadania odpowiednich uprawnień, członek rady nadzorczej poniesie odpowiedzialność karną z art. 296 k.k., w zakresie współdziałania z członkiem zarządu a przepisem pozwalającym na to jest art. 21 § 2 k.k.[351] Zgodnie z tym przepisem popełnienie przestępstwa indywidualnie właściwego w sytuacji kiedy „jeden ze współsprawców ma cechy pozwalające mu je popełnić, a drugi ich nie ma, może prowadzić do odpowiedzialności nie tylko tego sprawcy, który ma tę cechę – intraneus, lecz także i tego, który jej nie ma –ekstraneus". Artykuł 21 § 2 k.k. poszerza więc zakres odpowiedzialności karnej ekstraneusa za przestępstwo indywidualne właściwe oraz niewłaściwe typu kwalifikowanego na każdego współdziałającego w popełnieniu czynu zabronionego[352]. Poruszyć należy także kwestie dotyczące możliwości popełnienia tego przestępstwa przez pełnomocników majątkowych lub procesowych. Orzecznictwo Sądów wskazuje, że tego rodzaju osoby podlegają odpowiedzialności z art. 296 k.k., jeśli w wyniku poczynionych ustaleń uda się potwierdzić, że tacy pełnomocnicy posiadają umocowanie do reprezentowania interesów spółki na zewnątrz oraz dysponują samodzielnymi uprawnieniami do rozstrzygania o sprawach majątkowych lub działalności gospodarczej spółki np. w zakresie możliwości zawierania ugody albo zrzeczenia się roszczenia[353]. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, które ostatecznie potwierdziło przyjętą w orzecznictwie linię: „Prokura stanowi umowną podstawę obowiązku zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą, o czym mowa w art. 296 § 1 k.k.[354]„

Kwestia znamienia wyrządzenia szkody majątkowej omawiana była przy okazji art. 231 k.k. Przestępstwo z art. 296 k.k. ma charakter materialny[355]. Skutkiem jest wyrządzenie znacznej szkody majątkowej § 1 i § 2 lub szkody majątkowej w wielkich rozmiarach § 3. Sprawca przestępstwa określonego w § 1 i § 3 musi działać umyśle w zamiarze bezpośrednim lub godzić się z możliwością wyrządzenia szkody majątkowej. Kwalifikowana postać § 2 wymaga, aby sprawca przestępstwa określonego w § 1 działał z zamiarem bezpośrednim kierunkowym w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Znamię to było już przedmiotem analizy przy okazji przestępstwa z art. 231 § 2 k.k. i art. 286 § 1 k.k. W § 4 zawarty został typ uprzywilejowany przestępstwa, jeśli sprawca przestępstwa § 1 i § 3 działał

[350] I Sepioło, *Przestępstwo niegospodarności z art. 296 KK*, Warszawa, 2013 r.
[351] Wyrok SA we Wrocławiu z 23.10.2006 r., II AKa 224/06, OSAW 2008, nr 2, poz. 85.
[352] M. Kulik, *Formy zjawiskowe popełnienia przestępstwa w polskim prawie karnym*, Lublin, 2013 r.
[353] Wyrok SA we Wrocławiu z 20.02. 2015 r., II AKa 326/14, LEX nr 1668719.
Wyrok SA w Katowicach z 24.01.2019 r., II AKa 23/18, LEX nr 2977371.
[354] Postanowienie SN z 04.04.2022 r., II KK 22/22, LEX nr 3411724.
[355] Postanowienie SN z 09.01.2013 r., V KK 137/12, LEX nr 1294458.

nieumyślnie. W § 5 zawarta została klauzula bezkarności, jeśli sprawca przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie naprawił szkodę.

Wprowadzenie do Kodeksu karnego przez nowelizację z 9.06.2011 r. rozwiązania określającego w § 1a znamiona narażającego na bezpośrednie niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody majątkowej nadużycia zaufania, skutkowało zasadniczą zmianą konstrukcji kodeksowego przestępstwa nadużycia zaufania. Z jednej strony ustawa z 9.06.2011 r. doprowadziła do uchylenia przepisu art. 585 k.s.h., typizującego przestępstwo działania na szkodę spółki oraz przewidzianych w innych ustawach odpowiedników tego typu czynu zabronionego, z drugiej – istotnie zmodyfikowała charakter przestępstwa nadużycia zaufania, w szczególności w zakresie przesłanek odpowiedzialności karnej. Przyjęte przez ustawodawcę w ustawie z 9.06.2011 r. rozwiązanie przekształca przestępstwo nadużycia zaufania z typu skutkowego, w którym warunkiem odpowiedzialności karnej było wyrządzenie przez sprawcę szkody majątkowej co najmniej o znacznym rozmiarze w przestępstwo obejmujące zakresem kryminalizacji także zachowania polegające na stworzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody majątkowej. Wprowadzenie do art. 296 nowych przepisów, oznaczonych jako § 1a i 4a nie zmienia zasadniczo skutkowego charakteru określonych w art. 296 odmian przestępstwa nadużycia zaufania (w tym aspekcie trafne i zachowujące aktualność jest stanowisko Sądu Najwyższego wskazującego, że „przestępstwo nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym określone art. 296 k.k. jest przestępstwem materialnym”; zob. postanowienie SN z 9.01.2013 r., V KK 137/12, LEX nr 1294458), przesądza jednak o zupełnie innym niż przed wejściem w życie tej zmiany normatywnej sposobie rozumienia znamienia skutku. O ile przed zmianą art. 296 określał jednorodne z punktu widzenia znamion skutku odmiany nadużycia zaufania, do znamion których w każdym przypadku należał skutek w postaci wyrządzenia szkody majątkowej, o tyle po zmianie art. 296 § 1a statuuje przestępstwo nadużycia zaufania będące typem konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody majątkowej. W ten sposób dla odpowiedzialności karnej za nadużycie zaufania nie jest już bezwzględnie wymagane wyrządzenie przez sprawcę znacznej szkody majątkowej, lecz wystarczające jest już stworzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa wyrządzenia takiej szkody.

Reasumując, warto jeszcze przytoczyć wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, z którego wynika, że prawo karne nie pełni funkcji regulacyjnej w obrocie gospodarczym, ale chroni interesy podmiotu, jeśli osoby go reprezentujące wyrządziły w jego interesach znaczą szkodę majątkową także w przypadku, gdy wykorzystali w tym celu instytucje prawa

cywilnego[356]. Chodzi zatem w tym przypadku o działania dozwolone przepisami prawa, ale skutkujące wystąpieniem ujemnych konsekwencji w interesach takiego podmiotu. Sprawcy tego rodzaju przestępstw bywają przekonani, że jeśli prawo np. cywilne dopuszcza określone działanie, to skorzystanie przez nich z takiej instytucji zawsze będzie mieścić się w ramach dozwolonego ryzyka gospodarczego. Ocena, czy konkretna ich decyzja mieściła się w ramach takiego ryzyka często musi opierać się na bazie wiadomości specjalnych przekazanych przez biegłych różnych specjalności. Rzetelne przygotowanie opinii jest kluczem do prawidłowej oceny, w zakresie wypełnienia znamion tego przestępstwa. Z doświadczeń autora wynika, że częstym błędem po stronie organów ścigania w tym zakresie jest powoływanie niewłaściwych biegłych. Najczęściej są to biegli z zakresu rachunkowości/księgowości. Przy tego rodzaju sprawach konieczne jednak jest skorzystanie z wiedzy profesjonalistów, którzy są w stanie dane wynikające z liczb przenieść na perspektywę np. w zakresie koniunktury krajowej lub międzynarodowej jej tendencji, szans powodzenia danego przedsięwzięcia i możliwości przeciwdziałania ujemnym konsekwencjom z zewnątrz. Dlatego też bardziej zasadnym wydaje się korzystanie z wiedzy biegłych z dziedziny w zakresie ekonomiki funkcjonowania przedsiębiorstw, aniżeli rachunkowości. Osoba taka skuteczniej wyciągnie wnioski w zakresie prawidłowości procesu decyzyjnego dotyczącego danego przedsięwzięcia gospodarczego. Autor zetknął się także z sytuacjami poniekąd instrumentalnego wykorzystywania art. 296 k.k. do pociągnięcia do odpowiedzialności. Mianowicie organy ścigania identyfikowały różne decyzji w zakresie całego okresu kadencji zarządu podmiotu, po to by zebrać kwotę przekraczającą 200 000,00 zł, tak aby można było zakwalifikować zachowania sprawców z tego artykułu. Biegły właśnie z zakresu księgowości potwierdził, że likwidacja niskooprocentowanej lokaty przed okresem kapitalizacji odsetek stanowiła jeden z elementów wyrządzenia szkody, mimo że podmiot posiadał wymagalne zobowiązania, od których naliczane były odsetki ustawowe znacznie przewyższające te z lokaty[357]. Z taką tezą nie zgadzał się Sąd, czemu dał wyraz powołując innego biegłego – posiadającego wiedzę z zakresu ekonomiki funkcjonowania przedsiębiorstw, – który całkowicie zakwestionował tezy swojego poprzednika.

W związku z rozbieżnościami w doktrynie i orzecznictwie co do przedmiotu ochrony art. 296 k.k., w zakresie, czy przepis ten chroni tylko obrót gospodarczy i interesy majątkowe w obrocie cywilnoprawnym, czy również interesy majątkowe podmiotów publicznych, autor zwraca uwagę, by z ostrożności procesowej udokumentować aspekty prowadzenia

[356] Wyrok SA we Wrocławiu z 24.06.2015 r., II AKa 148/15, LEX nr 1782129.
[357] Wyrok SR w Otwocku z 23.01.2020 r., II K 879/16, LEX nr 3222058.

działalności gospodarczej lub statusu przedsiębiorcy pośród podmiotów, których pozycja w tym zakresie jest nieoczywista (np. uczelni wyższych[358] lub gminy[359]). Pozwoli to uniknąć zarzutów nieobejmowania zakresem tego przepisu zachowań wyrządzających szkody majątkowej znacznej lub wielkiej wartości w takich podmiotach.

W aspekcie korupcji menadżerskiej art. 296a k.k. z uwagi na znikomość stosowania tego przepisu w kwalifikacjach prawnych zachowań godzących w interes finansowy Unii Europejskiej, przytoczone zostaną spostrzeżenia wskazujące na dysfunkcyjność tego przepisu oraz niezgodność z unormowania międzynarodowymi i Unii Europejskiej. Aktem prawnym obligującym Polskę, do ścigania korupcji w sektorze prywatnym jest Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. przez Radę Europy[360], która w art. 7 i 8 wprowadza obowiązek penalizacji przez strony konwencji czynów polegających na korupcji czynnej i korupcji biernej w sektorze prywatnym. W związku ze złożonymi zastrzeżeniami w zakresie tych przepisów najdalej od 2009 r. Polska powinna wypełniać wszystkie postanowienia Konwencji, w tym także w zakresie przywołanych artykułów. Decyzja ramowa Rady UE 2003/568/WSiSW[361] z 22.07.2003r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym jest kolejnym aktem, który wprowadził obowiązek penalizacji zachowań korupcyjnych na gruncie prywatnoprawnym. Przewiduje to art. 2 tego aktu, który także dotyczy korupcji czynnej i biernej. Polska pomimo wcześniejszego ograniczenia zachowań korupcyjnych do zasad uczciwej konkurencji, od 2019 r. powinna dysponować przepisami penalizującymi korupcję w obrocie gospodarczym bez ograniczeń w pełnym zakresie. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjęta 31.10.2003 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ[362] w art. 22, przewidziała obowiązek rozważenia implementowania do krajowego ustawodawstwa przepisów kryminalizujących korupcję w sektorze prywatnym. Art. 296 a k.k. w §1 przewiduje odpowiedzialność karną za łapownictwo bierne, a w § 2 za łapownictwo czynne. W §4 przewidziany został z kolei typ kwalifikowany łapownictwa biernego w przypadku, gdy wyrządzona zostanie takim działaniem szkoda znacznej wartości. Natomiast w §3 określony został typ uprzywilejowany - wypadek mniejszej wagi korupcji czynnej i biernej. Klauzula niekaralności dla sprawcy korupcji czynnej lub korupcji czynnej mniejszej wagi została

[358] Wyrok SN z 7.04.2004 r., III SK 22/04, OSNP 2005, nr 3, poz. 46.
N. Miłostan, *Szkoła wyższa jako przedsiębiorca w warunkach społecznej gospodarki rynkowe*, Wrocław 2014 r.
[359] Uchwała SN z 13.01.2006 r., III CZP 124/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 201.
[360] Dz.U. 2005 nr 29 poz. 249.
[361] Decyzja Ramowa Rady nr 2003/568/WSISW z dnia 22 lipca 2003 r., *w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym*, Dz. Urz. UE nr L 192, poz. 0054 - 0056.
[362] Dz.U. 2007 nr 84 poz. 563.

przewidziana w § 5. Warunkiem skorzystania z niej jest okoliczność, by korzyść lub jej obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organy ścigania i ujawnił wszystkie wszelkie istotne okoliczności przed powzięciem o nich wiedzy przez te organy.

Według C. Nowak znamiona przestępstwa z art. 296 a k.k. powinny w większym zakresie odpowiadać znamionom art. 228 k.k. i 229 k.k. Natomiast aby przepis czynił zadość przytoczonym uregulowaniom unijnym i międzynarodowym, powinny zostać usunięte elementy dotyczące „czynu nieuczciwej konkurencji", „niedopuszczalnej czynności preferencyjnej na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia" oraz „możliwości wyrządzenia szkody majątkowej". Wówczas przepis w pełni kryminalizowałby zachowania korupcyjne na gruncie stosunków prywatnoprawnych, a także powstrzymywałby potencjalnych sprawców przed tego rodzaju zachowaniami, które niewątpliwie godzą w podwaliny gospodarki wolnorynkowej oraz są sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i etycznie naganne w każdym przypadku[363].

W art. 297 § 1 k.k. przewidziana została odpowiedzialność za przestępstwo określane mianem oszustwa dotacyjnego lub kapitałowego. Czyn ten jest wiodącym w zakresie zachowań godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. Zgodnie z poglądami doktryny występek ten kryminalizuje zamachy na szkodę interesu finansowego Unii Europejskiej[364]. Kwestie strony podmiotowej tego przestępstwa zostały przedstawione przy okazji jego możliwych zbiegów z oszustwem zwykłym.

W doktrynie przyjmuje się, że oszustwo kapitałowe stanowi swego rodzaju formę przygotowania lub usiłowania do czynu z art. 286 § 1 k.k.[365]

Czynności sprawcze mają charakter taksatywny i mogą przybierać formę przedkładania dokumentu, który jest: podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę, nierzetelny albo nierzetelnego pisemnego oświadczenia o okoliczności istotnej dla udzielonego wsparcia.

Znamię przedkładania interpretowane jest szeroko w znaczeniu słownikowym i może przybrać wszelką formę działania, w ramach której dokumenty są składane, oddawane do przejrzenia lub oceny albo wykorzystywane przed organem lub osobą. Według Sądu Apelacyjnego w Warszawie przedkładaniem w rozumieniu tego przepisu można nazwać złożenie nawet ustnego oświadczenia w stosunku do pracownika instytucji, które zostanie

[363] C. Nowak, *O potrzebie rzeczywistej kryminalizacji korupcji w sektorze prywatnym*, [w:] *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 03/2021*, Warszawa, 2021 r. s. 10-16.
[364] M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k.*, wyd. V, (red.) W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2022, art. 297
[365] *Ibidem.*

przez niego spisane i podpisane przez sprawcę[366]. W przypadku przedłożenia przez sprawcę dokumentu poświadczającego nieprawdę można mówić o pozostającym w relacji do art. 297 § 1 k.k pozornego zbiegu przepisów i zgodnie regułą specjalności *(lex specialis derogat legi generali)* zasadnym jest pominięcie w kwalifikacji prawnej przepisy z art. 273 k.k.[367] Analogiczna sytuacja ma miejsce, gdy sprawca nie podrobił dokumentu, który jest przez niego przedkładany w rozumieniu art. 297 § 1 k.k. W takim przypadku pomijalna jest kwalifikacja z art. 270 § 1 k.k., bo zwrot posłużenia się dokumentem, wchodzi w zakres desygnatu przedkładania[368].

Szczegóły dotyczące podrobienia, przerobienia i poświadczenia nieprawdy w dokumencie, omówione zostały przy okazji analizy znamion art. 270 k.k. i 271 k.k. Wyjaśnić należy znamię nierzetelnego dokumentu. Aby stwierdzić, że dokument jest nierzetelny, należy ustalić, że zawierał niepełne dane, a także czy jego treść mogła spowodować u pokrzywdzonego błędne wyobrażenie o istniejącym stanie rzeczywistości[369].

Reasumując w zakresie przedłożenia w toku procedury np. o dofinansowanie ze środków unijnych dokumentów o cechach określonych, w art. 297§ 1 k.k. musi odbywać się pod względem kryterium ilościowego. Należy potwierdzić, że sprawca nie otrzymałby dofinansowania, gdyby w ogóle nie przedłożył tego rodzaju dokumentu, który był wymagany do uzyskania wsparcia finansowego. Następnie należy potwierdzić, że taki przedłożony dokument został podrobiony, przerobiony lub poświadcza nieprawdę bądź też zawiera w swojej treści nierzetelne dane[370]. Nie ma znaczenia treść przedłożonego podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę lub nierzetelnego dokumentu[371].

Podkreślić należy, że sformułowanie „okoliczności o istotnym znaczeniu" dotyczy tylko nierzetelnych, pisemnych oświadczeń, a nie z fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów[372]. Według Sądu Apelacyjnego w Katowicach użyte przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowanie „albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia" stanowi alternatywę rozłączną i stosując reguły wykładni językowej uzyskamy potwierdzenie, że zwrot ten dotyczy wyłącznie pisemnych oświadczeń[373]. Ocena nierzetelnego pisemnego oświadczenia odbywa się pod względem kryterium jakościowego, a nie ilościowego, ponieważ według Sądu

[366] Wyrok SA w Warszawie z 30.11.2021 r., II AKa 307/20, LEX nr 3287762.
[367] Wyrok SA w Łodzi z 28.12.2017 r., II AKa 203/17, LEX nr 2466228.
[368] Wyrok SA w Katowicach z 6.12.2012 r., II AKa 426/12, LEX nr 1298143.
[369] Wyrok SA w Katowicach z 15.06.2018 r., II AKa 73/18, LEX nr 2579753.
[370] Wyrok SN z 26.11.2014 r., II KK 141/14, OSNKW 2015, nr 5, poz. 42.
[371] Wyrok SA w Katowicach z 12.02. 2015 r., II AKa 435/14, LEX nr 1770348.
[372] Wyrok SN z 19.11.2004 r., III KK 81/04, LEX nr 141348.
[373] Wyrok SA w Katowicach z 15.07.2016 r., II AKa 160/16, LEX nr 2115426.

Najwyższego mogą to być oświadczenia wymagane albo samorzutnie przedkładane, w toku procedury o udzielenie wsparcia[374]. Wskazać należy, że katalog okoliczności o istotnym znaczeniu określają przepisy szczególne, a decydujące w tym zakresie ma kryterium celu jakiemu dane oświadczenie służy[375]. W związku z tym nie każde nierzetelne pisemne oświadczenie będzie wypełniało znamiona tego przepisu. Zweryfikowanie takiej okoliczności może odbywać się poprzez ustalenie, czy gdyby sprawca przedłożył rzetelne pisemne oświadczenie, to na podstawie takich danych również przysługiwałoby finansowe wsparcie.

Warto podkreślić, że do zaistnienia przestępstwa z art. 297 § 1 k.k. nie jest konieczne wystąpienie szkody w interesach majątkowych pokrzywdzonego[376], gdyż jest to przestępstwo formalne[377]. Czyn ten może popełnić każdy, a zatem jest to występek o charakterze powszechnym[378].

W paragrafie 2 określone zostały znamiona przestępstwa indywidualnie właściwego. Może je popełnić tylko osoba, na której ciąży obowiązek powiadomienia podmiotu o powstaniu sytuacji mającej wpływ na wstrzymanie lub ograniczenie udzielonego wsparcia lub zamówienia publicznego. Jest to przykład przestępstwa, które można popełnić tylko z zaniechania. Przestępstwo to ma również charakter formalny z abstrakcyjnego zagrożenia. Nie jest wymagane powstanie szkody w interesach pokrzywdzonego. Może być popełnione także z zamiarem ewentualnym[379]. Przykładem tego rodzaju zaniechania może być utrata płynności finansowej lub powstanie zagrożenia niewypłacalnością lub upadłością, które uniemożliwiają utrzymanie trwałości projektu, a przez to uzyskanie wymaganych wartości w zakresie produktu i rezultatów projektu[380].

W zakresie przestępczości na szkodę Unii Europejskiej kwalifikacja z tego paragrafu występuje relatywnie rzadko z reguły do kilkunastu wszczętych postępowań rocznie.

W paragrafie 3 zawarta została klauzula niekaralności w zakresie przestępstw z tego artykułu. Warunkiem skorzystania z niej jest przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolne zapobieżenie wykorzystania udzielonego wsparcia finansowego albo rezygnacja z dotacji lub zamówienia lub zaspokojenie roszczeń pokrzywdzonego. Autor w swojej praktyce spotkał się kilkukrotnie z sytuacją, że sprawcy wyłudzeń środków pochodzących

[374] Postanowienie SN z 7.03.2013 r., V KK 304/12, LEX nr 1302183.
[375] Wyrok SN z 19.11.2004 r., III KK 81/04, LEX nr 141348.
[376] Wyrok SN z 14.01.2021 r., IV KK 453/19, LEX nr 3107865.
[377] Wyrok SA w Katowicach z 25.10.2018 r., II AKa 391/18, LEX nr 2686665.
[378] M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas [w*:] Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k.*, wyd. V, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2022, art. 297.
[379] *Ibidem.*
[380] Wyrok SA w Krakowie z 8.01.2019 r., II AKa 158/18, KZS 2019, nr 2, poz. 44.

z Unii Europejskiej, licząc na skorzystanie z klauzuli bezkarności naprawiali wyrządzoną popełnionymi przestępstwami szkodę poprzez zwrot uzyskanych kwot dofinansowania. Przekazanie przez nich środków następowało, gdy dochodziły do sprawców informacje, że organy ścigania „interesują" określonym projektem. Niemniej było to bezskuteczne, z uwagi na fakt toczącego się już w tej sprawie postępowania przygotowawczego. Zachowanie takie powinno być wzięte pod uwagę w zakresie wymiaru kary, na co wskazuję dyrektywy wynikające z art. 53 § 2 k.k. Pragmatyka postępowania w tego rodzaju sprawach wymaga aby w piśmie do instytucji dystrybuującej środki z Unii Europejskiej o nadesłanie danych dotyczących danego projektu, zaznaczyć, aby podmiot ten nie zamieszczał takiego wniosku w aktach ewentualnie prowadzonego na podstawie art. 207 Ustawy o finansach publicznych postępowania o zwrot środków. Sprawca działający jako strona postępowania administracyjnego ma prawo do zapoznania się z takimi aktami, przez co nieświadomie ostrzeżony w taki sposób, może podjąć działania ukierunkowane na niszczenie materiału dowodowego, co w konsekwencji może utrudnić skuteczne pociągnięcie jej do odpowiedzialności.

Znamiona czynu z art. 299 k.k. zostaną szerzej omówione w V rozdziale pracy, przy okazji prezentowania aspektu fenomenologii współczesnej zorganizowanej przestępczości ekonomicznej.

Wydawać by się mogło, że znakomitą ochronę, w zakresie naruszania interesów finansowych Unii Europejskiej stanowi art. 305 k.k., niemniej przepis ten z uwagi na użyte w nim znamiona jest poniekąd dysfunkcyjny ze względu na liczne rozbieżności interpretacyjne. Wykładnia językowa użytego w tym przepisie znamienia „przetarg publiczny" pozwala przyjąć, że zakresem kryminalizacji tego przestępstwa objęte są występujące w toku procedury zamówień publicznych postępowania, które odbywają się w trybie przetargu ograniczonego i nieograniczonego[381]. Pozostałe tryby nie mają w swojej nazwie nawiązań do przetargu, przez co część doktryny uważa, że przepis ten nie powinien być do nich odnoszony[382]. Według doktryny poprawność w zakresie polityki kryminalnej nakazuje interpretowanie tego znamienia szeroko ze względów funkcjonalnych, co kłóci się z faktem, iż zakres przestępstwa powinien być wyznaczony precyzyjnie przez ustawodawcę i nie sposób dokonywać rozszerzającej wykładni, skoro analiza językowa tego

[381] art. 132 i 140, 64, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Prawo zamówień publicznych*, Dz.U.2022 poz.1710.
[382] W. Wróbel, M. Iwański [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k.,* wyd. V, red. A. Zoll, Warszawa 2022, art. 305.

sformułowania daje jasny wynik, z czym autor się zgadza.[383] Istnieją ponadto rozbieżności interpretacyjne, czy przepis obejmuje też aukcję, o której mówi art. 70^1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny[384], a także występującej na gruncie procedury cywilnej[385] i postępowania egzekucyjnego w administracji[386] – licytacji publicznej. Analizując zagadnienie autor spotkał się z poniekąd kontrowersyjnym orzeczeniem, w którym skład orzekający w ramach desygnatu przetargu publicznego umieścił zapytania ofertowe realizowane na podstawie regulaminu wewnętrznego jednostki, dotyczącego procedury zamówień poniżej progów stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych[387]. Chodziło w tej sprawie o zakup za kwotę 15 000,00 zł. Zapytania ofertowe mają pewne cechy przetargu publicznego, ale trudno przyjąć tak rozszerzającą wykładnię tego znamienia za właściwą.

Po wejściu w życie 1 stycznia 2021 r. ustawy PZP[388] sytuacja w zakresie wykorzystania art. 305 k.k. do ochrony interesów majątkowych właściciela mienia objętego zamówieniem publicznym skomplikowała się jeszcze bardziej. Aktualnie przetarg ograniczony i nieograniczony to tryby, które mogą być stosowane powyżej wartości progowych unijnych. Progi unijne wynikające przykładowo z art. 4 lit. a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, na roboty budowlane udzielane przez zamawiających publicznych - wynoszą 5 382 000 euro, co stanowi równowartość kwoty 23 969 275 zł. Natomiast zgodnie z art. 4 lit. c dyrektywy 2014/24/UE, w przypadku udzielania zamówień na dostawy i usługi, próg ten wynosi 215 000 euro, co stanowi równowartość kwoty 957 524 zł[389]. Zatem możliwość stosowania przez zamawiającego tryby przetargu nieograniczonego lub ograniczonego występuje, jeśli wartość przedmiotu zamówienia dla robót budowlanych wynosi 23 969 275,00 zł lub więcej, a dla dostaw i usług wynosi 957 524 zł lub więcej. Poniżej tych wartości występuje już tylko tryb podstawowy, w trzech wariantach[390]. Z tego też powodu możliwość wykorzystania tego

[383] G. Łabuda [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021, art. 305.
[384] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks cywilny*, Dz.U. 2022 poz. 1360.
[385]Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 września 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz.U. 2021 poz. 1805, min. art. 867.
[386]Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Dz.U.2022 poz. 479, min. art. 105.
[387] Wyrok SO w Kielcach z 27.01.2015 r., IX Ka 1455/14, LEX nr 1833495.
[388] Dz.U.2022 poz. 1710.
[389] Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 03.12.2021 r. *w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów,* M.P.2021 poz.1177.
[390] Art. 275, Dz.U.2022 poz. 1710.

przepisu do subsumpcji zachowań godzących w interesy majątkowe zamawiającego, który zobowiązany jest do stosowania Prawa zamówień publicznych jest bardzo ograniczona, a wręcz marginalna jeśli przyjąć wykładnię językową omawianego przepisu[391] .

Problemem z praktycznym wykorzystaniem tego przepisu jest także konieczność udowodnienia określonego w paragrafie 1 zamiaru bezpośredniego kierunkowego sprawcy, który musi działać w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Szczegóły w zakresie tego zamiaru były już przedmiotem niniejszego opracowania. Przestępstwo typizowane z art. 305 § 1 k.k. ma charakter materialny. Jego skutkiem jest wyrządzenie szkody albo spowodowanie realnego niebezpieczeństwa jej wystąpienia. Zagrożenie wystąpienia szkody nie może mieć abstrakcyjnego charakteru. Konieczne jest także ustalenie wielkości tej szkody lub potencjalnej szkody[392]. Zakresem kryminalizacji tego przepisu nie są objęte czynności przygotowawcze do zainicjowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w postaci przetargu[393]. Znamię utrudnienia przetargu dekodowane powinno być przez pryzmat zakłócenia normalnego biegu postępowania czynnością bezprawną[394] skutkującego koniecznością zaangażowania większych nakładów niż zwyczajowo. Udaremnienie przetargu będzie całkowite uniemożliwienie jego przeprowadzenia.

Warto podkreślić, że w ustawie o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[395], przewidziane zostały pewne istotne modyfikacje w treści art. 305 k.k. Przepis miał obowiązywać od 14 marca 2023 r. jednak termin ten został przesunięty do 1 października 2023 r. ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[396].

W uzasadnieniu do projektu projektodawca wskazał, że zmiany w przepisie wynikają z potrzeby jego doprecyzowania i uaktualnienia, co wynika z faktu, że artykuł został przeniesiony właściwie bez żadnych modyfikacji z art. 245 Kodeksu karnego z 1969 r., który z kolei stanowił kopię zaczerpniętą z Kodeksu karnego z 1932 r. Projektodawca zwrócił uwagę, że treść artykułu choć pozostaje w swojej zasadniczej konstrukcji nadal aktualna, to tworzona była w innych realiach gospodarczych i konieczna jest jego aktualizacja do współczesnych form zachowań kryminalnych. W uzasadnieniu zwrócono uwagę na dyskusyjność znamienia „przetarg publiczny" oraz nieobejmowania zakresem tego pojęcia

[391] G. Łabuda [w:] *Kodeks (...) op. cit*., art. 305.
[392] Postanowienie SN z 6.06.2019 r., III KK 130/18, OSNKW 2019, nr 8, poz. 45.
[393] M. Makowski, *Wejście w porozumienie na szkodę zamawiającego - (de)penalizacja zmów przetargowych w systemie zamówień publicznych*, Pal. 2014, nr 3-4, s. 185-199.
[394] G. Łabuda [w:] Kodeks (…) op. cit., art. 305.
[395] Dz. U. 2022 poz. 2600.
[396] Dz. U. 2023 poz. 403.

pozostałych trybów udzielania zamówień publicznych. Modyfikacje strony przedmiotowej przepisu w zakresie wykreślenia z instytucji przetargu jego dookreślenia „publiczny", związane są z zamiarem objęcia kryminalizacją instytucji przetargowych realizowanych na płaszczyźnie prywatnoprawnej, a w tym aukcji organizowanych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Ponadto strona przedmiotowa uzupełniona została o „postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego" aby objąć tym samym wszystkie tryby zamówień publicznych. W paragrafie 2 nowelizowanego przepisu zawarta została odpowiedź na zgłaszane przez doktrynę problemy dotyczące objętego kryminalizacją okresu czasowego, który nie obejmował czynności poprzedzających przeprowadzenie przetargu lub zamówienia, przez co wyłączono z jego zakresu uprzednio zawierane zmowy. Dlatego też w § 2 użyto określenia „trwającego lub przygotowywanego przetargu lub postępowania o udzielenie zamówienia publicznego". Naprawiony został także problem podwójnej kryminalizacji wejścia w porozumienie z inną osobą, które to znamię używane jest w obowiązującym przepisie w § 1 i § 2. W znowelizowanym artykule ta czynność sprawcza usunięta została z § 1 i wykorzystywana jest tylko w zakresie § 2 po to, aby bezspornym było, że to § 2 kryminalizuje zmowy przetargowe natomiast § 1 obejmuje swoim zakresem utrudnianie lub udaremnianie przetargu lub postępowania o zamówienie publiczne. W związku z nieprecyzyjnością sformułowania „wejścia w porozumienie" § 2, wyłączono możliwość popełnienia tego przestępstwa z zamiarem wynikowym określając, że jest to typ czynu bezpośredniego kierunkowego, który musi zostać popełniony „w celu wywarcia bezprawnego wpływu na wynik trwającego lub przygotowywanego przetargu lub postępowania o udzielenie zamówienia publicznego". Udaremnienie lub utrudnienie przetargu lub zamówienia typizowane w oczekującym na wejście w życie § 1, będzie mogło być popełnione także w zamiarze ewentualnym. Kwalifikowana postać zachowań opisanych w § 1 i § 2, wymaga aby sprawca działał z zamiarem bezpośrednim kierunkowym w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej i określona została w paragrafie 3. Zmianom ulegnie także tryb ścigania przestępstw typizowanych w tym przepisie. Ściganie z urzędu będzie możliwe także w przypadku, gdy przedmiotem czynności wykonawczych będą już choćby w części środki publiczne. Wypełnia to pewną lukę na co zwrócił uwagę projektodawca, która związana jest z problemem uzyskania wniosku o ściganie od podmiotu, który organizował przetarg publiczny w celu wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej, będąc w zmowie z wykonawcami. Z tego też powodu nie miał interesu, by inicjować ściganie skierowane na swoją niekorzyść. W tym zakresie Sąd Apelacyjny w Katowicach w uzasadnieniu wyroku wyjaśnił, że „burmistrz, wójt, czy prezydent miasta -

jako reprezentant gminy nie jest uprawniony do składania wniosku o ściganie przestępstwa popełnionego na szkodę osoby prawnej - przedsiębiorstwa komunalnego działającego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej - nawet jeśli gmina jest jedynym udziałowcem bądź akcjonariuszem powyższej osoby prawnej. Pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo (art. 49 § 1 k.p.k.), zaś pokrzywdzonym przestępstwem z art. 305 § 1 k.k. jest właściciel mienia albo osoba lub instytucja, na rzecz której przetarg jest dokonywany. Błędny jest pogląd reprezentowany przez oskarżyciela publicznego, że "właścicielem mienia" w rozumieniu art. 305 § 1 k.k. jest właściciel gminnej (samorządowej) osoby prawnej[397].” Ostatnia modyfikacja przepisu dotyczy zwiększenia zagrożenia karnego za przestępstwo z § 2, które swoim zakresem ma objąć szkodliwe i nagminne zmowy przetargowe[398].

Podsumowując wywody w zakresie art. 305 k.k. aktualnie zakresem kryminalizacji pojęcia „przetarg publiczny” można bez wątpliwości objąć przetargi publiczne organizowane na podstawie art. 132 i 140 Ustawy Prawo zamówień publicznych, art. 70^1 k.c., art. 28 Ustawy o gospodarce nieruchomościami[399] oraz art. 24b Ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[400]. Co do pozostałych form sprzedaży lub zakupów konieczne jest oczekiwanie na wejście w życie nowelizacji przepisu, aby spełniał wymogi dostatecznej określoności. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych szacowana jest na kwotę około 200 mld zł, co stanowi około 10 % PKB[401]. W kwocie tej mieszczą się także środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Bardzo dobrze należy ocenić zatem pochylenie się przez ustawodawcę nad rozwiązaniem problemów interpretacyjnych omawianego artykułu. Niemniej swego rodzaju luka w ustawodawstwie po wprowadzeniu tego przepisu, może nadal występować w zakresie środków poniżej progu obligującego do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Brak definicji legalnej użytego w nowelizacji sformułowania „postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”, rodzić będzie wątpliwości, czy ustawodawca zakresem penalizacji czynu przewidywał objęcie bezprawnych zachowań występujących poniżej progów stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. W uzasadnieniu do projektowanych zmian nie zostało wyjaśnione, czy intencją ustawodawcy było objęcie kryminalizacją zachowań wymierzonych w stosunku

[397] Wyrok SA w Katowicach z 27.12.2018 r., II AKa 448/18, LEX nr 2625090.
[398] https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024, data dostępu: 01.05.2023 r.
[399] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U.2023 poz. 344.
[400] Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U.2022 poz. 2329.
[401] https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00223, data dostępu: 01.05.2023 r.

do tego rodzaju środków. Jest to niekorzystna sytuacja, że projektowane przepisy nie odnoszą się precyzyjnie do tej materii, co pozwoliłoby uniknąć możliwych wątpliwości w stosowaniu tego przepisu.

Ostatnim przepisem, którego znamiona zostaną omówione na kanwie niniejszej pracy jest art. 82 § 1 k.k.s. Znowu można odnieść wrażenie, że występek ten powinien stanowić istotne narzędzie do zwalczania przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. Niestety w praktyce przepis ten jest wykorzystywany niezwykle rzadko, co związane jest z jego usytuowaniem, zagrożeniem karnym, które wpływa na okres przedawnienia, a także znamionami.

Według doktryny do tego, żeby skutecznie przypisać odpowiedzialność za naruszenie art. 82 k.k.s. nie wystarczy ustalenie nieprawidłowości w zakresie wypłaty, pobrania lub wykorzystania dotacji lub subwencji[402]. Wynika to z faktu, że jest to przestępstwo skutkowe, a zrealizowanie jego znamion odbywa się dwuetapowo. Pierwsza etap związany jest czynnościami wykonawczymi, które mogą zaistnieć alternatywnie i polegać na: nienależnej wypłacie dotacji lub subwencji, nienależnym pobraniu dotacji lub subwencji albo niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji. Drugim etapem jest konieczność powstania skutku polegającego na powstaniu niebezpieczeństwa uszczuplenia finansów publicznych lub uszczuplenia finansów publicznych. Jest to zatem występek z konkretnego narażenia, a nie abstrakcyjnego. W związku z tym przestępstwo to może zaistnieć, gdy wystąpi skutek ściśle oznaczonego w przepisie zachowania. Problemem w stosowaniu tego przepisu jest interpretacja skutku. Otóż w sytuacji, gdy dotacja została nieprawidłowo rozliczona, ale po kontroli została złożona korekta, wówczas mamy do czynienia według Sądu Okręgowego w Poznaniu z potencjalnym tj. abstrakcyjnym zagrożeniem uszczuplenia finansów publicznych[403]. Kolejnym utrudnieniem w skutecznym egzekwowaniu prawa przy wykorzystaniu tego artykułu jest art. 10 § 4 k.k.s., który stanowi o tym, że „nie popełnia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, kto dopuszcza się czynu zabronionego w usprawiedliwionej nieświadomości jego karalności.” W kontekście przywołanej nieświadomości co do prawa wypowiedział się Sąd Najwyższy, który stwierdził, ze „Nie można skutecznie powoływać się na niezawinioną nieznajomość prawa, jeżeli z ustalonych faktów wynika, że sprawca nie tylko nie starał się w sposób należyty zapoznać z obowiązującym uregulowaniem, choć miał możność to uczynić u przedstawicieli

[402] G. Łabuda, [w:] P. Kardas, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz,* Warszawa 2012, s. 758.
[403] Wyrok SO w Poznaniu z 16.09.2016 r., IV Ka 617/16, LEX nr 2153330.

właściwych organów, ale wręcz w sposób wyraźny z takiej możliwości zrezygnował[404].” Sprawcy zatem skutecznie zabezpieczają się przed odpowiedzialnością z tego przepisu poprzez korzystanie z pomocy profesjonalistów, którzy udzielają im abstrakcyjnych pisemnych opinii, podpartych orzeczeniami zawierającymi nierzadko tezy wyciągnięte z kontekstu właściwe dla spraw o odmiennym stanie faktycznym, które chociaż w minimalnym stopniu czynią zadość ich potrzebom. Ich celem jest wejście w posiadanie materiału, który pozwoli w ten sposób uwolnić się od odpowiedzialności karnej z tego przepisu.

Zgodnie z art. 44 § 1 k.k.s., karalność art. 82 § 1 k.k.s. ustaje w okresie 5 lat od jego popełnienia ze względu na zagrożenie niską karą wynoszącą jedynie 240 stawek dziennych.

W związku z faktem, że postępowania przygotowawcze, których przedmiotem są czyny godzące w interes finansowy Unii Europejskiej mają nierzadko skomplikowany charakter, są wielowątkowe i długotrwale prowadzone, to nieprzerwanie na podstawie art. 44 § 5 k.k.s. biegu przedawnienia, poprzez wszczęcie postępowania przeciwko sprawcy, będzie skutkowało przedawnieniem karalności tego przestępstwa skarbowego. Wszczęcie w odpowiednim czasie postępowania karnego skarbowego oprócz przedłużenia okresu karalności za przestępstwo, może wpłynąć również na przedłużenie okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Jednak w tym kontekście warto przytoczyć Uchwałę VII Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w której potwierdzono instrumentalne wykorzystywanie przepisów dotyczących wszczęcia postępowania karnego skarbowego, po to by spowodować nierozpoczęcie albo zawieszenie biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego, wbrew celowi jakiemu te przepisy służą. W orzeczeniu tym dopuszczona została możliwość sądowej kontroli takich decyzji[405] .

Ponadto usytuowanie tego czynu w kodeksie karnym skarbowym jest niefortunne. Można postawić śmiałą tezę, że tylko niewielka część przedstawicieli organów ścigania ma świadomość o istnieniu tego przepisu. Aby tego rodzaju przepis stanowił realne narzędzie w ściganiu przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej zasadnym jest wprowadzenie go w zmodyfikowanej formie wolnej od niekorzystnych uregulowań procedury karnej skarbowej do Kodeksu karnego.

Na zakończenie analizy wybranych ustawowych znamion niektórych przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym UE należy wskazać oczekujące na wejście

[404] Wyrok SN z 03.02.1997 r., II KKN 124/96, OSNKW 1997, nr 5-6, poz. 46.
[405] Uchwała NSA(7w) z 24.05.2021 r., I FPS 1/21, ONSAiWSA 2021, nr 5, poz. 69.

w życie 1 października 2023 r. [406] zmiany w ustawodawstwie karnym materialnym, dotyczące kar również za przestępstwa, które mogą być skierowane przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. W przywoływanym już powyżej druku nr 2024 zawierającym uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[407], projektodawca wyjaśnił, że obowiązujące aktualnie kary są niewspółmierne w relacji do nierzadko powodowanych przestępstwami wielomilionowych szkód. Nowelizacja w tym zakresie obejmie art. 294 § 3 i § 4 k.k. oraz art. 306b § 1 i § 2 k.k. Z przepisów tych wynika, że jeśli wyrządzona przestępstwem szkoda przekracza 5 mln zł to sprawca poniesienie odpowiedzialność za zbrodnię, która zagrożona jest karą od 3 do 20 lat pozbawienia wolności. Jeśli z kolei wyrządzona szkoda przekroczy kwotę 10 mln zł, to zagrożenie karne będzie wynosiło od 5 do 25 lat pozbawienia wolności. Projektodawca wyznaczając tak wysokie zagrożenie karą miał w zamyśle wyłączenie możliwości probacji w postaci warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności z uwagi na znaczną społeczną szkodliwość czynów wyrządzających tak znaczne uszczerbki majątkowe. Ponadto według uzasadnienia tego projektu sprawcy przestępstw wyrządzających tak znaczne szkody cechują się wyrachowaniem oraz podejmują swoje działania w sposób planowy, a nie spontaniczny. Tak jak wspomniano powyżej, przywołane przepisy będą miały zastosowanie do przestępstw o charakterze gospodarczym, w tym również na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej np. oszustw, oszustw komputerowych przywłaszczeń, sprzeniewierzeń, a także nadużyciu zaufania, korupcji w obrocie gospodarczym, prania korzyści pochodzących z czynu zabronionego, lub nieprowadzenia albo nierzetelnego prowadzenia dokumentacji przedsiębiorstwa. Nowelizację należy ocenić pozytywnie, gdyż przestępczość generująca wielomilionowe szkody niekorzystnie wpływa na gospodarkę i prawidłowe funkcjonowanie państwa. Eliminacja sprawców z życia społecznego za pomocą dolegliwej kary wraz z tworzonym aktualnie coraz skuteczniejszym systemem pozbawiania ich korzyści uzyskanych z przestępstw z pewnością zmniejszy atrakcyjność tego rodzaju aktywności służącej do szybkiego bogacenia się.

Na marginesie rozważań warto poruszyć także istotną kwestię dotyczącą statusu pokrzywdzonego w postępowaniach na szkodę Unii Europejskiej. Ważne, żeby już na początkowym etapie postępowania właściwie zidentyfikować pokrzywdzonego, po to aby przekazać obligatoryjne pouczenia o uprawnieniach oraz prawidłowo odebrać wniosek o ściganie jeśli jest wymagany. Wskazanie podmiotu wykonującego interesy

[406] Dz. U. 2023 poz. 403.
[407] https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024, data dostępu: 01.05.2023 r.

pokrzywdzonego w tego rodzaju sprawach nie jest proste. Można spotkać się z niewłaściwą praktyką „automatycznego" uznawania za pokrzywdzonego instytucję, która składa zawiadomienie np. Instytucję Pośredniczącą II stopnia określaną też mianem Instytucji Wdrążającej. Rola takiego podmiotu może być ograniczona tylko do bezpośredniego kontaktu z wnioskodawcą/beneficjentem, wynikającego z przygotowania wniosku o dofinansowanie, uzgodnienia warunków umowy o dofinansowanie, a także obsługą formalną płatności pośrednich i płatności końcowej. W takim przypadku stroną umowy o dofinansowanie będzie Instytucja Zarządzająca. Może się jednak zdarzyć, że Instytucja Zarządzająca deleguje swoje uprawnienia, w tym również do zawarcia umowy z beneficjentem na Instytucje Pośredniczące lub Wdrażające. Czy w takim przypadku za pokrzywdzonego powinien być uznany podmiot, który występuje jako strona umowy? Zgodnie z aktami prawnymi rangi unijnej oraz krajowymi[408], to Instytucja Zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za prawidłową realizację projektów. Umowne delegowanie przez nią uprawnień Instytucjom Pośredniczącym i/lub Instytucjom Wdrażającym nie zwalnia jej z odpowiedzialności za prawidłową realizację dofinansowań, a w tym nie wyłącza jej prawa do egzekwowania zwrotu udzielonego dofinansowania, kontroli i weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków. Mimo że stroną umowy o dofinansowanie może być Instytucja Pośrednicząca lub Instytucja Wdrażająca, to i tak Instytucja Zarządzająca nie jest zwolniona z odpowiedzialności za prawidłowe wydatkowanie środków pochodzących z Unii Europejskiej. Warto też zauważyć, że zgodnie Ustawą o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 co do zasady dysponentem funduszy lub środków finansowych jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, natomiast w przypadku regionalnych programów są to zarządy województw. W związku z tym w przypadku regionalnych programów operacyjnych, status Instytucji Zarządzającej i dysponenta środków skupiony jest w jednym podmiocie – w zarządzie województw. W przypadku ogólnokrajowych

[408] Pkt 60 wstępu: Instytucja Zarządzająca ponosi główną odpowiedzialność za skuteczne i efektywne wdrażanie Funduszy, w związku z czym wykonuje szeroki zakres zadań (…),
art. 2 pkt 8: instytucja pośrednicząca oznacza podmiot publiczny lub prywatny, za którego działania odpowiedzialność ponosi instytucja zarządzająca lub który wykonuje obowiązki lub zadania w imieniu takiej instytucji
art. 71 ust. 3 Instytucja zarządzająca może wyznaczyć co najmniej jedną instytucję pośredniczącą do wykonywania niektórych zadań na jej odpowiedzialność. Uzgodnienia pomiędzy instytucją zarządzającą a instytucjami pośredniczącymi są ujęte na piśmie. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., Dz.U.UE.L.2021.231.159.
art. 9 ust. 8 Powierzenie zadań lub zlecenie usług związanych z realizacją programu nie wyłącza odpowiedzialności instytucji zarządzającej za ich realizację Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. *o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027*, Dz.U.2022 poz.1079.

programów operacyjnych status dysponenta i Instytucji Zarządzającej ulega rozdzieleniu. Przykładowo za zarządzanie Programem Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 odpowiada Instytucja Zarządzająca, znajdująca się w strukturach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Przedstawione powyżej niuanse mają za zadanie ukazać złożoność funkcjonalno- prawną i organizacyjną systemu dystrybucji środków pochodzących z Unii Europejskiej, mogącej wywoływać dylematy w podstawowej kwestii określenia podmiotu, który będzie wykonywał uprawnienia pokrzywdzonego.

Podsumowując przedstawione rozważania prawne wskazać należy, że zasady odpowiedzialności finansowej Instytucji Pośredniczącej lub Wdrażającej względem Instytucji Zarządzającej mogą zostać określone porozumieniem albo umową i tak dzieje się w praktyce[409]. W związku z faktem ponoszenia przez Instytucje Pośredniczące lub Wdrażające takiej odpowiedzialności i wymogiem bezpośredniości pokrzywdzenia[410], który związany jest niewystępowaniem ogniw pośrednich miedzy przestępstwem, a naruszeniem dobra danego podmiotu zasadnym jest przyjęcie, że uprawnienia pokrzywdzonego powinien wykonywać podmiot będący stroną umowy o dofinansowanie. Gdy na początkowym etapie postępowania organy ścigania nie dysponują umową o dofinansowanie, bądź też nie mają jeszcze wiedzy z jakiego instrumentu dofinansowanie zostało udzielone, w celu identyfikacji można się posłużyć wyszukiwarką internetowej dostępnej na stronach UOKiK[411] .

W ramach dygresji w zakresie pragmatyki prowadzenia postępowań karnych, których przedmiotem są przestępstwa godzące w interes finansowy Unii Europejskiej nie można pominąć kwestii kompensacji pokrzywdzonym wyrządzonych przestępstwami szkód. Celem postępowania karnego zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k. jest min. uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego. Prawnie chronionym interesem pokrzywdzonego są niewątpliwie jego prawa majątkowe takie jak np. prawo własności, posiadanie lub inny tytuł władania ruchomościami, nieruchomościami, które na skutek popełnionego przestępstwa doznały uszczerbku np. zostały utracone lub ograniczone. Narzędziem, które może być wykorzystane do odwrócenia powstałej na skutek przestępstwa niekorzystnej sytuacji majątkowej w interesach pokrzywdzonego jest obowiązek naprawienia szkody, który orzekany jest na podstawie art. 46 § 1 k.k. W przypadku udzielania dofinansowania ze środków unijnych, podstawą indemnizacji jest dochodzenie zwrotu udzielonych środków

[409] art. 11 pkt 4 *Ibidem.*
[410] Wyrok SN z 10.02.2022 r., V KK 543/21, LEX nr 3348356.
[411] https://sudop.uokik.gov.pl/search/aidBeneficiary;jsessionid=dzXA9bwSVmxvXcxglQgAsUoZ.undefined, data dostępu: 01.05.2023 r.

w trybie administracyjnym na podstawie art. 207 Ustawy o finansach publicznych. Postępowanie takie inicjowane jest przez Instytucję Zarządzającą bezzwłocznie po ujawnieniu nadużyć. Wątpliwość może budzić możliwość orzeczenia przez Sąd obowiązku naprawienia szkody w przypadku zainicjowania postępowania administracyjnego o zwrot środków. Wynika to z art. 415 § 1 k.p.k. zdanie drugie, zawierającego klauzule antykumulacyjną, która sprowadza się do zakazu dublowania tytułów wykonawczych. Przepis zabrania orzekania nawiązki, obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia, gdy roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem innego postępowania albo o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono. Zasadniczo musi zachodzić przedmiotowa i podmiotowa tożsamość roszczenia aby zakaz wynikający z klauzuli antykumulacyjnej się zmaterializował[412]. Poza tym wątpliwości budzić może użyte przez ustawodawcę sformułowanie „roszczenie". Nie wynika z niego wprost, czy w przypadku dochodzenia roszczeń wynikających z umów o dofinansowanie przez uprawnione instytucje przywołana klauzula ma zastosowanie. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca jeśli postępowanie zostanie zainicjowane na drodze cywilnej np. z weksla. Natomiast jeśli zwrot środków odbywa się na podstawie art. 207 Ustawy o finansach publicznych klauzula nie ma zastosowania. Według Sądu Najwyższego użytego w przepisie zwrotu "o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono" nie należy wiązać z decyzjami organów administracji publicznej[413]. W podobnym tonie w zakresie roszczeń o charakterze publicznoprawnym wyrażają także inne judykaty[414], co potwierdza ugruntowaną w tym zakresie linię orzeczniczą. Orzeczenie takiego obowiązku ma doniosłe znaczenie w przypadku orzeczenia przez Sąd kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby. Wówczas realizacja obowiązku naprawienia szkody może być istotnym asumptem dla sprawcy, by zwrócił wyłudzone środki, tak aby na podstawie art. 75 § 2 k.k. Sąd nie zarządził wykonania kary z tego powodu, że skazany uchyla się od nałożonych środków kompensacyjnych. W przypadku dochodzenia przez uprawnioną instytucję roszczeń na drodze cywilnej i wynikającym z klauzuli antykumulacyjnej zakazem orzekania obowiązku naprawienia szkody z rozwiązaniem może przyjść art. 72 § 1 pkt 8 k.k. Przepis ten w przypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności daje możliwość należenia obowiązku innego stosownego postępowania w okresie próby. Innym obowiązkiem może być nakazanie uregulowania skazanemu zobowiązania wynikającego

[412] Wyrok SA w Katowicach z 17.03.2016 r., II AKa 25/16, LEX nr 2300181.
[413] Postanowienie SN z 15.05.2012 r., IV KK 411/11, LEX nr 1212387.
[414] Postanowienie SN z 19.01.2017 r., I KZP 15/16, OSNKW 2017, nr 3, poz. 14.
Wyrok SA w Szczecinie z 28.07.2017 r., II AKa 27/17, LEX nr 2376921.

z prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego nakazującego zapłatę.[415] Jego niezrealizowanie, będzie również stanowiło fakultatywną przesłankę zarządzenia wykonania kary na podstawie art. 75 § 2 k.k. Niestety nałożenie obowiązku na tej podstawie, w przeciwieństwie do obowiązku naprawienia szkody orzeczonego na podstawie art. 46 k.k. nie podlega wykonaniu w drodze egzekucji.[416] Obowiązek zapłaty roszczenia dochodzonego na drodze cywilnej orzeczony na podstawie 72 § 1 pkt 8 k.k. może dotyczyć prawomocnego roszczenia, a nie takiego, które ma dopiero zapaść[417].

Podsumowując, w przedstawionej powyżej analizie ukazano najistotniejsze zagadnienia, które wpływają na możliwość wykorzystania omawianych przepisów karnych w subsumpcji zachowań godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. Na marginesie poruszono także kilka zagadnień procesowych, ważkich w procesie stosowania przepisów prawa karnego materialnego.

[415] Wyrok SA w Białymstoku z 29.06.2021 r., II AKa 17/21, LEX nr 3240534.
[416] Wyrok SA w Katowicach z 8.04.2009 r., II AKa 63/09, LEX nr 53401.
[417] Wyrok SA w Katowicach z 19.06.2019 r., II AKa 230/19, LEX nr 2712622.

Rozdział IV

Kryminologiczny obraz przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej

1. Przegląd kryminologicznych kategorii przestępstw skierowanych przeciw interesom finansowym Unii Europejskiej

Kryminologia zgodnie z definicją słownika języka polskiego to nauka zajmująca się sprawcami przestępstw oraz przestępczością jako zjawiskiem społecznym[418]. Słowo kryminologia pochodzi od greckich słów *crimen* (zbrodnia, przestępstwo) oraz *logos* (nauka).

Brunon Hołyst uznaje kryminologię jako „naukę o przestępstwie i przestępcy, o objawach i przyczynach przestępczości i innych związanych z nią zjawiskach patologii społecznej oraz o ich zapobieganiu, a także o funkcjonowaniu systemu sprawiedliwości karnej"[419]. Podobnie szeroką definicję przedstawili autorzy „Kryminologii" – Janina Błachut, Andrzej Gaberle oraz Krzysztof Krajewski. Wg nich kryminologia jest nauką społeczną, która zajmuje się badaniem i gromadzeniem całościowej wiedzy na temat przestępstwa jako szczególnej formy zachowania dewiacyjnego, przestępczości jako pewnego zjawiska społecznego, sprawcy przestępstwa i jego ofiary, a także mechanizmów kontrolnych i instytucji, jakie tworzy społeczeństwo w celu zwalczania przestępczości[420]. Na uwagę zasługuje pogląd Jerzego W. Wójcika, który zwraca uwagę na rangę kryminologii jako nauki stosowanej, podkreślając jej wagę. Wg niego, kryminologia to „interdyscyplinarny zakres wiedzy teoretycznej, będącej podstawą do praktycznych przedsięwzięć w zapobieganiu i ograniczaniu przestępczości oraz patologii społecznej w formie humanistycznych programów i metod wychowawczych, także resocjalizacyjnych[421].

W literaturze przedmiotu wyróżnia się podział na cztery podstawowe działy. Pierwszy z nich to fenomenologia zwana symptomatologią kryminalną. Fenomenologia zajmuje się formami obrazowymi przestępczości. Drugi działem jest etiologia kryminologiczna, która zajmuje się badaniem czynników przyczynowych przestępczości. Analiza przyczyn obejmuje także badania osobowości przestępcy i ma na celu wyciągnięcie wniosków dotyczących

[418] https://sjp.pl/kryminologia data dostępu 01.05.2023 r.
[419] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2010, s. 50
[420] J. Błachut, a. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologi*a, Warszawa 2004, s. 17
[421] J. W. Wójcik, *Kryminologia. Współczesne aspekt*y, Warszawa 2014, s. 62

indywidualnych czynników determinujących zachowanie konkretnego sprawcy[422]. Trzecim działem kryminologii jest wiktymologia, zajmująca się rolą ofiary w genezie przestępstwa. Ostatnim – czwartym jest profilaktyka kryminologiczna, której zadaniem jest opracowanie środków zapobiegania przestępczości.

Zadania kryminologii skorelowane są bezpośrednio z przedmiotem badań, a sam ich katalog nie ma charakteru zamkniętego, można go rozszerzać. Małgorzata Kuć wymienia następujące zadania tej nauki:

- poznanie przyczyn przestępstwa oraz przestępczości,
- wskazanie przejawów przestępstwa i przestępczości (dostarczenie narzędzi do opisu tych zjawisk),
- poznanie przestępcy,
- badanie procesów kryminalizacji i de kryminalizacji,
- badanie funkcjonowania określonych dziedzin wymiaru sprawiedliwości oraz struktur formalnej i nieformalnej kontroli społecznej,
- dostarczenie wiedzy o sposobach zapobiegania przestępczości i innych zjawisk z zakresu patologii społecznej[423].

Jak wskazuje M. Kuć, kryminologia jest nauką pomocniczą prawa karnego, gdyż badania kryminologiczne oraz ich wyniki są wykorzystywane dla potrzeb prawa karnego. Wynika to wg autorki ze wspólnych obszarów badawczych obu dyscyplin, czyli problematyki przestępstwa i przestępczości. By aparat wymiaru sprawiedliwości działał efektywnie, kryminologia ma dostarczyć mu empirycznych, naukowych podstaw. Badania kryminologiczne są pomocne w obszarach:

- wykorzystania badań dotyczących przestępcy w kontekście indywidualizacji wymiaru i wykonania kary, a także dostosowania metod i środków oddziaływania penitencjarnego do osiągnięcia celu kary w indywidualnym przypadku,
- wykorzystania badań kryminologicznych dostarczających argumentów dla organizacji procesu legislacyjnego w zakresie ustawodawstwa karnego, w tym kryminalizacji i dekryminalizacji,
- kreowania polityki kryminalnej[424].

Kryminologia jako nauka jest więc doskonałym narzędziem do badania form przestępczości gospodarczej. Przy nietaksatywnym katalogu zadań, jakie pełni ta gałąź

[422] M. Kuć, *Kryminologia*, Warszawa 2015, s. 4
[423] *Ibidem*, s. 5
[424] *Ibidem*, s. 5

wiedzy, można w sposób wielowymiarowy przyjrzeć się przyczynom przestępczości, działaniom sprawców dopuszczających się przestępstw oraz ich ofiarom, także w kontekście zmian legislacyjnych oraz oddziaływania karnego na przestępców. Dzięki kryminologii oraz jej szerokoaspektowemu spojrzeniu na działania kryminogenne, można w sposób skuteczny opracowywać techniki z zakresu profilaktyki zagrożeń.

Przestępczość ekonomiczna znana była już od zarania dziejów, a została podobnie jak wszystkie inne zachowania patologiczne stworzona oraz utrwalona przez ludzi.

Za początek naukowego spojrzenia na tego typu przestępczość uznaje się serię wykładów E.C. Hilla „ Kryminalni kapitaliści" z 1872 roku, które powstały po masowych bankructwach w Stanach Zjednoczonych[425]. W latach 30-tych XX wieku wykształcił się termin „przestępczość gospodarcza" oraz „prawo karne gospodarcze"[426].

Szeroka literatura przedmiotu klasyfikuje przestępczość gospodarczą w ujęciu klasycznym oraz systemowym. Ujęcie klasyczne obejmuje teorię E.H. Sutherlanda, który wypracował definicję przestępcy w białym kołnierzyku. W wydanej w 1949 roku publikacji *White Collar Crime*, Sutherland skupił się na sprawcy przestępstwa. Wg autora, przestępca w białym kołnierzyku odróżniał się od sprawców przestępstw pospolitych, gdyż wykorzystywał swoją pozycję społeczną, uznanie zawodowe, wykształcenie i piastowanie wysokich stanowisk w świecie biznesu czy polityki, do popełniania czynów zabronionych. Autor sformułował trzy tezy, w których mieściły się działania przestępcy w białym kołnierzyku:

- zamiar popełnienia przestępstwa jest związany z procedurami, których sprawca podejmuje się w ramach wykonywania zawodu,
- otoczenie sprawcy nie zauważa skutków jego działania,
- wykorzystując fakt, że wiele osób codziennie wykonuje podobne procedury, sprawca ukrywa się pośród nich[427]

Sutherland stał na stanowisku, że opracowany przez niego model przestępcy nie różni się od modelu wykorzystywanego przez złodziei zawodowych, wskazując, że zarówno pierwsi, jak i drudzy popełniają przestępstwa w recydywie, odznaczają się przy tym wysokim poziomem zorganizowania, jednak różni ich społeczna ocena. Podczas gdy złodzieje

[425] O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie,* Warszawa 1994, s. 28.
[426] S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 51.
[427] P. Chorbot, *Przestępczość białych kołnierzyków w świetle amerykańskich teorii kryminologicznych. Analogie do polskich realiów*, Białostockie Studia Prawnicze 2009, z .6, s. 268.

zawodowi oceniani są przez społeczeństwo negatywnie, przestępcy w białych kołnierzykach nie tracą zaufania ludzkiego, nawet w przypadku wykrycia przestępczej działalności. Autor stoi na stanowisku, że odbiór społeczny nierozerwalnie łączy się z ogólnoprzyjętym społecznym zaufaniem do funkcji, statusu danej osoby, a co za tym idzie jego działania są deprecjonowane, oceniane nie jako przestępstwo, a raczej pomyłka lub zaniedbanie[428].

Koncepcja Sutherlanda była pierwszą teorią z zakresu etiologii, która wyjaśniała przyczyny przestępczości gospodarczej. Pochylenie się nad sprawcą przestępstwa w badaniu zjawiska pozostało przedmiotem zainteresowania kryminologii, jednak późniejsze badania pokazały, że katalog cech sprawcy przestępstwa nie będzie nigdy zamknięty, a różnorodność działalności gospodarczej, zmieniające się warunki społeczne, ekonomiczne czy technologiczne będą wpływać na zachowania potencjalnych sprawców. W ujęciu systemowym wskazywano, że zachowania sprawcy są powiązane z działalnością gospodarczą. Wg takiego ujęcia przestępstwa gospodarczego może dopuścić się każdy. Klaus Tidemann zwrócił się w stronę uwarunkowań temporalnych i dokonał podziału sprawców przestępstw gospodarczych na trzy kategorie:

- przestępca zawodowy (jego głównym źródłem utrzymania jest popełnianie przestępstw gospodarczych, przy czym jego przestępcza działalność wymierzona jest w różne gałęzie gospodarki, bądź wąsko wyspecjalizowana),
- przestępca sytuacyjny (popełniający przestępstwa gospodarcze tylko w sytuacjach tzw. konieczności gospodarczej lub pozyskania funduszy do utrzymania własnego przedsiębiorstwa, usprawiedliwiający swoje postępowanie sytuacją w jakiej się znalazł),
- przestępca okazjonalny (prowadzący działalność gospodarczą zgodnie z obowiązującymi przepisami, gotowy do popełnienia czynu zabronionego w przypadku pojawienia się okazji do osiągnięcia dużego zysku materialnego przy niewielkim poziomie trudności dokonania samego przestępstwa)[429].

W literaturze kryminologicznej zwraca się także uwagę na pozycję społeczną sprawców przestępstw gospodarczych i zależność ich skutecznej resocjalizacji związanej z zajmowanymi stanowiskami. Walther Zirpnis i O. Terstegen wyróżnili trzy grupy sprawców. Sprawcy z warstwy górnej – wyższej warstwy społecznej, to ci, którzy zajmują eksponowane stanowiska, posiadający duże wpływy oraz władzę, których głównym motorem

[428] *Ibidem,* s. 269
[429] W. Filipkowski, *Przestępczość gospodarcza* [w.], E.W. Pływaczewski, S. Redo, E. M. Guzik- Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz –Delegacz, M. Perkowska, *Kryminologia. Stan i Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 499.

działania jest powiększanie władzy oraz jak najpełniejsze korzystanie ze swoich umocowań. Autorzy wskazali, że ta grupa sprawców nie jest podatna na działania o charakterze resocjalizacyjnym, z powodu braku poczucia winy za popełniane czyny. Kolejną grupę stanowią sprawcy wywodzący się z warstwy średniej: ci, którzy zajmują stanowiska kierownicze, posiadający pewien zasięg władzy, a motywacją do przestępczego działania jest chęć powiększania swoich wpływów oraz poprawa stopy życiowej. Ta grupa odczuwa dyskomfort związany z podejmowanymi działaniami, a resocjalizacja jest możliwa. Trzecią grupę stanowią sprawcy z tzw. dolnej warstwy społecznej nie posiadając żadnych wpływów, muszą chronić się przed biedą, by móc korzystać z życia[430]. Resocjalizacja takiej postawy prezentowanej przez sprawców nie jest skuteczna z uwagi na fakt usprawiedliwiania swoich czynów przestępczych ubóstwem. Autorzy skupiając się na czynnikach determinujących zamożność sprawców, dokonali podziału na przestępstwa popełnione z biedy i te popełnione z dobrobytu. Przestępstwa popełniane z biedy charakteryzują się tym, że sprawca dopuszcza karalne sposoby ratowania swojej sytuacji niedostatku, w której znalazł się w sposób zawiniony przez siebie lub zupełnie niezawiniony (nieuczciwa konkurencja czy niewypłacalność dłużników). Przestępstwa popełniane z dobrobytu mają zupełnie inne czynniki motywujące sprawców do ich popełnienia. Nie ma tu przymusu towarzyszącego przestępstwom popełnianym z biedy, jest natomiast chęć pomnożenia swojego majątku, wykorzystując nadarzającą się okazję, własną wiedzę. Sprawcami takich przestępstw są ludzie, dla których gromadzenie i mnożenie dóbr materialnych stanowi jedną z najwyższych wartości w ich wewnętrznej hierarchii. Są to jednostki asocjalne, które nie dostrzegają zasad moralnych obowiązujących w społeczeństwie oraz antysocjalne, które znając te wartości, ponad nie stawiają własny interes[431].

Andrzej Marek zauważa, że istnieją dwa typy jednostek, które dopuszczają się przestępstw. W pierwszym typie znajdą się osoby, które „w toku dotychczasowego życia i kontaktów z innymi ludźmi ukształtowały sobie negatywną postawę wobec prawa", drugi typ A. Marek charakteryzuje jako jednostki, które mając generalnie pozytywną postawę wobec prawa, a w sytuacji konfliktu między swoimi potrzebami, interesami, a wskazanym przez daną normę postępowaniem, potrafią racjonalnie wytłumaczyć sobie sprzeczne z prawem postępowanie[432].

[430] W. Zirpnis, O. Terstegen, *Wirtschaftskriminalität, Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung*, Lü-beck 1963, s. 90, za: O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza* (...), op. cit., s. 34.
[431] *Ibidem*, s. 35.
[432] A. Marek, *Prawo Karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 49 i n.

Zdaniem Oktawii Górniok duże znaczenie przy racjonalizacji i neutralizacji poczucia winy ma środowisko zewnętrzne sprawców, gdyż to ze środowiska można nauczyć się odpowiednich technik radzenia sobie z poczuciem winy. Autorka wymienia siedem podstawowych technik neutralizujących, które wykorzystują sprawcy przestępstw gospodarczych:

- minimalizowanie swojej winy: sprawca wskazuje na nieumyślność swojego czynu, wskazując, że popełnił mały błąd wynikający z braku wiedzy, doświadczenia,
- „niesłuszne prześladowanie": sprawca przyjmuje postawę uczciwego i przestrzegającego prawa przedsiębiorcy, który został niesłusznie oskarżony, stawia siebie w roli ofiary pomówień,
- stosowanie gróźb pod adresem funkcjonariuszy organów państwowych, powoływanie się na wpływy i kontakty,
- wskazywanie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy,
- prowadzenie działań powodujących przeciąganie w czasie prowadzonego postępowania pod pozorem ochrony własnych praw lub rzetelnego wyjaśnienia sprawy, odwlekanie czynności,
- odwracanie uwagi od siebie poprzez zrzucanie odpowiedzialności na inne osoby, warunki ekonomiczne, politykę rządu, korupcję itp.
- zaprzeczenie ofiary- sprawca twierdzi, że nikt nie poniósł straty[433]

Przestępczość w ujęciu kryminologicznym powinna być interpretowana jako zbiór czynów, które wypełniają znamiona konkretnych przestępstw.[434] Na przestrzeni kilkudziesięciu ostatnich lat powstało wiele definicji przestępczości gospodarczej i przestępstw gospodarczych. Próbowano określić ramy tych pojęć, w sposób abstrakcyjny oraz za pomocą konkretnych cech. Doktryna ocenia te próby jako ciągle niedoskonałe. Nie oznacza to, że nie istnieje konieczność podejmowania dalszych prób określenia tego zjawiska i przestępstw. Konieczność taka powodowana jest postępującym rozwojem gospodarczym i technicznym społeczeństw, co w konsekwencji prowadzi do ewolucji charakteru zjawiska i popełnianych przestępstw. Ponadto określenie ram tych pojęć, w pewien sposób ukierunkowuje organy ścigania, przez co możliwe jest właściwe zidentyfikowanie problemów, co z kolei przekłada się na skuteczniejsze zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie tego rodzaju czynów i zjawiska.

[433] : O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza* (...), op. cit., s. 37.
[434] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2007 r. s. 189.

Katalog przestępstw mieszczących się w zjawisku przestępczości gospodarczej został wyodrębniony w dokumencie nr R 81/12 wydanym przez Radę Europy w 1981 r.[435] Akt ten w pewien sposób wyznaczył ramy postrzegania zjawiska przestępczości gospodarczej w Polsce po transformacji ustrojowej. Zapisano w nim, że do przestępstw gospodarczych zaliczyć należy:

- przestępstwa kartelowe,
- oszukańcze praktyki,
- wykorzystywanie sytuacji gospodarczej przez międzynarodowe związki przedsiębiorstw,
- oszustwa przy dostawach, a także nadużycia w udzielaniu krajowych i międzynarodowych dotacjach,
- przestępstwa komputerowe,
- tworzenie firm aktualnie określanych mianem słupów,
- fałszowanie dokumentacji finansowej przedsiębiorstw,
- oszustwa kapitałowe związane z sytuacją ekonomiczną i kapitałem przedsiębiorstw,
- naruszanie norm bezpieczeństwa i zdrowia pracowników,
- szkody w interesach wierzycieli,
- przestępstwa na szkodę konsumentów,
- nieuczciwa reklama i konkurencja,
- przestępstwa podatkowe,
- przestępstwa celne,
- fałszowanie pieniędzy i walut,
- przestępstwa bankowe i giełdowe,
- przestępstwa przeciw środowisku.

Praktyka organów ścigania w Polsce bazując na dorobku doktryny, bardzo szeroko określa zakres przestępstw mieszczących się w ramach przestępczości gospodarczej. Powołane do ścigania przestępczości gospodarczej w Policji wydziały w Komendzie Stołecznej, komendach wojewódzkich, komendach rejonowych, powiatowych i miejskich, a także referaty i zespoły w komisariatach, określają swoją właściwość rzeczową w zakresie: obrotu kapitałowego, obrotu gospodarczego, rynku bankowego i spółdzielczych kas, praw własności intelektualnej, a także obrotu pieniędzmi i papierami wartościowymi, praw własności przemysłowej, przestępstw z użyciem elektronicznych instrumentów płatniczych,

[435] https://rm.coe.int/16806cb4f0, data dostępu: 01.05.2023 r.

przestępstw komputerowych, przestępstw podatkowych, celnych i dewizowych, przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, fałszerstw i oszustw w związku z działalnością gospodarczą, przestępstw przeciwko środowisku, przestępstw w zakresie prawa budowlanego, rynku ubezpieczeń, obrotu paliwami, metalami i innymi produktami pozyskanymi nielegalnie, przestępstw godzących w ochronę dóbr kultury narodowej, prania pieniędzy oraz przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.[436] Zwalczające przestępczość ekonomiczną Wydziały Centralnego Biura Śledczego Policji, odpowiadają rzeczowo za oszustwa podatkowe w podatku VAT i podatku akcyzowym, nielegalną eksploatację wyrobów tytoniowych, przestępstw w ramach rynku finansowego oraz czynów godzących w interes finansowy Unii Europejskiej.[437] Powołany w Prokuraturze Krajowej Pion do Spraw Przestępczości Gospodarczej nadzoruje pracę komórek odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości gospodarczej w prokuraturach regionalnych i okręgowych, a także odpowiada za nadzór oraz prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu oraz o przestępstwa finansowo-gospodarcze i skarbowe. [438]

Reasumując, organy ścigania w Polsce identyfikują przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej w ramach zjawiska przestępczości gospodarczej. Ponadto zwalczaniem przestępczości na szkodę Unii Europejskiej zajmują się wyodrębnione i w teorii wyspecjalizowane do tego piony, co należy ocenić pozytywnie.

Naturalnym jest, że przestępczość gospodarcza utożsamiana jest z obrotem gospodarczym, który z założenia jest przedmiotem ochrony tego rodzaju przestępstw. W okresie przemian ustrojowych w Polsce, kiedy gospodarka centralnie planowana przeobrażała się w gospodarkę wolnorynkową, obrót gospodarczy regulowała Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej.[439] Uchylona została dopiero w 2001 r., a zatem przez ponad 10 lat funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej, działalność gospodarcza w Polsce wykonywana była na podstawie przepisów uchwalonych – mimo swego rodzaju „odwilży" – w całkowicie odmiennych realiach gospodarczych. Dopiero 1 stycznia 2001 r. weszła w życie Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności

[436]https://warminsko-mazurska.policja.gov.pl/ol/o-nas/struktura/wydzial-do-walki-z-prz/czym-sie-zajmujemy/523,Czym-sie-zajmujemy.html,
http://bip.bydgoszcz.kmp.policja.gov.pl/033/wolnytekst/27086,wydzial-do-walki-z-przestepczoscia-gospodarcza-i-korupcja.html data dostępu 01.05.2023 r.
[437]https://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/podstawowe-zadania/9889,Podstawowe-zadania.html,
data dostępu: 01.05.2023 r..
[438] § 21, §28, § 30 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r, *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*, Dz.U.2017 poz.1206.
[439] Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324.

gospodarczej,[440] która uchylona została już po trzech latach Ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.[441] Aktualnie prowadzenie działalności gospodarczej regulowane jest ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.[442] Zawarta w artykule 3 tego aktu definicja działalności gospodarczej wskazuje, że jest nią zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Porównując ją do określeń tego pojęcia zawartych w poprzednio obowiązujących aktach, usunięto z jej zakresu katalog, który uszczegółowiał dziedziny tej działalności: wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż. Wypracowany przez kryminologów w Polsce zakres zagadnień mieszczących się w dziedzinie przestępczości gospodarczej, wynika w jakiejś mierze z przyjmowanych w przywołanych powyżej aktach prawnych definicji działalności gospodarczej.

W publikacji z 1994 r. Oktawia Górniok wzorując się za K. Tiedemannem, do przestępstw gospodarczych zaliczyła czyny na szkodę: podstawowych instytucji gospodarczych, przedsiębiorstw, interesów finansowych, praw konsumentów i środowiska.[443] Jeszcze szerzej zakres przedmiotowy zjawiska przestępczości gospodarczej przedstawił w 1996 r. Karol Sławik. Zaliczył do niej przestępstwa w zakresie: obrotu bankowego i kapitałowego, przekształceń własnościowych, handlu i ruchu granicznego, podatków, kradzieży, zagarnięcia i wyłudzenia mienia społecznego, korupcji, naruszeń praw autorskich, sportu, środowiska i działalność osób prawnych.[444]

Przestępstwa gospodarcze w Polsce i przepisy, do których odwołują się normy karne blankietowe, zostały określone w ponad 100 aktach prawnych. Niewątpliwie utrudnia to, a nawet uniemożliwia zredagowanie uniwersalnej abstrakcyjnej definicji zjawiska przestępczości gospodarczej i przestępstw gospodarczych. Warto jednak podkreślić, że nie powinno się ograniczać tych pojęć wyłącznie do obrotu gospodarczego. Stanowi on pewną formę drogowskazu, który ułatwia identyfikowanie tego rodzaju przestępstw pośród czynów pospolitych jak chociażby oszustw, przywłaszczeń i sprzeniewierzeń, które zakwalifikować należy, w kategorii kryminologicznej, jako przestępczość przeciwko mieniu. Przywołane występki noszą znamiona przestępstw o charakterze gospodarczym, jeśli zostają popełnione w ramach zawartej umowy, której przynajmniej jedną ze stron jest przedsiębiorca.

[440] Dz.U. 1999 poz. 1178.
[441] Dz.U. 2004 poz. 1807.
[442] Dz.U. 2018 poz. 646.
[443] O. Górniok, *Przestępczość (...) op. cit.*, s. 59
[444] K. Sławik, *Współczesny sprawca przestępstwa*, Rozprawy i Studia 1996, t. 74, s. 45.

W literaturze przedmiotu powszechnie uznaje się za przestępstwa gospodarcze w znaczeniu ścisłym, czyny określone w rozdziale XXXVI Kodeks karnego, który do 31 grudnia 2019 r. nosił tytuł: „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu". Nie było to fortunne określenie właściwie od chwili uchwalenia tej ustawy, gdyż część przestępstw np. art. 300 k.k. i art. 301 k.k., chroni interesy majątkowe wierzycieli, a art. 304 k.k. i 306 k.k. chroni interesy majątkowe kontrahentów. Asumptem dla ustawodawcy do dostosowania tytułu rozdziału XXXVI Kodeksu karnego do wszystkich zawartych w nim przepisów, było wprowadzenie art. 306a k.k., chroniącego interesy majątkowe w obrocie cywilnoprawnym. Ustawą z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy - Kodeks karny,[445] która weszła w życie 1 stycznia 2020 roku nazwa tego rozdziału została uzupełniona i brzmi: „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym". W druku nr 2878 projektodawca uzasadnił, że nazwa rozdziału wymagała zmiany, aby wyczerpująco oddać charakter chronionych w tym rozdziale dóbr prawnych, poza całością obrotu gospodarczego uwzględnione zostały też majątkowe interesy wynikające z obrotu cywilnoprawnego.[446] Według doktryny obrót gospodarczy to całokształt stosunków prywatnoprawnych występujących w ramach działalności gospodarczej, podczas której dochodzi do wymiany dóbr i usług. Z tego też powodu desygnat obrotu cywilnoprawnego jest bliski obrotowi gospodarczemu[447] przez co rozszerzenie rodzajowego przedmiotu ochrony w XXXVI rozdziale Kodeksu karnego należy ocenić jako trafny zabieg ustawodawcy.

Przedstawiona przez Roberta Zawłockiego definicja określa tego rodzaju przestępstwa jako „ustawowy typ czynu zabronionego, określony w przepisie karnym, którego wspólnym rodzajowym przedmiotem ochrony jest prawidłowy obrót gospodarczy".[448] Zasadnym wydaje się uzupełnienie tak zaprezentowanej definicji o rozszerzony przedmiot ochrony rozdziału XXXVI Kodeksu karnego. Zmodyfikowane ujęcie przestępstw gospodarczych mogłoby wówczas brzmieć, że stanowią one ustawowy typ czynu zabronionego, określony w przepisie karnym, którego wspólnym rodzajowym przedmiotem ochrony jest prawidłowy obrót gospodarczy i interesy majątkowe w obrocie cywilnoprawnym, gdzie co najmniej jedną ze stron jest przedsiębiorca. Takie określenie tego rodzaju czynów, choć nadal

[445] Dz.U. 2019 poz. 870.
[446]Treść uzasadnienia rządowego projektu dostępna na stronie internetowej: https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2878 data dostępu. 02.04.2023 r.
[447] A. Doliwa, *Ogólna charakterystyka prawa gospodarczego prywatnego rozdział 1* [w:] T. Mróz, M. Stec, *Prawo gospodarcze prywatne*, Warszawa 2012, s. 4
[448] R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004, s. 2.

niewyczerpująco, ale bardziej adekwatnie pozwala na odróżnienie ich od kategorii przestępstw pospolitych.

Warto także zauważyć, że pranie korzyści pochodzących z czynów zabronionych określane też mianem prania pieniędzy, które bez wątpienia stanowi przejaw przestępczości gospodarczej, staje się aktualnie przestępstwem towarzyszącym szeregowi przestępstw pospolitych, takich jak np. handel narkotykami, kradzieże i paserstwa pojazdów. W związku z tym należy przyjąć, że wzajemne się przenikanie przestępczości gospodarczej z przestępczością kryminalną następuje w coraz większym stopniu.[449] W dobie coraz większych możliwości kontroli sprawozdawczości i przysporzeń majątkowych obywateli, oczywistym jest, że sprawcy przestępstw kryminalnych osiągając znaczne korzyści majątkowe dążą do wprowadzenia ich do legalnego obrotu. Poza tym sprawcy przestępstw gospodarczych wspomagają się przestępstwami kryminalnymi, gdy chcą wzmocnić swoją skuteczność, a także wzmóc uległość kooperantów lub przedstawicieli instytucji. Z biegiem czasu coraz trudniejsze będzie wyznaczenie precyzyjnej granicy pomiędzy przenikającymi się obszarami.

Na przestrzeni lat wyodrębniono w kryminologii spośród innych dziedzin przestępczość gospodarczą określając przy tym jej pewne cechy, które wyróżniają ją w ujęciu społeczno-gospodarczym i politycznym. Tymi cechami są:

- brak elementu przemocy w jej przejawach,
- wytwarzanie pozorów legalności,
- powodowanie poważnych strat materialnych oraz niematerialnych,
- anonimowość ofiar (osób fizycznych oraz prawnych, poszczególnych instytucji sytemu gospodarczego),
- sprawcy rekrutujący się spośród pracowników przedsiębiorstw, jak też wyższych warstw społecznych, w tym menedżerów i właścicieli podmiotów gospodarczych[450].

Wśród teorii występowania oszustw gospodarczych, jedną z najbardziej popularnych jest teoria autorstwa Donalda R. Cresseya. Ten specjalista z zakresu kryminologii, socjologii i więziennictwa opracował w latach 50- tych ubiegłego wieku analizę przestępczości gospodarczej, dzięki której można wyjaśnić genezę popełniania przestępstw o charakterze

[449]W. Pływaczewski, *Współczesne trendy przestępczości zorganizowanej w Europie (analiza wybranych zjawisk przestępczych z uwzględnieniem zadań Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania- Europol),* Studia Prawnoustrojowe 2021, nr 52, s. 394.

[450] W. Jasiński, *Przestępczość gospodarcza w okresie kryzysu finansów publicznych. Polskie uwarunkowania społeczno-polityczne. Tendencje. Przeciwdziałanie i zwalczanie* [w:] (red.) A. Misiuk, *Wybrane problemy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* , Warszawa 2014, s. 84.

nadużyć finansowych. Efektem jego badań jest teoria „trójkąta oszustw" stanowiąca kombinację trzech okoliczności: presji, okazji i racjonalizacji, które mogą uczynić człowieka przestępcą. Pierwszym elementem składowym jest presja. Presja lub też motyw, to nic innego jak niemożność spełnienia jakiejś potrzeby. Analizując tę okoliczność można odnieść się do drabiny potrzeb Maslova[451]. Na dole tej drabiny leżą potrzeby fizjologiczne takie jak np. sen, pragnienie, głód, kolejne stopnie to potrzeby bezpieczeństwa (bezpieczeństwo osobiste, ekonomiczne, zdrowotne), potrzeby afiliacji (potrzeba nawiązywania i utrzymywania kontaktów z innymi ludźmi, przyjaźni i miłości), potrzeby szacunku i uznania oraz potrzeby samorealizacji. Zgodnie z analizą potrzeb wg Maslova, im mniej jest spełnionych potrzeb, tym większa jest presja na ich spełnienie. Presja społeczna, która definiuje sukces jednostki poprzez osiągnięcie władzy, pieniędzy może z jednej strony zachęcać ludzi do rozwijania swojej kariery i osiągania zamierzonych celów, z drugiej natomiast może zachęcać do łamania prawa i przekraczania jego granic. Presją w trójkącie oszustw jest więc niespełniona, niezaspokojona potrzeba. Kolejnym elementem jest racjonalizacja. To postawa przyjmowana przez sprawcę przestępstwa, który usprawiedliwia swoje zachowanie przestępcze, tak by racjonalizując je pozbyć się wyrzutów sumienia. Racjonalizacja może objawiać się w przekonaniu sprawcy, że nie on jeden dopuszcza się takiego zachowania. Sprawca uznaje swoje zachowanie jako powszechne, stara się więc zracjonalizować je w ten sposób, że skoro „wszyscy tak robią", on nie widzi nic złego w swoim postępowaniu. Na marginesie tych rozważań, warto w tym kontekście przytoczyć historię z praktyki zawodowej autora. W prowadzonym w przedmiocie wyłudzeń na szkodę interesu finansowego Unii Europejskiej śledztwie, zaplanowane zostały czynności zatrzymania trójki podejrzanych oraz przeszukania nieruchomości odbywających się jednocześnie w kilku lokalizacjach. Po zakończeniu czynności, jedna podejrzanych wyrażała pretensje: „przecież wszyscy tak robią, można było wezwać mnie na zarzuty tradycyjnie, a nie robić przedstawienie". Sformułowanie „wszyscy tak robią" odnosiło się do opinii sprawczyni, wyrażającej się w przekonaniu, że wszyscy wyłudzają środki z Unii Europejskiej i należałoby chyba przejść nad tym do porządku. Racjonalizacji sprzyja też fakt, że społeczeństwo nie ma jednoznacznie negatywnego stosunku do przestępstw gospodarczych, tak jak dzieje się to w odniesieniu do innych kategorii przestępstw. Częstym jest także zrzucanie winy na dynamicznie zmieniające się przepisy (w tym np. podatkowe).

[451] : O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza (...), op. cit*., s. 41

Trzecią okolicznością wg teorii trójkąta oszustw jest okazja. Pod tym pojęciem kryje się np. nieprawidłowe działanie instytucji państwowych powołanych do kontroli, jak też nieprawidłowe działanie organów kontrolnych w danej organizacji, brak odpowiedniego nadzoru, oraz konsekwencji w monitorowaniu nieprawidłowości[452]. Okoliczność okazji to także duża naiwność ludzka, którą skrzętnie wykorzystują oszuści. Ponadto okazją dla przestępczego działania mogą być wszystkie zachowania o charakterze korupcyjnym, nepotyzm, a także szybki rozwój technologiczny połączony z internacjonalizacją i liberalizacją przepływu kapitału.[453] Okazja nie musi więc być realna, sprawca musi widzieć możliwość dokonania oszustwa. W tym kontekście można z kolei przytoczyć zdarzenie z innej sprawy dotyczącej wyłudzenia środków unijnych. Przedmiotem projektu była produkcja „innowacyjnych" wyrobów z betonu w postaci płyt ażurowych z domieszką odpadów laminatowych. Sprawca prowadzący legalną działalność gospodarczą, potrzebował utwardzić dużą powierzchnię swojej posesji pod planowaną działalność transportową, więc postanowił zrealizować to przedsięwzięcie za unijne środki. Nabył więc w ramach projektu środki trwałe, które pozbawione były cech identyfikacyjnych, tak aby niemożliwym było ustalenie ich roku produkcji (część urządzeń mogła mieć nawet ponad 30 lat), przedstawił dowody ich zakupu zawierające ogólnikowe określenia typu „komputer laptop". Nieprawidłowości ujawniła kontrola Instytucji Wdrażającej realizowana po wypłaceniu 90 % przewidywanego dofinansowania, podczas której ujawniono w siedzibie beneficjenta zdekompletowane urządzenia produkcyjne. Z kolei na potwierdzenie wypełniania rezultatów projektu, przedstawione zostały dowody sprzedaży wyrobów betonowych przedsiębiorstwu żony beneficjenta. W toku postępowania analizowane były łącznie trzy opinie biegłych rzeczoznawców, które szacowały wartość zakupionych środków trwałych w przedziale od 14 000 zł do 170 000 zł. Żadnej z nich nie można było zarzucić błędów, bo zostały sporządzone zgodnie z pragmatyką wyceny ruchomości. Przepisy dopuszczały możliwość

[452] Tytułem przykładu można wskazać sprawę Amber Gold. Od 2012 r. doniesienia medialne wskazywały na symptomy oszustwa o charakterze piramidy finansowej oraz niedomaganiach systemu instytucjonalnego wykrywania wczesnych oznak takiej działalności. Za sprawą Amber Gold pokrzywdzonych zostało blisko 19 tyś. osób, a łączna wyłudzona od nich kwota opiewa na blisko 851 mln. zł. W okresie od 29 stycznia 2009 r. do 20 września 2012 r., kiedy to spółka formalnie funkcjonowała nie były przez nią składane sprawozdania finansowe oraz sprawozdania z działalności zarządu. Takie zachowanie wypełniało znamiona przestępstwa typizowanego w art. 79 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U.2023.120), polegającym na nieskładaniu sprawozdań finansowych do właściwego rejestru sądowego. Bagatelizowanie tej okoliczności spowodowało, że ujawnienie nielegalnego charakteru działalności Amber Gold znacznie opóźniło się w czasie, co zwiększyło liczbę pokrzywdzonych i wartość poniesionych przez nich strat. Gdyby instytucje prawidłowo realizowały swoje obowiązki można byłoby udaremnić sprawcom przestępczą działalność, gdy skala tego procederu była jeszcze relatywnie niewielka.

[453] M. Proczek. P. Szczepańska, *Nadużycia i oszustwa finansowe a działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania nadużyć finansowych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2017, nr 319, s. 214- 215.

zakupu używanych środków trwałych, jeśli umożliwiały osiągnięcie celów projektu. Przepisy nie zabraniały także sprzedaży całości produkcji na potwierdzenie rezultatów projektu przedsiębiorstwu małżonki beneficjenta. Okazja została w tym przypadku skrzętnie wykorzystana przez sprawcę, który doprowadził do wyłudzenia znacznej wartości środków z Unii Europejskiej. Największym problemem był czas formalnego zawiadomienia, które złożone zostało dopiero po zainicjowaniu postępowania o zwrot środków w trybie art. 207 Ustawy o finansach publicznych. Urządzenia w chwili inicjowania postępowania przygotowawczego były gruntownie zmodernizowane. Przepisy nie zabraniały dokonywania nakładów na rzecz ulepszenia środków trwałych. Postępowanie ze względu na braki dowodowe zostało umorzone. Sąd utrzymał postanowienie w mocy. Kontrola materiałów sprawy przeprowadzona przez prokuraturę wyższego szczebla nie wykazała żadnych błędów.

W 2004 r. teorię trójkąta oszustw rozwinięto do teorii diamentu oszustwa. Do trzech okoliczności: presji, racjonalizacji oraz okazji, David T. Wolfe oraz Dana R. Hermanson dołożyli czwartą okoliczność: zdolność do popełnienia oszustwa. Wg autorów osoba, która dopuści się oszustwa musi mieć niezbędne cechy i umiejętności, musi także rozpoznać okazję do popełnienia przestępstwa i przekształcić tę okazję w rzeczywistość[454]. Osoba posiadając zdolność do popełnienia oszustwa ma wrodzone cechy predestynujące ją do postrzegania moralności w sposób odmienny od przyjętej w społeczeństwie normy, lub też nabywa takie umiejętności w toku socjalizacji w określonym środowisku. Dzięki temu będzie potrafiła szybciej rozpoznać okazję oraz zracjonalizować swoje działania.

Alternatywną do teorii diamentu teorię przedstawił Crowe Horwarth, który dodał do klasycznej teorii trójkąta oszustw dwie okoliczności determinujące zachowanie sprawcy: kompetencje i arogancję. Kompetencja to wiedza, odpowiednie przygotowanie oraz umiejętności niezbędne do przełamania nadużyć kontrolnych, natomiast arogancja objawia się w nierespektowaniu ogólnoprzyjętych zasad i reguł postępowania oraz w przekonaniu o bardzo dużej własnej wartości[455].

Model M.I.C.E. (od angielskich słów: M: *money*- pieniądze, I: *ideology*- przekonanie, system wartości, C: *coercion*- przymus, E: *ego*- podświadomość) zaprezentowany został w 2011 roku przez M.J. Kranachera, wykracza poza presję finansową sprawcy, prezentując poszerzone spektrum motywacji sprawcy – jego osobowość, chciwość oraz ego. To pierwszy

[454] D.T. Wolfe , D. R . Hermanson, *The fraud diamond: Considering the four elements of fraud*, The CPA Journal, 2004, nr 74 (12) s. 38-42.
[455] L. Grzesiak, *Przesłanki popełniania nadużyć w przedsiębiorstwach*, Marketing i Rynek 4/2017, s. 88.

model, który w centrum stawia osobę sprawcy, często rozumianego jako tzw. drapieżcy. Sprawca będący drapieżcą, popełniając kolejne czyny staje się coraz bardziej znieczulony na ich moralne i prawne konsekwencje, a co za tym idzie, coraz łatwiej jest mu popełniać nowe przestępstwa[456].

Model A-B-C kategoryzuje przestępstwa oszustwa jako A (ang. *apple*- jabłko) : zepsute jabłko, B (ang. *bushel*- masa czegoś), C (ang. *crop*- plon). W tym modelu złe/ zepsute jabłko odnosi się do pojedynczej jednostki, która popełnia przestępstwo, buszel-używany często jako kosz na jabłka opisuje zmowę wielu osób (np. pracowników danej instytucji), dzięki której możliwe jest popełnienie przestępstwa[457], natomiast zły plon oznacza brak silnego przekazu od kadry zarządzającej, podkreślającego prymat legalności oraz etyki podejmowanych działań zarówno na poziomie organizacyjnym jak i społecznym, który skutkuje podejmowaniem działań o charakterze przestępczym przez innych członków organizacji[458].

Literatura przedmiotu wskazuje na wielość modeli, które na przestrzeni lat wypracowano na podstawie prowadzonych badań. Warto jednak podkreślić, że kategoria przestępstw, którą są szeroko rozumiane nadużycia finansowe, może mieć w każdym przypadku inny charakter, a próba ujęcia w generalne i ogólne ramy modelu postępowania czy motywacji kierujących sprawcą, nie wyczerpie w pełni rzeczywistego obrazu przestępstwa. Ponadto należy zauważyć, iż część opracowanych modeli w naturalny sposób zdezaktualizowało się, bo współczesny świat zmienia się na naszych oczach. Przedstawione wyżej koncepcje modeli wypracowanych w ujęciu kryminologicznym, nie wyczerpują w pełni opisu indywidualnych zachowań i pobudek kierujących sprawcami czynów, mają jednak niewątpliwy walor uniwersalności, gdyż bez względu na długość i szerokość geograficzną, rozmiar organizacji, czy uregulowania prawne obowiązujące na danym terenie, ludźmi jako istotami będą kierować wrodzone lub wyuczone instynkty, dzięki którym, lub przez które, będą wchodzić na drogę przestępstwa. Modele popełniania nadużyć finansowych będą zmieniać się także w przyszłości, a rolą instytucji i organów powołanych do zapobiegania i zwalczania tego typu zachowań jest minimalizowanie okazji do popełniania przestępstw o charakterze finansowym – jako głównej okoliczności warunkującej zaistnienie przestępstwa.

---

[456] N. Desai, *Understanding the Theoretical Underpinnings of Corporate Fraud, The Journal for Decision Makers*, 2020, 45(1), s. 28.
[457] Angielskie przysłowie „*one apple spoils whole bushel*" oznaczające, że wystarczy zła/zepsuta jednostka, by zainfekować całą resztę.
[458] N. Desai, *Understanding* (…) op. cit, s. 28.

Zachowania sprawców wypełniające znamiona kryminologicznej kategorii przestępstw z wykorzystaniem fałszu, są najpopularniejszym sposobem działania wykorzystywanym także do bezprawnego pozyskania środków z Unii Europejskiej.

Przenosząc omawianą kategorię oszustw na grunt karnoprawny, możemy wyodrębnić trzy podstawowe przestępstwa, których znamiona kryminalizują takie zachowania. Są to art. 286 k.k., 287 k.k. i 297 k.k. określane odpowiednio: oszustwem klasycznym, oszustwem komputerowym i oszustwem gospodarczym. Na marginesie można przytoczyć jeszcze przepis z Kodeksu karnego skarbowego określany mianem oszustwa dotacyjnego, który typizowany jest w art. 82, niemniej nie będzie on przedmiotem szerszych rozważań z powodu uwag podniesionych przy jego omawianiu w poprzednim rozdziale.

Podstawową zaletą – z punktu widzenia organów ścigania – oszustwa gospodarczego typizowanego w art. 297 § 1 k.k. w relacji do klasycznego oszustwa, o którym mowa w art. 286 § 1 k.k., jest formalny – bezskutkowy charakter jego popełnienia. Sprawca wypełnia znamiona oszustwa gospodarczego z chwilą przedłożenia do właściwej instytucji w toku procedury ubiegania się o środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę lub nierzetelnego dokumentu albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu, co stanowi czynności sprawcze. Nie jest wymagany żaden skutek, jak ma to miejsce w przypadku klasycznego oszustwa z art. 286 § 1 k.k.,, gdzie skutkiem jest doprowadzenie pokrzywdzonego do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Przedmiotem ochrony tego czynu jest postępowanie prowadzone w celu uzyskania dotacji lub innego podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, a także prawidłowość gospodarowania mieniem państwowym[459]. Podmiotem przestępstwa może być każdy człowiek. Przestępstwo może być popełnione tylko z zamiarem bezpośrednim kierunkowym. W kontekście działania na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej towarzyszący sprawcy zamiar musi zmierzać do uzyskania dotacji lub podobnego świadczenia pieniężnego od instytucji dysponującej środkami publicznymi. Na marginesie rozważań, przypomnieć należy, że według art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych[460] środkami publicznymi są między innymi środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, zatem przepis ten jawi się jako kluczowy ściganiu przestępstw stanowiących przedmiot niniejszej dysertacji. Według poglądów doktryny, wskazany cel działania sprawcy oszustwa

[459] M. Kulik [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2023, art. 297.
[460] Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

gospodarczego jest tożsamy z „celem osiągnięcia korzyści majątkowej”[461], który zawarty jest także w klasycznym oszustwie określonym w 286 § 1 k.k. Według doświadczeń autora, taka postać zamiaru – poza oczywistymi wyłudzeniami związanymi z podszywaniem się pod przedsiębiorstwo lub osobę fizyczną- stanowi największą przeszkodę w skutecznym ściganiu karnym przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. Powodem tego jest możliwość przyjmowania przez sprawców w ramach linii obrony korzystnego wytłumaczenia swoich działań, które do skutecznego skazania powinny być podważone, tak aby nie było niedających się rozstrzygnąć wątpliwości. Najpopularniejszym tłumaczeniem sprawców jest powoływanie się przez nich na brak świadomości, wiedzy, zrozumienia warunków umowy o dofinansowanie dotyczących dochowania zasady konkurencyjności i wynikającego z niej zakazu powiązań osobowo-kapitałowych przy nabywaniu środków trwałych lub usług finansowych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Wiąże się to ze sztucznym zawyżaniem wartości nabywanego mienia przy wykorzystaniu podrobionych lub poświadczających nieprawdę faktur lub rachunków z których dla utrudnienia usuwane są cechy identyfikacyjne oznaczające model, rok produkcji, numer seryjny, a także ogólnym opisem mienia zawartym w dowodach zakupu, tak aby utrudnić bezpośrednią weryfikację w miejscu realizacji projektu, właściwości maszyny, pojazdu lub urządzenia. Nawet pozyskanie w poczet materiału dowodowego przelewów, które transferowały zwrotnie pieniądze stanowiące zapłatę za fikcyjną sprzedaż maszyny do beneficjenta, nie były na tyle przekonujące, by udało się skierować w tej sprawie akt oskarżenia. Mimo mało wiarygodnego tłumaczenia sprawcy, że suma kilkuset tysięcy złotych stanowiła zwrot bliżej nieustalonej pożyczki, postępowanie zostało umorzone. Z praktyki autora wynika, że fingowanie tytułów do transferowania przysporzenia jest powszechną praktyką w tego rodzaju postępowaniach.

Oszukańcze zabiegi sprawców wykorzystywane są do wyłudzenia środków unijnych z wykorzystaniem różnych metod. W zakresie dopłat do gruntów rolnych, sprawcy zawyżają rzeczywistą powierzchnię gruntów do których mają tytuł prawny. Przed wprowadzeniem przepisów, które obligują do złożenia oświadczenia[462] potwierdzającego posiadanie tytułu

[461] R. Zawłocki [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, Warszawa 2021, s. 756, a także: J. Giezek [w:] D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, A. Muszyńska, T. Razowski, J. Giezek, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz,* Warszawa 2021, art. 297.

[462]Np. Zgodnie z art. 36 ust. 5 8. Rozporządzenia 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, UE . L 347/608 z 20.12.2013., jednym z warunków niezbędnych do przyznania płatności obszarowych jest wymóg, aby grunt pozostawał w posiadaniu rolnika w dniu ustalonym przez państwo członkowskie.

prawnego do użytkowanego gruntu będącego przedmiotem własności Skarbu Państwa, powszechne były sytuacje, gdy przestępcy nawet pod osłoną nocy uprawiali grunt, aby wyłudzić dofinansowanie. Proceder w przestrzeni publicznej zyskał nawet miano piractwa gruntowego[463]. Oprócz tego, aby wyłudzić dopłaty sprawcy deklarują uprawę nieużytków lub gruntów wyłączonych na trwałe z systemu płatności, albo gruntów nierolnych, fingują uprawę określonych roślin uprawniających do wyższych płatności, fingują dochowywanie wymogów kultury agrarnej[464] na gruncie objętym dopłatami, a także składają wnioski na dane nieżyjącego rolnika, próbują podszywać się pod innych rolników, próbują uzyskać zwrot kosztów doradztwa dla rolników, wcale z niego nie korzystając. W innych instrumentach oszukańcze zabiegi polegają na wprowadzeniu w błąd co do faktycznego celu projektu np. portalu internetowego z innowacyjnym usługami dla obywateli lub gier edukacyjnych. Po wejściu na stronę widać, że została zrobiona przy wykorzystaniu archaicznych metod z prostym niskobudżetowym interfejsem, a dokumenty potwierdzające stworzenie takich stron lub gier opiewają na setki tysięcy złotych. Zdarza się również niedozwolone podwójne finansowanie projektu lub przekraczają pułap cross-financingu[465]. Przy dochowywaniu zasady konkurencyjności sprawcy składają fingowane oferty, żeby uwiarygodnić wybór podstawionej, wykorzystują firmy „słupy" do zawyżania ofert, pozostają w zmowie z dostawcami albo wykonawcami, bądź też w bliskich relacjach towarzyskich lub rodzinnych. Próbują także do kosztów kwalifikowanych zaliczyć naliczony na fakturach zakupu podatek VAT, który obniży ich podatek należny, powstały z bieżącej działalności niezwiązanej z projektem. Nabywają innowacyjne środki trwałe o unikatowych cechach za kwoty kilkukrotnie przewyższające ich realną wartość. Np. specjalistyczne urządzenie do budowy ciągów instalacji bywa zwyczajną mini-koparką do kopania kanałów do umieszczenia przewodów w gruncie. W projektach miękkich opierających się na szkoleniach podrabiane są podpisy na listach obecności, protokoły odbioru usług, które w rzeczywistości nie są świadczone podczas szkoleń, podrabiane są wniosków o przeprowadzenie szkolenia, podczas gdy szkoleni nie mają często świadomości, że ukończyli jakikolwiek kurs, gdyż żadnej akcesji w tym kierunku nie składali. Przedstawione zachowania nie wyczerpują możliwego katalogu nielegalnych oszukańczych praktyk.

[463] https://www.rp.pl/swiat/art4967921-piraci-orza-grunt-noca, data dostępu: 01.05.2023 r. https://www.farmer.pl/finanse/dotacje-i-doplaty/zasiewaja-pola-na-dziko-by-dostac-doplaty-obszarowe,44246.html, data dostępu: 01.05.2023 r.

[464] https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art10369461-doplaty-bezposrednie-dla-rolnikow-rolnicy-by-dostac-dotacje-wystawiaja-fikcyjne-umowy-na-koszenie-trawy, data dostępu: 01.05.2023 r.

[465] https://rpo.lubelskie.pl/info/blog/cross-financing-srodki-trwale-i-ich-limity-w-projekcie-efs/, data dostępu: 01.05.2023 r.

W zależności od perspektywy budżetowej, działania sprawców są adaptowane do uregulowań formalnoprawnych, tak by odkryć lukę w aparacie kontrolnym lub niezagospodarowaną dotychczas w przestępczym rzemiośle niszę.

Możliwe tendencje przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej wynikają z ciągłego przeobrażania procedur dystrybucji środków na etapie bezpośredniego kontaktu instytucji z beneficjentami. Zmiany wynikają z postępu technologicznego, który recypowany jest przez administrację. W rezultacie kontakty z beneficjantami od chwili złożenia wniosku, a także czynności beneficjentów związane z nabywaniem środków trwałych lub usług, odbywają się na specjalnie przygotowanych do tego celu platformach informatycznych. Tytułem przykładu można wskazać Centralny system teleinformatyczny (CST 2014), który ma za zadanie świadczenie usług wsparcia realizacji programów operacyjnych i projektów współfinansowanych z Funduszy Europejskich w latach 2014-2020. W obowiązującej perspektywie budżetowej tego rodzaju usługi są dostępne za pośrednictwem krajowego systemu informatycznego CST 2021. Wsparcie rolnictwa realizowane przez ARiMR, przy wykorzystaniu poprzez aplikacje do obsługi wniosku np. Elektroniczny Wniosek o Płatność (eWoP), eWniosekPlus i inne. Zamiar zakupu przez beneficjentów środków trwałych lub usług o wartości powyżej 50 000,00 zł odbywa się za pośrednictwem portalu Baza konkurencyjności. Podmioty zobowiązane do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych mają obowiązek przeprowadzenia postępowania za pośrednictwem portalu e-zamówienia lub Jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (ESPD). Funkcjonująca w Polsce e-administracja, umożliwia założenie działalności gospodarczej, ze wszystkimi formalnościami dotyczącymi wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz nadanie numeru REGON, NIP, zarejestrowanie w charakterze podatnika VAT. Możliwe jest także założenie odpowiednika spółki z ograniczoną odpowiedzialności za pośrednictwem formularza S-24 w portalu e-KRS. Założenie rachunków bankowych również możliwe jest bez bezpośredniego kontaktu z pracownikiem banku. Wsparcie elektroniczne wymienionych usług jest niezbędne, aby likwidować lub ograniczać bariery biurokratyczne oraz ułatwiać, usprawniać, przyśpieszać i zmniejszać koszty obsługi obywateli ale sprzyja ono też procesowi anonimizacji. Nigdy nie ma jednak całkowitej pewności, kto faktycznie obsługuje komputer podejmując opisane powyżej działania. Dlatego też przestępcy znając niedoskonałości usług dostępnych w Internecie, korzystają z nich do przestępczych działań. Subsumcja takich zachowań będzie obejmowała kwalifikację prawną z art. 287 k.k., przewidującego odpowiedzialność karną za tak zwane oszustwo komputerowe. Fakt, iż jest to forma oszustwa, potwierdza § 3 tego

artykułu, w którym ustawodawca wprost wskazuje, że jeśli „oszustwo" zostanie popełnione na szkodę osoby najbliższej, to jego ściganie następuje na wniosek osoby pokrzywdzonej. Jest to zatem kolejny rodzaj oszustwa, które może towarzyszyć przestępczości na szkodę interesów finansowych UE. Jego głównym rodzajowym przedmiotem ochrony jest mienie, a ubocznym informacje. Przedmiotem czynności wykonawczej tego występku są informacje. Przepis penalizuje realizację jednej z czynności wykonawczych, polegających na wpływaniu bez upoważnienia na automatyczne gromadzenie, przetwarzanie lub przekazywanie danych informatycznych albo na zmianie, usunięciu zapisu danych informatycznych bądź na wprowadzeniu nowych danych. Takie zachowanie musi być podjęte w warunkach działania bez upoważnienia stanowiącego formę umocowania przez osobę, która ma prawo do takiego działania. Jest to przestępstwo skutkowe, które zaistnieje z chwilą realizacji skutku polegającego na zmianie zapisu danych informatycznych[466]. Sprawca przestępstwa musi działać w kierunku osiągnięcia korzyści majątkowej lub wyrządzenia szkody innej osobie, a zatem jest to najwyższa postać zamiaru – bezpośredniego kierunkowego. Czyn może być popełniony przez podmiot powszechny.

Podsumowując, w polskim ustawodawstwie karnym nie zostały wyodrębnione przepisy kryminalizujące zachowania godzące wyłącznie w interes finansowy Unii Europejskiej. Praktyka w tej mierze bazuje na przestępstwach gospodarczych w znaczeniu ścisłym i przestępstwa o charakterze gospodarczym, których znamiona są wypełniane przez sprawców zamachów na interesy finansowe Unii Europejskiej. Wynika to z wielokrotnie już przywoływanego w pracy art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który obliguje wszystkie państwa członkowskie do zwalczania naruszeń interesów finansowych Unii, przy wykorzystaniu takich samych środków, jak ma to miejsce w przypadku naruszeń godzących w interesy finansowe – narodowe. Z tego też powodu skuteczność zwalczania przestępstw na szkodę Unii Europejskiej jest zależna od uwarunkowań, dotyczących zwalczania czynów godzących w dobra występujące na gruncie krajowym. Tymi czynami są przestępstwa o charakterze gospodarczym, mieszczące się w przedstawionych powyżej kategoriach przestępstw. Implikacją tego jest sytuowanie przestępczości na szkodę Unii, w ramach kategorii właśnie przestępstw gospodarczych, co należy uznać za w pełni uzasadnione. Z tego też powodu etiologia, fenomenologia i metody przeciwdziałania przestępczości naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej są tożsame z wyodrębnioną w kryminologii kategorią przestępczości gospodarczej. Sama przestępczość na szkodę Unii

[466] M. Kulik [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, (red.) M. Mozgawa, LEX/el. 2023, art. 287.

Europejskiej jest w Polsce zjawiskiem relatywnie nowym, bo występuje niewiele ponad dwie dekady licząc z okresem udzielanej pomocy przedakcesyjnej. W związku z tym kryminologia powinna czerpać z doświadczeń zgromadzonych podczas badania przestępczości gospodarczej jako kategorii identyfikowanej od blisko wieku. Sama przestępczość gospodarcza podlega ciągłym ewolucjom poprzez zmieniające się uwarunkowania gospodarcze, postęp techniczny i globalizację. Takiej samej ewolucji i z tych samych powodów podlega przestępczość na szkodę interesów finansowych Unii. Świadczą o tym przywołane powyżej cechy przestępczości gospodarczej, które można wprost recypować na grunt przestępczości na szkodę Unii Europejskiej. W przestępczości na szkodę Unii brak jest bowiem przejawów przemocy, występuje tworzenie fałszywego obrazu legalnych czynności, powodowanie znacznych strat materialnych, rekrutowanie się sprawców spośród właścicieli lub pracowników przedsiębiorstw oraz anonimowość ofiar – cierpią finanse instytucji odpowiedzialnej za dystrybucję środków.

Jak przedstawiono powyżej, cześć przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej można zakwalifikować do kategorii przestępstw przeciwko mieniu. Będą to przywłaszczenia, sprzeniewierzenia oraz oszustwa. W przypadku, gdy jedną ze stron konstelacji sprawca – pokrzywdzony jest przedsiębiorstwo, to czyny te określane są mianem przestępstw o charakterze gospodarczym.

Inną kryminologiczną kategorią przestępstw, która niejako w wielu przypadkach przenika się z przestępczością gospodarczą, a co za tym idzie z przestępczością na szkodę interesów Unii Europejskiej, są przestępstwa korupcyjne oraz przestępstwa na szkodę instytucji publicznych i samorządowych. Zjawisko to zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy.

W związku z powyższym jako definicję przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej można wskazać zachowania godzące w sposób pośredni lub bezpośredni w chronione prawem interesy finansowe Unii Europejskiej skutkujące uszczupleniem budżetu unijnego po stronie wpływów lub wydatków, które wypełniają znamiona przestępstw gospodarczych lub o takim charakterze, przestępstw korupcyjnych, albo przestępstw ekonomicznych popełnianych przez zorganizowane grupy.

Przedstawiona powyżej próba ujęcia tego zjawiska w ramy posiada niedoskonałości, niemniej autor nie napotkał dotychczas w literaturze przedmiotu na żadną jego definicję. Dlatego warto, aby rozpoczęła się dyskusja której efektem będzie bardziej precyzyjne określenie zakresu tego pojęcia.

2. Przestępczość przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej na tle wybranych teorii kryminologicznych

Przestępczość skierowana przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej związana jest z obrotem gospodarczym, godzi zarówno w interesy unijne, jak i interesy kraju oraz jego obywateli. Rozwój technologiczny, powszechna globalizacja oraz elektronizacja sprawiają, że gospodarka oraz obrót finansowy wykraczają poza granice państw, dając przestępcom możliwość prowadzenia działalności transnarodowej. Czasy przepływu kapitału, informacji, technologii, ludzi, czy wiedzy są zjawiskiem pozytywnym, jednak wymagają od państwa zaangażowania się w wypracowanie skutecznych mechanizmów obrony dóbr dystrybuowanych oraz nadążania za zmieniającymi się trendami przestępczości. Globalizacja pociąga za sobą negatywne skutki w postaci przenikania przez granice działań przestępczych o charakterze ekonomicznym, a wyspecjalizowane grupy atakują kraje, które nie mają silnych systemów prawnych oraz instytucji państwowych[467]. Nowe formy komunikacji, przeprowadzania transakcji, przeniesienie wielu aspektów działalności do świata wirtualnego sprawiają, że pojawiające się nowe formy przestępczości zaczynają wypierać te znane, tradycyjne przejawy przestępczości ekonomicznej. Zjawisko jest trudne do zdefiniowania, zmienia się jego dynamika, natomiast pewne cechy charakterystyczne i tendencje w zachowaniu sprawców pozostają co do zasady niezmienne. Ważne jest ukazanie problematyki przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej w ujęciu statystycznym oraz przez pryzmat zachowań sprawców, czynników sprzyjających podejmowaniu działań o charakterze przestępnym, by wskazać możliwe kierunki w zwalczaniu tego typu zachowań.

Przestępstwa finansowe rozumiane są jako te, których celem jest osiągnięcie korzyści majątkowej – nie tylko w formie gotówki. Najpoważniejszymi są oszustwa finansowe, popełniane zgodnie z unormowaniami polskiego ustawodawcy w zamiarze bezpośrednim kierunkowym, przestępstwa podatkowe, przestępstwa o charakterze korupcyjnym oraz pranie pieniędzy.

Zjawisko korupcji występuje od zarania dziejów, a sam termin wywodzi się od łacińskiego słowa *corruptio* oznaczającego zepsucie[468]. To patologiczne zachowanie obecne jest w większym lub mniejszym nasileniu w każdym kraju, a żadne społeczeństwo, bez

[467] E. W. Pływaczewski, *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka- zrównoważony rozwój*, Białystok 2017, s. 458.
[468] K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko- polski*, Warszawa 2001, s. 112.

względu na swój charakter, poziom rozwoju, czy ustrój, nie jest wolne od tego zjawiska. Korupcja niesie za sobą negatywne skutki tak dla jednostek, jak i dla całego państwa, gdyż jej negatywny wpływ rozciąga się na funkcjonowanie społeczne, polityczne oraz instytucjonalne. Mimo, że na poziomie leksykalnym termin „korupcja" jest trafnie rozpoznawany, brak jest jego ogólnej, powszechnej definicji. W Konwencji Narodów Zjednoczonych ONZ przeciwko korupcji, która weszła w życie 14 grudnia 2005 roku[469], zawierającej m.in. przepisy w sprawie środków ochrony zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, w tym związanych z praniem pieniędzy, regulacje związane z kryminalizacją, sankcjami, odpowiedzialnością osób prawnych, środkami zaradczymi, brak jest definicji pojęcia „korupcja". Z preambuły Konwencji wynika, że państwa- strony postrzegają ją jako międzynarodowe zjawisko, dotykające wszystkich społeczeństw i gospodarek, które stanowi realne zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa społeczeństwa oraz przynosi szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, etycznym i sprawiedliwości, a także zagraża trwałemu rozwojowi i rządom prawa. Ponadto w preambule położono nacisk na związek zjawiska korupcji z innymi formami przestępczości, szczególnie przestępczości zorganizowanej, gospodarczej i związanej z praniem pieniędzy[470]. W prawie polskim definicję korupcji zawiera Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA), która opisuje ją jako czyn, który polega na:

- obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie w wykonywaniu jej funkcji,
- żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
- na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek

[469]Konwencja Narodów Zjednoczonych *Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów* Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r., Dz. U. z 2007r., Nr 84, poz. 563. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę w dniu 15.09. 2006 roku.
[470] *Ibidem.*

nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie,

- na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie[471].

Ponadto w art. 1 pkt. 4 określono, że działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa jest każde zachowanie, które może spowodować znaczną szkodę[472] w mieniu jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, w mieniu jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne, w mieniu przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Definicja zawarta w ustawie o CBA jest bardzo wąska, i zgodzić się można z poglądem Marcina Brola, który zwraca uwagę, że jest ona zbiorem wytycznych, a nie posiada wartości poznawczych. Ponadto definicja ogranicza się do instytucji i osób publicznych, nie odnosi się do innych sfer gospodarki. M. Brol przyjmuje więc, że „ (…) poprzez eliminację zdarzeń, których za korupcję ustawodawca nie uznał, stworzono raczej narzędzie lub instrukcję działania dla sądów orzekających o winie[473].” Być może związane jest to ze złożonością problemu, jakim jest korupcja. Jak zauważa W. Pływaczewski, kryminologiczne ujęcie korupcji jest zdecydowanie pojemniejsze niż przewiduje to jego prawnokarna definicja, gdyż opisuje zachowania naruszające powszechnie obowiązujące normy społeczne, aczkolwiek pozostające w relacji neutralnej do perspektywy prawa karnego[474]. Dobrym przykładem może być zjawisko konfliktu interesów.

[471] Art. 1 pkt.3a Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2022 poz. 1900.
[472] W rozumieniu art. 115§7 k.k.
[473] M. Brol, *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu ,Wrocław 2015 s. 14.
[474] W. Pływaczewski *Przestępczość na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej*, [w:] B. Sygit, T. Kuczur (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych. Aspekty prawnokarne, kryminalistyczne i kryminologiczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 198.

W literaturze przedmiotu przeważają poglądy, że zdefiniować korupcję jest niezmiernie trudno, gdyż nie można stworzyć jednego, uniwersalnego opisu. M. Johanson stwierdził: „(…)oprócz definicji, nie ma drugiego takiego zagadnienia które byłoby równie trwałe w debacie nad korupcją i żadne tak często nie wyczerpywało korupcji, zanim ta się w ogóle rozpoczęła”[475].

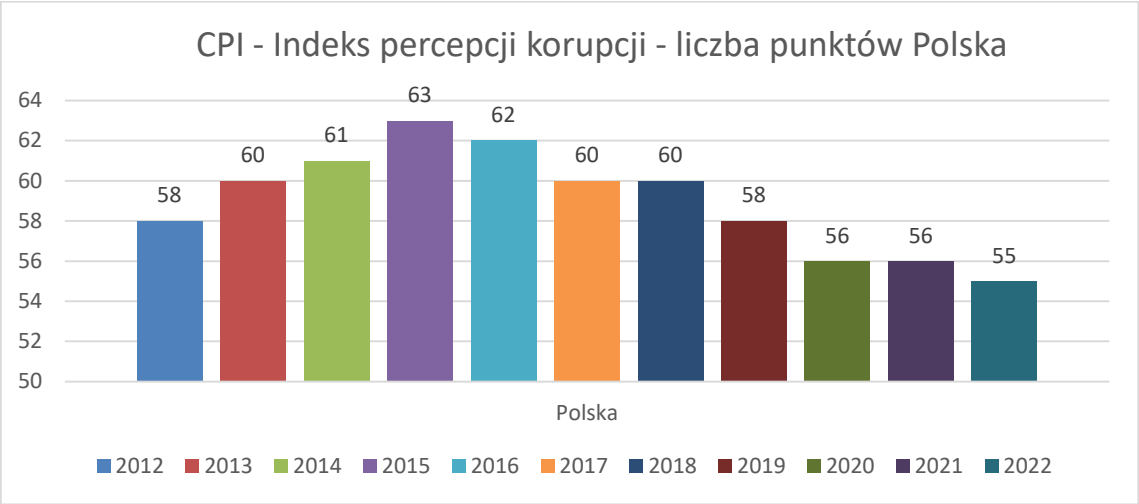
Korupcja jest zjawiskiem bardzo niebezpiecznym, wpływa na destabilizację państwa i całego systemu społecznego, a im słabsza organizacja państwa, tym trudniej podejmować mu skuteczną walkę z korupcją. Efektem może być brak oparcia we władzach państwowych, a społeczeństwo tracąc zaufanie do władzy, nie czuje się zobligowane do respektowania norm i obowiązków obywatelskich. Państwo, które nie radzi sobie ze zjawiskiem korupcji, odczuwa jego skutki nie tylko na poziomie instytucjonalno – społecznym, ale także w sferze gospodarczej i ekonomicznej. Spadają dochody, rosną wydatki, które nie są wykorzystywane w sposób celowy i efektywny, a zrównoważony wzrost gospodarczy zostaje spowolniony.

Fenomen korupcji jest trudny nie tylko do zdefiniowania, ale także do ustalenia jego rozmiaru. W 1993 roku założona została niezależna, międzynarodowa organizacja Transparency International, która zajmuje się badaniem, ujawnianiem i zwalczaniem praktyk korupcyjnych. Co roku publikuje ona Wskaźnik Percepcji Korupcji (ang. *Corruption Perceptions Index*), który obliczany jest na podstawie percepcji zjawiska w danym kraju przez ludzi biznesu, analityków oraz ekspertów. Każdy kraj oceniany jest w skali od 0 (największa korupcja) do 100 (największa przejrzystość).

W raporcie Transparency International za 2022 rok, Polska zajęła 45 miejsce na świecie na 180 przebadanych państw**,** otrzymując 55 na 100 pkt. (0 pkt. oznacza kraj wysoce skorumpowany, a 100 pkt. otrzymuje kraj, w którym skala korupcji jest znikoma). Z danych gromadzonych przez Transparency International wynika, że od 2015 r. postrzeganie Polski w tym badaniu pogarsza się: wskaźnik Indeks Percepcji Korupcji w 2015 r. wyniósł 63 pkt, w 2016 r. – 62, w 2017 r. i 2018 r. – 60, a 2019 r. – 58 [476].

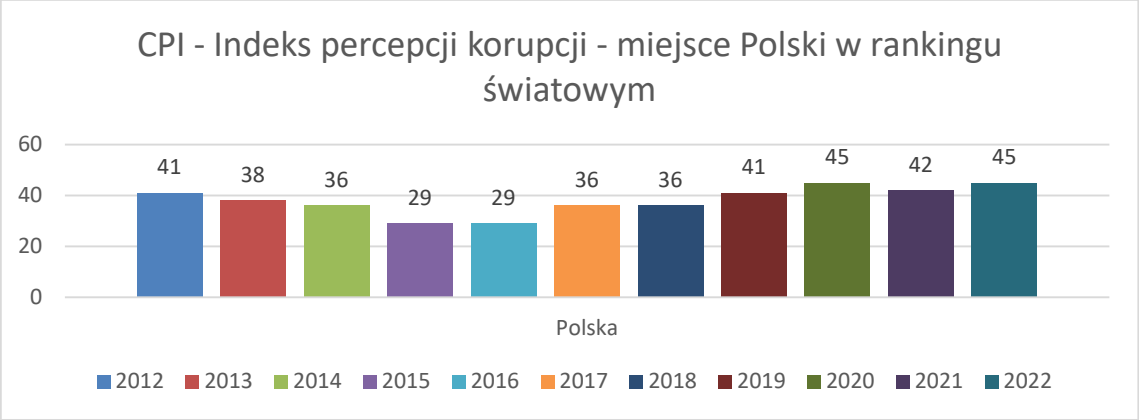
[475]G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008.
[476] https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/pol, data dostępu: 01.05.2023 r.

Wykres nr 1. Polska – punkty *CPI - Corruption Perceptions Index* - Indeks percepcji korupcji publikowany corocznie przez *Transparency International*



Źródło: *Transparency International*. Opracowanie własne.

Wykres nr 2. CPI- indeks percepcji korupcji- miejsce Polski w rankingu światowym



Źródło: *Transparency International*. Opracowanie własne.

Z cyklicznie prowadzonych badań opinii społecznej wynika, że w zdecydowanej większości Polacy potępiają zjawisko przyjmowania łapówek, nie znajdując usprawiedliwienia takiego zachowania (na 93% głosów potępiających takie zachowanie, 81% w sposób zdecydowany). W oczach ankietowanych wręczanie korzyści majątkowych też zasługuje na potępienie, jednak w tym przypadku negatywne podejście do zachowania wręczenia łapówki jest mniejsze niż do jej przyjmowania (90% głosów potępiających wręczenie korzyści, 73% w sposób zdecydowany)[477].

[477] Komunikat z badań, *Stosunek Polaków do wybranych zjawisk i zachowań kontrowersyjnych moralnie*, nr 165/2021, CBOS, grudzień 2021 r.

Korupcja będąc zjawiskiem, które skrajnie negatywnie wpływa na funkcjonowanie całych społeczeństw, powinna być rozpatrywana pod wieloma kątami. Głównymi jednak punktami odniesienia do głębszego zrozumienia jej fenomenu, są jej rodzaje, przyczyny jej występowania oraz motywacje, którymi kierują się podmioty, które uczestniczą w tym procederze.

Fakt braku wykształcenia jednej, spójnej definicji pojęcia korupcja i wielorakość czynów, które można określić jej mianem, skutkuje też brakiem możliwości przedstawienia uniwersalnej typologii jej rodzajów.

Max Weber wyodrębnił rodzaje korupcji skupiając się na indywidualnych intencjach, które posiadały jednostki. Wśród tych subiektywnych motywacji wymienił chęć posiadania władzy oraz wpływów, chęć wzbogacenia i sukcesu gospodarczego lub biznesowego, czy zachowania oportunistyczne. Uczony stał na stanowisku, że korupcja to zachowanie, które stanowi odbicie nieprawidłowego funkcjonowania biurokracji, zgodnej z zasadami i w publicznym interesie społeczeństwa odzwierciedlanym przez system polityczny danego państwa[478].

Podziału korupcji można dokonać także wg rodzaju zachowania uczestniczących w niej stron. Wyróżnić można[479]:

- korupcję umowną (strona skorumpowana bierze dobrowolny i aktywny udział w procederze, będąc wykorzystywaną przez korumpującego jako narzędzie, którego zadaniem jest wywołanie określonego działania lub zaniechania władz, czerpiących jednocześnie korzyści przewyższające koszty uczestniczenia w korupcji),
- korupcję przymusową (osoba skorumpowana bierze udział w procederze pod naciskiem wywieranym na nią przez osoby, z którymi znajduje się w stosunku władzy do nich),
- korupcję niełączną (związana jest z uzyskiwaniem korzyści, kosztem osoby, która nie ma świadomości, że stała się ofiarą korupcji oraz pośrednim uczestnikiem tego procederu).

Warto także przyjrzeć się ocenie społecznej zachowań korupcyjnych. W takim ujęciu korupcja może przyjąć trzy podstawowe formy. W pierwszej jej formie – białej korupcji – ocena społeczna zachowań ma charakter tolerancyjny. Taka forma występuje najczęściej

[478] M. Weber, *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft*, [in:] J. Winkelmann (ed.): Soziologie. Berlin 1964, s.157-188.
[479] A. Stachowicz-Stanus, A. Sworowska, *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań*, Organizacja i Zarządzanie 2012, nr 1, s.123.

w systemach opartych na związkach opierających się na systemie powiązań typu opiekun i podopieczny, czy rodzinnych. Drugą formą jest korupcja szara. Jest ona postrzegana jako proceder hańbiący, jednakże osoby uczestniczące w korupcji unikają bezpośrednich konsekwencji swoich zachowań. Szara korupcja jest charakterystyczna dla krajów o ustroju nowoczesnym i państw, które znajdują się w procesie przekształcania w kierunku demokratycznej kultury politycznej. Czarna korupcja jest zjawiskiem postrzeganym jako silne naruszenie norm społecznych, moralnych i prawnych, a charakterystyczna jest dla współczesnych społeczeństw demokratycznych[480].

Wśród wielu klasyfikacji form korupcji, najprostsza i powszechnie znana jest klasyfikacja indywidualna, biznesu oraz polityczna. Wg tej klasyfikacji, korupcją indywidualną są relacje pomiędzy obywatelami a przedstawicielami władzy – urzędnikami. Korupcja biznesu odnosi się do realizacji pomiędzy przedsiębiorcami, a przedstawicielami władzy natomiast polityczna odnosi się do relacji na wyższych szczeblach władzy administracji i polityki.

Podobnie jak przy próbach definiowania korupcji, tak przy tworzeniu podziałów klasyfikujących zachowania korupcyjne, istnieje duży margines działań, nie ujętych w dotychczasowe formy. Wynika to z faktu, iż zachowania korupcyjne mogą przybierać różną postać, zmienia się otoczenie, a ponadto mają utajony charakter, gdyż żadnej ze stron nie zależy na ujawnieniu faktycznego sposobu działania i jego skutków. Dlatego spojrzenie na zjawisko korupcji w ujęciu kryminologicznym wymaga poświęcenia uwagi także mechanizmowi tego przestępstwa.

Pod pojęciem mechanizmu działania należy rozumieć pewien sposób postępowania, osiągany dzięki zachowaniom polegającym na przykład na akceptacji określonej aktywności, lub jej odmawianiu, blokowaniu albo zaniechaniu. By określone zachowania mogły zaistnieć, muszą zostać spełnione pewne określone czynniki, takie jak:

- osoby biorące udział w przestępstwie,
- okoliczności czynu,
- przedmiot zainteresowania sprawców,
- wymiar finansowy,
- zależności,
- znajomości,
- powiązania,

[480] *Ibidem*, s. 124.

– możliwości[481].

Powyższy katalog nie wyczerpuje wszystkich czynników, jednak zwrócić uwagę należy przede wszystkim na aspekt zachowania osób biorących udział w popełnieniu przestępstwa korupcyjnego. Między nimi zachodzi istotna zależność polegająca na osiągnięciu wspólnego celu (w tym przypadku zysku) poprzez określone działanie. Obie strony działają spójnie i zależy im na dochowaniu dyskrecji.

Schemat popełniania przestępstw korupcyjnych stanowi odbicie słabości systemu zarządzania całym państwem, poprzez uwidocznienie w nim słabych punktów, dzięki którym możliwe jest zaistnienie zjawiska korupcji. Wskazuje się, że do przyczyn korupcji należą czynniki społeczne oraz czynniki instytucjonalne.

Mechanizm czynów o charakterze korupcyjnym rozpatrywany pod kątem czynników społecznych będzie tak ukierunkowany, by istniało poczucie, że przestępstwo korupcyjne przynosi dochody zarówno stronie korumpującej, jak i korumpowanej. Ponadto z punktu widzenia społecznego, będzie akcentowany argument braku reakcji na konflikt interesów z czynnościami służbowymi danego pracownika, zarówno przez społeczeństwo jak i jego zwierzchników. Mechanizm ten bazować będzie na źle rozumianej solidarności zawodowej, wyrażającej się w akceptacji korupcji wśród danej grupy.

Rozpatrując mechanizm korupcji pod kątem instytucjonalnym, będzie on polegał na m.in. dotarciu przez poszczególne osoby lub grupy do urzędnika, w którego gestii znajduje się nadmiar kompetencji oraz dowolność w podejmowaniu decyzji, wykorzystaniu braku jasno określonej osobistej odpowiedzialności urzędnika (co w jego przeświadczeniu może ochronić go od poniesienia konsekwencji karnych i zachęcić tym samym do zachowań korupcyjnych), a także formułowaniu ogólnych wniosków na temat niedostatecznych kompetencji komórek audytowych, złej organizacji pracy oraz braków kadrowych, czy wykorzystywaniu nierówności w dostępie do informacji, pozwalających traktować to jako możliwość korzystania z przywilejów[482].

Niezmiernie ważnym czynnikiem, który może wpływać na mechanizmy działań korupcyjnych jest przejrzystość. Jest ona istotna w działaniu instytucji publicznych. Im bardziej transparentne działania – czyli jasne, klarowne zasady funkcjonowania, przeprowadzania danych procesów, dostępność informacji na temat procedur, wyborów, tym mniejsza jest możliwość zachowań korupcyjnych. Warto przytoczyć formułę wypracowaną

[481] J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji* [w:] J. Kosiński, K, Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia,* cz. III, Warszawa 2012, s. 102.
[482] *Ibidem,* s. 103

przez Roberta Klitgaarda, który pokazuje korupcję, jako zapis: C=M+D-A (*corruption equals monopoly plus discretion minus accountability*[483]), czyli na zjawisko korupcji składa się monopol władzy (*monopoly*) połączony z uznaniowością decyzji (*discertion*) pomniejszony o możliwość rozliczalności (a*ccoutability*). Jest to teoria bardzo obrazowa, mogąca stanowić przesłanki do skutecznego zapobiegania mechanizmom zjawisk korupcyjnych.

Klitgaard wskazuje, że korupcja jest przestępstwem popełnianym z chłodną kalkulacją, nie w afekcie powodowanym silnymi emocjami. Jak wskazuje B. Hołyst, korupcja jest pochodną zakłóceń w sferze wartości, a patologia ta prowadzi do naruszenia porządku aksjologicznego i tym samym do podjęcia działań, które tylko wzmacniają te nieprawidłowości. Stwierdza, że elementem sprzyjającym podejmowaniu działań, które naruszają normy, jest poczucie bezkarności. To poczucie może płynąć z przekonania o wysokiej skuteczności własnych działań, może także być spowodowane nieprawidłowym działaniem systemu kontroli społecznej[484].

W latach 60-tych XX wieku G.S. Becker w artykule „ *Crime and punishment*" wysnuł teorię, która znana jest pod nazwą „prostego modelu racjonalnego przestępstwa" (*simple model of rational crime*): wg niej działania przestępcze są wynikiem racjonalnych decyzji, które opierają się na analizie zysków i kosztów zachowania niezgodnego z prawem. Becker nie wskazał jednoznacznie do jakiego typu przestępstw można zastosować model, jednak z uniwersalnego punktu widzenia, kosztem, który musi wziąć pod uwagę przestępca jest wysokie prawdopodobieństwo wykrycia jego czynu oraz związana z nim surowa kara. Do popełnienia przestępstwa dochodzi w wypadku, gdy oczekiwane zyski są większe, niż koszty poniesione na ich uzyskanie (kosztem uzyskania jest m.in. ewentualne stracone możliwości [485]prawdopodobieństwo ujęcia i skazania, a także przewidywany wymiar kary za popełniony czyn zabroniony). Ponadto jednostki są skłonne do podejmowania ryzyka, tam gdzie idą za nim łatwe korzyści, pomimo, że akceptują obowiązujące normy prawne. Jedynym hamulcem do przestępczego działania może być regulacja prawna, która będzie spełniała swoją rolę, w przypadku gdy przekroczenie jej będzie wywoływać dyskomfort emocjonalny (poczucie winy, lęk czy wstyd), moralny, związany z samooceną, czy wrażliwością na krzywdę innych[486].

[483] R. Klitgaard, *Interational Cooperation Against Corruption, Finance& Development*, 1995, vol. 35 nr 1, s. 4.
[484] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2016, s. 293- 294.
[485] A. Kiersztyn, *Czy bieda czyni złodzieja*? Warszawa 2008, s. 45-46.
[486] A. Woźnicka, Z. Zaleski, Uleganie *pokusie nielegalnego czynu z perspektywy psychologicznej*, Lublin 2004, s. 121.

W odbiorze społecznym zjawisko korupcji jest określane jako moralnie nieakceptowalne. Każdy człowiek ma tendencję do uważania siebie za jednostkę moralną oraz uczciwą. W momencie, gdy podejmie decyzję o popełnieniu przestępstwa (oczekiwane zyski będą przewyższać koszty), znajdzie się w sytuacji, która po jej realizacji doprowadzi go do dysonansu poznawczego. Teorię dysonansu poznawczego wprowadził w 1957 r. Leon Festinger, który określił go jako odczucie nieprzyjemnego napięcia powstałego przez rozbieżność między swoim zachowaniem a własnymi przekonaniami[487]. By zminimalizować napięcie, jednostki starają się samousprawiedliwić swoje działania niezgodne z przekonaniami, co w konsekwencji prowadzi do wyrobienia nowych przekonań, które w momencie popełnienia kolejnego czynu zabronionego, nie będą dolegliwie powodować dysonansu poznawczego. Sprawcy przestępstw o charakterze korupcyjnym starają się usprawiedliwiać swoje działania poprzez odniesienie do porównywania się z innymi ludźmi („wszyscy tak robią"), zmiany moralnego osądu takiego zachowania lub bagatelizowania skutków zachowania („nic się nie stało"). Maciej Marmola i Agnieszka Olszanecka–Marmola obrazują zachowanie korupcyjne przywołując eksperyment przeprowadzony przez amerykańskiego psychologa społecznego Stanleya Milgrama w latach 60-tych XX wieku. Podczas tego eksperymentu badacz poprosił uczestników eksperymentu o wciśnięcie przycisku rażącego innego uczestnika prądem o napięciu 15 Volt, a w każdej kolejnej próbie uczestnicy mieli robić to z siłą za każdym razem o kolejne 15 Volt większą. Podobnie jak przy zachowaniu korupcyjnym, większość ludzi nie zgodziłaby się od razu na przyjęcie dużej propozycji korupcyjnej, jednak po uprzednim działaniu dotyczącym mniejszych propozycji, byłaby skłonna poddać się działaniu korumpującego bez żadnych przeszkód, gdyż granica ich moralności uległaby przesunięciu[488]. Z badań przeprowadzonych na gruncie ogólnoświatowym wynika, że to mężczyźni częściej niż kobiety, przejawiają skłonności do podejmowania ryzykownych zachowań. Dzieje się tak m.in. z powodu wychowywania w kulturowych ramach dotyczących płci, gdzie mężczyźni zachęcani są do podejmowania trudnych wyzwań związanych z ryzykiem, a kobiety uczone są wyważonego i ostrożnego postępowania. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt uwarunkowań biologicznych, które różnią kobiety i mężczyzn, gdzie hormon testosteronu może być postrzegany, jako swoisty napęd do podejmowania działań ryzykownych[489]. Oprócz uwarunkowań biologicznych, kulturowych, czy procesów decyzyjnych i umiejętnych sposobów neutralizacji dysonansu

[487] B. Wojciszke, *Psychologia społeczna*, Warszawa 2019, s. 186.
[488] M. Marmola, A. Olszanecka-Marmola, *Korupcja i przeciwdziałanie korupcji w Polsce: wymiar psychospołeczny i prawnopolityczny*, Katowice 2021, s. 54.
[489] *Ibidem*, s. 49-50.

poznawczego, dużą rolę odgrywa rys osobowościowy sprawcy czynu przestępnego. W 2002 roku Paulhus i Williams wprowadzili do psychologii termin mrocznej triady (ang. *Dark Triad*), będącej określeniem trzech cech osobowości: psychopatii, narcyzmu i makiawelizmu. Psychopatia charakteryzuje się brakiem poczucia winy oraz inklinacją do podejmowania zachowań agresywnych, osobowość narcystyczna to z kolei wysoko rozwinięty egoizm, nieusprawiedliwione okolicznościami poczucie wyższości i uprzywilejowania, a typ makiaweliczny wyraża się w cynizmie, umiejętnością manipulacji innymi w celu osiągnięcia własnych korzyści, oraz podejmowaniem oszukańczych działań. Wszystkie te cechy składające się na ciemną triadę osobowości sprawiają, że posiadająca je osoba będzie miała tendencję do wykorzystywania innych, będzie skupiała się na sobie i swoich potrzebach, a także nie będzie miała silnie wykształconej empatii przy jednoczesnym obniżeniu mechanizmów samokontroli. Osoby takie prezentują specyficzne podejście do systemu wartości, zasad moralnych akceptowalnych społecznie, przy zredukowanym poczuciu winy. Wg badaczy, cechy mrocznej triady predestynują do popełniania oszustw, przestępczości nieletnich, szantażu emocjonalnego oraz stosowaniem technik manipulacji w miejscu pracy[490]. Taki opis osobowości pasuje także do sprawców zachowań korupcyjnych, którzy łamią zasady moralne w celu osiągnięcia własnych korzyści, nie odczuwając wstydu.

Korupcja stanowi istotne zagrożenie dla finansów publicznych oraz interesów finansowych Unii Europejskiej. Jak opisano powyżej ujawnianie przestępstw korupcyjnych jest bardzo trudne z powodu braku interesu jej uczestników w ujawnieniu procederu i przyznania się do winy. Niestety bez ofensywnych metod pracy operacyjnej[491], korupcję udowodnić jest bardzo trudno. W toku procesowym pozostaje właściwie bazowanie tylko na poszlakach. Sprawcy zabezpieczają się poprzez wykonanie procederu wręczenia/przyjęcia korzyści bez żadnych świadków oraz najczęściej z pominięciem systemu bankowego. Dlatego też pozostają zeznania, w których wyrażane są opinie, że w danej sytuacji mogło dojść do wręczenia/przyjęcia korzyści majątkowej. Organy ścigania w procesie dowodowym posiłkują się także analizą kryminalną, która ma wykazać, życie „ponad stan" po przyjęcie korzyści, a także czas i miejsce spotkania sprawców, podczas którego miało dojść do wypełnienia czynności sprawczej oraz sposobu pozyskania środków stanowiących korzyść przez wręczającego np. ich pobrania z rachunku bankowego. Niewątpliwie istnieje znaczna ciemna liczba tego rodzaju przestępstw, o czym świadczą przedstawione w pracy badania

[490] A. Klimczak, *Mroczna triada a kody moralne: mediacyjna rola kodów moralnych w relacji miedzy płcią a psychopatią*, Polskie forum kryminologiczne, Tom XXIV, nr 1/2019, s. 25-41.
[491] Por. P. Chlebowicz, *Operacja specjalna jako metoda zwalczania przestępczości zorganizowanej*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2017, nr 16(9), s. 229-241.

opinii społecznej na temat możliwej skali występowania korupcji. Pierwszym symptomem występowania korupcji jest wszechobecnie występujący konflikt interesów. Z doświadczeń zawodowych autora wynika, że sprawcy bagatelizują powiązania rodzinne, towarzyskie, zawodowe tłumacząc, że wszystko zostało zrealizowane zgodnie z procedurami, a mając tak rozległe znajomości w danej branży, nie mogliby nikogo innego wytypować np. do wykonania usługi lub dostawy. Możliwości zwalczania korupcji zwiększyłyby się, gdyby nie trzeba było udowadniać wręczenia/przyjęcia korzyści majątkowej, a wystarczyłoby poprzestać na stwierdzeniu zaistnienia konfliktu interesów, który spowodował szkodę w interesie publicznym albo prywatnym.

Przestępczość na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej motywowana jest aspektami ekonomicznymi. Sprawcy do realizacji swoich zamiarów podejmują zabiegi ukierunkowane na wprowadzenie instytucji dystrybuującej środki w błąd. W zależności od etapu postępowania, oszukańcze zabiegi mogą wiązać się z wywołaniem mylnego wyobrażenia w zakresie kondycji ekonomicznej własnej lub przedsiębiorstwa, w imieniu którego sprawca ubiega się o środki. Mogą dotyczyć również kwestii dokumentowania wniesienia wkładu własnego, który jest warunkiem niezbędnym każdego projektu. Wprowadzenie w błąd może dotyczyć także okoliczności zakupu środków trwałych lub innych dóbr mających charakter intelektualny – niezbędnych do realizacji celów projektu. Wreszcie oszukańcze zabiegi mogą wiązać się z etapem utrzymania projektu w okresie jego trwałości w zakresie realizacji wskaźników produktu, współczynników rezultatu lub utrzymania celów. Na takie zachowania wpływa wiele aspektów, których nie można zamknąć w jednym taksatywnym katalogu, gdyż przyczyny nawzajem przenikają się i nakładają się na siebie. By dokonać próby wyjaśnienia przyczyn powstawania przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, należy spojrzeć na ten typ przestępczości ekonomicznej poprzez doktryny wypracowane na gruncie kryminologicznym.

Robert K. Merton przedstawił typologię indywidualnego przystosowania, w której zaproponował przedstawienie korelacji między celami kulturowymi – czyli wartościami, a środkami zinstytucjonalizowanymi – czyli wzorami i regułami zachowania. Pierwszym typem zaproponowanym przez Mertona jest konformizm, który wg niego jest najbardziej powszechnym i typowym wzorem zachowania. Jednostka przyjmuje wartości i stosuje się do określonych norm. Drugim typem przystosowania jest innowacyjność. W tym przypadku jednostka akceptuje wartości oraz cele, jednak osiąga je łamiąc zinstytucjonalizowane środki prowadzące do ich osiągnięcia: „Ogromny nacisk na cel sukcesu zachęca do podjęcia tego

sposobu przystosowania poprzez wykorzystanie instytucjonalnie zakazanych, lecz często skutecznych środków zdobycia przynajmniej oznak sukcesu- bogactwa i władzy”[492]. Trzeci typ określony przez Mertona to rytualizm, polegający na obniżeniu aspiracji, odrzuceniu celów przy jednoczesnym stosowaniu norm instytucjonalnych. W tym typie jednostka nie wierzy, że może osiągnąć cele, ale nie sięga po nielegalne środki. Kolejnym jest typ wycofania, gdzie jednostka odrzuca cele a także środki do ich osiągnięcia, a takie zachowanie jest oznaką jej poddania się oraz wycofania. Ostatnim piątym typem indywidualnego przystosowania jest bunt, wyrażający się zanegowaniem celów i środków, a jednocześnie wyprowadzeniu nowych[493].

Z punktu widzenia przestępczości ekonomicznej typem indywidualnego przystosowania jest innowacyjność. Jest ona uwarunkowana wytworzonym w społeczeństwie kultem sukcesu, który mierzony jest często poziomem zamożności. Dominujący pogląd, że bogactwo stanowi wyznacznik pozycji doprowadza do sytuacji, w której jednostki są w stanie zracjonalizować swoje działania, które podejmują by zyskać określone dobra. Takie zachowania podejmowane w sferze gospodarczej można określić jako patologiczne, gdzie osiąganie pożądanych, akceptowanych celów następuje przy użyciu nieakceptowalnych środków.

Badając zjawisko, E. H. Sutherland przedstawił teorię zróżnicowanych powiązań, która dotyczyła zachowań przestępców ekonomicznych. Zawarta została w dziewięciu punktach:

1. zachowanie przestępne jest wyuczone,
2. zachowanie przestępne znajduje się w interakcjach z innymi osobami w procesie komunikowania,
3. zasadnicza część uczenia się zachowania przestępnego odbywa się w grupach o bliskich osobistych powiązaniach,
4. gdy zachowanie przestępne jest wyuczone, to uczenie obejmuje techniki popełniania przestępstw, które są niekiedy bardzo skomplikowane, a niekiedy bardzo proste, a także specyficzne ukierunkowanie motywów, dążeń, racjonalizacji i postaw,
5. specyficzne ukierunkowanie motywów i dążeń jest wyuczone w powiązaniu z określeniem norm prawnych jako wiążących bądź niewiążących,
6. jednostka staje się przestępcą wskutek nadwyżki definicji sprzyjających naruszaniu przepisów prawa i definicjami nie sprzyjającymi naruszeniu przepisów prawa,

[492] R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 205.
[493] P. Buczkowski, *Ład społeczny i typy przystosowań (Uwagi o koncepcji R. K. Mertona)*, Studia Socjologiczne 1990, 1-2, s. 33-34.

7. zróżnicowane powiązania mogą się różnić częstotliwością, trwałością, pierwotnością i intensywnością,
8. w procesie uczenia się zachowań przestępnych poprzez powiązania z kryminalnymi i antykryminalnymi wzorcami występują te wszystkie mechanizmy, które występują przy każdym uczeniu się,
9. zachowanie przestępne jest wyrazem ogólnych potrzeb i wartości, nie można go wyjaśnić, odwołując się do tych potrzeb i wartości, gdyż zachowanie nieprzestępne jest wyrazem tych samych potrzeb i wartości[494].

Takie zaprezentowanie w ujęciu socjologicznym zachowań przestępnych zasługuje na uwagę ze względu na zawarte w niej uniwersalne podejście do rozpatrywania przestępczości ekonomicznej. Jednostki wchodzą na drogę przestępstwa przy nadwyżce definicji naruszania prawa nad definicjami niesprzyjającymi do takiego działania, ponadto pojawianie się nowych typów przestępstw przy użyciu nowych technik ich popełniania, nowoczesnych technologii, noszą znamiona innowacyjności określonej przez Mertona. Następuje efekt spiralny: innowacyjne zachowania znajdują naśladowców, którzy poprzez proces uczenia się dopuszczają się przestępstw[495].

Uwagę na okazji oraz motywacji skupił James W. Coleman. Na przykładzie badań przestępców w białych kołnierzykach, badacz wysnuł wniosek, że główną motywacją do działań, dla przestępcy ekonomicznego jest pomnażanie swoich zysków, bez względu na posiadany status materialny. Okazję natomiast rozpatruje na czterech podstawowych płaszczyznach:

- ewentualne zyski związane z wykorzystaniem okazji (finanse, satysfakcja, status),
- sankcje za popełnione czyny,
- przygotowania racjonalnych ścieżek dojścia do okazyjnego celu,
- porównania okazji z innymi, których osoba jest świadoma[496].

Ciekawą teorię dotyczącą okazji jako czynnika wyzwalającego popełnieni przestępstwa przedstawił kryminolog Marcus Felson, który przedstawił teorię triady sytuacyjnej (basic

[494] E. Sutherland, *Principles of Criminology*, Philadephia 1947, s. 47-58.
[495] Tego rodzaju sytuacja występuje pośród sprawców przestępstw kryminalnych o znacznym ciężarze gatunkowym jak rozboje, wymuszenia rozbójnicze, pozbawienie wolności uprowadzenia dla okupu, którzy na przełomie milenium zostali skazani na długoletnie kary pozbawienia wolności. Pobyt w zakładzie karnym i „edukacja" od współosadzodzonych, wpłynęła na zmianę postępowania. Zainteresowania sprawców z przestępstw z użyciem przemocy ewoluowały, w kierunku przestępczości gospodarczej o mniejszym zagrożeniu karnym i mniejszej szansy ujawnienia, a porównywalnym lub większym zyskom.
https://www.rp.pl/przestepczosc/art9619801-gangsterzy-odsiedzieli-wyroki-i-wrocili-do-lewych-interesow, data dostępu: 01.05.2023 r.
[496] P. Chorbot, *Przestępczość białych kołnierzyków w świetle amerykańskich teorii kryminologicznych. Analogie do polskich realiów*, Białostockie Studia Prawnicze 2009, s. 273.

crime triangle).Wg niego do przestępstwa dochodzi w sytuacji, gdy spełnione zostaną trzy przesłanki. Potencjalny przestępca, zauważy możliwy cel ataku, a całokształt okoliczności będzie przemawiał za tym, że cel nie jest objęty ochroną[497]. W przypadku przestępstw na szkodę interesów Unii Europejskiej taka „okazja" jest widoczna w możliwości otrzymania dotacji, którą można uzyskać, przedstawiając nieprawdziwe, podrobione czy przerobione dokumenty (a jedyną możliwością ochrony przed wyłudzeniem jest drobiazgowe skontrolowanie takich dokumentów). W jednym z prowadzonych przez autora śledztw, sprawcy stworzyli sztuczne warunki do uzyskania dofinansowania grupy producentów roślin. Instytucja odpowiedzialna za wypłatę środków dopiero po 5 latach ustaliła w Krajowym Rejestrze Sądowym, że podmioty wchodzące w skład grupy producentów roślin są ze sobą powiązane osobowo-kapitałowo, a całość produkcji grupy trafia do podmiotu, którego właścicielem był członek tej grupy. Przez pięć lat wyłudzono w ten sposób dofinansowania na łączną kwotę ponad 1 mln złotych: okazja została skrzętnie wykorzystana.

A. Bałandynowicz podkreśla, że wśród ludzi związanych z działalnością gospodarczą dominuje pogląd, że państwo jest ofiarą bezosobową, która nie ponosi żadnych szkód, a w jego ocenie za taki stan rzeczy odpowiadają m.in. również same struktury państwowe, które tworząc nieprzejrzyste zasady oraz przepisy, same tworzą przestrzeń do zracjonalizowania i neutralizowania zachowań nielegalnych[498]. Ponadto warto mieć na uwadze, że odbiór społeczny zjawiska szeroko rozumianej przestępczości ekonomicznej na szkodę interesów finansowych państwa, czy Unii Europejskiej jest trudny do zdefiniowania jako jednoznacznie negatywny. Wskazać należy, że autor spotkał się z twierdzeniami osób dysponujących wiedzą w zakresie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, że z patriotycznego punktu widzenia ściganie tego rodzaju przestępczości następuje ze szkodą dla krajowych interesów majątkowych. Gdyby nie obowiązek wynikający z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i możliwość wystąpienia sankcji za nieefektywne działania na tym polu lub wstrzymanie instrumentów finansowych, ochrona interesów finansowych mogłaby być iluzoryczna. Z jednej strony uwidoczniona jest stała tendencja do niedostatecznego potępiania przez społeczeństwo przestępstw charakterze ekonomicznym oraz dla ich sprawców (w porównaniu do przestępców przestępstw pospolitych, którzy spotykają się ze społecznym odrzuceniem), z drugiej zaś pojawiające się w przestrzeni medialnej informacje na temat malwersacji finansowych, powodujących znaczne straty,

[497] M. Felson, R.V. Clarke, *Oportunity makes the thief. Practical theory for crime prevention*, Police Research Series Paper, 98, 1998, s.4.
[498] A. Bałandynowicz*, System kontroli przestępczości gospodarcz*ej, Prokuratura i Prawo 2004 nr 9, s. 28.

spotykają się ze społeczną dezaprobatą. Przestępczość ekonomiczna powinna być w skuteczny sposób zwalczana, a zapobieganie tego typu przestępstwom, które godzą w interesy finansowe Unii Europejskiej jest działaniem niezbędnym z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa europejskiego. Szczególną rolę w tym procesie stanowi odpowiednio prowadzona polityka karna, której głównym zadaniem jest zapobieganie zjawiskom przestępczości, usuwanie przyczyn oraz okoliczności, które sprzyjają jej rozwojowi, ale także ograniczanie możliwości występowania czynników kryminogennych[499]

Biorąc pod uwagę cel oraz metody profilaktyki kryminalistycznej wyróżnić można:

- profilaktykę kryminologiczną, pod pojęciem której należy rozumieć genezę i etiologię czynu przestępnego. Profilaktyka kryminologiczna posługując się metodami wykształconymi na gruncie nauk pedagogiki społecznej oraz socjologii, ma za zadanie dokonać zmian nieprawidłowych zachowań i tendencji oraz wykreować pozytywne trendy postępowania.
- politykę karną, której zadaniem jest dostosowanie adekwatnej do popełnionego czynu oraz osobowości sprawcy kary, tak by spełniła funkcję ochrony społeczeństwa a także powrotu sprawcy na łono życia społecznego
- profilaktykę kryminalistyczną rozumianą jako zespół metod oraz środków, których zadaniem jest uniemożliwienie popełniania przestępstwa[500].

Działania o charakterze profilaktycznym odgrywają niezmiernie ważną rolę w kreowaniu pozytywnych zachowań. To dzięki odpowiednio zaprojektowanym i długofalowym planom prewencyjnym, przygotowywanym przez powołane do tego instytucje, można skutecznie wpływać na ograniczanie niepożądanych społecznie zachowań. Działania profilaktyczne posiadają bardzo duży potencjał, wydaje się jednak, że nie jest on jednak do końca wykorzystany w zakresie przestępczości gospodarczej, a przede wszystkim w obszarze zwalczania zachowań korupcyjnych. Zabiegi prewencyjne, które oparte są na zasadach szeroko pojmowanego humanitaryzmu, najczęściej spotykają się ze społeczną aprobatą, ponadto w porównaniu do działań następczych (np. izolacja karna sprawcy) nie powodują wysokich kosztów ekonomicznych[501]. Na przykładzie obserwacji przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym, można sformułować wniosek, że objęcie działaniami profilaktycznymi urzędników publicznych (jak to ma miejsce najczęściej) jest co do zasady słuszne, jednakże nie można zapominać o działaniach skierowanych także do innych grup

[499] W. Jaroch, *Polityta karna- strategia punitywna czy liberalna*, Studia Prawnoustrojowe 15, UWM 2012, s. 49.
[500] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 1290.
[501] B. Zinkiewicz, *Przestępczość, resocjalizacja, profilaktyka. Współczesne aspe*kty, Warszawa 2020, s. 12.

odbiorców. By jednak działania prewencyjne przyniosły zamierzone skutki, niezbędne jest systematyczne realizowanie określonych zamierzeń, implementowanie i promowanie akceptowanych społecznie zachowań, poprzez współdziałanie podmiotów zobowiązanych do prowadzenia polityki profilaktycznej. Konkludując – w zakresie szeroko rozumianej przestępczości ekonomicznej, która przechodzi ciągłe przeobrażenia w związku ze zmieniającym się światem, istnieje duże pole do prowadzenia strategii przeciwdziałania niepożądanym zachowaniom, w myśl zasady: „lepiej zapobiegać, niż leczyć".

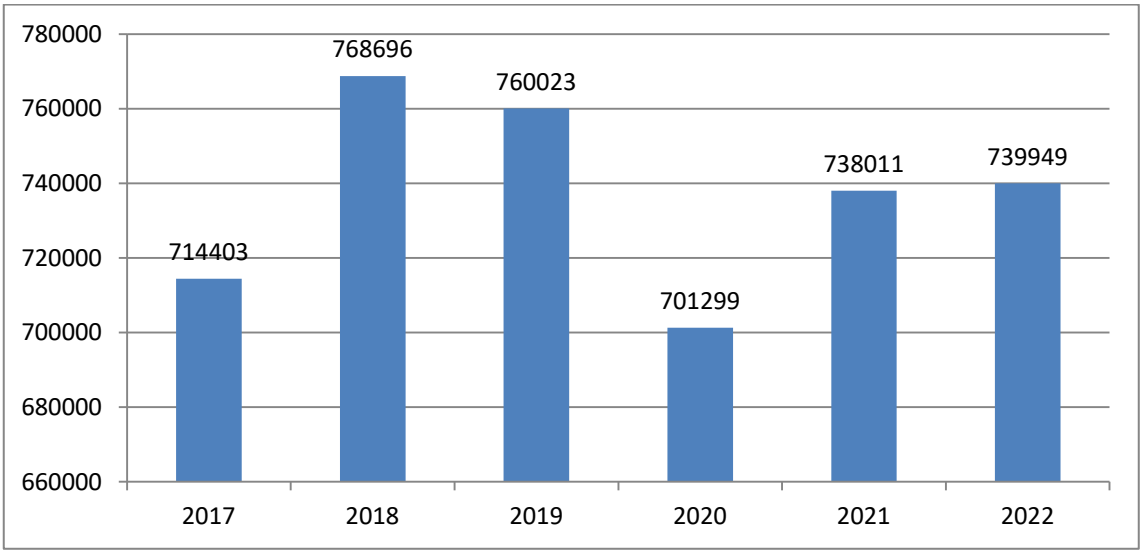
3. Przestępczość skierowana przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej z perspektywy krajowej

W celu czytelnego przedstawienia obrazu przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, należy określić znaczenie poszczególnych określeń wykorzystanych w poniższej analizie:

- Mianem postępowania wszczętego określa się statystycznie wszczęte postępowanie przygotowawcze przez policję oraz prokuraturę, jeśli postępowanie takie trafi do jednostki policji. W tym sformułowaniu mieszczą się wszczęte statystycznie dochodzenia i śledztwa.
- Zgodnie z art. 303 k.p.k. oraz art. 325a § 2 k.p.k. w związku z art. 303 k.p.k. śledztwo lub dochodzenie wszczyna się jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa.
- W Krajowym Systemie Informacyjnym Policji nie są odnotowywane postępowania sprawdzające, prowadzone na zasadzie art. 307 k.p.k., które zakończone zostały postanowieniem o odmowie wszczęcia dochodzenia lub śledztwa.
- Przestępstwo stwierdzone jest występkiem albo zbrodnią, którego zaistnienie znamion zostało potwierdzone w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego.
- Przestępstwo wykryte oznacza przestępstwa stwierdzone, których popełnianie przypisane zostało ustalonemu sprawcy.
- Przestępstwo popełnione wspólnie i w porozumieniu dorosłego z nieletnim wykazywane jest tylko raz.
- Postępowanie zakończone: w ramach tego desygnatu zawarto postępowania, które zakończone zostały pozytywnie np. skierowaniu wniosku z projektem aktem oskarżenia lub wniosku o akt oskarżenia, albo wniosku o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności na podstawie art. 335 § 1 i § 2 k.p.k., bądź też skierowanie wniosku o warunkowe umorzenie postępowania lub umorzenie i zastosowanie środków zabezpieczających. W zakresie zakończeń negatywnych można wyszczególnić umorzenie z powodu braku cech/znamion przestępstwa, umorzenie z powodu niewykrycia sprawcy czynu.

- W przedstawionych poniżej danych, użycie kategorii art. 286 k.k. wskazuje na przestępstwa z art. 286 § 1 k.k., art. 286 § 3 k.k. oraz art. 286 § 1 k.k lub § 3 k.k. w zw. z art. 294 § 1 k.k.
- W kategorii art. 297 k.k. zawarte zostały przestępstwa z art. 297 § 1 k.k. i art. 297 § 2 k.k. Przestępstwo z art. 297 § 2 k.k. jest stosunkowo rzadko popełniane w kategorii przestępstw na szkodę Unii Europejskiej. Np. w 2022 r. na podstawie tego artykułu wszczęto zaledwie dwa postępowania przygotowawcze, a stwierdzonych i wykrytych przestępstw zaistniało tylko cztery, przez co nie wpływają znaczącą na wynik tej kategorii. Przestępstwa z art. 297 § 1 k.k. i art. 297 § 2 k.k. mają zbliżony charakter dlatego uwzględniono je we wspólnej kategorii.

Wykres nr 3. Postępowania przygotowawcze wszczęte statystycznie w Polsce w latach 2017-2022 (ogółem)

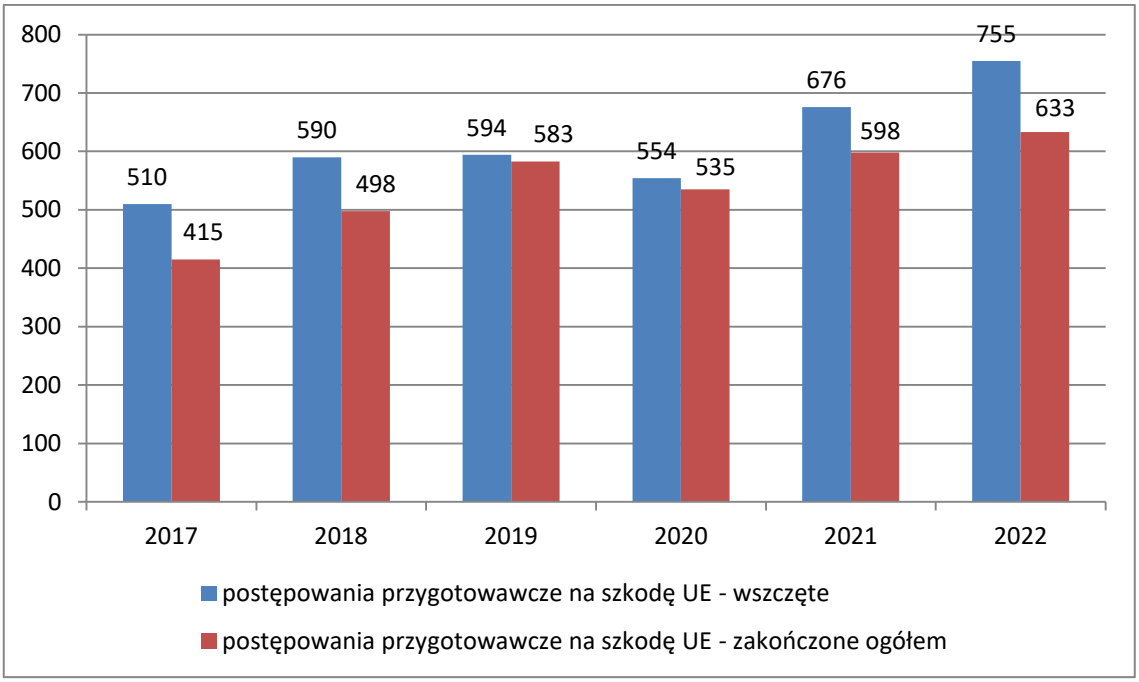


Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2022 r. Policja wszczęła statystycznie łącznie 4 422 381 postępowań przygotowawczych ze wszystkich kategorii przestępstw. Trudno jednoznacznie wyznaczyć trend wszczęć postępowań przygotowawczych w analizowanym okresie. Największa amplituda wynosząca 67 397 wszczętych spraw zaistniała w latach 2018 i 2020. W 2018 r. zostało wszczętych 768 696 postępowań i była to największa wartość podczas analizowanego okresu. Z kolei w 2020 r. odnotowana została najmniejsza liczba wszczętych postępowań przygotowawczych, która wyniosła 701 299. Spadek ten należy wiązać z pandemią Covid-19, kiedy to aktywność społeczeństwa oraz w pewnej mierze także organów ścigania została znacznie ograniczona. Po

pandemicznym 2020 r. liczba wszczęć postępowań przygotowawczych w 2021 r. wzrosła o około 5 %, choć nadal osiągnięta wartość nie dorównała uzyskanej w 2019 r. Powodem tego mogły być nadal występujące na początku 2021 r. liczne ograniczenia wynikające z lutowego wzrostu zachorowalności na Covid-19. W 2022 r. tendencja wzrostowa wszczęć poniekąd utrzymała się choć ich liczba tylko nieznacznie wzrosła porównując rok do roku o ok. 0,26 %.

Wykres nr 4. Wszczęte i zakończone postępowania przygotowawcze na szkodę UE w latach 2017-2022 w Polsce

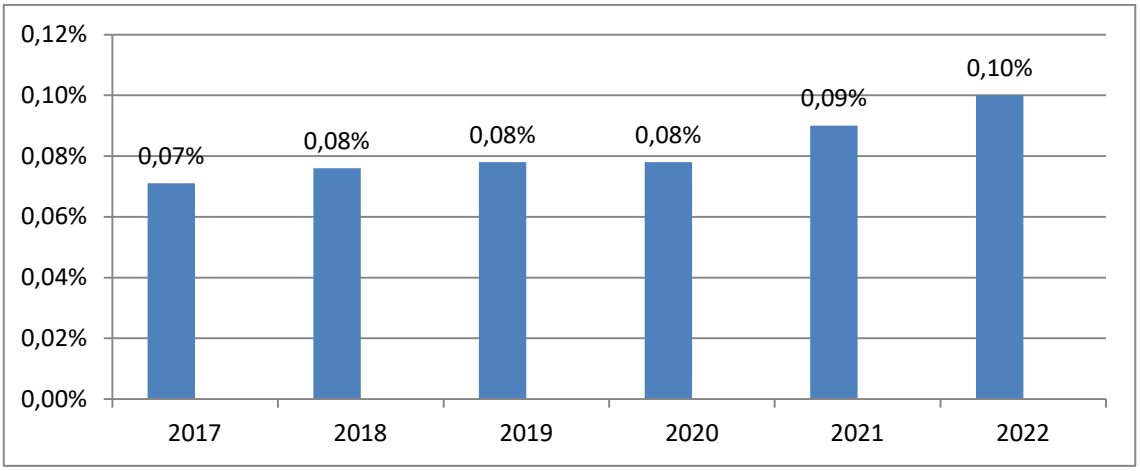


Źródło: dane statystyczne Policji**.** Opracowanie własne.

Z analizy danych dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej w latach 2017-2022 zauważyć można utrzymujący się trend wzrostowy liczby wszcząć postępowań przygotowawczych na szkodę UE. Wyjątkiem był rok 2020, kiedy to o 6,73 % spadła liczba zainicjowanych spraw w stosunku do 2019 roku (przyczyny wiążą się z tendencją spadku wszczętych ogółem przez policję spraw w 2020 roku, co jak wyjaśniono powyżej, wynikało okresu pandemii). Niemniej procentowo spadek pomiędzy 2019 r., a 2020 r. wszczęć spraw na szkodę UE – ogółem jest mniejszy niż spadek wszczęć postępowań przygotowawczych ogółem w tych dwóch latach, który wynosi 7,72 %. Na uwagę zasługuje fakt, że w analizowanym okresie (2017-2022), liczba wszczętych postępowań przygotowawczych wzrosła o 48,39 %, czyli o blisko połowę.

Podobny trend dotyczy liczby postępowań zakończonych statystycznie: liczba statycznie zakończonych ogółem spraw w 2022 r. w stosunku do 2017 r. wzrosła o 52 %. Z reguły tendencja w zakresie zakończenia spraw na szkodę UE w analizowanym okresie była rosnąca z wyjątkiem pandemicznego 2020 roku, kiedy to nastąpił około 8 % spadek w stosunku do 2019 roku. Z kolei w 2021 roku liczba zakończonych na szkodę UE postępowań przygotowawczych nieznacznie przewyższyła dane z 2019 roku.

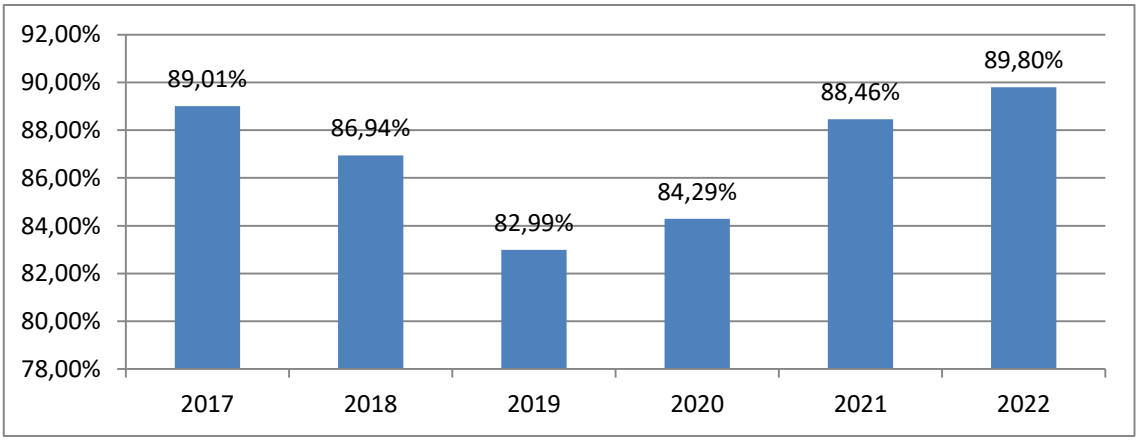
Wykres nr 5. Procentowy udział wszczęć postępowań przygotowawczych na szkodę UE do wszczęć ogółu postępowań przygotowawczych w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

W latach 2017 - 2022 r. tendencja wszczętych rok do roku postępowań przygotowawczych na szkodę UE do wszczęć postępowań przygotowawczych ogółem jest rosnąca. Odnotowany wzrost wynosi od 0,07% w 2017 do 0,1 % w 2022 r., a zatem amplituda wynosi 0,03 %. Według przedstawionych danych, wszczęcia postępowań przygotowawcze na szkodę UE stanowią znikomą wartość wszystkich wszczętych spraw.

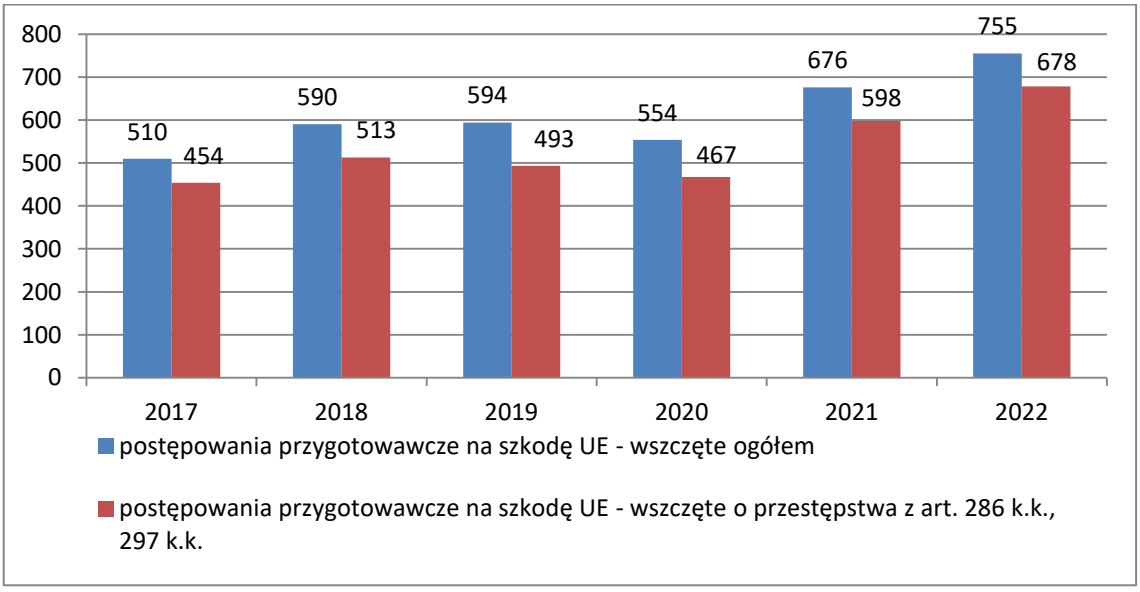
Wykres nr 6. Procentowy udział przestępstw na szkodę UE: wszczętych z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. do wszczętych ogółem w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

W analizowanym okresie postępowania przygotowawcze były inicjowane w znakomitej większości w zakresie przestępstw typizowanych w art. 297 § 1k.k., 297 § 2 k.k., 286 § 1k.k., 286 § 1k.k. w zw. z art. 294 § 1k.k., 286 § 3 k.k., a zatem przestępstwa oszustwa i oszustwa gospodarczego. Z przedstawionych danych wnika, że każdego roku ponad 8 na 10 wszczętych postępowań przygotowawczych na szkodę UE dotyczyło tylko tych dwóch artykułów. W latach 2018 i 2019, nastąpił kilkuprocentowy spadek udziału liczby spraw wszczętych w kierunku oszustwa lub oszustwa gospodarczego, w relacji do wszystkich przestępstw na szkodę Unii Europejskiej. Od 2020 roku trend ten uległ zmianie, by 2022 roku nieznacznie, bo o 0,79 % przekroczyć wartość z 2017 roku.

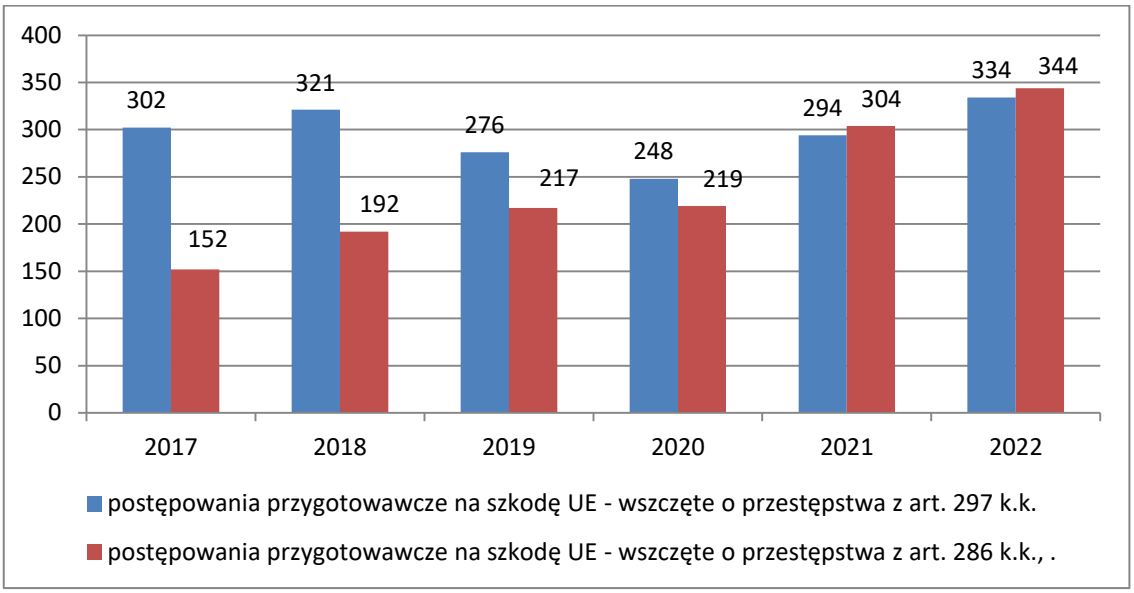
Wykres nr 7. Postępowania przygotowawcze na szkodę UE: wszczęte ogółem, wszczęte z art. 286 k.k. i art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Na wykresie przedstawiono porównanie liczby wszczęć postępowań przygotowawczych na szkodę UE – ogółem, do wszczęć z art. 286 k.k. i 297 k.k. Spośród 755 wszczętych na szkodę UE w 2022 r. śledztw i dochodzeń, 678 z nich dotyczyło art. 286 k.k. i 297 k.k. Stanowi to najwyższy udział wszczęć z tych dwóch artykułów w porównaniu do wszczęć ogółem w kategorii przestępstw na szkodę UE w analizowanym okresie. W 2021 roku odnotowany został 28 % wzrost liczby wszczęć postępowań przygotowawczych na szkodę UE z art. 286 k.k. i 297 k.k. w stosunku do roku 2020. Trend ten utrzymał się w kolejnym 2022 roku, kiedy to został odnotowany wzrost liczby wszczętych śledztw i dochodzeń z art. 286 k.k. i 297 k.k. o kolejne 13 % w ujęciu rok do roku.

Wykres nr 8. Postępowania przygotowawcze na szkodę UE: wszczęte o czyn z art. 297 k.k., wszczęte o czyn z art. 286 k.k. w latach 2017-2022 w Polsce



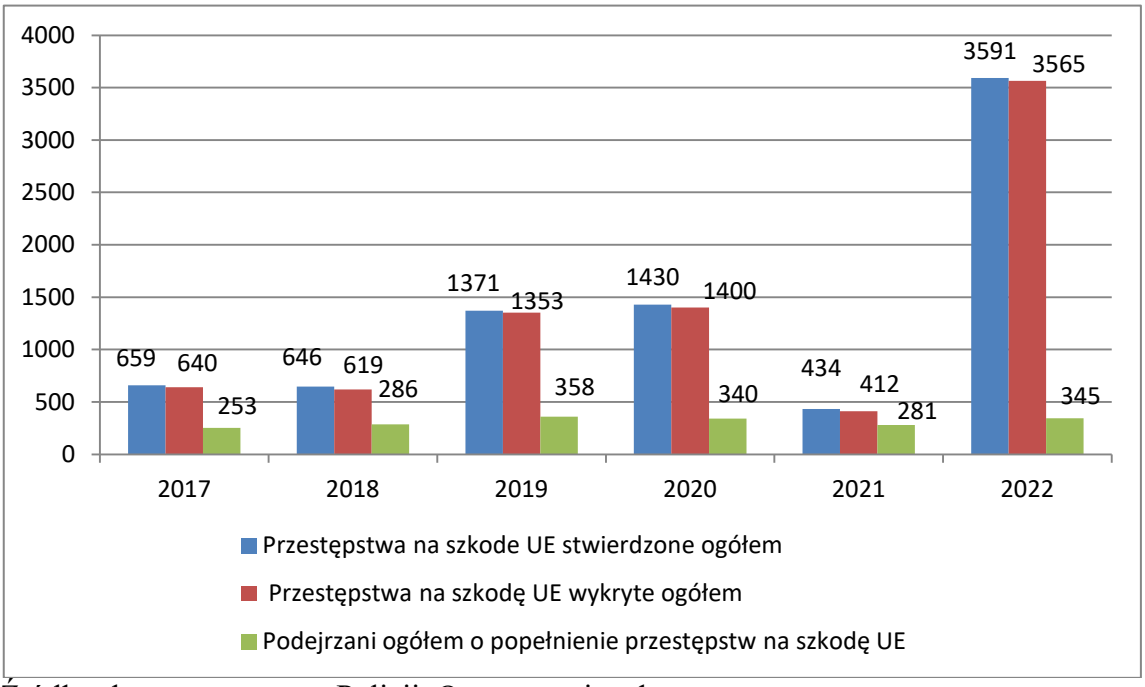
Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

W analizowanym okresie tendencja wszczętych w kierunku art. 297 k.k. postępowań przygotowawczych na szkodę UE wahała się. W roku 2017 i 2018, liczba wszczętych postępowań przygotowawczych na szkodę UE z art. 297 k.k. przewyższa liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych w latach 2019, 2020 i 2021 r. Trend ten odmienił się w 2022 r., kiedy to liczba wszczętych postępowań z tego artykułu była najwyższa w analizowanym okresie. Najmniejsza liczba wszczęć z art. 297 k.k. miała miejsce w 2020 r. Wzrost, który nastąpił pomiędzy 2020 r., a 2022 r. wynosi 34 %. Natomiast różnica pomiędzy liczbą wszczęć na początku analizowanego okresu i na jego końcu wynosi tylko 10 %.

W zakresie wszczęć postępowań przygotowawczych na szkodę UE, prowadzonych w kierunku przestępstw wyszczególnionych w art. 286 k.k. w okresie od 2017 r. do 2022 r. widoczny jest stale utrzymujący się trend rosnący.

W 2022 r. miała miejsce najmniejsza, bo licząca zaledwie 10 spraw różnica wszczętych postępowań na szkodę UE w kierunku art. 286 k.k. i art. 297 k.k. Największa dysproporcja liczby wszczęć postępowań przygotowawczych z tych artykułów, miała miejsce z kolei w 2017 roku, kiedy to liczba wszczęć śledztw i dochodzeń z artykułu 297 k.k., dwukrotnie przewyższała liczbę wszczęć z artykuły 286 k.k.

Wykres nr 9. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone, wykryte, podejrzani w latach 2017-2022 w Polsce

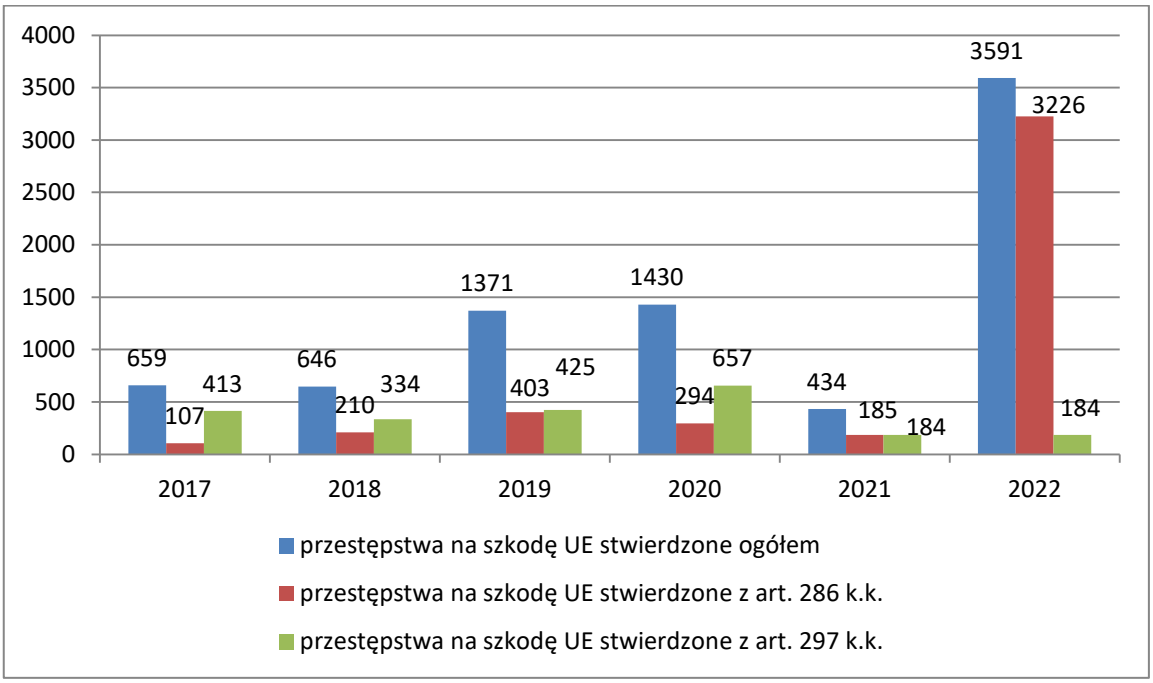


Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Rok 2022 zakończył się największymi wartościami w kategorii przestępstw stwierdzonych na szkodę UE i wykrytych na szkodę UE w całym analizowanym okresie. Zestawiając dane z 2022 roku z danymi z 2017 roku, odnotowany został ponad pięciokrotny wzrost liczby przestępstw stwierdzonych i wykrytych w kategorii na szkodę UE. Najwięcej osób, – bo 358 –otrzymało status podejrzanego w tego rodzaju postępowaniach w 2019 roku. Stanowiło to wzrost w stosunku do najmniejszej liczby podejrzanych w 2017 roku o ponad 41 %. Podsumowując, tendencja w zakresie liczby osób podejrzanych w badanym okresie do 2019 roku była rosnąca. W kolejnych latach liczba podejrzanych nie przekroczyła wartości z 2019 roku.

Warto zauważyć, że w przypadku liczby przestępstw na szkodę UE, stwierdzonych i wykrytych ogółem, mniejsze wartości są odnotowywane nie w okresie pandemii, czyli w 2020 r., na co wskazywały przedstawione powyżej wykresy, ale rok później. Można zatem przyjąć, że skutki ograniczenia aktywności społeczeństwa w okresie pandemii przeszły na kolejny rok, co związane jest z faktem, że do stwierdzenia zaistnienia znamion czynu zabronionego i przypisanie tego zachowania konkretnemu sprawcy potrzebne jest przeprowadzenie postępowania przygotowawczego w określonym czasie.

Wykres nr 10. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone ogółem, stwierdzone z art. 286 k.k., stwierdzone z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



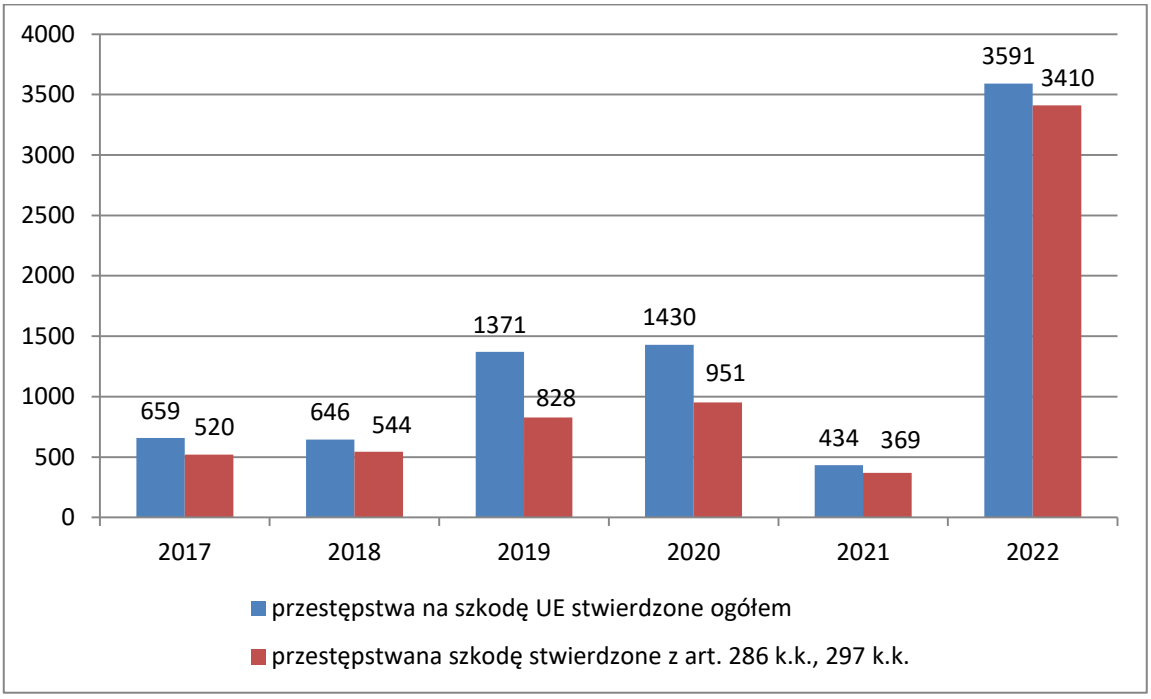
Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Na wykresie wyraźnie wyróżniają się dane z 2022 roku, kiedy to pośród największej w analizowanym okresie liczby przestępstw stwierdzonych, równie wysoki odsetek stanowi typizowane w art. 286 k.k. oszustwo. Ten skokowy wzrost wartości przestępstw na szkodę UE w kategorii „stwierdzone" został wygenerowany przez śląski garnizon policji, gdzie łącznie z art. 286 k.k, w tym roku stwierdzono 2726 przestępstw, co stanowi 84 % oszustw, popełnionych na terenie całego kraju. Jednocześnie w garnizonie tym nie odnotowano równie wysokiego wzrostu liczby wszczęć postępowań przygotowawczych na szkodę Unii Europejskiej – ogółem. W 2020 r. we właściwości KWP Katowice wszczęto z art. 286 k.k. na szkodę UE łącznie 64 postępowania, w 2021 było to 57 postępowań, natomiast w 2022 r. było ich 76. Analogicznie przedstawia się sytuacja w kategorii podejrzanych, których w 2020 r. odnotowano 10, w 2021 r. było takich osób 24, natomiast w 2022 r. odnotowano 31 osób o takim statusie.

Podsumowując, można wysnuć wniosek, że w garnizonie śląskim policji w 2022 r. doszło do statycznego zakończenia wieloczynowych postępowań przygotowawczych, prowadzonych w kierunku art. 286 k.k. Potwierdza to relatywnie niewielka liczba podejrzanych, którzy dopuścili się tak znaczącej liczby oszustw. Należy nadmienić również, że w garnizonie tym, w 2021 roku, stwierdzono jedynie 23 przestępstwa na szkodę UE wypełniające znamiona art. 286 k.k. Można zatem przyjąć, że jedna, dwie lub kilka spraw

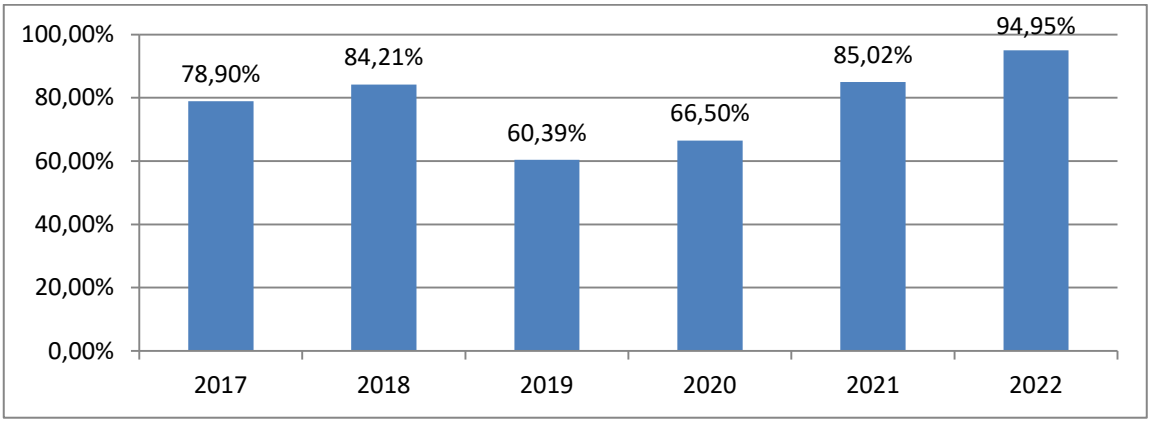
z jednego garnizonu rzutuje na statystyki oszustw na szkodę UE popełnionych w całym kraju. Wynika to z relatywnie niewielkich wartości ogółem przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Faktem natomiast jest, że wzrost w 2022 r. przestępstw stwierdzonych w stosunku do 2017 r. jest blisko pięciokrotny.

Wykres nr 11. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone ogółem, stwierdzone łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Wykres nr 12. Przestępstwa na szkodę UE: Procentowy udział przestępstw na szkodę UE, stwierdzonych z art. 286 k.k. i 297 k.k. do stwierdzonych przestępstw ogółem



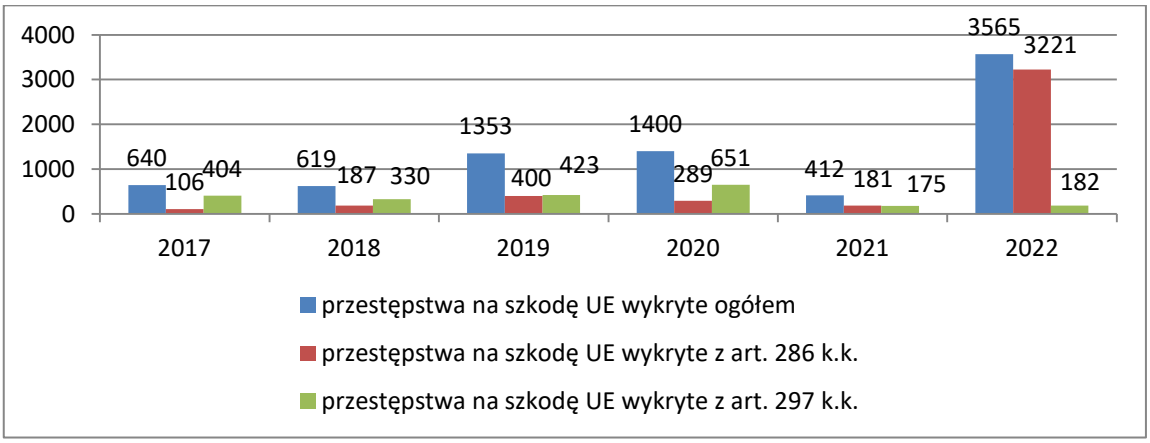
Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Przedstawione wykresy obrazują udział przestępstw stwierdzonych na szkodę UE wyszczególnionych w art. 286 k.k. i 297 k.k. do ogólnej liczby przestępstw stwierdzonych na szkodę UE. Z przedstawionych danych wynika, że w kategorii przestępstw stwierdzonych,

w 2020 r. ponad 2/3, a w latach 2017, 2018 i 2021 ponad 3/4 stanowiły czyny z przywołanych powyżej jednostek redakcyjnych Kodeksu karnego. Rok 2022 był pod tym względem rekordowy, bo ponad 9 z 10 przestępstw stwierdzonych na szkodę UE stanowiły występki z art. 286 k.k. i 297 k.k.

Ponadto w analizowanym okresie można stwierdzić trend wzrostowy udziału przestępstw stwierdzonych na szkodę UE z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. do ogólnej liczby przestępstw na szkodę UE, z wyjątkiem 2019 r. i 2020 r. Po zapoznaniu się ze szczegółowymi danymi za 2019 r. i 2020 r. w zakresie liczby przestępstw na szkodę UE stwierdzonych z podziałem na poszczególne artykuły, paragrafy i garnizony policji, można wskazać, że spadek udziału tego rodzaju czynów w tym okresie wiąże się z ukończeniem postępowań wieloczynowych, prowadzonych w kierunku art. 270 § 1 k.k., art. 271 § 1 k.k i 271 § 3 k.k., w garnizonie śląskim i łódzkim. Uprawdopodabnia taką tezę liczba zainicjowanych postępowań na szkodę UE z art. 270 § 1 k.k i art. 271 § 1 k.k. i art. 271 § 3 k.k w okresie od 2017 r. do 2020 r., która w żadnym roku nie przekroczyła wartości 7 wszczęć. Analogiczna sytuacja wystąpiła z liczbą podejrzanych, których wielkość w przywołanych garnizonach w okresie od 2017 r. do 2020 r. oscylowała w przedziale od 0 do 16. Spośród 1371 przestępstw na szkodę UE stwierdzonych ogółem w 2019 r., aż 284 z nich rozliczonych statystycznie zostało w garnizonie śląskim z art. 270 § 1 k.k. i 81 z art. 271 § 1 k.k oraz 58 z art. 271 § 3 k.k. Stanowi to 30 % odsetek przestępstw stwierdzonych na szkodę UE ogółem. Z kolei w 2020 r. spośród 1430 przestępstw na szkodę UE stwierdzonych ogółem, 225 z nich zostało rozliczonych statystycznie w garnizonie śląskim z art. 270 § 1 k.k., a 101 z. art. 271 § 3 w garnizonie łódzkim. Stanowi to 22 % przestępstw na szkodę UE stwierdzonych ogółem w tym roku.

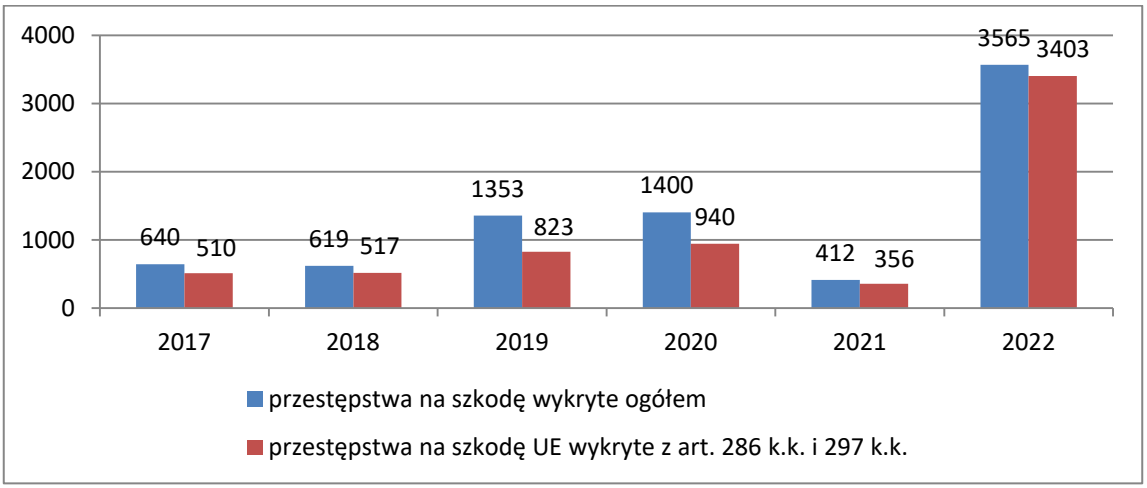
Wykres nr 13. Przestępstwa na szkodę UE: wykryte ogółem, wykryte z art. 286 k.k., wykryte z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

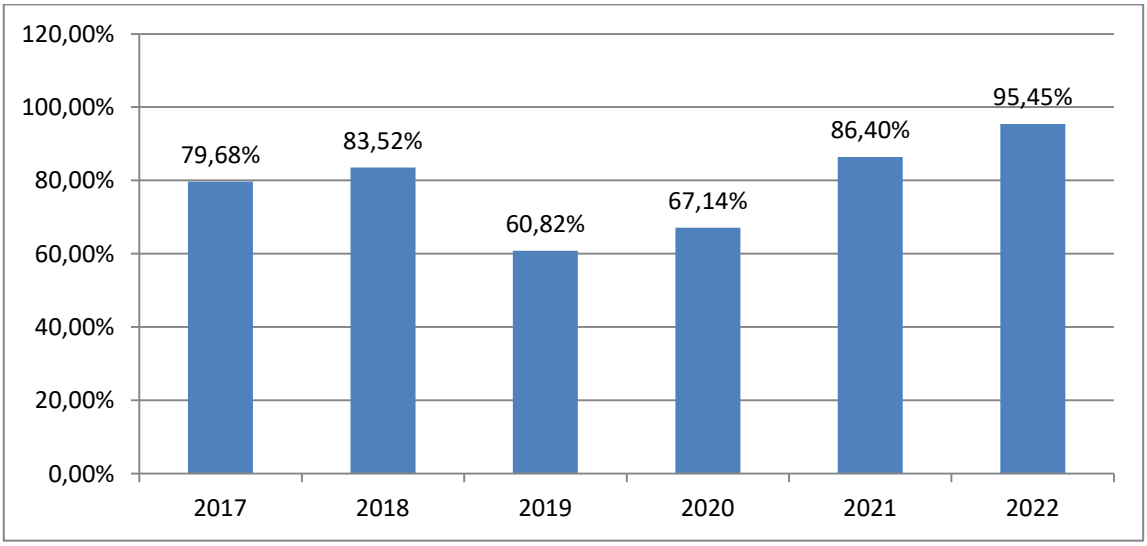
Prawidłowości, które przywołano przy okazji analizy danych statystycznych w zakresie przestępstw na szkodę UE stwierdzonych ogólnie oraz wypełniających znamiona przestępstw z art. 286 k.k. i 297 k.k., pozostają aktualne w przypadku przestępstw na szkodę UE w kategorii wykryte ogólnie i wykryte z art. 286 k.k. i art. 297 k.k.

Wykres nr 14. Przestępstwa na szkodę UE: wykryte ogółem, wykryte z art. 286 k.k., wykryte z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

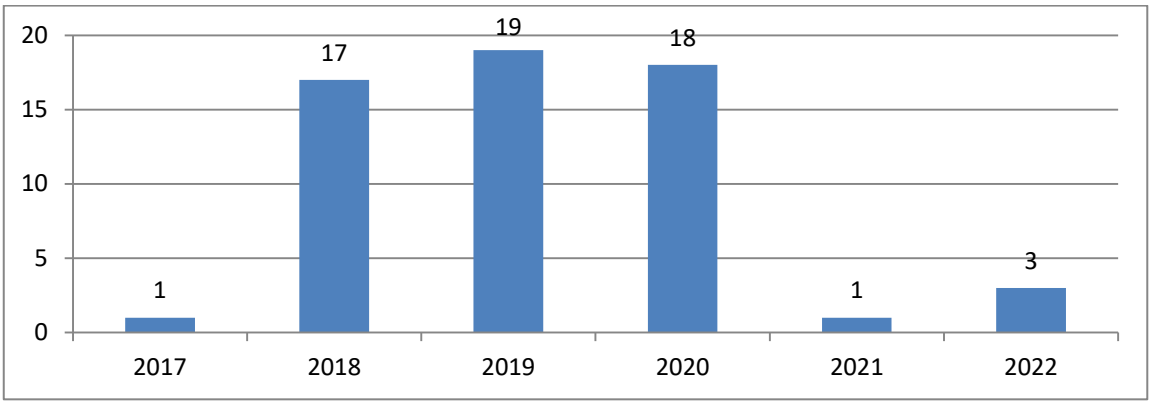
Wykres nr 15. Procentowy udział przestępstw na szkodę UE: wykrytych ogółem do wykrytych łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Tendencje udziału przestępstw na szkodę UE wykrytych z art. 286 k.k. i 297 k.k. do przestępstw wykrytych ogółem, są tożsame jak w przypadku omówionych tendencji w zakresie udziału przestępstw stwierdzonych z tych artykułów do stwierdzonych ogółem.

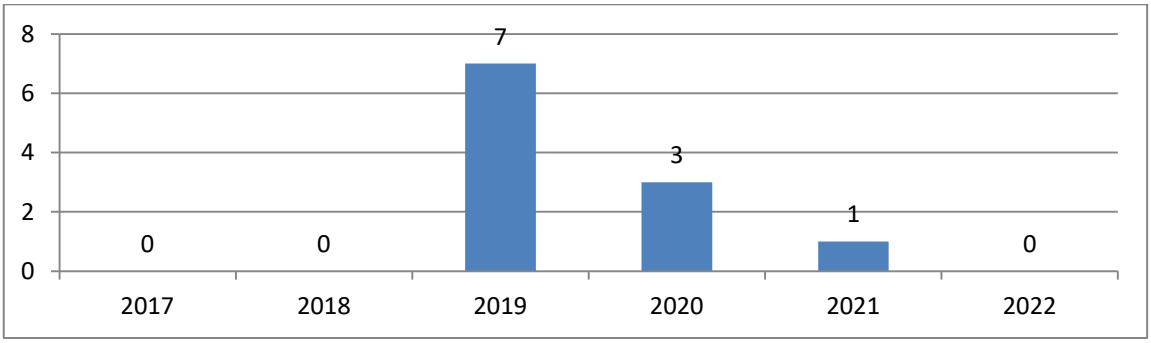
Wykres nr 16. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone z art. 228 k.k. - 230a k.k. w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Przedstawiony powyżej wykres prezentuje niewielką skalę stwierdzonych przestępstw o charakterze korupcyjnym, popełnionych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Przy tak niskich wartościach nie ma potrzeby analizować przedstawionych danych w zakresie tendencji. Nie ma również sensu przedstawiać graficznie danych w zakresie korupcji menadżerskiej typizowanej w art. 296a k.k., ponieważ na szkodę Unii Europejskiej w całym analizowanym okresie było tylko jedno przestępstwo stwierdzone i wykryte w 2022 r. oraz dwa wszczęte postępowania przygotowawcze w 2021 r. i w 2022 r. Błędny natomiast byłby wniosek (w kontekście tych danych), że korupcja w przestępczości na szkodę Unii Europejskiej jest znikomym zjawiskiem.

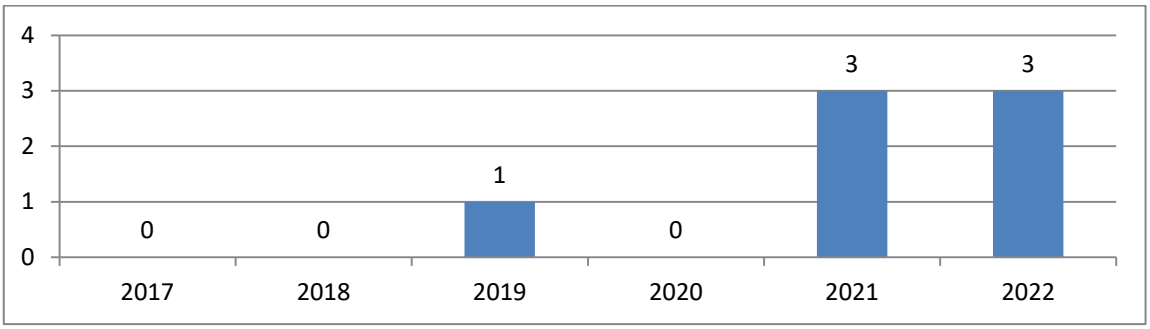
Wykres nr 17. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone z art. 305 k.k. w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Przestępstwo, które wydawać by się mogło powinno stawić filar ścigania nadużyć finansowych, w statystykach czynów na szkodę Unii Europejskiej występuje rzadko lub nie występuje w ogóle. Wydaje się, że oczekujące na wejście w życie zmiany legislacyjne tego przepisu powinny zmienić ten obraz w przyszłości.

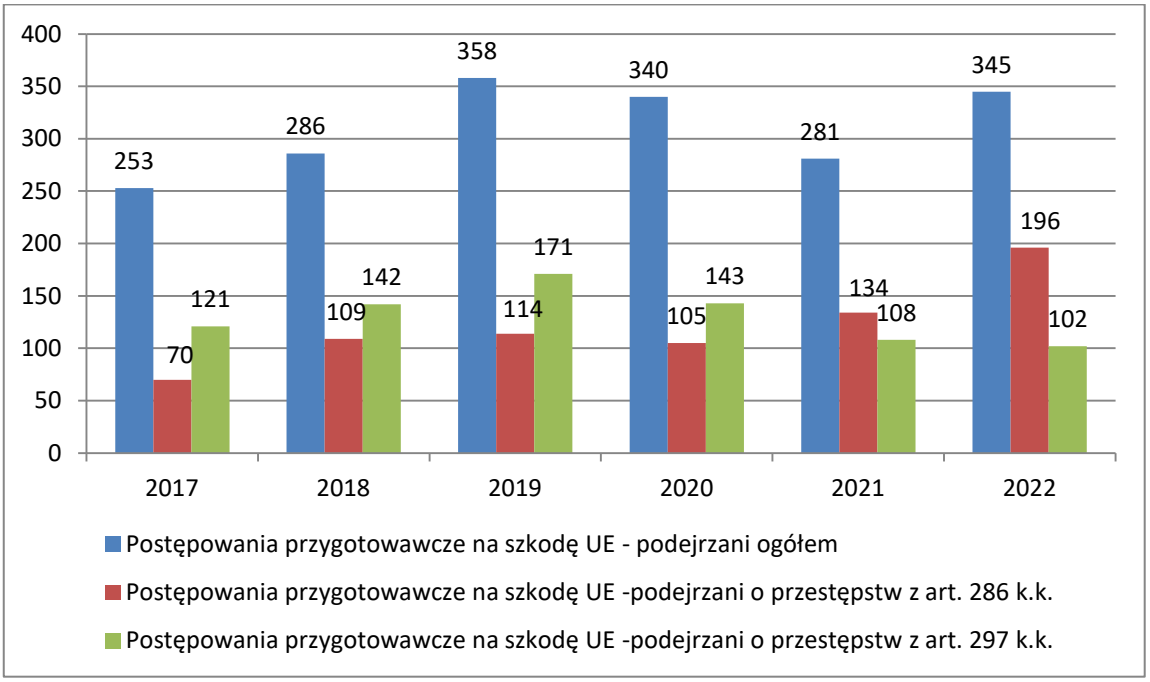
Wykres nr 18. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone z art. 82 k.k.s. w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych, oszustwo dotacyjne, subwencyjne nie jest przestępstwem powszechnie występującym, w przypadku czynów godzących w interes finansowy Unii Europejskiej.

Wykres nr 19. Postępowania na szkodę UE: podejrzani ogółem, podejrzani z art. 286 k.k., podejrzani z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



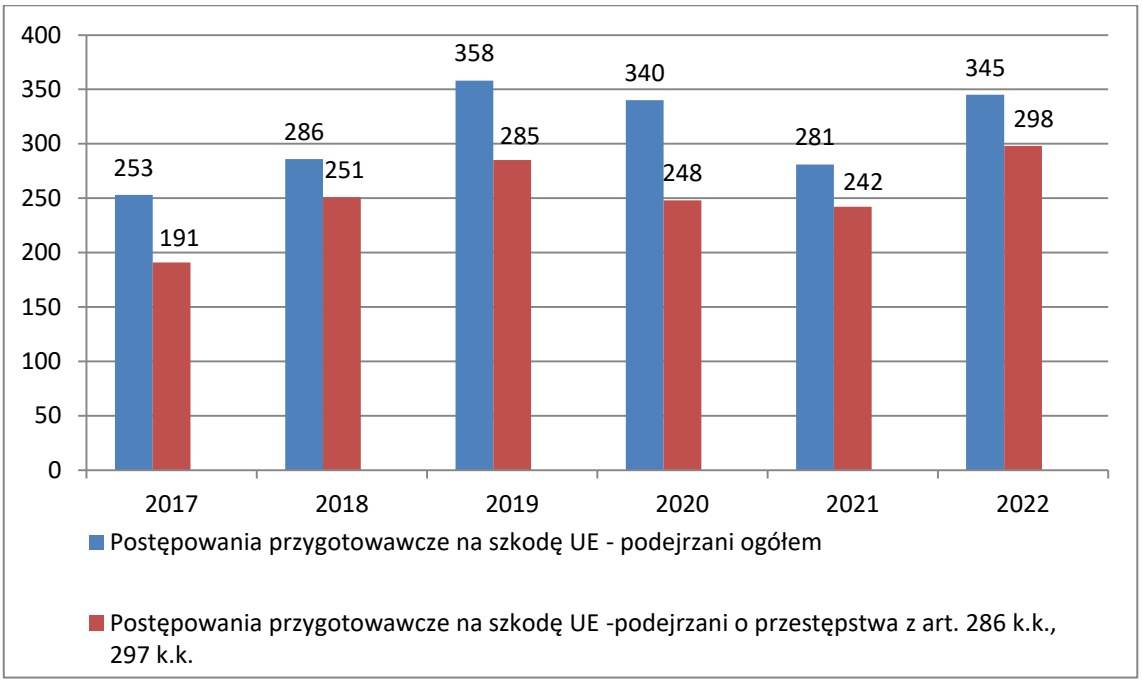
Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw z art. 286 k.k., godzących w interes finansowy Unii Europejskiej w okresie od 2017 r. do 2019 r., kształtowała się rok do roku rosnąco. W 2020 roku nastąpił 7 % spadek liczby podejrzanych. Z kolei w 2021 r. liczba podejrzanych wzrosła o 27 %. W 2022 tendencja wzrostowa utrzymała się, powiększając liczbę podejrzanych o popełnienie tych przestępstw o kolejne 46 %. W 2021 roku pośród 281 podejrzanych o przestępstwa na szkodę UE – ogółem, 47 % stanowili sprawcy oszustw.

W 2022 r. odsetek podejrzanych o wyłudzenia środków wzrósł do 56 % ogółu podejrzanych o przestępstwa na szkodę UE.

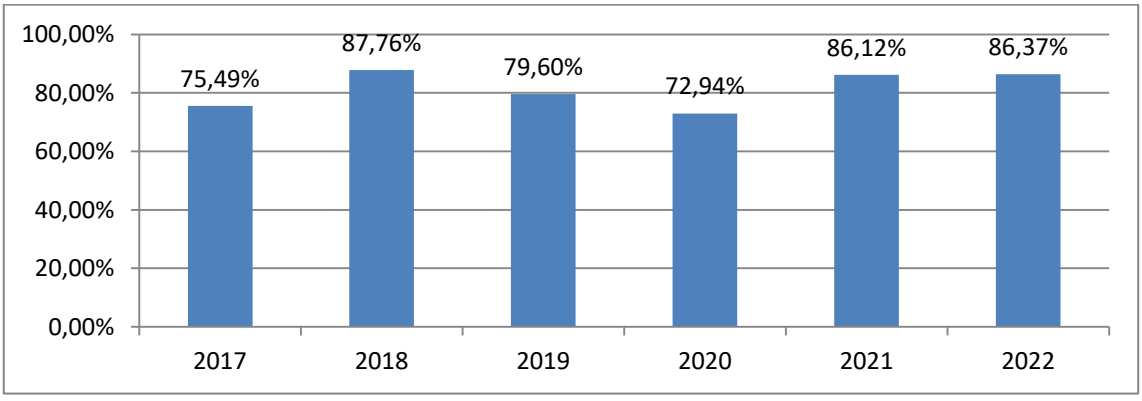
W zakresie podejrzanych o przestępstwa na szkodę UE, którzy swoim zachowaniem wypełnili znamiona art. 297 k.k. od 2017 do 2019 liczba ich rosła do maksymalnej wartości w badanym okresie:171. Następnie rozpoczął się trend spadkowy o 16 % w 2020 r., o kolejne 24 % w 2021 r. i finalnie jeszcze o 5 % w 2022 r. Niezależnie od powyższego, w latach 2017 – 2019 liczba podejrzanych o przestępstwa z art. 297 k.k. na szkodę UE stanowiła blisko połowę podejrzanych o przestępstwa ogółem na szkodę Unii Europejskiej.

Wykres nr 20. Postępowania na szkodę UE: podejrzani ogółem, podejrzani łącznie z art. 286 k.k., i z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

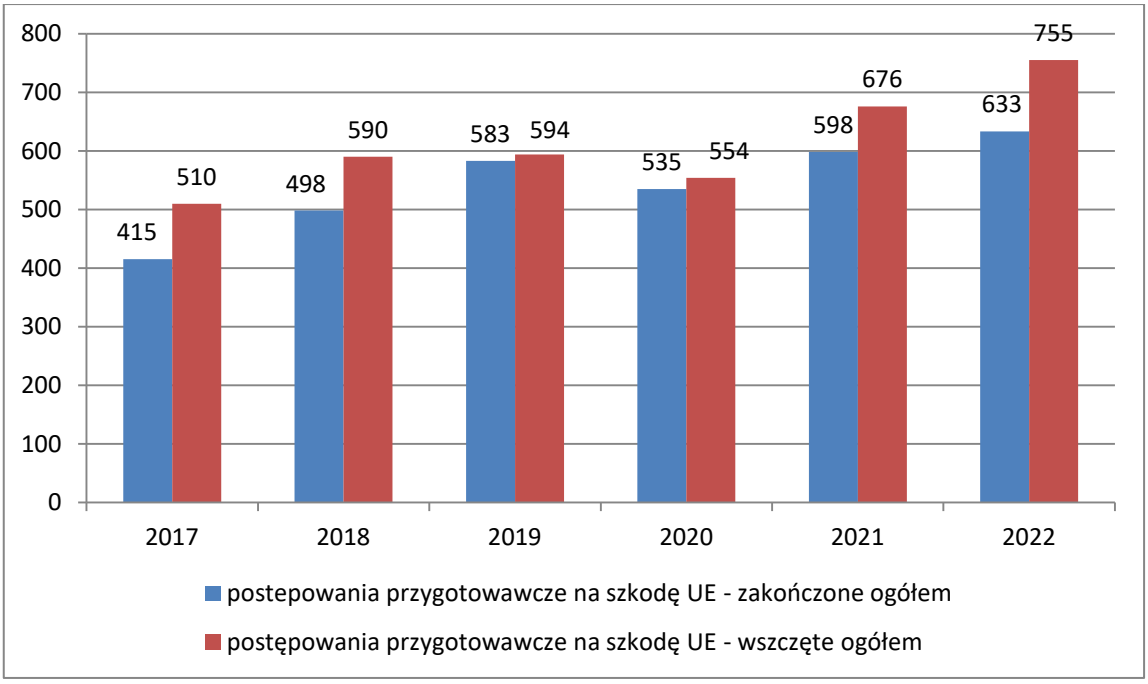
Wykres nr 21. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział podejrzanych ogółem do podejrzanych łącznie o przestępstwa z art. 286 k.k. i 297 k.k. w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Z przedstawionych powyżej graficznych zestawień dotyczących ogólnej liczby podejrzanych o popełnienie przestępstw na szkodę UE i podejrzanych o popełnienie przestępstw na szkodę UE wypełniających znamiona art. 286 k.k. i art. 297 k.k., wyłania się reguła, wedle której ogromna większość to podejrzani, którym zarzucone zostało oszustwo i oszustwo gospodarcze. W latach 2018, 2021 i 2022, przeszło 8 na 10 osobom przedstawiono zarzuty w zakresie tych przestępstw, a pozostałych latach zaledwie o jednej osobie mniej.

Wykres nr 22. Postępowania przygotowawcze na szkodę UE w latach 2017-2022: wszczęte i zakończone ogółem

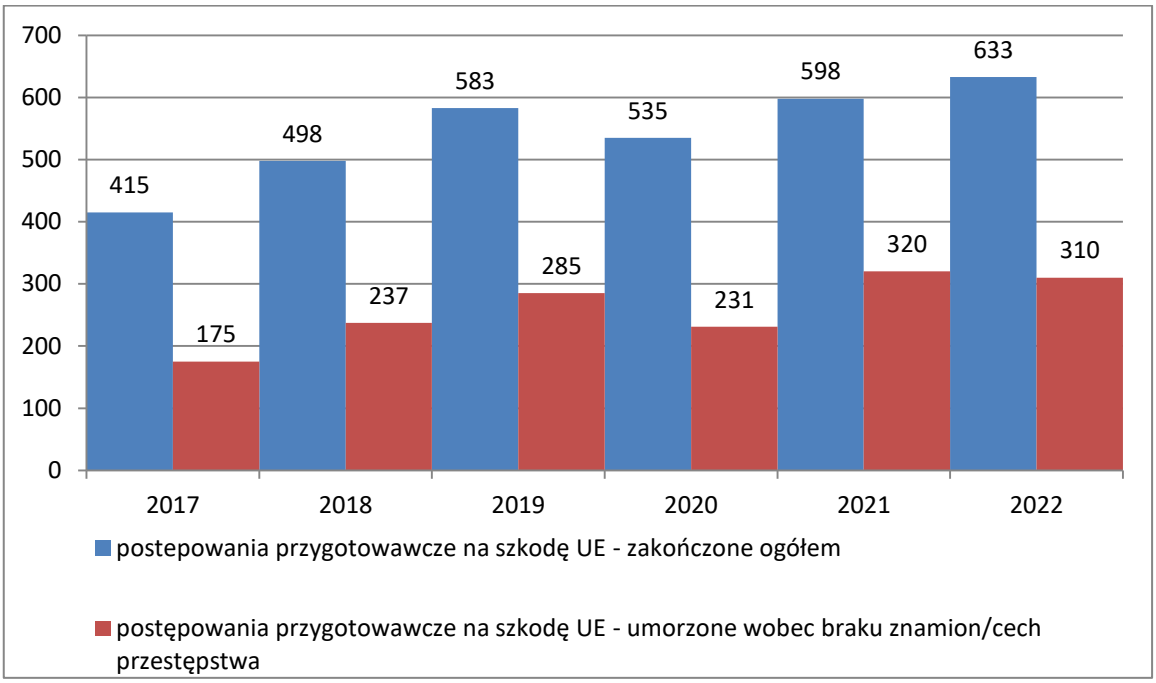


Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Przedstawione powyżej zestawienie obrazuje tendencje w zakresie statystycznego zakończenia i wszczęcia postępowań przygotowawczych na szkodę Unii Europejskiej w latach 2017 - 2022. W zakresie przebiegu liczby zakończonych postępowań przygotowawczych na szkodę UE, w analizowanym okresie utrzymuje się trend, z wyłączeniem 2020 r. kiedy to nastąpił 8 % spadek liczby zakończonych śledztw i dochodzeń. Już w następnym roku- 2021 nastąpił 11 % wzrost zakończonych statystycznie spraw, co pozwoliło przekroczyć wartość z czasu przed pandemią.

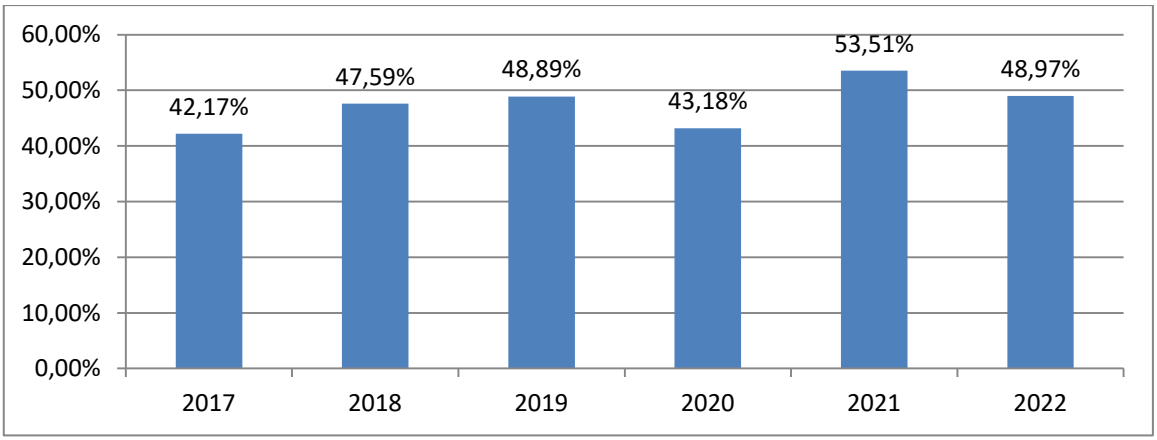
Tendencja zakończonych postępowań przygotowawczych w latach 2017-2022 w zakresie regularnego wzrostu i wyjątkowego spadku odnotowanego w 2020 r., pokrywa się z danymi dotyczącymi wszczętych postępowań przygotowawczych.

Wykres nr 23. Postępowania na szkodę UE: zakończone ogółem, umorzone wobec braku znamion/cech przestępstwa, w latach 2017-2022 w Polsce



Opracowanie własne. Źródło: dane statystyczne Policji.

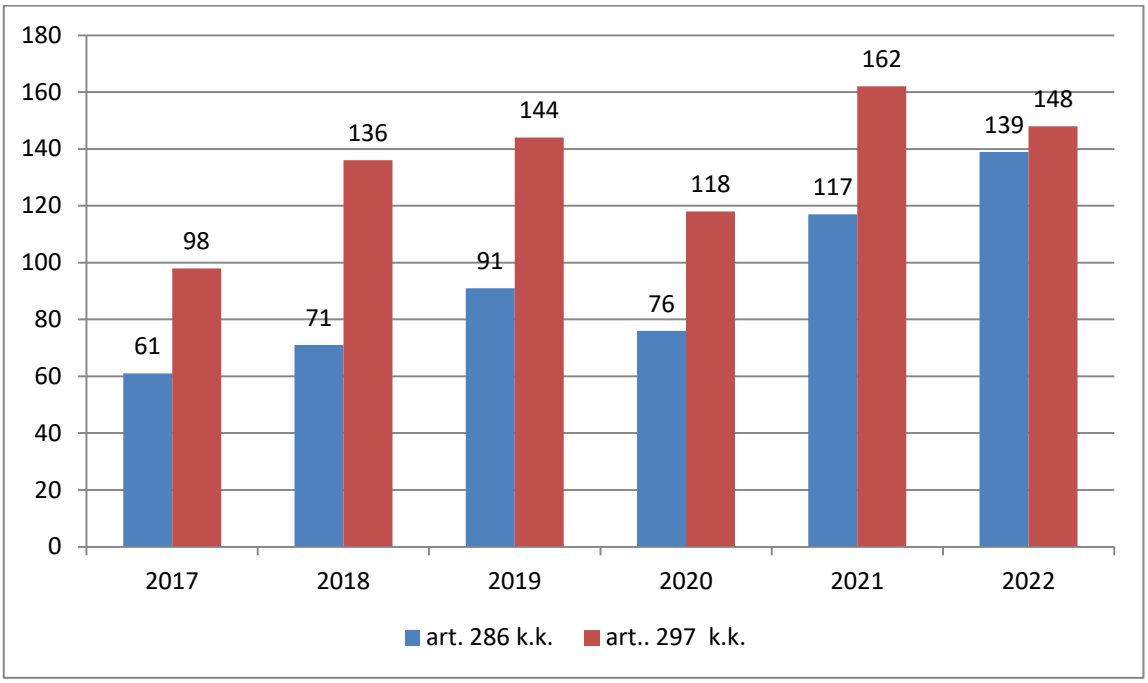
Wykres nr 24. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział postępowań zakończonych ogółem do umorzonych wobec braku znamion/cech przestępstwa, w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Jak obrazuje wykres przedstawiony powyżej, jedną z formuł zakończenia postępowania jest umorzenie postępowania z powodu braku znamion/cech przestępstwa. Na powyższych wykresach widać znaczący udział tego sposobu zakończenia w stosunku do wszystkich sposobu zakończonych postępowań przygotowawczych na szkodę UE. W analizowanym okresie regułą jest, że umorzenie postępowania z powodu niewypełniania znamion czynu zabronionego stanowi przesłankę, zakończenia ponad 40 % postępowań przygotowawczych.

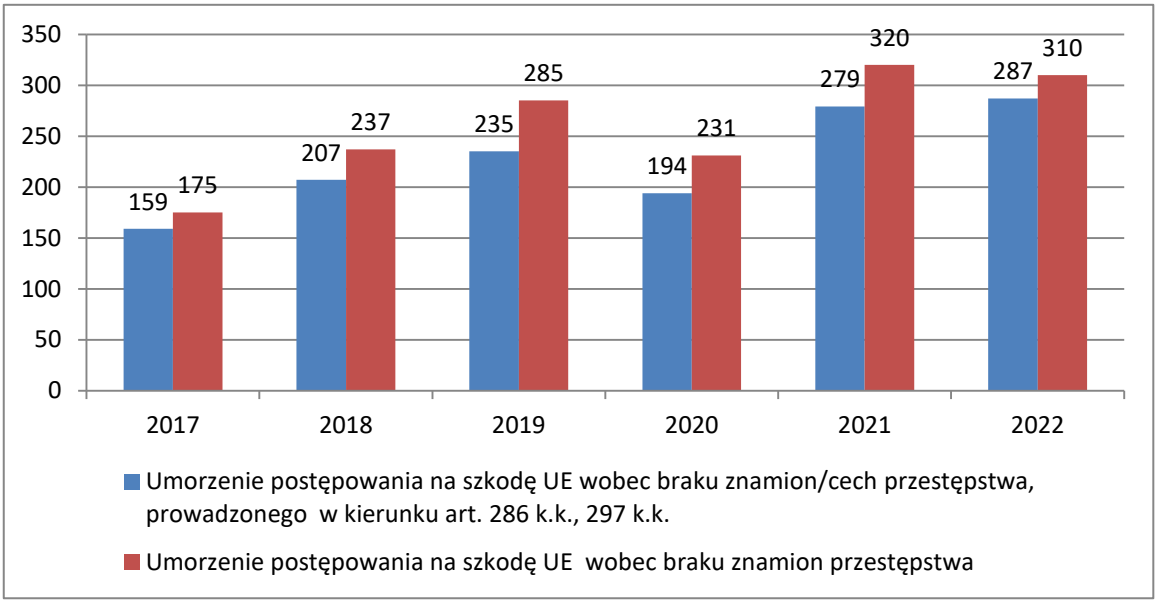
Wykres nr 25. Postępowania na szkodę UE: liczba umorzonych postępowań wobec braku znamion/cech przestępstwa z art. 286 k.k., z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Liczba umorzonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w kierunku art. 286 k.k., w okresie od 2017 r. do 2022 r. rosła (z wyjątkiem 2020 r.). Należy nadmienić, że rok 2021 przyniósł znaczący (o 53 %) wzrost liczby umorzeń postępowań z powodu braku znamion/cech przestępstwa w zakresie tego artykułu. Przyrost, który nastąpił w 2021 r. wpłynął na utrzymanie w analizowanym okresie rosnącego trendu umorzonych postępowań wobec braku znamion/cech przestępstwa, z uwagi na przekroczenie wartości umorzeń z okresu przed pandemią. W roku 2021 w stosunku do 2019 r. odnotowano wzrost tego rodzaju umorzeń o 28 %. Podobna sytuacja występuje przy okazji przestępstw typizowanych w art. 297 k.k., z tym zastrzeżeniem, że poza 2020 r., niewielki bo 8 % spadek liczby umorzeń z braku znamion przestępstwa w zakresie tych przestępstw został odnotowany także w 2022 r.

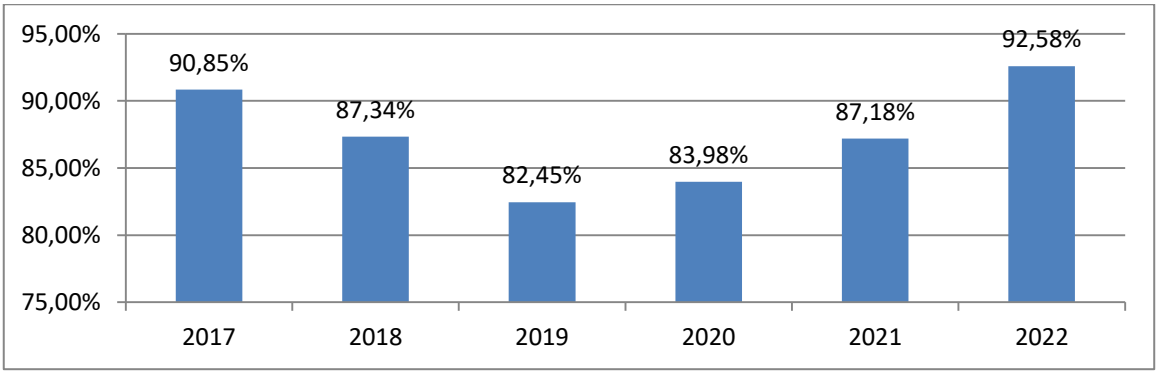
Wykres nr 26. Postępowania na szkodę UE: liczba umorzonych postępowań wobec braku znamion/cech przestępstwa łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k., liczba umorzonych postępowań ogółem, w latach 2017-2022 w Polsce



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Wartości liczbowe umorzeń postępowań na szkodę UE, prowadzonych w kierunku art. 286 k.k. i 297 k.k. mają tendencje rosnącą, zbliżoną w swoim przebiegu do danych w zakresie umorzonych postępowań na szkodę UE wobec braku znamion przestępstwa - ogółem, co wynika z przedstawionego powyżej znaczącego udziału postępowań o te czyny w ogólnym udziale wszystkich przestępstwa na szkodę UE. Wyłomem w trendzie wzrostowym liczby umorzonych wobec braku znamion przestępstwa postępowań przygotowawczych, których przedmiotem są kwalifikacje prawne z art. 286 k.k. i 297 k.k. jest 2020 r., kiedy to miał miejsce około 18 % ich spadek.

Wykres nr 27. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział umorzonych postępowań wobec braku znamion/cech przestępstwa łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. do umorzonych postępowań ogółem, w latach 2017-2022 w Polsce

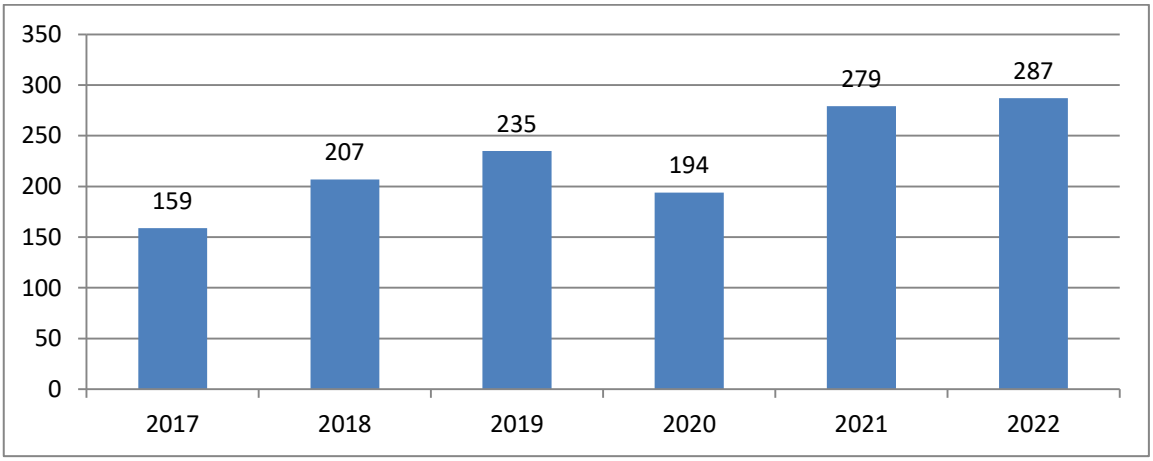


Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Przedstawione dwa wykresy, obrazują znaczący, bo w ciągu czterech następujących po sobie latach tj. od 2018 do 2021, ponad 80 % udział, a w roku 2017 i 2022 ponad 90 % udział – umorzeń wobec braku znamion przestępstwa postępowań przygotowawczych na szkodę UE, które prowadzone były w kierunku art. 286 k.k. i 297 k.k.- do umorzonych postępowań przygotowawczych na szkodę UE – wobec braku znamion przestępstwa – ogółem. Odnotowany w 2019 i 2020 roku najmniejszy w analizowanym okresie odsetek udziału umorzeń wobec braku znamion przestępstwa, postępowań przygotowawczych na szkodę UE prowadzonych w kierunku art. 286 k.k. i art. 297 k.k. w relacji do umorzeń z powodu braku znamion przestępstwa postępowań na szkodę UE ogółem, pokrywa się z tożsamym najniższym w badanym okresie procentowym udziałem wszczętych postępowań przygotowawczych na szkodę UE z art. 286 k.k. i 297 k.k. w relacji do wszczętych postępowań przygotowawczych na szkodę UE ogółem. Pokrywa się także z najniższym w analizowanym okresie udziałem przestępstw na szkodę UE, stwierdzonych i wykrytych z art. 286 k.k. i 297 k.k. do stwierdzonych i wykrytych ogółem.

Wyjaśnieniem tego zjawiska w zakresie 2020 r., jak przytoczono powyżej, były ograniczenia wynikające z pandemii koronawirusa, które wpłynęły na aktywność społeczeństwa, a także instytucji i organów ścigania. Natomiast w zakresie 2019 roku, czynnikiem, który mógł wpłynąć na tego rodzaju obniżenie, może być zmiana niejawnego aktu prawnego regulującego wykonywanie przez Policję czynności o charakterze pozaprocesowym, który wszedł w życie 1 stycznia 2019 r. Po wprowadzeniu nowych przepisów, nim Policja wdrożyła nowe procedury pracy operacyjnej, właśnie w 2019 r. w stosunku do 2018 r. o 20 % spadła liczba wszczęć postępowań przygotowawczych w kierunku art. 286 k.k. i 297 k.k. na podstawie materiałów własnych Policji, co odpowiada liczbie 53 postępowań.

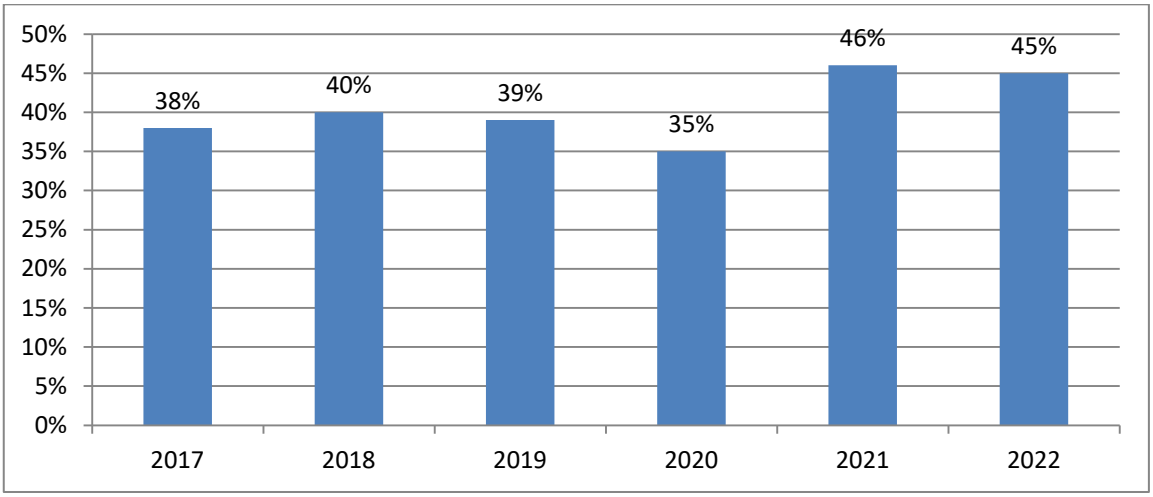
Wykres nr 28. Postępowania na szkodę UE: łączna liczba postępowań przygotowawcze na szkodę UE z art. 286 k.k., 297 k.k., które zostały umorzone wobec braku znamion/cech przestępstwa



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Tendencja umorzeń postępowań przygotowawczych na szkodę UE prowadzonych w kierunku art. 286 k.k. i 297 k.k., wobec braku znamion, z wyjątkiem 2020 roku, była rosnąca. W 2021 roku wzrost liczby wspomnianych umorzeń przewyższył nie tylko 2020 rok, ale także 2019. Wzrost omawianych umorzeń pomiędzy latami 2017 i 2022 wyniósł 80 punktów procentowych.

Wykres nr 29. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział postępowań zakończonych ogółem do umorzonych wobec braku znamion/cech przestępstwa łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k.



Źródło: dane statystyczne Policji. Opracowanie własne.

Przedstawione na powyższym wykresie dane, obrazują niekorzystną prawidłowość, z której wynika, że w latach 2021 i 2022, spośród wszystkich zakończeń śledztw i dochodzeń na szkodę UE, blisko połowę, (a zatem co drugie postępowanie) stanowiły umorzenia

postępowania wobec braku znamion/cech przestępstwa, typizowanego w artykułach 286 k.k. i 297 k.k. W latach 2018 i 2019, odsetek ten wynosił blisko 40 %, natomiast w roku 2017 i 2020, ponad 1/3 wszystkich zakończeń.

Z podsumowania wszystkich przedstawionych powyżej graficznych odzwierciedleń danych statystycznych, wyłania się obraz, z którego wynika, że w okresie ostatnich pięciu lat (2017-2022) w Polsce:

- postępowania przygotowawcze na szkodę Unii Europejskiej stanowią dziesiątą część jednego procenta lub mniej wszystkich śledztw i dochodzeń inicjowanych statystycznie przez Policję. Wskazuje to na niewielką rozpoznaną skalę zjawiska przestępczości godzącej w interes finansowy Unii Europejskiej,
- odnotowany został znaczy wzrost wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych na szkodę interesów finansowych UE, co niekoniecznie może sugerować rosnącą skalę zjawiska, ale wzrastające zaangażowanie organów ścigania do jego zwalczania,
- ponad 80% zainicjowanych postępowań przygotowawczych na szkodę UE, dotyczyło oszustw i oszustw gospodarczych, a zatem są to dominujące przestępstwa towarzyszące temu zjawisku,
- w 2022 roku odnotowany został znaczący, bo pięciokrotny wzrost liczby przestępstw na szkodę UE, stwierdzonych oraz wykrytych w stosunku do 2017 roku, który nie korespondował ze znaczącym również skokowym wzrostem liczby podejrzanych. Ustalono, że dominujący wpływ na ten trend miały wieloczynowe postępowania przygotowawcze prowadzone w garnizonie śląskim, zakończone w tym roku,
- z reguły ponad ⅔, w niektórych latach nawet ¾, a w 2022 r. ponad 9/10 przestępstw stwierdzonych i wykrytych, wypełniało znamiona z art. 286 k.k. i art. 297 k.k., a zatem oszustwa i oszustwa gospodarczego,
- w 2019 roku i w 2020 roku, zakończono statystycznie wieloczynowe postępowania przygotowawcze w garnizonie śląskim i łódzkim, które istotnie wpłynęły na ogólną liczbę przestępstw na szkodę UE stwierdzonych i wykrytych. Przestępstwa te wypełniały znamiona art. 270 § 1 k.k., art. 271 § 1 k.k i art. 271 § 3 k.k., dlatego też udział oszustw i oszustw gospodarczych w tych latach był mniejszy,
- udział podejrzanych o popełnienie przestępstw z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. na szkodę UE przekraczał ¾ liczby podejrzanych z całej kategorii przestępstw na szkodę UE, z wyjątkiem pandemicznego 2020 roku,

- przestępstwa o charakterze korupcyjnym, a także oszustwo dotacyjne i subwencyjne oraz udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego albo zmowy przetargowe, stanowią znikomą część ogółu przestępstw na szkodę Unii Europejskiej,
- w analizowanym okresie ponad 40 %, a w 2021 r. ponad 50 % postępowań przygotowawczych na szkodę UE zostało zakończonych umorzeniem wobec braku znamion przestępstwa,
- ponad 80 % ogółu umorzonych wobec braku znamion przestępstwa postępowań, a w 2017 i 2022 r. ponad 90 % dotyczyło czynów wypełniających znamiona art. 286 k.k. i art. 297 k.k.,
- spośród wszystkich sposobów zakończenia prowadzonych postępowań, co roku ponad ⅓ z nich, a w 2021 i w 2022 r. blisko ½, zostało umorzonych z powodu braku znamion/cech przestępstwa wypełniającego znamiona art. 286 k.k. i art. 297 k. k, a zatem umorzenia oszustw i oszustw gospodarczych wobec braku znamion przestępstwa stanowią znaczący odsetek wszystkich zakończonych na szkodę UE spraw.

Transfery z Unii Europejskiej do Polski w 2021 r. wynosiły 18 585 294 732 EUR, co odpowiada kwocie 84 879 041 041 zł, przy średnim kursie EUR w 2021 r. wynoszącym 4.567. W 2021 r. wszczętych zostało 755 postępowań przygotowawczych na szkodę UE. Stwierdzono zaistnienie 3591 przestępstw na szkodę UE, które przypisano 345 podejrzanym.

Dla porównania w 2021 r. zakłady ubezpieczeń w Polsce zakumulowały 47,1 mld zł składek, a wypłaciły roszczenia na kwotę 22,8 mld zł. Wartość wypłaconych roszczeń z umów ubezpieczenia jest więc czterokrotnie niższa od przysporzeń otrzymanych z Unii Europejskiej 2021 r. Według danych Polskiej Izby Ubezpieczycieli w Polsce, w 2021 roku wykryto 25 560[502] przypadków wyłudzeń roszczeń o charakterze majątkowym i niemajątkowym. Oczywistą kwestią jest to, że sprawcy przestępstw działają w dziedzinach, które stwarzają im pozyskanie znacznych zysków. W związku z tym stwierdzić należy, że tzw. ciemna liczba przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej potencjalnie w sposób znaczący, nawet kilkukrotnie przewyższa dane statystyczne.

Niestety obraz przestępczości na szkodę Unii Europejskiej jest niepełny, z uwagi na fakt, że tylko Policja gromadzi niezbędne dane statystycznie dotyczące tego zagadnienia. W odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej przesłane do Ministerstwa Sprawiedliwości, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Centralnego Zarządu Służby

[502] P. Majewski, *Analiza danych dotyczących przestępstw ubezpieczeniowych ujawnionych w 2021 roku*, Warszawa 2022

Więziennej i Krajowej Administracji Skarbowej, otrzymano informacje, z których wynika, że podmioty te nie gromadzą oddzielnego katalogu danych z zakresu przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Także Centralne Biuro Śledcze Policji przekazało, że nie zbiera danych w zakresie wyeliminowanych grup przestępczych działających na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Z tego też powodu nie można przedstawić wniosków z perspektywy pełnego obrazu zjawiska, który mógłby zostać stworzony, gdyby wszystkie organy ścigania i wymiar sprawiedliwości w Polsce wyodrębniały zbiór danych mieszczących się w desygnacie – na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. W związku z tym, że Policja jest największą służbą w Polsce, dane pozyskane z tej instytucji należy uznać za wartościowe w kontekście niniejszej pracy. Pozwalają bowiem na weryfikację problemów badawczych przedstawionych w dysertacji.

Przedstawiony powyżej obraz przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej nie napawa optymizmem co do właściwej skuteczności organów ścigania w zwalczaniu procederu. Co drugie prowadzone postępowanie, którego przedmiotem są przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej jest umarzane. Niekorzystnym jest także fakt, że na obraz przestępstw na szkodę Unii Europejskiej wpływają pojedyncze postępowania wieloczynowe. Wynika to z relatywnie niewielkiego udziału przestępstw na szkodę Unii Europejskiej na tle wszystkich popełnianych w Polsce przestępstw. Po analizie przedstawionych danych można poniekąd stwierdzić, że skoro ściganie nadużyć za pośrednictwem prawa karnego nie funkcjonuje do końca poprawnie, to przekłada się to w dużej mierze na cały obraz systemu zwalczania nieprawidłowości godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej. Z tego rodzaju stwierdzenia nie wynika, że wina leży po stronie organów ścigania. Przyczyn tego stanu jest wiele. Dopiero wspólne ich zebranie da odpowiedź co należałoby zrobić aby odwrócić tę niekorzystną sytuację. Zagadnienia te będą rozpatrywane w kolejnych rozdziałach.

Rozdział V

Przestępczość przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej z perspektywy zorganizowanej przestępczości ekonomicznej

1. Wprowadzenie do problematyki zorganizowanej przestępczości ekonomicznej

By w pełni zobrazować szeroką problematykę przestępczości ekonomicznej o charakterze zorganizowanym, nie sposób nie odnieść się do historycznej genezy tego zjawiska.

Pierwsze przekazy o działających wbrew prawu strukturach ukierunkowanych na zysk i rozgłos, pochodzą z XIII wieku. Były to z jednej strony grupy określane mianem Raubitterów, które działały przede wszystkim na południowych obszarach Francji i Niemiec. Parali się oni rabunkami, napadami, grabieżami ludności. Z drugiej strony ofiary tych zachowań zawiązały antagonistyczne grupy ukierunkowane na obronę przed Raubitterami[503]. Kolejne zorganizowane struktury o charakterze przestępczym zostały zainicjowane w XVI wieku na południu Włoch. Były to tzw. Kampanie Zbrojne, zawiązane przez mieszkańców Sycylii. Początkowo grupy te były nastawione na ochronę ludności przed grabieżami. Z czasem zdobywały coraz większe wpływy i dopuszczały sie z pozycji posiadanej siły licznych przestępstw[504] niezwiązanych z ich pierwotnie defensywnym charakterem. W literaturze za kolejny etap kształtowania się zorganizowanych struktur przestępczych uznano wykształcenie się z Kampanii Zbrojnych organizacji określanej mianem mafii sycylijskiej, co miało miejsce na początku XIX wieku. Spoiwem mafii sycylijskiej były powiązania rodzinne, ale nie był to warunek *sina qua non* przynależności do organizacji dla jej członków pełniących mniej znaczące role[505]. Głównym celem i rezultatem działalności mafii sycylijskiej było uzyskiwanie wpływów pośród władz i elit odpowiedzialnych chociażby za tworzenie prawa[506], co miało być użyteczne dla społeczeństwa. Od połowy XX wieku nastąpiło przewartościowanie założeń działalności mafii sycylijskiej, skutkujące nastawieniem na czerpanie jak największych zysków w jak najkrótszym czasie, co odpowiada założeniom aktualnie działających zorganizowanych grup przestępczych[507].

---

[503] E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana i jej zwalczanie w Europie Zachodniej (ze szczególnym uwzględnieniem Republiki Federalnej Niemiec)*, Warszawa 1992, s. 10.
[504] W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 12.
[505] *Ibidem*, s. 12,
[506] *Ibidem*, s. 13,
[507] E. Pływaczewski, *(...) op. cit.*, s.13 i n.; Z. Rau, *(...) op. cit.,* s. 33 i n.

Nieco odmiennie kształtowała się zorganizowana przestępczość w XX wieku na terenie Stanów Zjednoczonych. Emigranci z Włoch, Irlandii a także Żydzi, tworzyli grupy etniczne, które z czasem zaczęły poszukiwać do swoich grup przestępców - niezależnie jakiej byli narodowości. Związane to było z profesjonalizacją działań zorganizowanych kolektywów, działających na kształt dobrze prosperującego przedsiębiorstwa[508]. Jedna z najbardziej znanych grup o włoskim rodowodzie działających w USA[509] – Cosa Nostra z Alem Capone na czele, czerpała swoje zyski zaopatrując społeczeństwo w dobra i usługi zakazane przez państwo. Takie działanie zorganizowanych grup przestępczych pozostaje nadal aktualne i zarówno w latach dwudziestych XX wieku, jak i teraz, na horyzoncie działań takich organizacji stoi konieczność legalizowania uzyskanych z przestępstw korzyści za pomocą prania pieniędzy. Wspólnym mianownikiem dla przedstawionych powyżej grup, była ich kohabitacja z przedstawicielami władzy, którzy w ramach takiego mariażu, zmuszeni byli tolerować działalności zorganizowanych grup przestępczych. Z dobrze zorganizowanymi grupami przestępczymi działającymi od dziesiątek, a nawet setek lat można spotkać się także min. w Rosji, Japonii, Chinach i krajach Ameryki Łacińskiej.

Niezależnie od zmieniających się i ewoluujących sposobów popełniania tego typu przestępstw, ich motyw pozostaje niezmienny: chęć wzbogacenia się przy użyciu nielegalnych metod. Sama definicja przestępczości zorganizowanej – gdyby chcieć określić ją na gruncie stricte semantycznym – nie nastręczy wielu trudności, gdyż związek frazeologiczny funkcjonuje od lat w języku mówionym i każdy przeciętny człowiek byłby w stanie opisać jego znaczenie: czym przestępczość zorganizowana jest, a czym nie jest. Zgoła inaczej wygląda próba zdefiniowania tego typu przestępczości w sensie prawnym. Zjawisko odznacza się bowiem ogromną dynamiką, a przestępcy dostosowują się na bieżąco do zmian w otaczającym świecie wykorzystując dostępne środki i formy działania, by w sposób nielegalny się wzbogacać. Stworzenie jednej, uniwersalnej definicji napotyka więc trudności zarówno w ustawodawstwie krajowym, jak i porządkach prawnych innych państw. Określenie pojęcia przestępczości zorganizowanej sprawia, że organy ścigania mają jasne granice, w ramach których mogą działać, ponadto tworzyć coraz bardziej zaawansowane metody przeciwdziałania ujemnemu zjawisku.

Z punktu widzenia kryminologicznego próba definicji daje asumpt do pogłębionych badań

[508] L. Paoli, *Implementation: Concepts and Actors,* (w:) H.-J. Albrecht, C. Fijnaut (red.), *The containment of transnational organized crime: comments on the UN convention of December 2000,* Edition Iuscrim Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrechts, Freiburg i. Breisgau 2002, s. 209.

[509] A. Michalska-Warias, *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałani*a, Lublin 2006,s.72 i n.

zjawiska. W literaturze znaleźć można znaleźć wieloaspektowe opisy zjawiska. Pod koniec lat 70-tych ubiegłego wieku A. Bequi w monografii „Przestępczość zorganizowana. Piąta władza" scharakteryzował definicje funkcjonujące w tamtym czasie, wskazując na rozbieżności w pojmowaniu zjawiska występujące wśród przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, kryminologów oraz ekonomistów. Wg niego definicje prawnicze zwracały uwagę na hierarchiczną strukturę i konspiracyjną działalność takiej grupy, kryminolodzy kładli nacisk na różnorodność postrzegania zjawiska przestępczości zorganizowanej, ekonomiści natomiast wskazywali, jak zjawisko niszczy wolną konkurencję w celu osiągnięcia monopolu na rynku.

Jednym z pierwszych, którzy zaczęli posługiwać się pojęciem „przestępczości zorganizowanej" był amerykański kryminolog E. H. Sutherland. W wydanym w 1939 roku podręczniku do kryminologii „*Principles of Criminology*", Sutherland wyróżnił pojęcie „organizacji przestępców"- będącej synonimem syndykatu i przestępczości zorganizowanej. Wymienił tam cztery podstawowe formy składające się na przestępstwo zorganizowane: tworzone przez przestępców grupy robocze mające najczęściej od 2 do 5 osób, z jasnym podziałem obowiązków oraz uznanym przywództwem; podziemie przestępcze (członkowie chronią się wzajemnie i współpracują ze sobą, gdyż powiązani są ze sobą wrogością wobec prawa), syndykaty przestępne (zajmujące się głównie hazardem, prostytucją i nielegalną sprzedażą alkoholu), współpracę miedzy różnym typami organizacji przestępczych z organami władzy stojącymi na straży prawa[510]. Sutherland wskazał na różnorodność form organizacji przestępczych, które mogą być zhierarchizowane lub o luźnej organizacji, kreowane do osiągnięcia doraźnych celów. W latach 70-tych XX wieku, J. A. Inciardi przedstawił szerszą definicję tego zjawiska. W swojej pracy pt. „Przestępczość zawodowa" przedstawił on pogląd, że tytułowa przestępczość zawodowa (*vocational crime*) to każde „przestępcze zachowanie, które podejmowane jest jako kariera zawodowa w celu uzyskiwania stałego wpływu dochodów"[511]. Badacz dokonał podziału przestępczości zawodowej na trzy podstawowe kategorie: przestępczości profesjonalnej, ciężkiej przestępczości profesjonalnej oraz przestępczości zorganizowanej, która wg niego rozumiana powinna być jako ekonomiczne przedsięwzięcie o jasno sprecyzowanym celu: osiągnięcia zysku ekonomicznego przy pomocy nielegalnych działań[512].

[510] A. Michalska- Warias, *Pojęcie przestępczości zorganizowanej – aspekty krymin*ologiczne, Studia Iuridica Lublinesia 1,129-143, MHP 2003, s. 131.
[511] *Ibidem*, s. 136.
[512] *Ibidem*, s. 136.

Autorem globalnego spojrzenia na zjawisko przestępczości zorganizowanej był także H. Abadinsky. Amerykański kryminolog uznawał, że jest ona zorganizowaną hierarchicznie i nastawioną na trwałość istnienia działalnością kilku zrzeszonych ze sobą osób, których łączą bliskie relacje społeczne, a ich wspólnym celem jest osiągniecie władzy oraz zysków, przy użyciu tak legalnych, jak i nielegalnych środków, poprzez odpowiedni podział pracy[513].

Definicja amerykańska zjawiska przestępczości zorganizowanej została przedstawiona przez Komisję Specjalną ds. Stosowania Prawa i Wymiaru Sprawiedliwości w 1966 roku. Zgodnie z nią zorganizowane przestępstwo stanowi rodzaj sprzysiężenia o rozbudowanej i wieloczłonowej strukturze, które opiera się na hierarchii wewnętrznej, dyscyplinie i żelaznych regułach postępowania, oraz które prowadzi planową działalność typu „biznesowego", zmierzającą do opanowania i monopolizacji określonych sfer ekonomii (zwłaszcza w dziedzinie handlu, usług i obrotu kapitałem). Działalność ta odbywa się przy użyciu legalnych oraz nielegalnych środków, służących do osiągania nielegalnych celów[514].

Europejskie spojrzenie na zjawisko przestępczości zorganizowanej definiuje ją jako swoistego rodzaju dynamicznie rozwijający się proces społeczny. Wg przedstawicieli doktryny niemieckiej przestępczością zorganizowaną jest planowe popełnianie przestępstw o znacznym ciężarze gatunkowym, których celem jest osiągnięcie zysku lub władzy. Ponadto uwypuklono, że w działaniu muszą uczestniczyć co najmniej dwie osoby, które dzielą się między sobą zadaniami z wykorzystaniem struktur zawodowych przez dłuższy lub nieoznaczony czas, a do popełniania przestępstw używają przemocy, bądź innych środków zastraszania oraz wywierają w ten sposób wpływ na politykę, administrację publiczną, media, wymiar sprawiedliwości i gospodarkę[515].

W podobnym tonie istotę zjawiska ujęła Komisja Europejska, której przedstawiciele wraz z Grupą Ekspertów ds. Przestępczości Zorganizowanej Rady Europy określili je jako „współdziałanie więcej niż dwóch osób podejrzanych lub skazanych za popełnienie poważnych przestępstw, podejmowane na czas dłuższy lub nieokreślony w celu uzyskania korzyści finansowych lub władzy, albo obu rzeczy naraz"[516].

---

[513] A. Miczkowska *Problematyka przestępczości zorganizowanej*, [w:] (red.) M. Sadowski, P. Szymaniec, *Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne*, Wrocław 2009, s. 123.

[514] R. Godson, W. J. Olson, International Organized Crime, Waszyngton 1993 s. 23-25.

[515] W. Mądrzejewski, *Przestępczość zorganizowana: system zwalczania*, Warszawa 2008, s. 32.
Takie syntetyczne ujęcie zjawiska przestępczości zorganizowanej wymieniają także polscy przedstawiciele nauki: A. Marek, *Przestępczość zorganizowana, Zarys problematyki*, [w] *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej. Studia i materiały*, (red.)A. Marek, W. Pływaczewski, Szczytno 1992, s.23.

[516] A. Michalska – Warias, op. cit. s. 141, Autorka podaje także kryteria dodatkowe, które definiują przestępczość zorganizowaną w ujęciu Komisji Europejskiej: międzynarodową skalę działalności, odpowiednio przypisane funkcje w organizacji, system wewnętrznej dyscypliny i kontroli, posługiwanie się różnymi formami

Najważniejsza aktualna regulacja znalazła swój zapis w obowiązującej Konwencji ONZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 2000 roku, która została ratyfikowana przez Polskę w 2001 roku[517]. Prace nad tym dokumentem miały na celu wypracowanie uniwersalnej i wspólnej definicji międzynarodowej przestępczości gospodarczej, z inicjatywy Polski pojawił się projekt takowej[518]. Ostatecznie definicja ta nie została wprowadzona do Konwencji, której głównym celem, określonym w art. 1 jest promowanie współpracy, by skutecznie zapobiegać i zwalczać międzynarodową przestępczość zorganizowaną. Mimo braku jasnej definicji, wg Konwencji zorganizowana przestępczość to działalność zorganizowanych grup przestępczych[519] skierowana na popełnianie wymienionych w Konwencji przestępstw o charakterze ponadnarodowym (m.in. pranie pieniędzy, korupcja, udział w zorganizowanej grupie przestępczej, przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości poprzez wywieranie bezprawnego wpływu na czynności organów sądowych, poważne przestępstwa, zagrożone karą, której dolna granica wynosi co najmniej 4 lata).

Przedstawienie uniwersalnego opisu istoty przestępczości zorganizowanej jest zadaniem niezwykle trudnym, rodzącym wiele wątpliwości. Jak zauważa W. Pływaczewski, potwierdzeniem takiej oceny jest fakt, że służby policyjne w Europie tworzą na własny użytek ramy, dzięki którym mogą wstępnie identyfikować oraz kwalifikować zachowania przestępne[520]. W polskich realiach „robocza definicja" przestępczości zorganizowanej pojawiła się wraz z utworzeniem w 1994 roku Biura do walki z Przestępczością Zorganizowaną Komendy Głównej Policji, które zajmować się miało hierarchicznie

przemocy i zastraszania, wywieranie wpływów np. politycznych czy gospodarczych przy użyciu mechanizmów korupcyjnych, wykorzystanie do prowadzenia nielegalnej działalności struktur handlowych, „pranie pieniędzy"

[517] Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. Dz.U. 2005, nr 18, poz. 158. Konwencja weszła w życie 29 września 2003 r.

[518] „Dla celów niniejszej Konwencji pojęcie przestępczość zorganizowana oznacza grupowe działania trzech lub więcej osób, o hierarchicznych powiązaniach lub pozostających w stosunkach osobistych, które pozwalają ich przywódcom na osiąganie zysków lub kontrolę nad terytoriami lub rynkami krajowymi lub zorganizowanymi, przy użyciu przemocy, gróźb lub przekupstw zarówno w celu rozwoju działalności przestępczej, jak i infiltracji legalnej działalności gospodarczej – w szczególności przez...". Następnie podawano 9 typów przestępstw, które wskazywały na to, że mamy do czynienia z przestępczością zorganizowaną. J. Brzezińska, *Grupa i związek przestępny jako przejawy przestępczości zorganizowanej*, [w]: Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty studenckie, M. Sadowski, P. Szymaniec, E. Bojek (red.), Wrocław 2008, s. 160.

[519] Wg. art. 2 Konwencji ONZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej „zorganizowana grupa przestępcza" oznacza posiadającą strukturę grupę składającą się z trzech lub więcej osób, istniejącą przez pewien czas oraz działającą w porozumieniu w celu popełnienia jednego lub więcej poważnych przestępstw określonych na podstawie niniejszej konwencji, dla uzyskania, w sposób bezpośredni lub pośredni korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej.

[520] W. Pływaczewski, *Współczesne trendy przestępczości zorganizowanej w Europie (analiza wybranych zjawisk przestępczych z uwzględnieniem zadań Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania- Europol)*, Studia Prawnoustrojowe 2021, nr 52, s. 391, a także: W. Pływaczewski, *Gangi motocyklowe. Od wydarzeń w Hollister po współczesne przejawy przestępczości zorganizowanej*, Warszawa 2018 r.

zorganizowanymi grupami przestępczymi, powołanymi z chęci zysku, dla dokonywania ciągłych i różnorodnych przestępstw, przy użyciu szantażu, użycia siły, broni oraz zachowań o charakterze korupcyjnym. Hierarchiczność struktur przestępczych, materializowała się poprzez występowanie w ich ramach – organizatora procederu, zaufanych przedstawicieli średniego szczebla grupy oraz szeregowych członków grupy. W tym układzie nie było bezpośrednich kontaktów pomiędzy kierownictwem grupy, a najniższych uczestników procederu[521]. Następnie przyjęto, że wyróżnikami tego typu zachowań będą cechy charakterystyczne zjawiska jak: generowanie zysków na potrzeby członków grupy, kontynuowanie oraz rozwój działalności przestępczej, elastyczność w planowaniu kierunków rozwoju działalności przestępczej, zapewnienie bezpieczeństwa grupy poprzez nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z przedstawicielami władzy, podział zadań zależny od posiadanych kwalifikacji, wewnętrzna i zewnętrzna hermetyczność, umieszczanie zysków z przestępczej działalności w legalnie prowadzonych interesach, pomoc rodzinom członków organizacji przestępczej oraz międzynarodowy i mobilny charakter podejmowanych przez nią działań.[522]

Dyskusje na temat przestępczości zorganizowanej tocząc się od wielu lat wskazują, że pomimo ciągłych przeobrażeń, na które wpływa zmieniający się świat, postępująca technologia czy nowe pola działalności przestępczej, posiada ona wspólne cechy, które wyróżniają ją na tle innych zachowań o charakterze przestępnym. Zaliczyć można do nich:

- zhierarchizowaną strukturę organizacyjną,
- trwałe związki pomiędzy jej członkami,
- planowanie działań przestępnych,
- popełnianie przestępstw przy użyciu lub pod groźbą użycia przemocy,
- uwikłanie w mechanizmy korupcyjne przedstawicieli władzy,
- uniwersalność działania oraz mobilność[523].

Zdaniem J. Wójcika: „przestępczość zorganizowana, jest odmienna od pospolitej, ponieważ jest ona centralistycznym, tajnym i monolitycznym systemem społecznym, żywym społecznym organizmem o mocnej, biurokratycznej strukturze. To system korupcji,

[521] W. Pływaczewski, Międzynarodowe gangi samochodowe – wybrane zagadnienia (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość cudzoziemców. Nowe wyzwanie dla teorii i praktyki. Studia i materiały*, Szczytno 1995, s. 109 i n.

[522] W. Mądrzejowski, *Pojęcie przestępczości zorganizowanej i działalność zorganizowanych struktur przestępczych w Polsce*, [w] *Przestępczość zorganizowana. Fenomen, Współczesne zagrożenia Zwalczanie*, Ujęcie Praktyczne, Szczytno 2013, s. 61.

[523] W. Pływaczewski, *Współczesne trendy przestępczości zorganizowanej w Europie (analiza wybranych zjawisk przestępczych z uwzględnieniem zadań Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania- Europol)*, op. cit. s. 392.

obejmujący różne dziedziny życia społeczno– gospodarczego, tworzy swoistą „misterną pajęczynę" instytucjonalnych powiązań"[524] .

W polskim systemie prawnym pojęcie przestępczości zorganizowanej stypizowane zostało w art. 258 kodeksu karnego, w którym znajduje się odniesienie do dwóch rodzajów struktur przestępczych: grupy zorganizowanej oraz związku zorganizowanego. Praktyka orzecznicza w tym zakresie wskazuje, że na przestrzeni lat zarzut uczestniczenia w grupie przestępczej jest formułowany zdecydowanie częściej niż udział w związku przestępczym[525]. Powodem takiego stanu rzeczy może być fakt, że zarówno udział w zorganizowanej grupie, jak i w związku zagrożony jest taką samą karą, praktycznie więc rzecz ujmując udziału w grupie przestępczej nie posiadającej tak sformalizowanej struktury jak związek, łatwiej jest dowieść w postępowaniu sądowym[526]. Przestępstwo określone w art. 258 k.k. jest ponadto przestępstwem trwałym, a ustawodawca nie wyznaczył tak minimalnego, jak i maksymalnego czasu trwania czynności sprawczej[527], co podkreślone zostało m.in. w postawieniu Sądu Najwyższego: „Jest to też przestępstwo o charakterze trwałym, gdyż stan bezprawny utrzymuje się tak długo, jak długo trwa przynależność do grupy i nie wymaga dokonywania innych działań przestępczych. Jest więc to przestępstwo, które pozostaje w zbiegu realnym z innymi przestępstwami popełnionymi w czasie przynależności do grupy, w tym również z przestępstwami popełnionymi w ramach realizacji celu

[524] J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011, s. 23

[525] W orzecznictwie zwraca się uwagę na fakt, że związek przestępczy stanowi wyższa formę organizacyjną w stosunku do grupy przestępczej, a charakterystycznymi cechami związku są trwałe formy organizacyjne, określona dyscyplina członków oraz oznaczone kierownictwo (por. A.Herzog [w] R.A. Stefański (red.*) Kodeks karny. Komentarz,* Warszawa 2023, s. 1759).

[526] Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z 6.06.2012 r., II AKa 128/12, LEX nr 1213763. uwypuklił cechy grupy zorganizowanej: (…) „ grupa zorganizowana to coś znacznie więcej niż współsprawstwo czy luźna grupa osób zmierzających popełnić przestępstwo. W pojęciu zorganizowana tkwią warunki podstawowej struktury organizacyjnej (choćby z niskim stopniem zorganizowania), jakaś trwałość, jakieś więzy organizacyjne w ramach wspólnego porozumienia, planowanie przestępstw, akceptacja celów, trwałość zaspokojenia potrzeb grupy, gromadzenie narzędzi popełniania przestępstw, wyszukiwanie miejsc dla przechowywania łupu, rozprowadzanie go, podział ról, skoordynowany sposób działania, powiązania socjologiczno-psychologiczne między członkami". Kierowanie grupą jako funkcja władcza „polega na określeniu kierunków działania, wydawaniu poleceń, koordynowaniu działalności uczestników grupy"
Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 7.12.2000 r., II AKa 184/00, KZS 2001, nr 1, poz. 26., wskazał: „ do bytu zorganizowanej grupy przestępczej potrzebne jest coś więcej niż samo porozumienie. Grupa przestępcza jest również czymś więcej od współsprawstwa, a stanowi zaś luźniejszą formę organizacyjną niż związek przestępczy. Grupa przestępcza składać się musi z co najmniej trzech osób i cechować się powinna pewnym zorganizowaniem, a także powinna posiadać założony cel polegający na wielokrotnym popełnianiu przestępstw" .

[527] A. Warias- Michalska, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2017 r. (II AKa 341/17)*, Studia Iuridica Lublinesia, nr XXVII,2,2018 s., 166.

grupy[528]".Okoliczność zorganizowania nie jest wykluczona, gdy grupa nie ma kierownictwa oraz mechanizmów wymuszających posłuszeństwo jej członków[529].

Przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie można popełnić umyślnie, w obu postaciach zamiaru. Sprawca musi zdawać sobie sprawę, – a nie tylko się domyślać – że uczestniczy w strukturze będącej zorganizowanej grupą przestępczą[530]. W procesie dowodowym przy wykazywaniu udziału w zorganizowanej grupie, powinny być określone trzy aspekty. Skład osobowy grupy, pełnienie ról przez poszczególne osoby i obowiązująca hierarchia w grupie[531]. W zakresie liczby przestępstw, które mają być popełnione w zorganizowanej grupie, za wystarczające uznaje się popełnienie choćby jednego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego[532]. Udział w zorganizowanej grupie lub związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego jest czynem formalnym, a do wypełnienia jego znamion nie jest wymagane wystąpienie skutku w postaci popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa lub przestępstwa skarbowego[533]. Wystarcza gotowość do wykonania czynności związanych z działalnością grupy, ułatwianie jej działalności i bycie w jej strukturze[534]. Cechy istotne w zakresie czynności czasownikowej „brania udziału" związane są ze stałym udziałem sprawcy w takiej grupie, choć nie jest wymagana stałość jej składu osobowego, a także trwałością współpracy z grupą. Nie czyni zadość udziału w grupie pojedyncza współpraca z osobami wchodzącymi w skład grupy np. okazjonalnie nabywanie narkotyków od członków grupy, nawet gdy nabywca ma świadomość, że kupuje substancje od zorganizowanej grupy przestępczej[535]. Według Sądu Najwyższego do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za udział w zorganizowanej grupie nie jest wymagana wiedza dotycząca szczegółów organizacji grupy, znajomość między sobą wszystkich jej członków, wiedza o mechanizmach jej działania[536].

Na gruncie Unii Europejskiej problematyką zwalczania przestępczości

[528] Postanowienie SN z 27.04.2022 r., IV KK 627/21, LEX nr 3432926.
[529] Wyrok SA w Katowicach z 16.03.2017 r., II AKa 509/16, LEX nr 2401030.
[530] Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2012 r., II AKa 72/12, Biul. SAKa 2012/2, poz. 8.
[531] Wyrok SA we Wrocławiu z 2.3.2016 r., II AKa 33/16, LEX nr 2023588.
[532] Wyrok SA w Lublinie z 23.7.2002 r., II AKa 148/01, Prok. i Pr. wkł. 2003, Nr 4, poz. 21.
Wyrok SN z 16.1.2008 r., IV KK 389/07, OSNwSK 2008, Nr 1. poz. 116.
[533] Wyrok SA w Poznaniu z 25.3.1999 r., II AKa 45/99, OSA 2000, Nr 2, poz. 15.
Wyrok SA w Krakowie z 19.12.2003 r., II AKA 257/03, KZS 2005, z. 4, poz. 41.
Wyroki SN: z 16.1.2008 r., IV KK 389/07, OSNwSK 2008, Nr 1, poz. 116.
Wyrok SN z 8.02.2011 r., IV KK 124/10, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 289.
Wyrok SN z 24.11.2015 r., IV KK 364/15, LEX nr 1955514.
[534] Wyrok SA w Katowicach z 27.9.2001 r., II AKa 150/01.
Wyrok SA w Krakowie z 19.12.2003 r., II AKA 257/03, KZS 2005, z. 4, poz. 41.
[535] Wyrok SA w Katowicach z 26.1.2006 r., II AKa 394//05, KZS 2006, z. 7-8, poz. 131.
Wyrok SN z 28.10.2008 r., V KK 141/08, Prok. i Pr. 2009, Nr 4, poz. 7.
[536] Wyrok SN z 10.02.2009 r., III KK 304/08, OSNwSK 2009, nr 1, poz. 334.

zorganizowanej zajmuje się Europol. Został utworzony na mocy postanowień traktatowych z Maastricht oraz Konwencji w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu)[537], a w maju 2016 roku na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Europol przekształcony został w Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania[538]. Głównym celem Europolu jest wzmacnianie oraz wspieranie współpracy nawiązywanej z organami państw członkowskich w kontekście zapobiegania oraz zwalczania poważnej przestępczości, która dotyka co najmniej dwa państwa członkowskie a także zapobiegania i zwalczania terroryzmu oraz innych form przestępczości, które mają wpływ na wspólne interesy Unii Europejskiej. Zadaniem Europolu jest diagnozowanie potrzeb krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz dokonywanie analizy rozwijających się tendencji w przestępczości. Podstawowe formy działalności tej agencji skupiają się na kreowaniu odpowiednich warunków sprzyjających wymianie informacji odbywającej się za pośrednictwem oficerów łącznikowych, przygotowywaniu analiz kryminalnych na potrzeby działań organów policji państw członkowskich, opracowywaniu raportów, udzielaniu wsparcia technicznego i przekazywaniu specjalistycznej wiedzy na potrzeby prowadzonych postępowań śledczych[539]. Ponadto zgodnie z art. 5 Rozporządzenia nr 2016/794 pracownicy agencji mogą uczestniczyć w działaniach zespołów dochodzeniowo-śledczych, które powoływane są w celu zwalczania przestępstw objętych celami Europolu. W ramach działań funkcjonuje ustrukturyzowana platforma współpracy, która służy zwalczaniu poważnej przestępczości zorganizowanej oraz międzynarodowej EMPACT (*European Mulitdisciplinary Platform Against Criminal Threats*) EMPACT odznacza się jasną metodologią określania, wdrażania oraz oceny priorytetów w walce ze międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Od lutego 2021 roku EMPACT stanowi stały instrument wspólnej walki państw członkowskich w walce z poważną oraz zorganizowaną przestępczością. W połowie 2021 roku w oparciu o zalecenia zawarte w dokumencie Europolu „Ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej" (SOCTA 2021[540]) sformułowano 10 priorytetowych obszarów walki ze zorganizowaną przestępczością na lata 2022-2025. Są to: sieci przestępcze wysokiego ryzyka, cyberataki, handel ludźmi, wykorzystanie seksualne dzieci, przemyt

[537]Konwencja z 26 lipca 1995 r. *w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu)*, Dz. U. UE nr 316 , 27/11/1995 P. 0002 - 0032.

[538] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)2016/794 z dnia 11 maja 2016 *w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol*), Dz. U. UE, nr L 135/53.

[539] W. Pływaczewski, *Współczesne (...) op. cit.* s. 388.

[540] Raport SOCTA stanowi sztandarową publikację Europolu, która dzięki danym zebranym od państw członkowskich, partnerów współpracujących z Unią Europejską oraz instytucjonalnych, przy użyciu analizy jakościowej i ilościowej, pozwala zdiagnozować najgroźniejsze zjawiska przestępcze w Unii Europejskiej.

migrantów, handel narkotykami, oszustwa, przestępstwa gospodarcze i finansowe, zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu, przeciwko środowisku i handel bronią palną.

2. Fenomenologia współczesnej zorganizowanej przestępczości ekonomicznej

Polska wraz z początkiem lat 90-tych XX wieku, dzięki przeobrażeniom społeczno–politycznym doświadczyła ogromu zmian dotyczących funkcjonowania systemu państwa. Wraz z liberalizacją gospodarki, pojawiły się przekształcenia własnościowe, zaczął zmieniać się system giełdowy oraz bankowy, rozpoczął się dynamiczny proces powstawania prywatnych firm. Spektakularne zmiany zachodzące w społeczno – gospodarczym świecie polskiej rzeczywistości wyprzedzały obowiązujące unormowania prawne. Przepisy (w tym karne) nie obejmowały swoimi zasadami nowego porządku, a coraz większe luki w prawie, bądź nawet brak przepisów[541] sprawiły, że nastąpił rozkwit przestępczości. Ponadto Polska, będąc państwem leżącym praktycznie w centrum Europy, stała się punktem zainteresowania międzynarodowych grup przestępczych, przecierających szlaki handlowe ze wschodu na zachód, z północy na południe. Do dynamicznych zmian zachodzących w nowo kształtującym się w polskim systemie społeczno – gospodarczym, dołożyć należy także te, które dotyczyły bezpośrednio instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości. Funkcjonująca do 1990 roku Milicja Obywatelska musiała przejść transformację do nowo tworzonej Policji, część milicyjnych funkcjonariuszy nie przeszła procesu weryfikacji, ponadto rozwiązane zostało Biuro do Walki z Przestępstwami Gospodarczymi Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej, czego skutkiem było utrudnienie zwalczania powstających form przestępczości. Z podobnymi problemami związanymi z fluktuacją kadr czy tworzeniem nowych struktur, borykały się także inne formacje (np. Straż Graniczna, czy Służba Celna). W związku z nader sprzyjającymi okolicznościami zaczęły się tworzyć struktury przestępczości zorganizowanej. W literaturze wyróżnia się podział tego rodzaju przestępczości na trzy podstawowe: kryminalną przestępczość zorganizowaną, narkotykową przestępczość zorganizowaną oraz gospodarczą przestępczość zorganizowaną[542]. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt występowania jeszcze jednego rodzaju przestępczości zorganizowanej – multiprzestępczości, która pojawia się jako odpowiedź na szybkie zmiany w postępie technologicznym, prawnym i społecznym.

Ten ostatni termin dotyczy przestępstw związanych z cłami, dewizami, wyłudzeniami podatkowymi, a także z sektorem przekształceń własnościowych oraz ubezpieczeń,

[541] Przykładem może być np. pranie pieniędzy: mechanizm nie był w żaden sposób spenalizowany do 1994 r., a w ograniczonym zakresie i ściśle określonych przypadkach do 1998 (za: W. Mądrzejowski, *Pojęcie przestępczości zorganizowanej*(…) op cit. s.52

[542] K. Laskowska, *Obszary działalności zorganizowanych struktur w Polsce*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.) Przestępczość zorganizowana, Warszawa 2011, s.121

popełnianych w obszarze bankowym, kapitałowym oraz finansowym, nielegalny obrót, pranie pieniędzy, przestępstwa akcyzowe[543].

Zorganizowaną przestępczość o charakterze ekonomicznym cechuje utajniony sposób nielegalnego funkcjonowania przy jednoczesnych pozorach prowadzenia legalnej działalności, a także rozwinięta siatka powiązań między osobami prawnymi i fizycznymi, dzięki której możliwe jest prowadzenie zaplanowanego i dobrze przygotowanego działania ukierunkowanego na osiągnięcie maksymalnych zysków poprzez powodowanie ogromnych strat. Ze zorganizowaną przestępczością ekonomiczną związane są nierozerwalnie mechanizmy korupcyjne sięgające różnych organów władzy, dzięki którym sprawcom łatwiej jest wprowadzać do obrotu fundusze pochodzące z popełnianych przestępstw i wykorzystywać je następnie do dalszej działalności siatki przestępczej. Cechą charakterystyczną jest także powtarzalność zachowań w długim czasie funkcjonowania grupy zorganizowanej parającej się przestępczością ekonomiczną[544].

Warunkiem osiągania bardzo wysokich korzyści z podejmowanych działań o charakterze przestępnym jest odpowiedni system rozbudowania zorganizowania grupy przestępczej. W ujęciu socjologicznym grupa społeczna składa się z następujących elementów: członków grupy, zasad określających jej identyczność oraz ciągłość trwania, zadań grupy oraz funkcji poszczególnych członków, środków służących realizacji celów oraz systemów utrzymujących spójność wewnętrzną grupy, środków i instytucji regulujących wzajemne oddziaływanie miedzy jej członkami oraz mechanizmy psychospołeczne, które kreowane są do realizacji zadań (takie jak np. solidarność)[545]. Zorganizowana grupa przestępcza jest odbiciem swoistego rodzaju grupy społecznej, charakteryzującej się określoną strukturą oraz wspólnymi celami. Na gruncie teorii organizacji, grupy przestępcze można podzielić na struktury liniowe, funkcjonalne, sztabowo- liniowe (wyodrębnione ze względu na rodzaj więzi organizacyjnej,) oraz struktury smkułe i płaskie (podzielone ze względu na liczbę szczebli kierownictwa do liczby stanowisk wykonawczych)[546]. Struktury liniowe charakteryzują się hierarchicznym ułożeniem osób lub komórek organizacyjnych, przy zachowanej jednolitości zorganizowania, w funkcjonalnych nad hierarchicznością stoją więzi funkcjonalne (znajdują się tam stanowiska eksperckie, które mają prawo do wydawania poleceń), sztabowo – liniowe stanowią połączenie dwóch wyżej opisanych, zachowana

[543] W. Filipkowski, *Fenomen przestępczości gospodarczej*, [w:] E.W. Pływaczewski. S. Redo. E.M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz- Delegacz, M. Perkowska, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 487.
[544] *Ibidem*, s. 486.
[545] J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 245.
[546] O. Krajnik, *Zorganizowane grupy przestępcze. Studium kryminalistyczne*, Warszawa 2011, s. 45.

zostaje tu jednolitość kierowania, przy wykorzystaniu wiedzy pochodzącej od specjalistów, struktury smukłe odznaczają się małą rozpiętością kierowania i dużą liczbą szczebli w układzie hierarchicznym, a struktury płaskie stanowią odwrotność struktury smukłych[547]. Takie struktury zaczerpnięte z nauk socjologicznych mogą stanowić obraz współczesnych zorganizowanych grup przestępczych. W. Filipkowski wskazuje podział oparty na rodzaju hierarchiczności, wyróżniając struktury[548]:

- sztywnej hierarchii (z silną dyscypliną wewnętrzną, podporządkowaniem jednemu przywódcy, działaniami w podgrupach realizujących wyznaczone przez osobę decyzyjną cele),
- hierarchii rozdzielonej (mimo hierarchicznej struktury istnieją rozdzielone-regionalne podgrupy, posiadające pewną autonomię oraz własne szczeble hierarchicznej),
- konglomeratu hierarchicznego (następuje zrzeszenie różnych grup o zróżnicowanej strukturze pod kontrolą jednej organizacji pełniącej funkcję jednostki decyzyjnej i ochronnej),
- grupy skoncentrowanej wokół jednej głównej (struktura pozioma osób zaangażowanych w charakterze specjalistów, ekspertów, działających na rzecz jednej, głównej organizacji),
- zorganizowane sieci przestępcze (jednostki angażują się w działalność przestępczą w zmiennych sojuszach, niekoniecznie związanych z jakąkolwiek grupą przestępczą, ale zgodnie z posiadanymi umiejętnościami do podejmowania nielegalnej działalności)

Struktury przestępczości zorganizowanej na przestrzeni lat ulegają procesom zmian związanych z rozwojem możliwości technologicznych. Rozwój wirtualnego świata oraz coraz dalej idąca cyfryzacja, globalizacja handlu pomagają przestępcom w działalności. W obecnie zauważalnym trendzie przestępcy zrzeszają się, gdy zaistnieje konieczność w podjęciu nielegalnej działalności (np. gdy zaistnieje potrzeba znalezienia ekspertów, specjalistów, lub osób dysponujących dostępem do określonych dóbr czy informacji) i zdecydowanie częściej ich zorganizowane działanie ma charakter tymczasowy. Odejście od sformalizowanego schematu działania na rzecz luźnych siatek przestępczych znajduje swoje odzwierciedlenie także w stosunkach społecznych dzisiejszego świata. Stopniowe rozluźnianie więzi międzyludzkich i odejście od utrzymywania długotrwałych relacji,

[547] *Ibidem*.
[548] W. Filipkowski, *Fenomen (...) op. cit.,* s.436-437.

pogłębione przez pandemię COVID-19, sprawia, że zmniejsza się umiejętność nawiązywania relacji opartych na zaangażowaniu czy lojalności.

Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) zaproponowało następujące modele zorganizowanych grup przestępczych:

- hierarchiczne (*hierarchical*): struktura „rodzinna" z silną pozycją jednego przywódcy nadzorującego działalność wszystkich członków, pionową strukturą i określonymi stopniami szeregującymi poszczególnych członków,
- lokalne/ kulturowe (*local cultural*): nie hierarchiczne, a kulturalne lub etniczne więzy spajają członków organizacji, którzy podejmują własną działalność, dobierając ewentualnych partnerów w razie potrzeby bądź chęci,
- przedsiębiorstwa (*entrerprise*): przestępczość zorganizowana i legalny biznes przenikają się wzajemnie, przy użyciu prowadzonej działalności gospodarczej osiągane są przestępne cele. Ten model nie wymaga centralnego zorganizowania, nie musi być związany z żadną kulturową lub etniczną przynależnością jego członków,
- sieciowe (*networked*): cyberprzestępczość daje sprawcom poczucie anonimizacji zarówno wobec członków jak i ofiar przestępstw. W tym modelu nie jest konieczne zorganizowanie przestępczości w trwałą strukturę[549]

Tezę o stopniowych zmianach zachodzących w strukturach przestępczych potwierdza też raport SOCTA 2021[550]. Raport zwraca uwagę na fakt, że poważna i zorganizowana przestępczość dotyka wszystkich warstw społeczeństwa, wpływając nie tylko na codzienne życie obywateli Unii Europejskiej, ale przede wszystkim osłabiając praworządność, działalność instytucji państwowych oraz funkcjonowanie gospodarki. W dokumencie tym przedstawiony został współczesny krajobraz przestępczości zorganizowanej, która działa na zasadzie sieci przestępczych, nastawionych na osiąganie dużych zysków, przy jednoczesnej dość płynnej, ale systematycznej współpracy przestępców. Podmioty zrzeszone w swoistych sieciach przestępczych współpracują z dostawcami potrzebnych im usług, ponadto uwidocznione są liczne analogie do działań środowisk biznesowych działających legalnie: w centrum zarządzania znajduje się kierownictwo grupy oraz ich przedstawiciele terenowi. To wokół nich zgromadzeni są członkowie grupy pełniący funkcje związane z zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury, pomocnicze, pośredniczące, specjaliści z danych dziedzin (np. fałszerze dokumentów, eksperci techniczni, doradcy finansowi i prawni), dostawcy usług

[549] https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-7/key-issues/networked-structure.html data dostępu 01.05.2023 r

[550] Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), Europol, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf data dostępu 01.05.2023 r.

oraz osoby trudniące się procederem prania pieniędzy. Główną cechą tak zorganizowanej sieci przestępczej jest jej ogromna elastyczność i umiejętność asymilacji do środowiska, oraz zdolność do wykorzystywania zmian, które w nim zachodzą, co potwierdziła pandemia COVID-19 (stan zagrożenia epidemiologicznego nie okazał się przeszkodą, a wręcz stał się okazją do popełniania przestępstw o znanym modus operandi, dostosowanym narracyjnie do zaistniałej sytuacji).W świetle Raportu SOCTA 21, 60% zorganizowanych grup przestępczych zawiązanych było w płynne, niezhierarchizowane sieci przestępcze, a pozostałe 40 % zachowało strukturę hierarchiczną. Tylko ¼ ze wszystkich grup miała na koncie wieloletnią (ponad dziesięcioletnią) aktywność, co może oznaczać, że pojawiają się nowe struktury. Blisko 80% grup liczyło sześciu lub więcej członków, pozostałe 20 % miało ich do pięciu. 65% grup przestępczych złożonych było z członków różnych narodowości, a 7 na 10 grup podejmowało swoje aktywności na terenie więcej niż trzech państw. W 80% grup wykorzystywano prowadzenie legalnej działalności biznesowej do prowadzenia działalności przestępnej, a 68% dopuszczało się procederu prania pieniędzy w jego podstawowej formie, inwestując w nieruchomości lub dobra o wysokiej wartości[551]. Jak wskazuje przywołany Raport, skala i złożoność działań związanych z praniem pieniędzy w Unii Europejskiej do tej pory były niedoszacowane, a tymczasem to na tym procederze opiera się zasadniczo cała zorganizowana przestępczość w Unii Europejskiej. W tym celu utworzony został podziemny system finansowy służący do przetwarzania transakcji i płatności, który pozostaje poza całkowitą kontrolą, wolny od mechanizmów sprawowania nadzoru nad legalnym systemem finansowym. System ten ma zapewnić ukrycie dochodów pochodzących z przestępstw. Tak jak określono w raporcie: legalne struktury biznesowe wykorzystywane są do wszystkich rodzajów przestępczości zorganizowanej[552], ponadto przestępcy na bieżąco kontrolują i infiltrują działania legalnych spółek i innych podmiotów, by ułatwić swoja działalność. W raporcie zwrócono także uwagę na zjawisko korupcji, które stanowi praktycznie wspólny mianownik wszystkich działań przestępczych w Unii Europejskiej. To negatywne zjawisko występuje na wszystkich szczeblach drabiny społecznej obejmując zarówno drobne przekupstwa, jak i skomplikowane schematy korupcyjne, powodujące milionowe straty. Zgodnie z danymi przekazanymi do opracowania raportu, blisko 60 % grup przestępczych angażuje się w korupcję. Zjawisko to wydaje się być

[551] szerzej: W. Pływaczewski, *Pranie pieniędzy na rynku dzieł sztuki- skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Przegląd Prawa i Administracji– 88,Wrocław 2012.
[552] Por. W. Pływaczewski, *„Pranie żywności" jako szczególna forma przestępczości gospodarczej,*[w:] B. Sygit (red.) *Złota księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. dr honoris causa Brunona Hołysta : …ale prawdy szukaj w czynie*, Łódź 2015, s. 269-284.

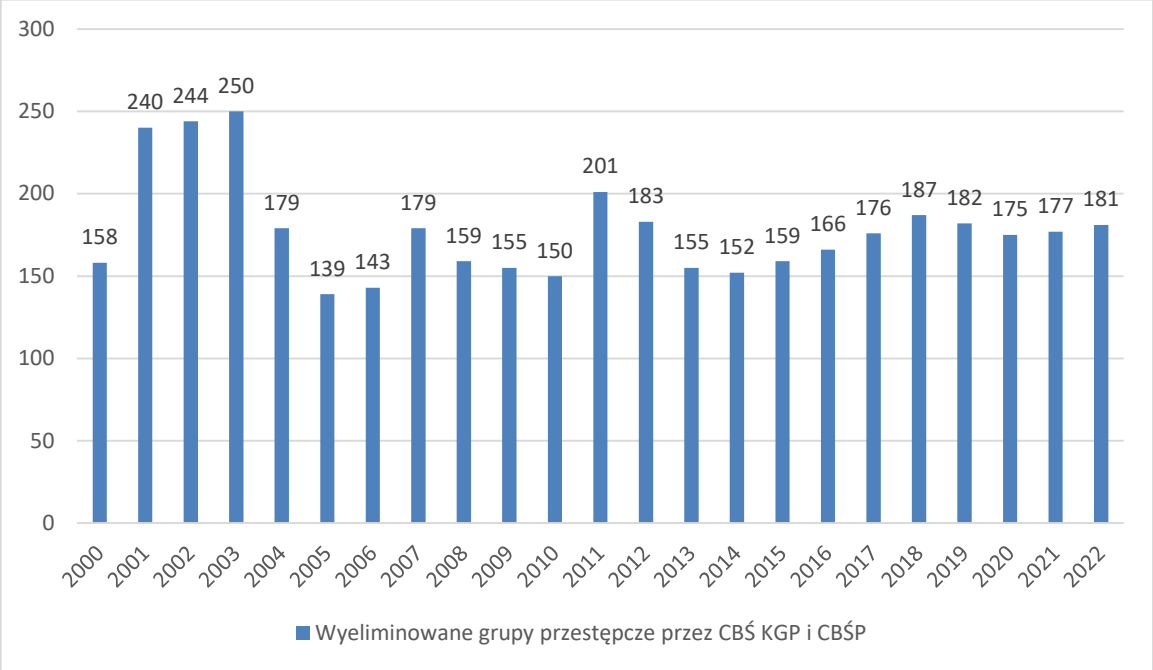
kluczowym zagrożeniem, któremu należy poświęcić uwagę podczas zwalczania przestępczości zorganizowanej. Kolejną cechą kluczową współczesnej przestępczości zorganizowanej jest wykorzystanie rozwoju technologicznego (począwszy od używania szyfrowanych komunikatorów, poprzez wykorzystanie w przestępczym procederze mediów społecznościowych, do prowadzenia działalności handlowej online). Niektóre z aktywności zorganizowanej przestępczości pojawiły się – tak jak wyżej wskazano – w związku z wystąpieniem stanu epidemii i na stałe wpisały się w krajobraz działań grup zorganizowanych. W obecnych czasach działalność sieci przestępczych będzie determinowana przez konflikt zbrojny w Ukrainie i jego długofalowe skutki oraz recesję gospodarczą, która pojawiła się na świecie[553].

W Polsce zwalczaniem przestępczości zorganizowanej zajmuje się jednostka organizacyjna Policji – Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP), którego zadaniem jest zwalczanie, rozpoznawanie oraz zapobieganie tego typu przestępczości. Działaniami tej jednostki kieruje Komendant CBŚP, który podlega Komendantowi Głównemu Policji. Priorytetem CBŚP jest zwalczanie przestępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym, kryminalnym, narkotykowym oraz ekonomicznym. W tym ostatnim aspekcie CBŚP skupia się na rozpoznawaniu zjawiska, ujawnianiu oraz zwalczaniu w szczególności przestępstw oszustw związanych z podatkiem VAT, przestępstw związanych z przemytem, nielegalnym obrotem tytoniem oraz wyrobami tytoniowymi ujawnianiem i likwidacją nielegalnych miejsc produkcji wyrobów tytoniowych. W obszarze ujawniania, zwalczania i zapobiegania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej znajdują się także przestępstwa na szkodę rynku finansowego oraz oszustwa w obrocie gospodarczym, w tym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Zadaniem CBŚP jest także rozpoznawanie i zwalczanie procederu prania pieniędzy oraz prowadzenie działań zmierzających do zgodnego z prawem odzyskiwania mienia od sprawców przestępstw.

Na przestrzeni 22 – letniego funkcjonowania, CBŚP zlikwidowało 4090 grup przestępczych. W początkach swojej działalności CBŚP (do 2014 roku funkcjonujące jako Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji – CBŚ KGP), mierzyło się z dużą przestępczością zorganizowaną powstałą na fali transformacji ustrojowej. To w latach 2001-2003 doszło do likwidacji największej liczby struktur przestępczych. W ciągu ostatnich 5 lat, liczba zlikwidowanych grup oscyluje na podobnym poziomie. Powyższe dane przedstawia wykres nr 30.

[553] Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) Europol.

Wykres nr 30. Liczba wyeliminowanych grup przestępczych przez CBŚ KGP I CBŚP w latach 2000-2022



Źródło: Centralne Biuro Śledcze Policji: Raporty z działalności[554]. Opracowanie własne.

W ostatnich dwudziestu latach w zainteresowaniu CBŚP znajdowały się zorganizowane grupy przestępcze o charakterze kryminalnym, ekonomicznym, narkotykowym, oraz grupy multiprzestępcze. Z zestawienia wynika, że na przestrzeni lat dominują grupy popełniające przestępstwa o charakterze ekonomicznym oraz narkotykowym. Za nimi znajdowały się grupy kryminalne, najrzadziej natomiast występują grupy multiprzestępcze. W przypadku tych ostatnich, zauważalny jest utrzymujący się od dziesięciu lat stały wzrost ich liczby.

Tabela nr 5. Grupy przestępcze w Polsce wg rodzaju

ROK	grup w zainteresowaniu [illegible]	Liczba grup kryminalnych	%	Liczba grup ekonomicznych	%	Liczba grup narkotykowych	%	Liczba grup multiprzestępczych	%
2019	811	130	16	317	39	295	36,4	69	8,5
2018	880	122	13,9	292	33,2	374	42,5	92	10.5
2017	858	136	15,9	305	35,5	336	39,2	81	9,4
2016	874	143	16,4	341	39,0	290	33,2	100	11,4
2015	812	190	23,4	320	39,4	237	29,2	65	8,0

[554] https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html, data dostępu: 01.05.2023 r.

2014	920	155	16,8	388	42,2	268	29,1	109	11,8
2013	879	148	16,8	344	39,1	275	31,3	112	12,7
2012	772	181	23,4	277	35,9	238	30,8	76	9,8
2011	595	113	19,0	209	35,1	205	34,5	68	11,4
2010	547	90	16,5	177	32,4	213	38,9	67	12,2
2009	500	107	21,4	164	32,8	167	33,4	62	12,4
2008	425	103	24,2	131	30,8	147	34,6	44	10,4
2007	348	74	21,3	118	33,9	121	34,8	35	10,1
2006	246	49	19,9	88	35,8	85	34,6	24	9,8
2005	296	66	22,3	109	36,8	84	28,4	37	12,5
2004	262	66	25,2	94	35,9	67	256	35	13,4
2003	351	90	25,6	108	30,8	109	311	44	12,5
2002	522	178	34,1	151	28,9	133	25,5	60	11,5
2001	485	159	32,8	129	26,6	134	27,6	63	13,0

Źródło: Centralne Biuro Śledcze Policji – raporty z działalności[555]. Opracowanie własne.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat liczba stwierdzonych przestępstw z art. 258 k.k. malała, co wiązać się może z coraz większą aktywnością CBŚP w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Wyjątek stanowi 2020 r. – gdzie liczba stwierdzonych przestępstw wzrosła blisko dwukrotnie w porównaniu do lat ubiegłych.

Tabela nr 6. Przestępstwa stwierdzone z art. 258 KK w latach 2010-2020

Rok	Art.258 k.k.- liczba przestępstw stwierdzonych
2020	804
2019	473
2018	456
2017	577
2016	510
2015	591
2014	581
2013	662
2012	1170
2011	1145
2010	1311

Źródło: dane policyjne[556].Opracowanie własne.

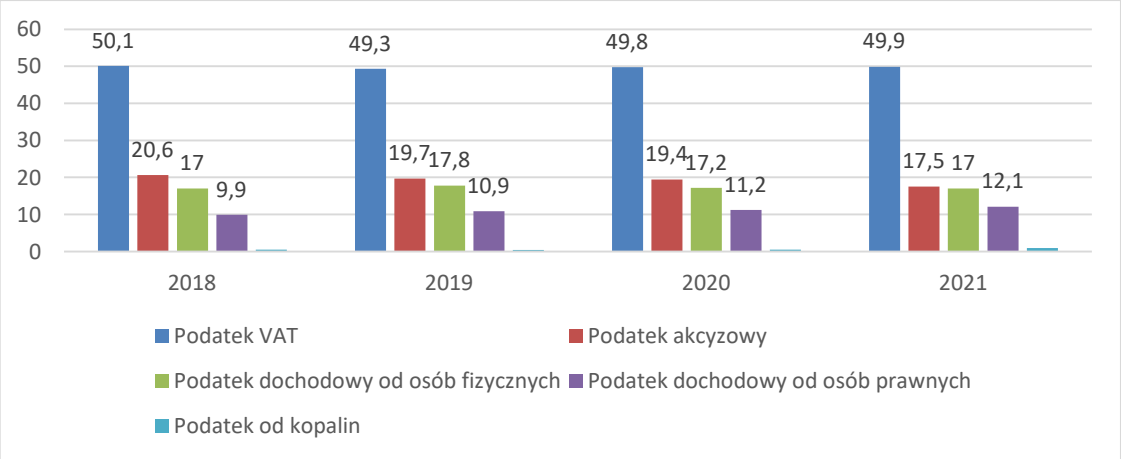
[555] https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html, data dostępu: 01.05.2023 r.

Głównymi obszarami, które pozostają w zainteresowaniu CBŚP znajdujących się w zakresie zorganizowanej przestępczości ekonomicznej są przestępstwa:

- prania pieniędzy,
- przestępstwa akcyzowe i związane z wyłudzaniem podatku VAT,
- przestępstwa związane z nielegalną produkcją oraz wprowadzaniem do obrotu wyrobów farmaceutycznych oraz wyrobów tytoniowych (także tych, pochodzących z przemytu),
- przestępstwa finansowe,
- nadużycia popełniane na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej[557].

Przestępstwa związane z wyłudzaniem podatku VAT od wielu lat znajdują się z zainteresowaniu grup przestępczych, które wykorzystując nieścisłości prawne oraz luki w przepisach, popełniają szereg przestępstw, które powodują wielomilionowe straty. Podatek VAT stanowi filar środków finansowych dostarczanych corocznie do budżetu państwa[558]. Stanowi on praktycznie połowę udziału we wszystkich dochodach podatkowych oraz blisko połowę udziału w dochodach budżetu państwa.

Wykres nr 31. Dochody podatkowe w Polsce w latach 2018-2021



Źródło: Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku[559](NIK). Opracowanie własne.

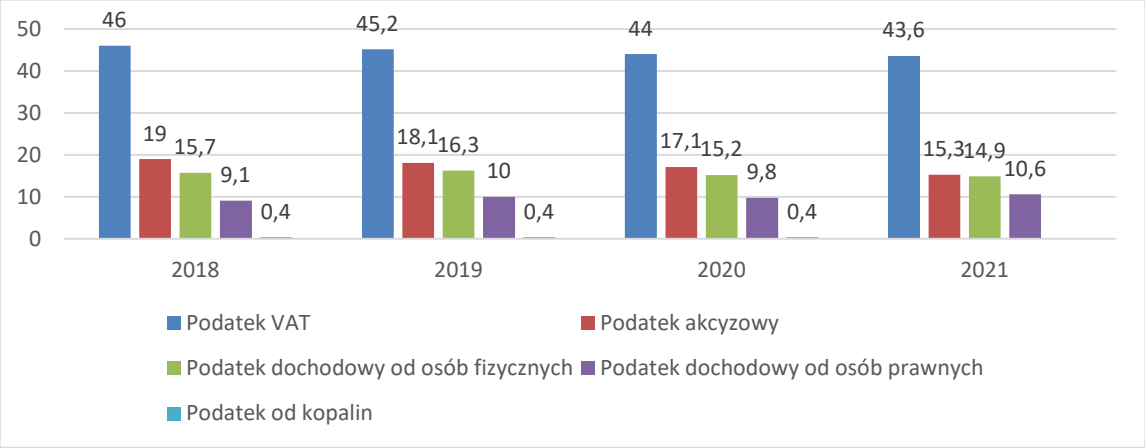
[556] https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/ przestepstwa-przeciwko-13/63615,Zorganizowana-grupa-i-zwiazek-przestepczy-art-258.html data dostępu: 27.04.2023 r.

[557]P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski, *Zwalczanie zorganizowanej przestępczości ekonomiczno-gospodarczej przez Centralne Biuro Śledcze Policji*, w (red.), P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski *Przestępczość gospodarcza. System zwalczania*. Cz. 2, Warszawa 2021, s. 38-39.

[558] Jak podaje Najwyższa Izba Kontroli, w 2021 roku wpływy z VAT wyniosły 354 656,3 mln złotych, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, nr ewid. 54/2022/P/220001/KBF, Najwyższa Izba Kontroli.

[559]Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 rok, nr ewid. 54/2022/P/220001/KBF.

Wykres nr 32. Udział wyszczególnionych dochodów w dochodach budżetu Polski w latach 2018-2021



Źródło: Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku[560](NIK). Opracowanie własne.

Na poziomie Unii Europejskiej kwestia podatku VAT regulowana jest przez aktualnie obowiązującą Dyrektywę 2006/112/WE i Rady z dnia 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[561]. Podatek VAT podobnie jak w uwarunkowaniach polskich, tak i na szczeblu unijnym stanowi bardzo istotny wkład w budżet. W związku z tym uszczelnianie poboru podatku VAT stanowi jedno z głównych zadań zarówno krajowych jak i unijnych organów. Praktycznie wraz z chwilą likwidacji barier celnych na terenie Unii Europejskiej w 1993 roku oraz zniesieniem systemu podatkowego dotyczącego importu, pojawiło się pierwotnie tymczasowe a funkcjonujące do dziś rozwiązanie opodatkowania towaru nie w miejscu jego pochodzenia, a jego przeznaczenia. Docelowy system VAT zakładał opodatkowanie towaru w kraju pochodzenia, co zwiększyłoby jego odporność na wyłudzenia. Niemniej wprowadzenie tego systemu w Unii Europejskiej okazało się nieosiągalne z kilku powodów. Pierwszy wiąże się z tzw. clearingiem dochodów. Podatek VAT ma charakter konsumpcyjny, zatem przysporzenia podatkowe powinno osiągać państwo, w którym następuje finalna konsumpcja towaru lub usługi. W systemie docelowym aby uczynić zadość tym założeniom trzeba byłoby transferować różnicę pobranego podatku VAT w państwie, gdzie towar został jako pierwszy wprowadzony do obrotu (jeśli stawka podatkowa tego państwa byłaby wyższa niż w państwie konsumpcji) do państwa ostatecznej konsumpcji towaru. Utrudnienia w tym zakresie stanowiłby system rozliczeń transakcji międzynarodowych między państwami członkowskimi. Kolejnym powodem

[560] *Ibidem.*
[561] Dz.U. UE nr L 347/1, 11.12.2006. Dyrektywa określa szczegółowo zasady opodatkowania VAT oraz wyłączenia jego stosowani.

uniemożliwiającym wprowadzenie systemu docelowego w VAT jest zróżnicowanie stawek podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich. Ujednolicanie stawek w Unii Europejskiej postępuje, ale do wprowadzenia pełnej harmonizacji droga jest jeszcze daleka. Niemożliwość wprowadzenia systemu docelowego wynika także z możliwości zakłócenia konkurencji. Aktualnie rywalizacja gospodarcza pomiędzy państwami Unii odbywa się po cenach netto. Po wprowadzeniu systemu docelowego stawka podatku VAT miałaby pozycję cenotwórczą, przez co mógłby rozpocząć się wyścig między państwami o obniżanie podatku VAT, aby wzmóc konkurencyjność na rynku europejskim wytwarzanymi w danym państwie towarami. Ostatnią przesłanką, która uniemożliwia wprowadzenie systemu docelowego jest obawa państw o utratę suwerenności podatkowej[562]. Aktualną formułę funkcjonowania podatku VAT w Unii Europejskiej należy ocenić negatywnie z dwóch powodów. Pierwszy to system 0% stawki podatku dla Wewnątrzwspólnotowej Dostawy Towarów, który wprowadza możliwość uszczupleń w drodze oszustw karuzelowych. Drugi związany jest z instytucją wynikają z art. 86 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[563] pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony na fakturach dokumentujących zakupy towarów i usług wykorzystywanych do wykonywania transakcji opodatkowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Ten mechanizm wpływa na księgowanie przez przedsiębiorców tzw. pustych faktur zawierających podatek naliczony aby pomniejszyć podatek należy, który wygenerowali dokonują legalnej sprzedaży towarów i usług. Chodzi o to, że księgując pustą fakturę dodatkową nielegalną marżą dla takiego przedsiębiorcy w sprzedawanych przez niego towarach lub usługach jest podatek VAT, którego nie musi wpłacić do urzędu skarbowego, mimo że wyszczególnił go na wystawianych przez swoje przedsiębiorstwo dowodach sprzedaży. Wydawać by się mogło, że wprowadzenie obowiązków przesyłania przez przedsiębiorców Jednolitych Plików Kontrolnych wyeliminuje proceder obrotu pustymi fakturami. Nie do końca jednak tak jest. Aktualnie funkcjonujące zorganizowane grupy przestępcze parające się handlem pustymi fakturami mają świadomość, że wcześniej lub później ich działalność zostanie ujawniona przez organy ścigania. Niemniej aby wydłużyć proces ujawnienia ich działalności angażują do nielegalnych przedsięwzięć nawet kilkaset przedsiębiorstw. Generowane puste faktury często opiewają na bagatelne kwoty, przez co nie zwracają na siebie nadmiernej uwagi administracji skarbowej. Drugim powodem generowania relatywnie niewielkich kwot na fakturach jest

[562] J. Pastuszka, *System przejściowy, docelowy czy podatek od sprzed*aży, Kontrola Państwowa, Warszawa 2012 r., s.106-108.
[563] Dz.U.2022 poz.931.

chęć uniknięcia w ten sposób odpowiedzialności karnej za zbrodnie VAT-owską, która typizowana jest w art. 277a § 1 k.k. w zw. z art. 270a § 1 k.k. lub 271a § 1 k.k. Przepis ten zawiera formę kwalifikowaną odpowiedzialności za podrabianie faktury lub poświadczanie nieprawdy w fakturze, jeśli łączna należność wskazana na takim dokumencie przekracza dziesięciokrotność mienia wielkiej wartości. W takim wypadku kara pozbawienia wolności została zaostrzona do lat 25. Zaostrzenie dotyczy pojedynczej faktury lub wielu faktur. Problemem jest duża skala takich działań, wiele podmiotów i duża liczba pustych faktur. Gdy już administracja skarbowa ujawni przedsiębiorstwo, które wykorzystywane jest do takiego procederu to okazuje się, że założone zostało na osobę bezdomną bądź obcokrajowca, który nie przebywa już w Polsce, albo na osobę z uzależnieniem od alkoholu lub narkotyków. Takie osoby z reguły nie mają żadnego majątku i nie potrafią sobie przypomnieć albo nawet nigdy nie poznali personaliów osoby, która przekazała zapłatę za pełnienie roli słupa w utworzonym na potrzeby drukowania pustych faktur przedsiębiorstwie. Zapłatą za figurowanie w dokumentach źródłowych, jest z reguły kilkaset złotych, albo kilka butelek taniego alkoholu.

Rozwiązaniem problemów w Unii Europejskiej z podatkiem VAT w zakresie oszustw karuzelowych mogłoby być wprowadzenie jego docelowego systemu. Natomiast rozwiązaniem problemów w zakresie oszustw karuzelowych i obrotu pustymi fakturami mogłoby być wprowadzenie podatku od sprzedaży z dwoma stawkami: krajową i unijną, które płacone byłyby w ostatnim ogniwie obrotu, gdzie towar lub usługa są nabywane przez konsumenta lub wysyłane do innego państwa członkowskiego. Usprawniłoby to procesy kontroli i administrowania podatkiem, mogłoby obniżyć także stawki podatkowe. Niestety uwarunkowania prawne i polityczne nie pozwalają na tak daleko posuniętą integrację[564].

Przechodząc do mechanizmu oszustwa karuzelowego wskazać należy, że zgodnie z zasadą swobodnego przepływu towarów w Unii Europejskiej, stawka na Wewnątrzwspólnotową Dostawę Towaru (WDT) wynosi 0%. Natomiast Wewnątrzwspólnotowe Nabycie towaru (WNT) podlega opodatkowaniu na zasadach i według regulacji kraju nabywcy, do którego towary zostały dostarczone.

Przestępcy w tym aspekcie działają na dwa sposoby, które przynoszą im nienależne korzyści. Pierwszym sposobem jest unikanie płacenia należnego podatku VAT od dóbr nabytych na rynku wewnątrzwspólnotowym, a następnie sprzedaży tych dóbr odbywającej

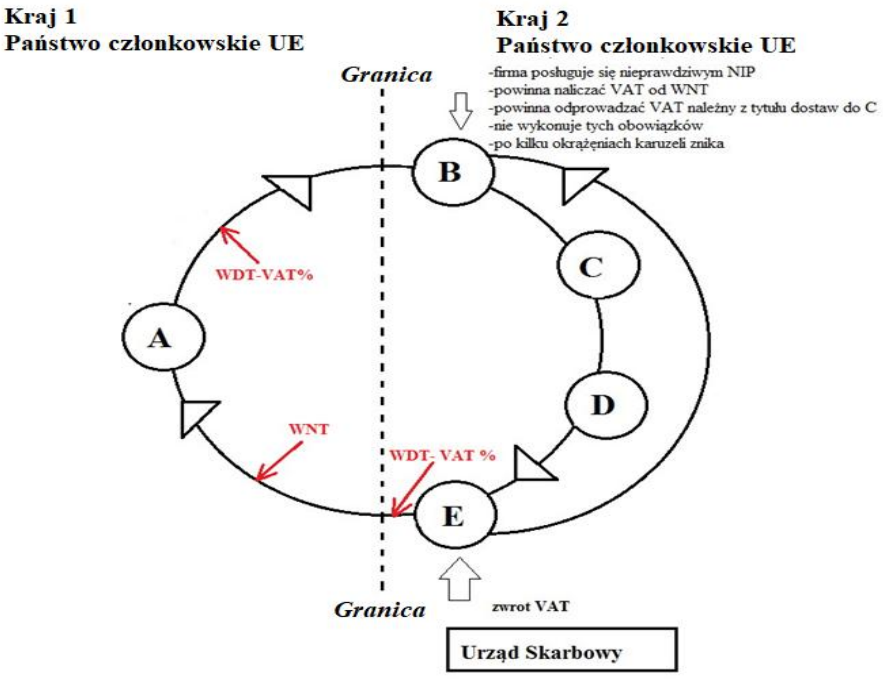
[564] J. Pastuszka, W. Sońta, *Dysfunkcyjność podatku VAT w transakcjach wewnątrzwsp*ólnotowych, Radom 2014, s. 214-216.

się z udziałem tzw. „znikających podatników". Drugi sposób polega na wyłudzaniu nienależnego zwrotu VAT w związku z upozorowaną transakcją sprzedaży.

Takie schematy działania na wielką skalę wykorzystują zorganizowane grupy przestępcze w całej Unii Europejskiej, zwane też często „mafiami VAT-owskimi". Od wielu lat sam podstawowy schemat działalności określanej jako „karuzela VAT" pozostaje niezmienny i posiada stałe, charakteryzujące go cechy. Termin „karuzela VAT/ karuzela podatkowa" odnosi się do sposobu, w jaki towary „krążą" pomiędzy podmiotami, które znajdują się w łańcuchu dostaw, a następnie powracają do podmiotu wiodącego, który to ponownie uruchamia proceder[565].

Zorganizowane grupy przestępcze do udziału w oszustwach związanych z VAT angażują od kilku do nawet kilkuset podmiotów gospodarczych (z czego część może nie być zupełnie świadoma uczestnictwa w przestępczym procederze). Dzięki zachowaniu pozorów legalnego działania, zaangażowaniu w schemat działania legalnych podmiotów oraz niekiedy obrotu rzeczywistym towarem, będącym przedmiotem transakcji, przestępcy próbują utrudnić wykrycie swojej działalności. W podstawowym schemacie działania oszustwa związanego z VAT, łańcuch firm biorących w nim udział przedstawia się w następujący sposób:

Rysunek nr 1. Schemat oszustwa VAT



Opracowanie własne.

[565] B. Sebastianka, *„Karuzela podatkowa"- mechanizm i uczestnicy przestępstwa wyłudzenia podatku VAT*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, nr 2(26), 2017, s. 289.

Najważniejszym ogniwem w schemacie jest spółka wiodąca oznaczona na schemacie literą A (zwana również kanałową), która organizuje kanał dystrybucyjny na potrzeby przestępnego działania. Spółka ta zarejestrowana jest w kraju członkowskim Unii Europejskiej oznaczonym na schemacie jako Kraj 1 np. w Niemczech i zgodnie z przedstawionym wyżej schematem, dokonuje dostawy wewnątrzwspólnotowej do przedsiębiorstwa oznaczonego literą B, które ma siedzibę w innym kraju członkowskim, oznaczonym na schemacie jako Kraj 2 np. w Polsce. Firma B pełni funkcję „znikającego podatnika", czyli podmiotu zarejestrowanego jako podatnik VAT, który z zamiarem potencjalnego oszustwa nabywa towary lub usługi albo symuluje ich nabywanie, by w konsekwencji wystawić fakturę VAT dokumentującą sprzedaż towaru do firmy C. Podmiot B po dokonaniu transakcji będzie dysponował dwiema fakturami. Pierwsza, którą otrzymał od firmy A, gdzie VAT naliczony w związku z zerową stawką procentową wynosi 0 zł. Natomiast VAT należny na wystawionej przez podmiot B fakturze VAT dokumentującej sprzedaż do podmiotu C ma stawkę właściwą dla danego towaru w Polsce. Zestawiając (w ramach mechanizmu wynikającego z art. 86 ustawy o VAT pomniejszenia VAT należnego o VAT naliczony) kwotę VAT należnego z kwotą VAT naliczonego wychodzi poniekąd nadwyżka VAT należnego (będącą niedopłatą tego podatku), a zatem podatnik powinien uiścić kwotę podatku VAT należnego do urzędu skarbowego. Aby to lepiej zobrazować, można przyjąć że podmiot B otrzymując w teorii zapłatę od podmiotu C kwoty netto z faktury i podatku VAT wyszczególnionego na fakturze nie dysponując VAT-em naliczonym, powinien uiścić otrzymaną od podmiotu C kwotę podatku VAT do urzędu skarbowego, ale tego nie czyni, bo pełni rolę znikającego podatnika. W praktyce, „znikającym podatnikiem" są firmy słupy, założone jedynie po to, by wystawić faktury z obowiązującym VAT, a następnie ulegają likwidacji. Kolejnym podmiotem jest firma C, która sprzedaje towar przedsiębiorstwu D z minimalną marżą nawet jednoprocentową. Uzasadnieniem niewielkiej marży jest podstawa ekonomicznego rachunku. Transakcja co do zasady musi przynosić jakiś zysk. Wynika to z definicji działalności gospodarczej[566], gdzie określono, że jest to działalność zarobkowa. Ustalona minimalna marża utrudnia ponadto administracji skarbowej ustalenie charakteru sprzedaży, czy zaistniała ona faktycznie, czy tylko fikcyjnie. Firma C po dokonaniu transakcji dysponuje dwiema fakturami. Jedna z VAT-em naliczonym, który otrzymała od firmy B. Druga z VAT-em należnym, którą wystawiła sprzedając towar podmiotowi D. Wpłacony przez podmiot C do urzędu skarbowego podatek

[566] Art. 3. Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U.2023 poz.221.

jest naliczony od minimalnej marży, zatem ma niewielką wartość. Nie ma to jednak znaczenia, bo finalnie i tak cała kwota VAT-u, która została zakumulowana we wszystkich fazach obrotu zostanie zwrócona. Rola firmy D jest analogiczna jak podmiotu C i również wpłacony zostanie do urzędu skarbowego podatek od marży tej transakcji. Podmioty C i D są określane mianem buforów. Takich firm może być kilka lub kilkanaście. Ich rolą jest odcięcie związków między znikającym podatnikiem B i firmą E, która nazywana jest brokerem. Przed wprowadzeniem instytucji Jednolitych Plików Kontrolnych takie przecięcie związków brokera ze znikającym podatnikiem poza wprowadzeniem wielu buforów wiązało się także z fikcyjnym zawiadomieniem o utracie dokumentacji przedsiębiorstwa. Sprawca, na którego dane funkcjonowała firma buforowa, rozbijał szybę w swoim pojeździe i składał oficjalne zawiadomienie o przestępstwie kradzieży z włamaniem w tym dokumentacji księgowej prowadzonego na swoje dane buforowego przedsiębiorstwa. Były także inne sposoby, jak na przykład pożary, powodzie i inne niekorzystne zdarzenia, które formalnie zgłaszano służbom, aby mieć potwierdzenie niedysponowania dokumentacją przedsiębiorstwa. Brak takiego dokumentu utrudniał odtworzenie przebiegu transakcji. Rolą brokera jest realizacja fikcyjnej lub prawdziwej Wewnątrzwspólnotowej Dostawy Towarów, która udokumentowana zostania fakturą VAT, na której stawka podatku wyniesie 0 %, bo towar wysyłany jest za granicę Kraju 2 tj. w omawianym przypadku Polski. Broker po dokonaniu transakcji sprzedaży na rzecz podmiotu wiodącego A będzie dysponował dwiema fakturami. Jedna wystawiona firmie A z VAT-em należnym 0 zł (bo stawka 0%) i drugą z VAT-em naliczonym, którą otrzymał od firmy D. W związku z tym zestawiając VAT należny z naliczonym ujawni się nadpłata podatku VAT, ale naliczonego. W tej sytuacji podmiot E ma dwie możliwości. Albo wystąpi do urzędu skarbowego o zwrot nadpłaty podatku VAT naliczonego, albo przeniesie nadpłatę do rozliczenia na przyszłość na poczet podatku należnego, który zostanie wygenerowany np. w toku legalnie prowadzonej działalności. Tak naprawdę zwrot podatku z urzędu skarbowego, którego żąda broker stanowi w przeważającej większości podatek, który nie został wpłacony do urzędu skarbowego przez znikającego podatnika czyli podmiot B. Gdyby wszyscy uczestnicy przedstawionej karuzeli działali legalnie, transakcja zarówno w Kraju 2 czyli terenie Polski jak i w Kraju 1 czyli na terenie Niemiec byłaby neutralna podatkowo, bo nie doszłoby do finalnej konsumpcji towaru, czyli zakupu w celu niezwiązanym z prowadzoną działalnością gospodarczą. W omawianej sytuacji dla Kraju 1 czyli Niemiec transakcja jest neutralna podatkowo, tam nie ma uszczuplenia. Wynika to z faktu, że kwota podatku którą podmiot A powinien wpłacić do urzędu skarbowego według stawki podatku właściwej dla danego

towaru na terenie Niemiec, będzie stanowiła dla niego VAT naliczony, o który podmiot A mógłby wystąpić do urzędu skarbowego na terenie Kraju 1 tj. Niemiec o zwrot w związku ze sprzedażą tego towaru za granicę ze stawką 0 %. Wobec tego to co wpłaciłby podmiot A i tak otrzymałby w zwrocie z niemieckiego urzędu skarbowego. Na marginesie warto jeszcze wspomnieć jak legalnie działające firmy są angażowane w charakterze buforów. Do przedstawiciela firmy X – niezwiązanej z wyłudzeniem karuzelowym, zgłasza się przedsiębiorca (zaangażowany w obrót karuzelowy) dajmy na to podmiot C, który informuje, że posiada na sprzedaż w atrakcyjnej cenie np. sto kontenerów mieszkalnych. Przedstawiciel firmy X odpowiada, że nie ma chętnego na zakup takiego towaru, dlatego nie jest zainteresowany ofertą. Po jakimś czasie do firmy X zgłasza się inny rzekomy przedsiębiorca zaangażowany w proceder np. podmiot D, który pyta, czy właściciel firmy X dysponuje kontenerami mieszkalnymi, bo potrzebuje w atrakcyjnej cenie 100 sztuk. Przedsiębiorca X przypomina sobie, że dostał taką ofertę w atrakcyjnej cenie i ustala w firmie C, czy oferta jest nadal aktualna. Następnie przedstawiciel firmy D mając wiedzę za ile przedsiębiorca X kupi kontenery negocjuje z nim cenę, podnosząc przy tym, że sam zorganizuje transport kontenerów. Taka sytuacja jest dla podmiotu X tym bardziej atrakcyjna, bo bez wychodzenia z biura zarabia pieniądze – choć niewielkie ale związane z niskim nakładem pracy. W tej sytuacji transakcja dochodzi do skutku. Przedsiębiorca C wystawia na X fakturę sprzedaży. Następnie przedsiębiorca X wystawia firmie D fakturę sprzedaży z niewielką marżą. Podmiot D przelewa przedsiębiorcy X pieniądze, które ten z kolei transferuje do podmiotu C. Transport kontenerów odbywa się poza przedsiębiorcą X. Po jakimś czasie urząd skarbowy wzywa przedsiębiorcę X w celu złożenia wyjaśnień w zakresie omówionych transakcji. Istotną kwestią dla takiego przedsiębiorcy będzie wylegitymowanie się przez niego należytą starannością w sprawdzeniu kontrahenta C, któremu zapłacił kwotę netto plus VAT za rzekome kontenery. W zakresie reguł dochowania należytej staranności Ministerstwo Finansów[567] stworzyło metodykę dla przedsiębiorców wyszczególniającą zakres czynności, które powinny być wykonane, aby można było uznać, że przedsiębiorca dochował należytej staranności. Brak dochowania należytej staranności skutkuje odpowiedzialnością solidarną za zobowiązania VAT z takiej transakcji nieświadomego uczestnika karuzeli VAT[568].

Przedstawiony schemat jest formą uproszczenia na potrzeby opisu wyłudzeń karuzelowych w VAT. W praktyce w dzisiejszych czasach oszustwa popełniane przy użyciu

[567] https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/nalezyta/, data dostępu: 01.05.2023 r.
[568] Art. 105a Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U.2022 poz.931.

schematów karuzelowych przechodzą wiele modyfikacji z powodu rozpoznania głównych elementów działania przez służby zajmujące się zwalczaniem tego zjawiska. Aktualne karuzele to twory o skomplikowanej strukturze, w którą zaangażowanych jest wiele podmiotów zarejestrowanych w różnych państwach członkowskich. Ponadto spółki wiodące tworząc kanał dystrybucyjny zarejestrowane są w innym kraju, niż ten, w którym dochodzi do popełnienia przestępstwa, więc nie pozostają one w zainteresowaniu właściwych organów. Ponadto zauważyć należy, ze spółka wiodąca prowadzi prawidłowe rozliczenia dotyczące podatku VAT, więc w dokumentacji finansowej trudno będzie wyśledzić przestępne zachowania. Działania sprawców generują wiele obrotów towarem, a rola poszczególnych podmiotów ulega zmianie. Może być tak, że podmiot, który pełni rolę bufora w jednym obrocie, w innym będzie pełnił rolę brokera. Nakładające się na siebie obroty stworzą obraz określany mianem kół olimpijskich. Rolą prowadzącego postępowanie w pewnym etapie sprawy jest skupienie się na określonych firmach, które zostaną rozliczone w toku prowadzonego postępowania, bo liczba transakcji i liczba obrotów i liczba podmiotów w to zaangażowanych może doprowadzić do utraty możliwości prowadzenia efektywnych czynności w takiej sprawie. W związku z wprowadzeniem w Polsce licznych regulacji uszczelniających obrót towarami, w tym paliwem, które także było powszechnie wykorzystywane jako towar krążący w ramach karuzeli, liczba wyłudzeń karuzelowych istotnie zmniejszyła się generując znacznie wpływy do budżetu Polski i Unii Europejskiej. W skali Europy Polska stała się poniekąd prymusem w zwalczaniu wyłudzeń VAT-owskich, a jeszcze przed dekadą przewodziliśmy w rankingu krajów, gdzie wyłudzenia karuzelowe były największe. Oczywistym jest nie można poprzestać na tych dobrych wynikach, bo przestępcy cały czas udoskonalają sposoby swoich działań, dostosowując się do uwarunkowań prawnych. Na pewno nie udało się całkiem wyeliminować tego procederu, ale wprowadzone narzędzia,– które w szczegółach zostaną opisane w dalszej części pracy – z pewnością zwiększyły szanse na wykrycie sprawców i pociągnięcie ich do odpowiedzialności. Możliwym jest też, że zorganizowane grupy przestępcze tylko czasowo przeniosły się do innych krajów Unii Europejskiej, gdzie nadal brakuje regulacji uszczelniających w podatku VAT. Dlatego dalsze prace legislacyjne uszczelniające system należy ocenić bardzo pozytywnie. Największym aktualnie problemem w ściganiu sprawców wyłudzeń karuzelowych jest znaczna odległość w czasie popełnionych przestępstw, która wynosi co najmniej kilka lat. Utrudnia to możliwości ustaleń ze względu na krótki okres retencji danych np. telekomunikacyjnych lub niemożność zastosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej, jak choćby kontrola operacyjna. Poza tym procedura karno – skarbowa w

Polsce oceniana jest przez praktyków w sposób bardzo negatywny. Coraz częściej pojawiają się sformułowania, że przepisy karne dotyczące przestępstw z Kodeksu karnego Skarbowego powinny zostać przeniesione do Kodeksu karnego, aby uprościć i odformalizować ich ściganie.

W zainteresowaniu zorganizowanych grup przestępczych od wielu lat pozostaje przestępstwo prania pieniędzy. Pranie pieniędzy polega na wprowadzaniu do legalnego obrotu gospodarczego środków pochodzących z korzyści uzyskanych za pomocą czynu zabronionego. Innymi słowy, sprawca który uzyskał bezprawnie zwrot z urzędu skarbowego nadpłaty podatku naliczonego nad należnym w wyniku działań zorganizowanej grupy przestępczej, która trudni się procederem wyłudzeń karuzelowych, będzie dążył do tego, by te środki wprowadzić do legalnego obrotu. Jego działanie opierało się będzie na tym, by dokonać legalnego zakupu nieruchomości czy pojazdów, które będą włączone do majątku osobistego samego sprawcy lub jego rodziny. Zdarza się, że przestępcy powołują w tym celu osoby prawne, które mają siedzibę poza granicami kraju. Ponadto z praktyki wynika, że sprawcy, w celu prania pieniędzy pochodzących z przestępstwa nabywają przedsiębiorstwa, gdzie następnie ewidencjonowana jest fikcyjna sprzedaż towarów lub usług, po to, by wygenerowany w ten sposób dochód wprowadzał w błąd administrację skarbową, że majątek sprawcy, którym dysponuje, pochodzi z legalnych źródeł. Tego rodzaju transfery środków stanowią pranie korzyści lub też jak funkcjonuje to w doktrynie lub orzecznictwie „pranie pieniędzy", które penalizowane jest w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny[569], w art. 299 § 1. Czyn ten z reguły towarzyszy wszelkiego rodzaju przestępczości, którą parają się zorganizowane grupy przestępcze, w tym także przestępczości unijnej oraz karuzelowej.

Do zmaterializowania znamion tego przestępstwa konieczne jest zatem zaistnienie czynu bazowego zabronionego, z którego sprawca lub sprawcy uzyskają korzyści w postaci mienia ruchomego, nieruchomego, pieniądze, w tym także w innej walucie, instrumenty finansowe, papiery wartościowe lub prawa majątkowe. Czyn zabroniony jest pojęciem szerszym niż przestępstwo i użycie przez ustawodawcę takiego terminu, w zdecydowany sposób rozszerzyło możliwość wykorzystania tego przepisu w kwalifikacji prawnej. W kontekście relacji między postępowaniem w sprawie o czyn bazowy, a postępowaniem w sprawie prania pieniędzy, to zgodnie z orzecznictwem, nie ma konieczności, by istniało prawomocne orzeczenie skazujące sprawcę za popełnienie czynu pierwotnego[570]. Nie jest również konieczne, aby postępowanie w sprawie czynu zabronionego pierwotnego było w ogóle

[569] Dz.U.2022 poz.1138
[570] Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2017 r. II AKa 71/17 LEX nr 2343411.

wszczęte[571]. Zatem postępowanie w sprawie czynu bazowego mogło zostać prawomocnie zakończone orzeczeniem, może toczyć się równolegle w tym samym lub innym postępowaniu lub może też nigdy nie zostać formalnie zainicjowane (np. w przypadku, gdy korzyści pochodzą z przestępstwa bazowego popełnionego za granicą i nie podlega on jurysdykcji karnej). Sposobem zakończenia postępowania o czyn pierwotny może być także umorzenie postępowania ze względu na śmierć sprawcy lub jego niepoczytalność. Ustawodawca celowo użył sformułowania „czyn zabroniony" zamiast „przestępstwo", by znaczenie miały wyłącznie znamiona dotyczące strony przedmiotowej, bez konieczności udowadniania zamiaru sprawcy. W związku z tym nie jest konieczne ustalanie dodatkowych przesłanek, a w tym winy sprawcy[572]. Nie ma znaczenia przedawnienie karalności czynu zabronionego bazowego[573]. W przypadku, gdy nigdy nie toczyło się postępowanie w sprawie czynu bazowego, w toku postępowania dotyczącego prania pieniędzy konieczne jest uprawdopodobnienie zaistnienia czynu pierwotnego (z którego pochodzą korzyści) za pomocą czynności procesowych. Chodzi tu o takie decyzje procesowe, jak np. sporządzenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów, akt oskarżenia, warunkowe umorzenie postępowania, umorzenie postępowania z powodu niewykrycia sprawcy, lub też przeprowadzenie innych dowodów, w toku przewodu[574]. Według Sądu Najwyższego nie ma także konieczności wskazania konkretnej kwalifikacji prawnej czynu zabronionego bazowego. Wystarczające jest poczynienie ustaleń w zakresie tych komponentów czynu bazowego pierwotnego, z których niezaprzeczalnie wynika, że zostały wypełnione znamiona przedmiotowe czynu zabronionego pod groźbą kary[575]. W związku z tym w innym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdza, że za niewystarczające należy uznać stwierdzenie, że korzyści pochodzącą „pochodzą z jakiejkolwiek czynności bezprawnej czy też nieujawnionego lub nielegalnego źródła" lub też z pewnej grupy przestępstw np. przeciwko

[571] Wyrok SA we Wrocławiu z 24.07.2019 r., II AKa 1/19, LEX nr 2724249.
Wyrok SA w Warszawie z 25.10.2017 r., II AKa 87/17, LEX nr 2409369.
Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2017 r., II AKa 71/17, LEX nr 2343411.
Wyrok SA w Krakowie z 23.11.2016 r., II AKa 220/16, LEX nr 2304213.
Wyrok SA w Poznaniu z 04.07.2013 r., II AKa 51/13, LEX nr 1369359.
Wyrok SN z 20.05.2013 r., III KK 455/12, LEX nr 1321751.
Wyrok SA w Krakowie z 16.10.2012 r., II AKa 148/12, KZS 2012/12, poz. 51.
Wyrok SN z 04.10.2011 r., III KK 28/11, OSNKW 2011/11, poz. 101.
[572] Wyrok SA we Wrocławiu z 07.03.2016 r. II AKa 242/15 LEX nr 2022458.
[573] J. Długosz, *Przestępstwa prania pieniędzy*, [w:], R. Zawłocki (red.) *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarcze*. Tom 9, Warszawa 2011, s. 584, a także Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2017 r. II AKa 71/17 LEX nr 2343411.
[574] Wyrok SO w Warszawie z 21 maja 2018 r. sygn. XVIII K 155/15, LEX nr 2730504.
M. Mazur, *Penalizacja prania pieniędzy*, Warszawa 2014, s. 92 i n.
[575] Postanowienie SN z 12.03.2018 r. II KK 371/17, OSNKW 2018/6/46.

mieniu lub uszczupleń podatkowych. Konieczne jest określenie o jaki konkretnie typ przestępstwa chodzi[576].

Rozstrzygnięcie, czy czyn zabroniony bazowy zabroniony może być wykroczeniem, zapadło przed Sądem Najwyższym, który stwierdził, że użycie przez ustawodawcę sformułowania „przestępnym" wskazuje, że jego intencją była penalizacja wyłącznie czynów zabronionych jako przestępstwo lub przestępstwo skarbowe[577]. W zakresie okoliczności, by czynem zabronionym, o którym mowa w art. 299 § 1 k.k. objąć zachowania wypełniające znamiona przestępstw skarbowych, istnieją pewne wątpliwości prawne. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy[578] „odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe (…) podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia". Art. 53 § 1 k.k. s. zawiera szeroką definicję czynu zabronionego, która stanowi, że jest to zachowanie o znamionach określonych w kodeksie, chociażby nie stanowiło ono przestępstwa skarbowego (…). Jak wskazuje A. Jezusek, przez fakt nieuiszczenia należności publicznoprawnej nie można rozumieć osiągnięcia przysporzenia, materializującego się w osiągnięciu korzyści majątkowej. Skutkiem takiego zachowania jest utrzymanie wartości majątku poprzez jego niepomniejszenie[579]. Teza ta stoi w sprzeczności z poglądami doktryny i orzecznictwa. Pozostali komentatorzy stoją na stanowisku, że sprawca przestępstwa skarbowego uzyskuje korzyść majątkową, która polega na uniknięciu zmniejszenia majątku[580]. Ponadto uzyskane przysporzenie, które sprawca odniósł poniekąd „oszczędzając" swój majątek poprzez nieuiszczenie należności publicznoprawnej, stanowi korzyść związaną z popełnieniem czynu zabronionego wypełniającego znamiona przestępstwa skarbowego[581]. Potwierdza to utrwalona linia orzecznicza Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który stoi na stanowisku, że czynem zabronionym, z którego uzyskano korzyści, będące przedmiotem prania pieniędzy jest przestępstwo wynikające z tzw. samoobliczania wypełniające znamiona art. 56 § 1 k.k.s. w postaci nieodprowadzonego podatku[582]. Pogląd Andrzeja Jezuska wydaje

[576] Wyrok SN z 04.10.2011 r., III KK 28/11, LEX nr 1099304J.
[577] Postanowienie SN z 12.01.2015 r., III KK 247/14 LEX nr 1622321.
[578] Dz.U. 2023 poz. 654.
[579] A. Jezusek, *Należność publicznoprawna uszczuplona przestępstwem skarbowym jako korzyść majątkowa podlegająca przepadkowi*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, Kraków 2019r, s. 142.
[580] J. Raglewski [w:] *Kodeks karny...*, t. 1, cz. 1, (red.) W. Wróbel, A. Zoll, s. 867; J. Majewski, *Kodeks karny...*, t. 1, cz. 2, red. W. Wróbel, A. Zoll, s. 971.
[581] W. Wróbel, S. Tarapata *Komentarz do art. 278-363 k.k.*, [w:]A. Zoll (red.)*Kodeks karny.Część szczególna*. Tom III, Warszawa 2022, art. 299.
[582] Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2017 r., II AKa 71/17 LEX nr 2343411.
Wyrok SA w Katowicach z 15.07.2009 r., II AKa 417/2009, LexPolonica nr 2133374.
Wyrok SA w Katowicach z 08.06. 2010 r., II AKa 108/2010, LexPolonica nr 2406445.

się być właściwy wyłącznie w zakresie przestępstwa skarbowego, polegającego na ukrywaniu podstawy opodatkowania, które typizowane jest w art. 54 § 1 k.k. s., jeśli obowiązek podatkowy wynika z legalnie zarobionych środków. To, co odróżnia pranie korzyści pochodzących z czynu zabronionego od paserstwa[583] przede wszystkim związane jest z kwestią pochodzenia przedmiotu czynności wykonawczej. Według Sądu Najwyższego składniki majątku będące przedmiotem prania, mogą pochodzić pośrednio i bezpośrednio z czynu zabronionego[584]. W przypadku paserstwa, rzecz uzyskana za pomocą czynu zabronionego musi z niego pochodzić bezpośrednio. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia również przy sprawstwie. Sprawca czynu zabronionego z którego uzyskana została rzecz, nie może być sprawcą paserstwa[585]. Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, by pociągnąć do odpowiedzialności karnej za przestępstwo prania korzyści osobę wypełniającą swoim zachowaniem znamiona czynu bazowego.[586] Kolejna różnica między praniem korzyści a paserstwem, związana jest z rodzajowym przedmiotem ochrony. W przypadku prania korzyści jest to prawidłowy obrót gospodarczy[587], natomiast paserstwa – jest to mienie. Należy również wspomnieć, że pranie korzyści, w przeciwieństwie do paserstwa nie jest ograniczone tylko do rzeczy materialnych, które uzyskane zostały za pomocą czynu zabronionego, ale obejmuje także prawa majątkowe[588].

W kontekście czynności sprawczych wyszczególnionych w art. 299 § 1 k.k.[589] polegających na przyjmowaniu, posiadaniu, używaniu, przekazywaniu lub wywożeniu za granicę, ukrywaniu, dokonywaniu transferu lub konwersji, pomaganiu do przenoszenia ich własności lub posiadania, nie ma konieczności, by skutkowały one udaremnieniem lub znacznym utrudnieniem stwierdzenia ich przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku. Zwrot ten dookreśla czynność wykonawczą wyszczególnioną jako podejmowanie innych czynności i nie odnosi się do pozostałych czynności sprawczych wyszczególnionych w tym przepisie. Zagadnienie to było przedmiotem rozbieżności interpretacyjnych. Odmienny pogląd prezentował np. Sąd Apelacyjny w Katowicach, który w uzasadnieniu wyroku zaznaczył, że wszystkie czynności wykonawcze, muszą skutkować udaremnieniem lub znacznym utrudnieniem stwierdzenia

[583] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U.2022 poz.1138, art.291. [Paserstwo umyślne] § 1. Kto rzecz uzyskaną za pomocą czynu zabronionego nabywa lub pomaga do jej zbycia albo tę rzecz przyjmuje lub pomaga do jej ukrycia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.
[584] Uchwała SN z 18.12.2013, I KZP 19/13 OSNKW 2014/1/1.
[585] Wyrok SA w Katowicach z 20.11.2014, II AKa 312/14 LEX nr 1602894.
[586] *Ibidem.*
[587] Postanowienie SN z dnia 25.09. 2013, I KZP 10/13 OSNKW 2013/10/86.
[588] Postanowienie SA w Katowicach z 15.07.2009 r. II AKz 417/09 LEX nr 519615.
[589] Dz.U.2022 poz.1138.

przestępnego pochodzenia korzyści pochodzących z popełnienia czynu zabronionego lub stwierdzenia miejsca ich umieszczenia, dlatego też przestępstwo to ma charakter skutkowy[590]. Niemniej Sąd Najwyższy rozstrzygnął jednoznacznie te wątpliwości, przesądzając tę błędną praktykę organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, które do każdej czynności wykonawczej poszukiwały takiego skutku[591]. Podsumowując, przestępstwo prania korzyści pochodzących z czynu zabronionego jest przestępstwem formalnym[592]. W kontekście zamiaru wskazać należy, że jest to czyn, który można popełnić tylko umyślnie w zamiarze bezpośrednim lub wynikowym[593]. Wobec tego nie jest wymagane udowodnienie, że sprawca czynu 299 § 1 k.k. działał w celu osiągniecia korzyści majątkowej. Intencją jego działania jest zamiar zalegalizowania korzyści pochodzących z czynu zabronionego, czego nie można utożsamiać z chęcią uzyskania zysku w zakresie dóbr materialnych, czemu towarzyszy zamiar działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej[594]. W sytuacji, gdy na rachunku bankowym zostały zgromadzone środki pochodzące z prania korzyści i działalności gospodarczej prowadzonej legalnie, wówczas przedmiotem przestępstwa prania korzyści są zgromadzone środki, ale do wysokości korzyści uzyskanych z popełnienia czynu zabronionego bazowego[595]. Warto zaznaczyć, że czyn zabroniony bazowy, z którego pochodzą korzyści związane z jego popełnieniem, może zostać dokonany za granicą. W takim przypadku nie ma przeszkód, by sprawca przestępstwa wynikającego z art. 299 § 1 k.k., popełnionego na terenie Polski lub w związku z realizacją jednej z przesłanek zawartych w art. 112 k.k. poniósł odpowiedzialność, w ramach jurysdykcji polskiej[596]. Istotną kwestię w zakresie omawianego przestępstwa stanowi okoliczność, że pokrzywdzonym tym czynem jest osoba, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez czyn zabroniony bazowy[597]. W związku z koncepcją pochodu przestępstwa oraz teorią czynów współukaranych[598], za poniekąd kontrowersyjną tezę należy uznać, że przestępstwo prania korzyści można popełnić jednocześnie z czynem zabronionym bazowym. Zgodnie z orzecznictwem, taka sytuacja jest możliwa min. w zakresie oszustw skarbowych[599], ale jest

[590] Wyrok SA w Katowicach z 30.01.2014 r., II AKa 278/13, KZS 2014/4, poz. 71.
[591] Uchwała SN z 24.06. 2015 r. I KZP 5/15 OSNKW 2015/7/55.
[592] O. Górniok [w:] Górniok i in., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006, t. 2, s. 454, R. Zawłocki [w:] (red.), A. Wąsek, R. Zawłocki *Kodeks karny*..., t. 1, cz. 2.s. 684–685.
[593] Wyrok SA w Katowicach z 12.10.2018 r. sygn. II AKa 353/18, LEX nr 2686663.
[594] Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2017 r. II AKa 71/17 LEX nr 2343411.
[595] Uchwała SN z dnia 24.06.2015 r. I KZP 5/15 OSNKW 2015/7/55.
[596] W. Filipkowski, E. W. Pływaczewski, art. 299. [w:] M. Filar (red.) *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, także Wyrok SA w Warszawie z 20.05.2021 r., II AKa 27/21, LEX nr 3191487.
[597] Wyrok SN z 30.11.2017 r., III KK 185/17, LEX nr 2420315.
[598] Wyrok SA w Warszawie z 08.10. 2018 r., II Aka 42/18, LEX nr 2623285.
[599] Wyrok SA w Katowicach z 19.11.2014 r., II AKa 298/14, LEX nr 1621080.

niedopuszczalna w zakresie przestępstw przeciwko mieniu[600]. Istotą prania korzyści, jak już wcześniej wspomniano, jest ich wprowadzenie do legalnego obrotu. Według doktryny przestępstwo wyszczególnione w art. 299 § 1 k.k. realizowane jest w trzech kolejno występujących fazach. Pierwsza faza lokowania ma na celu wprowadzenie korzyści do legalnego obrotu. Faza maskowania ma za zadanie ukryć związek wprowadzonych do obrotu korzyści z ich nielegalnym źródłem. Faza integracji następuje, gdy sprawca podejmuje działania, aby stworzyć pozory legalnego posiadania tych środków. Sąd Najwyższy potwierdził, że do zaistnienia przestępstwa z art. 299 § 1 k.k., nie jest konieczne zaistnienie wszystkich etapów prania korzyści. Penalizacji podlega sama już pierwsza faza lokowania, bo dochodzi do naruszenia dóbr chronionych tym przepisem.[601]

Przestępstwo określone w art.299 § 1 k.k. jest co do zasady zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Zgodnie z § 5 przywołanego przepisu, zaostrzenie odpowiedzialności do lat 10 pozbawienia wolności, następuje jeśli sprawca działa w porozumieniu z innymi osobami. W § 6 przewidziany został taki sam wzrost odpowiedzialności za popełnione przestępstwo, gdy sprawca osiąga znaczną korzyść majątkową. Należy także wspomnieć, że już samo przygotowanie do przestępstwa prania korzyści jest karalne zgodnie z § 6a omawianego artykułu. Jak wynika z § 7 omawianego artykułu, orzeczenie przepadku w całości lub części przedmiotów pochodzących pośrednio lub bezpośrednio z przestępstwa prania, a także korzyści lub ich równowartości, w razie skazania za to przestępstwo jest obligatoryjne, chyba że powinien nastąpić zwrot przedmiotu, korzyści lub równowartości pokrzywdzonemu lub innemu podmiotowi. W tym miejscu warto podkreślić okoliczność, że zwrot uzyskanej przez sprawcę korzyści lub jej wartości, na podstawie § 7 dotyczy tylko przestępstwa prania pieniędzy, a nie korzyści uzyskanej z czynu bazowego[602]. Klauzula niekaralności za przestępstwo prania pieniędzy, zawarta została w § 8 tego artykułu. Obligatoryjne jej zastosowanie następuje, jeśli sprawca dobrowolnie ujawnił organom ścigania szczegóły w zakresie współdziałających i okoliczności dotyczące popełnienia przestępstwa prania pieniędzy, jeśli pozwoli to zapobiec innemu przestępstwu.

Wyrok SA w Katowicach z 9.10.2014 r., II AKa 204/14, LEX nr 1647744.
Postanowienie SN z 30.11.2017 r., IV KK 272/17, LEX nr 2434470.
[600] Wyrok SA w Białymstoku z 24.10.2016 r., II AKa 40/16, LEX nr 2208316.
Wyrok SA we Wrocławiu z 18.04.2018 r., II AKa 22/18, LEX nr 2505790.
[601] Uchwała SN z 18.12.2013 r., I KZP 19/13, OSNKW 2014, nr 1, poz. 1.
Wyrok SA w Katowicach z 20.11.2014 r., II AKa 312/14, LEX nr 1602894.
Wyrok SA w Gdańsku z 27.12.2016 r., II AKa 163/16, LEX nr 2287492.
Wyrok SA w Warszawie z 02.06.2017 r., II AKa 156/17, LEX nr 2317774.
Wyrok SA w Warszawie z 17.11.2017 r., II AKa 289/17, LEX nr 2412810.
Wyrok SA w Warszawie z 10.07.2019 r., II AKa 22/19, LEX nr 2766131.
[602] Wyrok SA w Katowicach z 01.09. 2016 r., II AKa 267/16, LEX nr 2139380.

Jeśli ujawnione dane nie pozwoliły na zapobieżenie innego przestępstwa, sprawca czynu poniesie odpowiedniość za to przestępstwo, ale możliwe wówczas jest zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary[603].

W odróżnieniu od § 1 art. 299 k.k., gdzie podmiot przestępstwa jest powszechny[604], czyn, którego znamiona określono w §2 tego artykułu, jest indywidualnie właściwy i może go popełnić tylko „pracownik banku, instytucji finansowej lub kredytowej oraz pracownik innego podmiotu zobowiązanego do rejestracji transakcji i osób ich dokonujących". W związku powyższym przestępstwo to skorelowane jest z wykorzystaniem stanowiska, jakie sprawca piastuje do przedsiębrania procederu prania korzyści[605].

W zakresie sposobu działania sprawców prania pieniędzy można wyszczególnić kilka metod ich działania. Jedną z nich jest „mieszanie". Związane jest ono z wykorzystaniem podmiotu legalnie działającego, który wprowadza do prowadzonej ewidencji ustalone przez sprawcę lub zorganizowaną grupę przestępców, środki pochodzące z korzyści uzyskanych w wyniku popełnienia innych przestępstw. W tego rodzaju schemacie, przy dużej skali wykonywanej przez legalnie działające przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, bardzo trudno jest ustalić rzeczywisty rozmiar nielegalnych środków poddanych praniu. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie wnikliwej kontroli celno-skarbowej, która wymaga zaangażowania dużych sił i środków. Kolejnym sposobem działania sprawców jest metoda określana mianem „smurfingu". Zapoczątkowana została w USA w latach osiemdziesiątych XX-go wieku. Smurfing, stanowił swego rodzaju adaptację działań zorganizowanych grup przestępczych do wprowadzonych uregulowań w zakresie rejestracji operacji finansowych powyżej 10 000,00 USD. Omijanie przepisów wiązało się z koniecznością realizacji rozdrobnionych wpłat do banków, kasyn, kantorów i poczty, które musiały być poniżej progowej kwoty a dokonywane były przez tak zwane *smurfy*, nazywane w ten sposób ze względu na dużą ich liczbę. Kolejną techniką legalizacji korzyści jest wykorzystywana przez sprawców technika kredytowania. Polega ona na zaciąganiu zobowiązań przez założone w tym celu i zależne od przestępców przedsiębiorstwa, co daje wiarygodne wytłumaczenie przed organami ścigania lub skarbowymi z jakiego źródła pozyskane zostały środki, po tym, gdy zostaną ulokowane w systemie. Ponadto sprawcy do procederu prania pieniędzy wykorzystują także podziemną działalność quasi-bankową. Oferuje ona usługi szybkiego,

[603] T. Oczkowski, art. 299 [w:] V. Konarska-Wrzosek (red.) *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020.
[604] W. Wróbel, S. Tarapata *Komentarz do art. 278-363 k*.k [w:] A. Zoll (red.) *Kodeks karny. Część szczególna*. Tom III, Warszawa 2022.
[605] O. Górniok, *Przestępstwa gospodarcze. Rozdział XXXVI i XXXVII Kodeksu karnego. Kome*ntarz, Warszawa 2000, s. 50.

nieewidencjonowanego w systemach administracji i banków transferu środków. Gotówka wpłacana danej osobie w jednym kraju po chwili (po przeprowadzonej rozmowie telefonicznej lub innej formie komunikacji) może zostać wypłacona w innym kraju ustalonej osobie. Tego rodzaju formuła rozwinięta została przez Chińczyków, Hindusów, Albańczyków, Wietnamczyków oraz Rosjan. Popularną jest także metoda prania pieniędzy związana z transakcjami handlowymi. W jednym z jej wariantów, sprawcy handlują używanymi towarami, które transportowane są pomiędzy różnymi państwami i sprzedawane po zaniżonych cenach. Mogą także prowadzić tego rodzaju wymianę handlową, ale towarem są towary luksusowe. Inną odmianą nielegalnych przedsięwzięć w transakcjach handlowych jest wykorzystywanie instytucji cen transferowych pomiędzy powiązanymi podmiotami. W tym przypadku zawyżone zostają ceny towarów eksportowanych, a zaniżone importowanych, w zależności od tego, po której stronie granicy ma być uzyskane przysporzenie. Zdarza się także stosowanie fikcyjnych transakcji, w ramach których opłacana jest pusta faktura za transakcje, które faktycznie nie zaistniały. Przedmiotem takich kontraktów są bardzo często usługi, które trudno wycenić np. dotyczące doradztwa, utworów lub projektów bez wartości artystycznej albo użytkowej[606]. Dość powszechne jest także legalizowanie środków poprzez wygenerowanie za pomocą wpłat gotówkowych w kasach lub za pośrednictwem pieniężnych przekazów pocztowych nadpłat opłat i podatków za media, gospodarowanie odpadami, nieruchomości, wpisów sądowych od fikcyjnych pozwów o zapłatę, które nie zostaną wniesione. Zdarza się nawet, że sprawcy znajdują osobę, które gotowa jest dobrowolnie poddać się odpowiedzialności karnej za fikcyjną kradzież lub przywłaszczenie. Gdy środki zostaną odebrane takiemu sprawcy fikcyjnego przestępstwa, są zwracane rzekomemu pokrzywdzonemu w stanie wolnym od podejrzeń związków z nielegalną działalnością. Przestępcy szukają również osób, które wygrały na loteriach lub w kasynach, oferując zawyżoną cenę za przekazanie dokumentu stanowiącego podstawę wygranej.

W związku z nadal niedostatecznym systemem zwalczania i przeciwdziałania, sprawcy wykorzystują do przedsięwzięć transferu i legalizacji, rynek kryptowalut, oferujący ogromną anonimowość[607]. Do czasu, gdy rynek kryptowalut nie zostanie objęty szczegółowymi regulacjami na całym świecie, będzie stanowił doskonałe narzędzie w rękach przestępców.

[606] W. Jasiński, *Pranie pieniędzy. Zwalczanie i przeci*wdziałanie [w:] red. W. Jasiński, W. Mądrzejowski, K. Wiciak, *Przestępczość zorganizowana. Fenomen, współczesne zagrożenia, zwalczanie, ujęcie praktyczne*, Szczytno 2013 r. s. 405-413.

[607] Por. P. Chlebowicz, Ni*elegalne transfery finansowe na tle problematyki nielegalnych rynków,*[w.] W. Pływaczewski (red.) *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych. Od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, Warszawa 2015.

Sprawcy, aby zatrzeć związki zgromadzonej wirtualnej waluty z przestępstwami bazowymi, praktykują wymienianie się kluczem dostępowym oraz portfelami zawierającymi nielegalnie zgromadzone środki. Tego rodzaju transakcje dokonywane są za pośrednictwem niedostępnych powszechnie stron działających w sieci TOR, przy czym sprawcy nie znają wzajemnie nawet swojej tożsamości, co utrudnia, a nawet uniemożliwia odtworzenie przebiegu transakcji wirtualnej waluty zgromadzonej w ramach technologii *blockchain*. Rynek ten jest wyjątkowo podatny na spekulacje, dlatego gwarantuje ponadprzeciętne zyski i będzie jeszcze przez długi czas wykorzystywany do nielegalnego prania pieniędzy. Mimo spektakularnych upadków, które towarzyszyły w ostatnim czasie największym giełdom kryptowalut, sprawcy niekiedy nie mając realnej alternatywy, co najwyżej wzmogą swoją ostrożność i zdywersyfikują portfele.

Podsumowując, pranie pieniędzy i przestępczość karuzelowa VAT to dwa dominujące rodzaje przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, które cieszą się niesłabnącym zainteresowaniem zorganizowanych grup przestępczych. Uzyskane przez sprawców nielegalne zwroty nadpłaty podatku naliczonego nad należnym, muszą zostać przez nich zalegalizowane, aby znaleźć w ten sposób wytłumaczenie przed administracją skarbową, w jaki sposób jako osoby w przeszłości najczęściej bezrobotne lub z niskimi dochodami, nabyły majątek umożliwiający życie na najwyższym poziomie. Mimo wprowadzenia uszczelnień w zakresie funkcjonowania podatku VAT oraz intensywnej działalności instytucji zwalczających zjawisko prania pieniędzy, mimo przewidywanego wprowadzenia wysokich kar za popełnianie takich przestępstw, sprawcy nie zaniechają swojej działalności, będą jedynie próbowali jeszcze bardziej ukryć swoje powiązania z fikcyjnymi firmami. Samo natomiast wykrycie przez organy ścigania, a następnie ukaranie przez organy wymiaru sprawiedliwości tzw. „słupów" pełniących funkcje zarządzające takimi podmiotami, nie przyniesie żadnych wymiernych efektów w realnej walce z tym procederem.

3. Aspekty taktyczno – techniczne zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej w obszarze nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej

W 2021 r. Komisja Europejska opublikowała raport na temat luki w podatku VAT w całej Unii Europejskiej, w którym przestawiono zjawisko na przestrzeni pięciu lat (2015-2019)[608]. Zgodnie z przedstawionymi danymi, występowanie zjawiska luki w podatku VAT, zmniejsza się z roku na rok, jednakże straty, które ponoszone są przez budżety państw członkowskich, nadal pozostają ogromne. Tylko w 2019 roku, wszystkie państwa zrzeszone w Unii Europejskiej straciły łącznie 134 mld euro z tytułu podatku od wartości dodanej. W Polsce, która do 2015 roku ponosiła duże szkody z tytułu wyłudzeń podatku VAT, odnotowano pozytywną tendencję:

Tabela nr 7. Polska: całkowite zobowiązania podatkowe, dochód z tytułu podatku VAT oraz luka w podatku VAT w latach 2105-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Całkowite zobowiązania podatkowe	167,049 mln złotych	169,005 mln złotych	183,686 mln złotych	194,798 mln złotych	205,262 mln złotych
Dochód z tytułu podatku VAT	125,894 mln złotych	134,623 mln złotych	154,695 mln złotych	172,264 mln złotych	182,147 mln złotych
Luka VAT	41,154 mln złotych	34,382 mln złotych	28,991 mln złotych	22,534 mln złotych	23,115 mln złotych
Luka VAT	24,6%	20,3%	15,8%	11,6%	11,3%

Źródło: Raport Komisji Europejskiej „VAT gap in EU: report 2021". Opracowanie własne.

Z raportu wynika, że na tle wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej, Polska osiągnęła najbardziej znaczący spadek w luce VAT.

Taki stan rzeczy udało się osiągnąć między innymi dzięki wzmożonym działaniom państwa w zakresie zwalczania zachowań wpływających ujemnie na gospodarkę, w tym także utrudniającym popełnianie czynów przestępnych o charakterze ekonomicznym. W 2017 roku wszedł w życie pakiet zmian przygotowanych przez ustawodawcę, których

[608]G. Poniatowski, M. Bonch- Osmolovskiy, A. Śmietanka, *VAT gap in the EU : report 2021*, Publications Office, 2021.

celem było uszczelnienie systemu podatku VAT[609]. Wprowadzono także szereg zmian i mechanizmów, które miały na celu ograniczenie rozmiarów oszustw VAT-owskich, a także zniwelowanie ograniczeń warunków konkurencji. Najważniejszymi zmianami były[610]:

1. JPK_VAT (Jednolity Plik Kontrolny dla ewidencji zakupu i sprzedaży VAT): w ramach mechanizmu JPK przewidziano obowiązek comiesięcznego przesyłania ewidencji zakupu oraz sprzedaży przez czynnych podatników prowadzących ewidencję komputerową, a także sformułowano obowiązek przesyłania całości bądź części dowodów księgowych oraz ksiąg podatkowych na żądanie organu podatkowego.
2. Wprowadzenie pakietu paliwowego, którego celem była zmiana zasad rozliczania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych.
3. Wprowadzenie pakietu przewozowego, dzięki któremu zaczął działać bardzo skuteczny system SENT służący do monitorowania drogowego przewozu towarów wrażliwych[611].
4. Wprowadzenie pakietu uszczelniającego pobór podatku VAT (m.in. zmiana zasad dokonywania zwrotu VAT w terminie 25-dniowych, zaostrzenie sankcji karnych skarbowych za wystawienie fikcyjnych faktur, rozszerzenie mechanizmu odwrotnego obciążenia).
5. Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej powstałej w wyniku połączenia kontroli skarbowej, administracji podatkowej oraz Izby Celnej.

Zakres danych przesyłanych w ramach JPK stale się poszerza. Obejmuje obecnie takie dane jak: księgi rachunkowe (JPK_KR), wyciągi bankowe (JPK_WB), magazyn (JPK_MAG), ewidencje zakupu i sprzedaży VAT (JPK_VAT), faktury VAT (JPK_FA), podatkową księgę przychodów i rozchodów (JPK_PKPIR), ewidencję przychodów (JPK_EWP) oraz JPK_PIT, którego obowiązek przekazywania przewidziano za okres rozliczeniowy następujący po 31 grudnia 2024 r. Na bazie plików JPK budowany był także system CRF, który stanowił Centralny Rejestr Faktur[612]. Mimo zbierania przez administrację

[609] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U 2016, poz. 2024.
[610] Informacja o wynikach kontroli. Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT z dnia 19 kwietnia 2018 r., Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF.
[611] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r., *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi*, Dz.U.2023 poz.104, system wykorzystywany jest także do monitorowania tranzytu wraz z geolokalizacją odpadów oraz produktów spożywczych z Ukrainy.
[612]https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dla-mediow/wywiady/eksperci-mf/-/asset_publisher/P3qp/content/dyrektor-wojciech-sliz-juz-za-3-miesiace-powstanie-centralny-rejestr-faktur-dziennik-gazeta-prawna-27-listopada-2017-r/pop_up?_101_INSTANCE_P3qp_viewMode=print, data dostępu: 01.05.2023 r.

skarbową ogromnej ilości danych, problemem są możliwości analityczne. Wprowadzenie systemu JPK miało na celu min. zniwelowanie podstawowego problemu związanego z przecinaniem łańcucha powiązań między podmiotami zaangażowanymi w wyłudzenia karuzelowe. Niestety systemy analityczne nadal nie posiadają funkcjonalności, by za pomocą algorytmów wyselekcjonować taką Wewnątrzwspólnotową Dostawę Towarów (WDT) i wstrzymywać (informując o konieczności kontroli takiego podmiotu) zwrot (lub rozliczenie w przyszłości na poczet pomniejszenia podatku należnego o naliczony) podatku naliczonego, który nie został uiszczony przez znikającego podatnika, przy wprowadzeniu towaru do obrotu. Problemem jest też brak w przesyłanych przez podatników danych pozycji z faktur VAT[613], tak aby można było odtworzyć nie tylko łańcuch transakcji, ale także bieg transakcji w odniesieniu do konkretnego towaru. Z tego też powodu wszelkie zmiany przepisów idące w kierunku wystawiania wszystkich faktur funkcjonujących w obrocie za pośrednictwem serwera Ministerstwa Finansów, należy ocenić bardzo pozytywnie.

Ponadto na mocy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych[614] wprowadzono do użytku System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR). Zgodnie z regulacjami Działu III B Ordynacji podatkowej[615], STIR jest systemem teleinformatycznym izby rozliczeniowej, który opiera się na przekazywanych przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo – pożyczkowe w systemie dobowym informacjach dot. wyciągów z rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych. Zadaniem STIR jako narzędzia analityczno- sprawozdawczego jest ustalenie wskaźników ryzyka wykorzystania sektora bankowego do wyłudzeń skarbowych, w tym podatku VAT. Podstawową możliwością STIR jest dokonywanie analizy ryzyka, a tym samym jak najwcześniejsze wykrycie ewentualnego wyłudzenia skarbowego oraz zablokowanie możliwości wytransferowania poza krajowy system bankowy tych środków, które powinny posłużyć jako środki na uregulowanie podatkowych zaległości, lub zapłatę dotyczącą spraw celnych[616]. W przypadku podwyższonego wskaźnika ryzyka, Szef KAS może na podstawie art. 119zm Ustawy

[613] Zgodnie z interpretacją indywidualną Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 8 grudnia 2016 r., nr 0461-ITPP1.4512.761.2016.1.MN, nie ma obowiązku podawania danych poszczególnych pozycji z faktur (chyba że jest to faktura VAT – korekta) zamieszczanych w JPK_FA.
[614] Dz. U. 2017 poz. 2491.
[615]Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2022 poz. 2651.
[616]Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok. Ministerstwo Finansów, Krajowa Administracja Skarbowa, Warszawa 2021, s. 2.

Ordynacja Podatkowa[617] wydać postanowienie o blokadzie rachunku podmiotu kwalifikowanego. Zgodnie z przepisami zablokowanie rachunku bankowego następuje na czas nie dłuższy, niż 72 godziny. W sytuacji, gdy zaistnieje obawa, że podmiot kwalifikowalny może nie wywiązać się ze zobowiązania podatkowego, które przekracza równowartość 10.000 euro, Szef KAS wydaje postanowienie o przedłużeniu blokady na czas nie dłuższy niż trzy miesiące.

Tabela nr 8. Wykorzystanie narzędzia STIR w latach 2018-2020

	2018	**2019**	**2020**
Liczba banków i SKOK-ów przekazujących dane do STIR	619	614	614
Liczba podmiotów kwalifikowanych zaraportowanych do STIR	3,44 mln	3,95 mln	4,17 mln
Liczba rachunków rozliczeniowych zaraportowanych do STIR	11,56 mln	15,74 mln	18,93 mln
Liczba transakcji zaraportowanych do STIR	8,525,07 mln	11,537,64 mln	15,405,73 mln
Liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych	29 tysięcy	58 tysięcy	81 tysięcy
Liczba blokad rachunków bankowych	23 (Szef KAS)	113 (Szef KAS) 7 (Naczelnicy Urzędu Celno-Skarbowego: NUCS)	159 (Szef KAS) 37 (NUCS)
Liczba zablokowanych rachunków bankowych	41	537 (Szef KAS) 29 (NUCS)	821 (Szef KAS) 199 (NUCS)
Łączna wartość zablokowanych środków finansowych	10,23 mln	67,20 mln (Szef KAS) 2,5 mln (NUCS)	88,6 mln (Szef KAS) 7,5 mln (NUCS)
Łączna wartość szacowanych uszczupleń	132,18 mln	584,30 mln (Szef KAS) 7,2 (NUCS)	587,7 mln (Szef KAS) 73,2 mln (NUCS)

Źródło: Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo- kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok. Ministerstwo Finansów, Krajowa Administracja Skarbowa. Opracowanie własne.

Jak pokazują dane w tabeli, z roku na rok rośnie wykorzystanie narzędzia STIR, które służy także w detekcji mechanizmów karuzelowych, oraz przerywaniu łańcuchów dostaw w tego typu przestępstwach. Tylko w 2020 roku, dzięki użytkowaniu tego systemu

[617] Dz.U. 2022 poz. 2651.

analitycznego wykryto 102 przypadki powiązań karuzelowych oraz zidentyfikowane 647 firm wiodących w tym procederze[618].

Kolejnym mechanizmem finansowym, który wpływa na ochronę przed wyłudzeniem podatku, jest tzw. split – payment: mechanizm podzielonej płatności. Od 1 listopada 2019 r[619]. istnieje obowiązek stosowania tego mechanizmu za nabyte towary i usługi – wrażliwe. To istotny mechanizm podatkowy, którego celem jest zapobieganie wyłudzeniom podatku. Mechanizm podzielonej płatności polega na tym, że kwota opłaty za usługę lub towar opłacona przez nabywcę, trafia do odbiorcy w rozdzielonej formie: oznacza to, że obrót miedzy nabywcą a odbiorcą odbywa się kwotami netto. Głównym założeniem mechanizmu jest rozdzielenie zapłaty należności, która trafia do odbiorcy dwutorowo: kwota, która odpowiada wysokości należnego podatku VAT trafia na rachunek VAT, który prowadzony jest przez banki lub SKOKI, natomiast, kwota która odpowiada wartości sprzedaży netto trafia na rachunek przedsiębiorcy. Obowiązek stosowania mechanizmu podzielonej płatności mają podatnicy VAT, którzy sprzedają lub nabywają towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15[620] do ustawy o podatku od towarów i usług oraz jednocześnie kwota brutto faktury przekracza 15 tysięcy złotych. Wyjątek od tej reguły stanowią transakcje zawierane w partnerstwie publiczno- prywatnym, gdy sprzedawcą jest podmiot prywatny, w przypadku dokonania potrącenia, które reguluje art. 498 kodeksu cywilnego[621] oraz w zakresie, w jakim kwoty należności są potrącane.

Ze środków, które znajdują się na rachunku VAT przedsiębiorca może opłacić cła, podatek akcyzowy, dochodowy, VAT, składkę ZUS, może także złożyć wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT na rachunek firmowy. Ponadto rachunki widnieją w wykazie podatników VAT, zwanym Biała listą podatników VAT. Jest to przydatne narzędzie, które pomaga na sprawdzenie wiarygodności kontrahentów. Wykaz

[618] Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok. Ministerstwo Finansów, Krajowa Administracja Skarbowa, Warszawa 2021, s. 19.

[619] 1 listopada 2019 r. weszła w życie Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 poz. 1751, na podstawie które wdrożono do Ustawy z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług.

[620] Towary wrażliwe określone w Załączniku nr 15 to m.in. usługi budowlane, sprzedaż detaliczna części samochodowych, wyroby ze złota, srebra, aluminium, miedzi, elektronika, różnego rodzaju surowce wtórne, odpady, paliwa, złom są to branże narażone na próby wyłudzenia podatku VAT.

[621] Ustawa Kodeks cywilny Dz. U. 2023 poz. 326, art. 498 określa sytuację, gdy dwie osoby będące względem siebie dłużnikami i wierzycielami, mogą potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony, w przypadku, gdy przedmiotem wierzytelności są pieniądze lub rzeczy tej samej jakości oznaczone co do gatunku, a obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem. W przypadku takiego potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości niższej wierzytelności, art. 498 k.c.

prowadzi szef Krajowej Administracji Skarbowej[622]. Od 1 stycznia 2020 roku, za dokonanie transakcji biznesowej na kwotę powyżej 15 tysięcy złotych na inny rachunek, niż podany w wykazie podatników VAT przewidziano sankcję w postaci uniemożliwienia zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu tej kwoty, bądź jej części. Ponadto przedsiębiorca będzie ponosił ryzyko odpowiedzialności solidarnej ze swoim kontrahentem za zaległości podatkowe, gdy nie ureguluje on podatku VAT należnego do przeprowadzonej transakcji.

Na początku 2018 r. Komisja Europejska opublikowała raport „*Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method*"[623], w którym zanalizowano wpływ mechanizmu podzielonej płatności stanowiącego alternatywną metodę poboru podatku VAT. Z przedstawionego raportu wyłoniły się zarówno wyzwania, z którymi związany jest system split payment, jak i korzyści płynące z jego zastosowania. Mechanizm ten oceniono jako bardzo przydatne narzędzie do walki ze zmniejszaniem luki VAT oraz posiadające potencjał w zakresie skutecznego zwalczania niektórych oszustw związanych obszarem podatkowym, jednakże zwrócono uwagę na złożoność systemu i ewentualne obciążenia zarówno od strony administracyjnej, jak i przepływów finansowych dotyczących przedsiębiorstw.

Kolejnym mechanizmem służącym uszczelnianiu systemu podatkowego jest wprowadzony od 1 stycznia 2022 roku (aktualnie jako dobrowolny) Krajowy System e-Faktur (KSeF). Jest to system informatyczny o zasięgu ogólnopolskim, za pomocą którego można wystawiać, przesyłać oraz przechowywać faktury, którym za pomocą systemu nadawany jest numer identyfikujący. Celem wprowadzenia ogólnopolskiej platformy jest umożliwienie organom weryfikacji wprowadzonych danych, a tym samym skuteczne przeciwdziałanie nadużyciom finansowym. Dane, które są przekazywane za pomocą systemu podlegają automatycznej weryfikacji poprzez sprawdzenie koherencji między podatkiem VAT zadeklarowanym, a VAT zapłaconym. KSeF jest więc uzupełnieniem przedstawionych wyżej środków mających na celu walkę z wyłudzeniami podatku VAT: m.in. JPK czy split paymentem. Od 1 stycznia 2024 roku na mocy decyzji wykonawczej Rady (UE)[624] używanie przez podatników systemu KSeF w Polsce stanie się obowiązkowe.

[622] Wykaz dostępny jest w formie wyszukiwarki dostępnej na stronie Ministerstwa Finansów, https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka, data dostępu: 01.05.2023 r.

[623] Komisja Europejska, *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method, Final report, Executive summary*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf ,data dostępu 01.05.2023 r.

[624] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE nr L 168/81 z 27.06.2022.

Krajowa Administracja Skarbowa obsługuje ponadto Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych[625], który ma na celu zwiększenie informacji w zakresie uczestników obrotu gospodarczego oraz identyfikacji podmiotów, które uzyskują faktyczne przysporzenia z prowadzonej działalności, co ma znaczenie w procesie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Ponadto KAS obsługuje także System Rozpoznawania Numerów Rejestracyjnych Pojazdów (ANPRS) [626], a genezą jego utworzenia było powstanie narzędzia pomocnego do walki z przemytem i naruszeniami prawa podatkowego.

Innym źródłem informacji, które może być wykorzystane do zwalczania zorganizowanej przestępczości jest system PNR, który archiwizuje dane dotyczące przelotu pasażera. Są one pomocne przy konieczności pozyskania dowodów na: związki pomiędzy określonymi osobami (może to potwierdzać np. jedna rezerwacja miejsc sąsiadujących ze sobą w samolocie), źródła i danych podmiotu finansującego przelot, sposobu rezerwacji przelotu i danych rezerwującego. Instytucja wprowadzona została Ustawą z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera[627], która w zakresie swojej regulacji dokonała wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania[628]. W art. 36 i 37 wspomnianej ustawy wymienione zostały podmioty upoważnione do korzystania z danych zgromadzonych w systemie, a w tym zawarto min. przedstawicieli organów ścigania.

Dostosowanie polskiego ustawodawstwa do wymogów przepisów unijnych[629] zmaterializowało się poprzez wejście w życie w dniu 10 lutego 2023 r. Ustawy z dnia

[625] art. 55-71a Ustawy z dnia 1 marca 2018 r,. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu Dz.U. 2022 poz. 593, https://crbr.podatki.gov.pl/adcrbr/#/, data dostępu: 01.05.2023 r.
[626] http://bitly.pl/tu569, data dostępu: 21.04.2023 r.
[627] Dz.U.2022 poz.1441.
[628] Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, s. 132.
[629] Min. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniającą dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 43, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiającą zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylającą decyzję Rady 2000/642/WSiSW Dz. Urz. UE L 186 z 11.07.2019, s. 122, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 Dz. Urz. UE L 248 z 18.09.2013, s. 1, Dz. Urz. UE L 317 z 23.11.2016, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020, s. 49.

1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej[630]. W art. 19 ustawy został wyszczególniony katalog podmiotów uprawnionych do pozyskania danych, w którym również znaleźli się min. przedstawiciele organów ścigania oraz sądy. Docelowo system ten zastąpi *ognivo,* z którego pozyskiwane są przez organy ścigania dane w ramach Zbiorczej Informacji o Rachunkach na podstawie art. 105b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[631]. Pozyskiwanie informacji na temat rachunków bankowych jest jedną z podstawowych czynności, które realizowane są w procesie dowodowym w sprawach gospodarczych na szkodę Unii Europejskiej, a także związanych z działalnością zorganizowanych grup przestępczych.

Do zwalczania zorganizowanej przestępczości pomocne może być także narzędzie funkcjonujące pod nazwą: Zintegrowana Platforma Identyfikacji i Weryfikacji Zjawisk Przestępczości Ubezpieczeniowej – ZPIiWZPU. Inicjatywą Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego zainicjowany został w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa[632] unijny projekt, którego efektem prac było stworzenie takiego systemu. Dane zawarte w systemie stanowią znakomite źródło wiedzy dla organów ścigania o powiązaniach między osobami, adresami i pojazdami. Jego praktyczne wykorzystanie wiąże się z koniecznością wykazania władztwa faktycznego sprawcy nad składnikiem majątku np. kosztownym pojazdem lub nieruchomością w celu wykorzystania instytucji konfiskaty rozszerzonej określonej w art. 45 § 2 k.k. Ponadto system pozwala także ukazać sieć powiązań między uczestnikami zorganizowanej grupy przestępczej. Podstawa prawna działania narzędzia została określona w art. 102-103 Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych[633]. Organy ścigania są uprawnione do pozyskiwania danych zgodnie z art. 104 przywołanego aktu. Pozyskanie danych nie jest ograniczone tylko do zakresu spraw ubezpieczeniowych. Wystarczającym jest spełnienie przesłanki niezbędności uzyskania danych zawartych w systemie w toczącym się postępowaniu bez względu na jego przedmiot.

Problematyczna z punktu widzenia Policji jest konieczność uzyskiwania zezwolenia Sądu Okręgowego na pozyskanie danych objętych tajemnicą ubezpieczeniową na zasadzie

[630] Dz.U.2023 poz.180.
[631] Dz.U.2022 poz.2324.
[632] https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/zpiiwzpu-zintegrowana-platforma-identyfikacji-i-weryfikacji-zjawisk-przestepczosci-ubezpieczeniowej, data dostępu: 01.05.2023 r.
[633] Dz.U.2022 poz.2277.

art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[634]. W zamyśle ustawodawcy system miał być dostępny w trybie miękkim (art. 20 ust. 5a ustawy o Policji na wniosek np. komendantów garnizonów lub CBŚP), bez konieczności pozyskiwania zezwolenia sądu. Zgodnie jednak ze stanowiskiem Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP pozyskiwanie danych powinno poprzedzać zezwolenie Sądu. Wdrożenie i funkcjonowanie systemu należy ocenić bardzo pozytywnie. Tego rodzaju inicjatywy powinny stanowić drogowskaz dla np. instytucji unijnych w zakresie sposobu i możliwości pozyskiwania danych usprawniających proces dowodowy. Na marginesie warto zauważyć, że w Ministerstwie Rozwoju powstał plan stworzenia systemu zbierania i analizowania danych ułatwiającego pracę Instytucjom i podmiotom odpowiedzialnym za dystrybucje środków unijnych, jednak zakończył on się bez sukcesów[635]. Podmioty udzielające środków unijnych zmuszone są korzystać z komercyjnych wywiadowni gospodarczych. Jak już zostało to przywołane wcześniej funkcjonują unijne systemy Arachne, IMS i EDES do zapobiegania nadużyciom ale niestety ich rola jest nie jest wiodąca, przez co nie stanowią realnego narzędzia z którego korzystałyby organy ścigania. Stworzenie centralnego systemu zbierania danych o wnioskodawcach/beneficjentach w Polsce ułatwiałoby pracę instytucjom oraz pomogło organom ścigania w skuteczniejszym zwalczaniu procederu przestępczości na szkodę Unii Europejskiej.

W aspekcie zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej ważną rolę odgrywa także Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF). Jest on filarem krajowego sytemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, a jego zadania wyznacza Ustawa z dnia 1 marca 2018 r,. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[636]. GIIF pełni także rolę jednostki analityki finansowej w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej[637]. Zadania GIIF określa art. 12 przywołanej ustawy. Wśród nich znajduje się m.in. dokonywanie analiz informacji na temat wartości majątkowych, z którymi związane jest podejrzenie, że źródłem ich pochodzenia jest przestępstwo prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. GIIF posiada kompetencję żądania udostępnienia informacji na temat transakcji oraz wstrzymywać je lub dokonywać blokady

[634] Dz.U.2023 poz.171.
[635]https://miir.bip.gov.pl/rozeznania-rynku/powiazania-kapitalowe-i-osobowe-wnioskodawcow-dzialania-2-1-poir.html, data dostępu: 01.05.2023 r.
[636] Dz.U. 2022 poz. 593.
[637] Rekomendacja FATF nr 29 określa jednostkę analityki finansowej (ang. FIU- *financial intelligence unit*) jako centrum krajowe wyznaczone do otrzymywania i analizowania informacji na temat informacji o transakcjach podejrzanych oraz informacji na temat prania pieniędzy, przestępstw bazowych oraz finansowania terroryzmu. Informacje przekazywane do JAF przekazywane są na bieżąco od organów zobowiązanych do ich przekazania.

rachunku w przypadku zaistnienia podejrzenia, że środki pochodzą z przestępstwa. Współpracuje on z jednostkami (w tym także organami i instytucjami innych państw) przekazuje także uprawnionym organom informacje oraz dokumenty związane z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego. GIIF ma możliwość nałożenia sankcji administracyjnych oraz wydaje decyzje w sprawie wpisu na listę osób i podmiotów, przeciwko którym stosuje się środki ograniczające o charakterze szczególnym takie jak zamrożenie wartości majątkowych czy nieudostępnienie wartości majątkowych. Działanie GIIF-u opiera się na informacjach przekazanych przez instytucje obowiązane, które wymienione zostały w art. 2 Ustawy przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Wśród dwudziestu ośmiu kategorii znajdują się podmioty sektora finansowego i niefinansowego. Jednostkami współpracującymi są organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, Najwyższa Izba Kontroli, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Narodowy Bank Polski.

Informacje do GIIF przekazywane są jako zawiadomienia opisowe o działalności i transakcjach podejrzanych SAR (ang. *suspicous activity reports*).

Tabela nr 9. Zestawienie zawiadomień do Prokuratury, blokad rachunków, wstrzymanych transakcji przez GIIF w latach 2019-2021

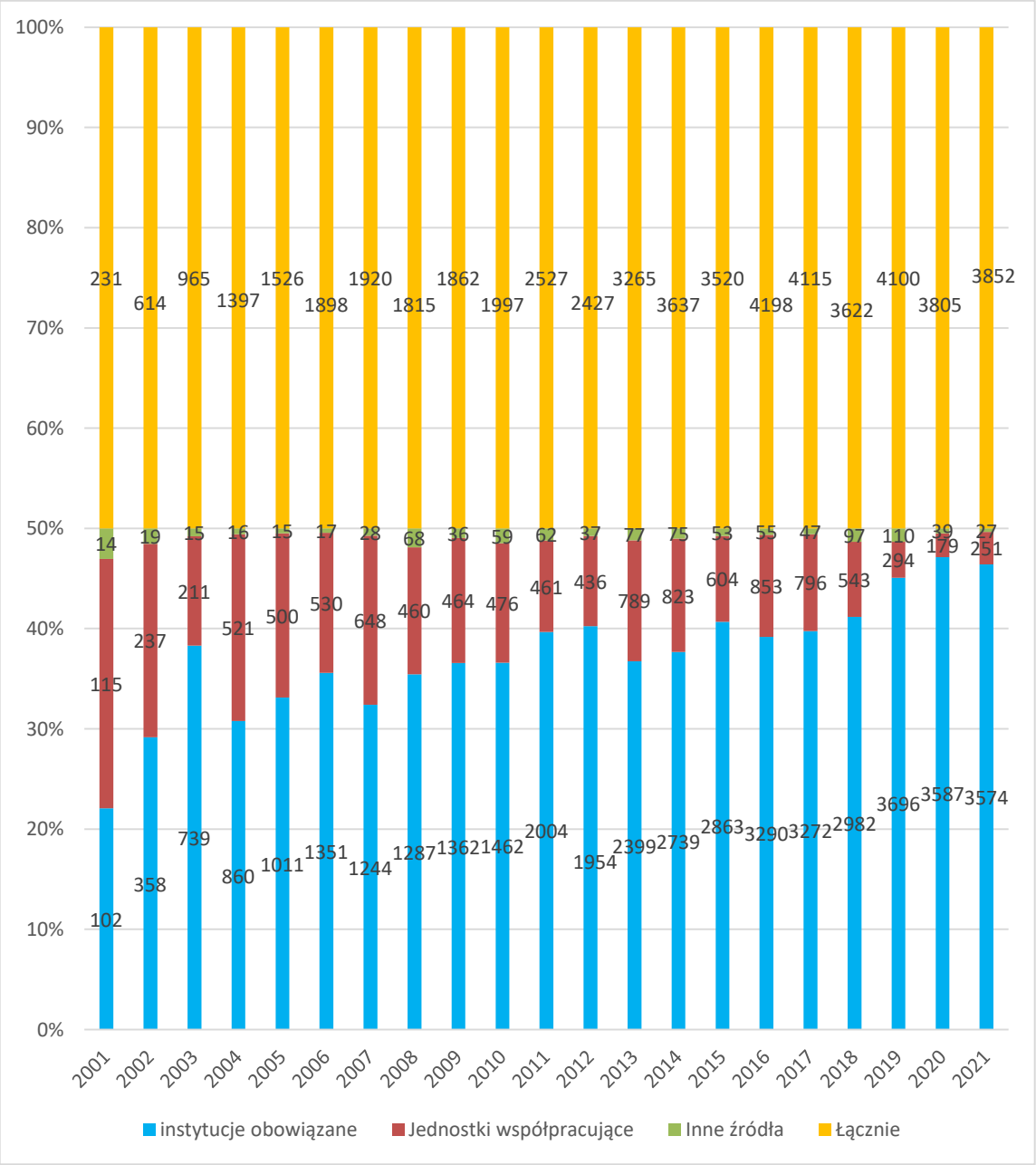
	2019	2020	2021
Liczba zawiadomień głównych do właściwych miejscowo prokuratur	320	378	519
Liczba zawiadomień uzupełniających do właściwych miejscowo prokuratur	258	297	315
Liczba blokad rachunków	640	673	1426
Liczba wstrzymanych transakcji	37	32	50

Źródło: Sprawozdanie GIIF za 2021 r. Opracowanie własne.

Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że z roku na rok rośnie liczba zawiadomień kierowanych do właściwych miejscowo prokuratur, rośnie także liczba zawiadomień uzupełniających – zawierających dane uzyskane w toku analitycznych działań następczych do prowadzonych postępowań. Wzrasta liczba blokad rachunków: w 2021 roku GIIF dokonał 1426 blokad, na których zgromadzono środki o wartości 172 mln złotych (z czego 603 blokady na łączną kwotę 89,9 mln złotych odbyło się z inicjatywy GIIF na podstawie art. 87

ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu), wstrzymano także 50 transakcji na łączną kwotę 7,1 mln złotych[638].

Wykres nr 33. Liczba zawiadomień SAR otrzymanych przez GIIF w latach 2001-2021



Źródło: Sprawozdanie GIIF za 2021 r.[639] Opracowanie własne.

W strukturach Policji zwalczanie zorganizowanej przestępczości wspomagane jest także przez Biuro Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Komendy Głównej Policji, gdzie umiejscowiony został Wydział do spraw Odzyskiwania Mienia, który pełni funkcję

[638] *Ibidem.* s. 49.
[639] Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2021 roku.

krajowego biura do spraw odzyskiwania mienia[640]. Krajowe biura do spraw odzyskiwania mienia powstały na mocy Decyzji Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 roku[641], a ich zadaniem jest identyfikowanie oraz wykrywanie korzyści i innego mienia pochodzących z przestępstwa, które następnie mogą zostać objęte nakazem zabezpieczenia lub zajęcia a także nakazem konfiskaty. Wydział do spraw Odzyskiwania Mienia Biura Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej sprawuje także nadzór nad jednostkami Policji w zakresie prowadzenia czynności wykrywania i identyfikowania mienia pochodzącego z przestępstwa, a także zajmuje się prowadzeniem współpracy międzynarodowej w tym obszarze, zwłaszcza poprzez współdziałanie w Międzyagencyjnej Sieci Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN: *Camden Assets Recovery Inter- Agency Network*). Sieć Camden ustanowiona została w 2004 roku, stanowi nieformalną sieć organów ścigania, które zajmują się odzyskiem mienia. Zrzesza 54 jurysdykcje członkowskie (27 państw UE oraz 9 organizacji międzynarodowych), świadczy pomoc w całym procesie odzyskiwania mienia, w każdym państwie członkowskim ustanowiony jest krajowy punkt kontaktowy, poprzez który można uzyskać pomoc.

Istotnym narzędziem do zwalczania przestępczości zorganizowanej jest instytucja konfiskaty rozszerzonej, która została wprowadzona do polskiego porządku prawnego, ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[642], która weszła w życie 27 kwietnia 2017 r. Zasadniczym założeniem ustawodawcy było poprawienie skuteczności odzysku mienia pochodzącego z przestępstw, a także dostosowanie obowiązujących przepisów do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej[643]. Ponadto wprowadzenie przepisów regulujących tę materię, czyni zadość rekomendacjom wynikającym z wydanych przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) Międzynarodowych Standardów Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu oraz Proliferacji, a także z raportu końcowego

[640]Na podstawie art. 145 k ustawy o Policji, Dz. U. 2023 poz. 171, Komenda Główna wykonuje zadania krajowego biura do spraw odzyskiwania mienia, o którym mowa w art. 1 ust. 1 Decyzji Rady 2007/845/WSiW z dnia 6 grudnia 2007 dot. współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem.

[641] Decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. *dotycząca współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem* Dz. U. UE nr L332/103

[642] Dz.U. 2017 poz. 768.

[643] Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014, s. 39.

V rundy ewaluacji wzajemnych organizowanych przez Radę Unii Europejskiej w sprawie śledztw finansowych (dokument Rady UE nr 12657/2/12 z dnia 3 października 2012 r. [644])

Zwiększenie efektywności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści pochodzących z przestępstw według uzasadnienia do projektu ustawy[645] związane jest z koniecznością likwidacji zaplecza finansowego umożliwiającego sprawcom prowadzenia działalności kryminalnej. Intencją było także stworzenie warunków nieopłacalności przestępstwa, aby osoby popełniające czyny zabronione miały świadomość, że z dużym prawdopodobieństwem stracą wszystkie korzyści, które uzyskały, co obok kar, stanowi wykonanie skutecznej polityki kryminalnej, do której zmierzają nowoczesne ustawodawstwa. Ponadto wprowadzenie konfiskaty rozszerzonej wynikało z niskiej skuteczności dotychczasowych narzędzi prawnych, co implikowane jest trudnościami z powiązaniem majątku sprawcy z popełnionymi przestępstwami. Konfiskata rozszerzona jest instytucją, w której zastosowanie zespołu domniemań, w tym także wynikających z art. 29 a i 29 b k.k.w.[646], skutkuje transpozycją ciężaru udowodnienia legalnego pochodzenia majątku na sprawcę lub osobę, która dysponuje mieniem. Przesłanką stosowania tych domniemań jest osiągnięcie nawet pośrednio przez sprawcę znacznej korzyści majątkowej lub popełnienie przestępstwa o znacznym ciężarze gatunkowym, zagrożonego karą pozbawienia wolności od lat 5, a także uczynienia sobie z przestępstwa przez sprawcę stałego źródła dochodu bądź też popełnienie przestępstw w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. Po wystąpieniu jednej z przedstawionych powyżej alternatyw, przyjmuje się, że stanowi korzyść uzyskaną z popełnienia przestępstwa mienie, które sprawca objął we władanie lub ma do niego jakikolwiek tytuł, w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa, również gdy jest ono formalnie własnością lub w posiadaniu samoistnym innych osób. Zabezpieczenie interesów osób, wobec których dedykowany jest przepis art. 45 § 2 k.k. stanowi możliwość wykazania legalności pochodzenia posiadanego majątku. Reasumując, nie ma zatem konieczności wykazywania, że mienie które podlega przepadkowi lub zwrotowi pochodzi z przestępstwa zarzuconego jego sprawcy. Nie ma również znaczenia, jak wysoka została osiągnięta korzyść, ani nawet, czy w ogóle została osiągnięta, bo sama nawet potencjalna taka możliwość jej osiągnięcia, jeśli dotyczy czynu zagrożonego karą powyżej od lat 5 jest wystarczająca. Instytucja konfiskaty rozszerzonej

[644] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2012657%202012%20REV%202/PL/pdf, data dostępu: 01.05.2023.
[645] Druk nr 1186, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - *Kodeks karny* oraz niektórych innych ustaw.
[646]Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks karny wykonawczy*, Dz.U. 2023 poz. 127.

z powodzeniem od wielu lat funkcjonuje już we Włoszech. Znana jest także w Niemczech, Hiszpanii, Litwie, Łotwie. W pewnej formule funkcjonuje również we Francji Portugalii, Finlandii, Belgii, Wielkiej Brytanii i Bułgarii.

W celu zwiększenia efektywności instytucji odzyskiwania mienia, ustawodawca w tym zakresie zdecydował się także uzupełnić przesłanki, które umożliwiają orzeczenie przepadku bez uprzedniego wyroku skazującego – art. 45a § 2 k.k. oraz wprowadzić przepis – art. 44a k.k., który umożliwia orzeczenie przepadku przedsiębiorstwa należącego do sprawcy.

Wprowadzone przepisy budzą wiele wątpliwości na gruncie ich zgodności z Konstytucją. Z art. 46 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[647] wynika, że „przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu". W art. 31 ust. 3 opisana została zasada proporcjonalności. Według projektodawcy przepisy dotyczące konfiskaty rozszerzonej oraz przepadku bez prawomocnego orzeczenia sądu nie naruszają norm ustawy zasadniczej. Innego zdania jest Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP, wskazał szereg zastrzeżeń zgodności omawianych przepisów nie tylko w zakresie ich konstytucjonalności, ale również standardami ochrony praw i wolności człowieka wynikającymi z norm prawa międzynarodowego i unijnego[648]. Mimo zgłoszonych wątpliwości, przepisy ustawy zostały przyjęte i weszły w życie. W zakresie ich funkcjonowania w praktyce, wskazać należy, że część sędziów podziela zastrzeżenia zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Z tego też powodu w przypadku zaskarżenia do sądu postanowienia, którego podstawą były przesłanki wynikające z art. 45 § 2 k.k. lub 44a k.k. lub 45a § 2 k.k. lub 44a k.k., zabezpieczenie majątkowe oparte na tych przepisach jest często uchylane. W związku z powyższym zasadnym byłoby dostosowanie przepisów Konstytucji do zmieniającej się rzeczywistej, aby nie było wątpliwości, co do legalności i prawidłowości stosowania tego jakże skutecznego narzędzia do walki z zorganizowaną przestępczością ekonomiczną, w tym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

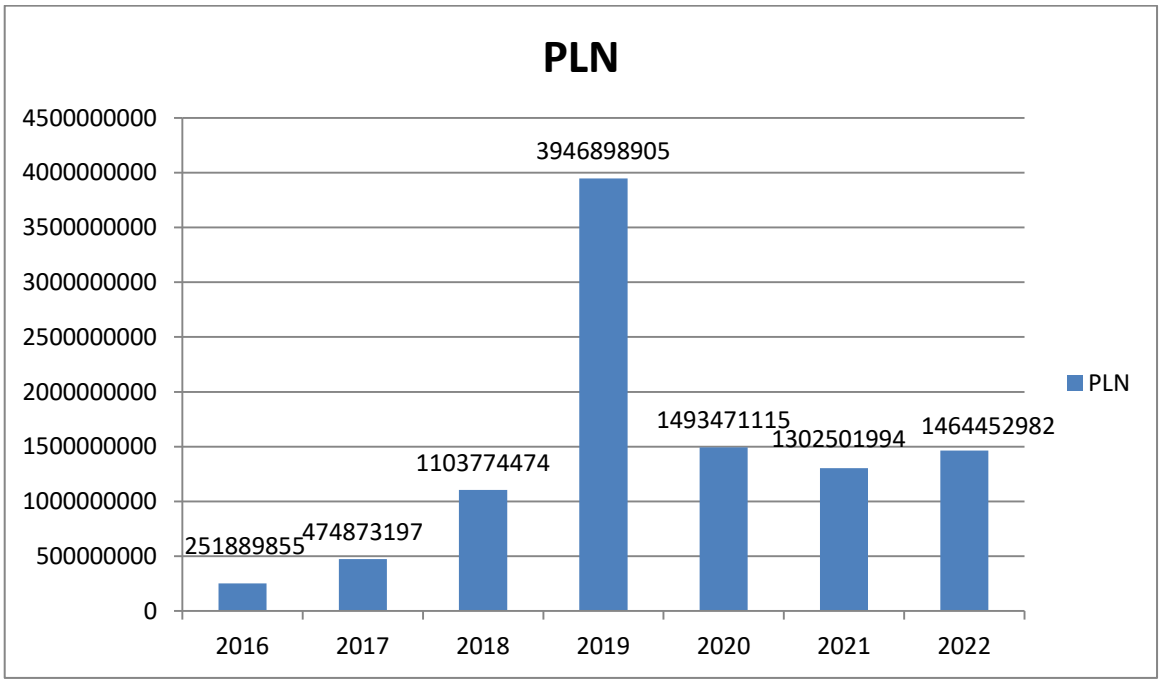
Z danych zamieszczonych w sprawozdaniach statystycznych z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach karnych za lata 2016 - 2022 wynika, że po wprowadzeniu w 27 kwietnia 2017 instytucji konfiskaty rozszerzonej oraz poszerzeniu katalogu przesłanek stosowania przepadku bez prawomocnego orzeczenia

[647] Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

[648] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20w%20sprawie%20projektu%20ustawy%20o%20zmianie%20ustawy%20Kodeks%20karny%20oraz%20niekt%C3%B3rych%20innych%20ustaw.pdf, data dostępu: 01.05.2023 r.

i wprowadzeniu instytucji przepadku przedsiębiorstwa sprawcy wartość zabezpieczone mienia intensywnie wzrastała do 2019 r., kiedy to wyniosła 3 mld 946 mln zł. W latach 2020-2022 wartość zabezpieczonego mienia znacznie spadła w stosunku do 2019. Uzasadnieniem tego jest zapewne pandemia Covid -19 oraz zagrożenie epidemiologiczne z tym związane. Mimo to wartość zabezpieczonego w tych latach mienia była ponad pięciokrotnie większa niż przed wprowadzeniem omawianych przepisów.

Wykres nr 34. Wartość zabezpieczonego w toku postępowań przygotowawczych mienia



Źródło: Sprawozdania statystyczne Prokuratury Krajowej. Opracowanie własne.

Podsumowując, do walki z przestępczością zorganizowaną, w tym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej mogą być wykorzystywane liczne opisane powyżej narzędzia. Skuteczność działań organów ścigania zależy od wiedzy na temat możliwości wykorzystywania ich w procesie wykrywczym. Podczas kursów, szkoleń i doskonaleń zawodowych w Policji słuchacze nabywają wiedzę na temat narzędzi, które mogą wykorzystać do zebrania niezbędnych w procesie dowodowym danych. Niemniej duża fluktuacja kadr w służbach wymaga ciągłego szkolenia jak największej liczby funkcjonariuszy, aby jak najwięcej z nich dysponowało specjalistyczną wiedzą wymaganą do pełnienia efektywnej służby. Warto zwrócić uwagę w tym miejscu na jeden problem. Sprawcy w ciągu jednego dnia mają możliwość transferu środków pomiędzy rachunkami w różnych bankach w liczbie kilku lub kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu błyskawicznych przelewów. Uzyskanie przez organy ścigania danych w zakresie tylko jednego przelewu, może zająć od kilku do kilkudziesięciu dni. Szereg przelewów wydłuży znacznie proces

pozyskiwania danych w zakresie wszystkich zrealizowanych transferów. Z kolei przelew środków do banku zagranicznego zajmie od jednego do maksymalnie trzech dni. Natomiast pozyskanie przez organy ścigania szczegółów transferu zajmie znowu od kilku do kilkudziesięciu lub nawet kilkuset dni. Z tego też powodu bardzo trudnym jest ściganie zorganizowanych grup przestępczych w XXI wieku, bez żadnej formuły umożliwiającej szybkie (a nawet w czasie rzeczywistym) pozyskanie danych o szeregu dokonywanych transakcji tak, aby pieniądze nie zostały wypłacone z konta założonego na skradzioną tożsamość lub na osobę pełniącą rolę słupa i by ślad za nimi się nie urwał. Działania GIIF i banków jako instytucji obowiązanych bywają pomocne, ale to nie ich zadaniem jest prowadzenie postępowań przygotowawczych, ich rola jest tylko pomocnicza.

Rozdział VI
Zjawisko przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej w świetle badań

1. Metodyka badań

W powyższych rozdziałach zaprezentowany został kryminologiczny obraz przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej. Jak wykazano, zjawisko to odznacza się wyjątkowo interdyscyplinarnym charakterem, więc niezmiernie ważnym jest, by pogłębiać wiedzę na temat jego fenomenu także poprzez badania empiryczne. W tym celu przeprowadzone zostały badania własne oparte na metodzie sondażu diagnostycznego, by przeprowadzić pogłębioną analizę zjawiska przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej poprzez zdiagnozowanie najczęstszych trudności związanych z problematyką jej zwalczania w praktyce.

W celu przeprowadzenia badań przygotowano wystandaryzowany kwestionariusz ankietowy, skierowany do oficerów Policji pełniących funkcje kierownicze Naczelników i/lub Zastępców Naczelników Wydziału do Walki z przestępczością Gospodarczą szesnastu komend wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji w Warszawie. Uzasadnieniem takiego kryterium wyboru próby badawczej było założenie, że osoby te dysponują doświadczeniem oraz wiedzą, dzięki którym należy uznać je za ekspertów w dziedzinie zwalczania przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Zgodnie z ustawą o Policji[649], Zarządzeniem Nr 1041 Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji[650] oraz regulaminów komend wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji – naczelnicy wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą i ich zastępcy odpowiadają min. za:

- organizowanie pracy komórki organizacyjnej w celu zapewnienia sprawnego, terminowego i właściwego wykonywania zadań określonych w niniejszym regulaminie,
- tworzenie warunków właściwego wykonywania zadań służbowych przez podległych policjantów i pracowników Policji,

[649] Art. 6, 6 f, Dz.U.2023 poz.171 ze zm.
[650] § 29, Dz. Urz. KGP 2013 r. poz. 50 ze zm.

– sprawowanie nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań pozostających we właściwości komórki organizacyjnej oraz racjonalnością wykorzystania zasobów komórki organizacyjnej,

– współdziałanie z kierownikami innych komórek organizacyjnych w sprawach wymagających współpracy kilku komórek organizacyjnych lub kompleksowych rozwiązań.

Do właściwości wydziałów zwalczania przestępczości gospodarczej należy m.in.:

- nadzorowanie oraz koordynowanie realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych prowadzonych w sprawach gospodarczych przez jednostki policji,
- prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych mających na celu ujawnianie i zwalczanie przestępczości gospodarczej w województwie oraz ściganie sprawców tych czynów,
- udzielanie wsparcia komórkom do walki z przestępczością gospodarczą jednostek Policji, w przypadku braku możliwości realizacyjnych, w działaniach prowadzących do wykrycia sprawców przestępstw:
    - trudnych do ustalenia z powodu znacznego skomplikowania działań wykrywczych i dowodowych,
    - obejmujących swym zasięgiem teren województwa lub kraju,
    - w których wymagane jest stosowanie środków techniki operacyjnej, we współdziałaniu w tym zakresie z innymi jednostkami Policji;
- poszukiwanie, ujawnianie i inicjowanie zajęcia składników majątkowych sprawców czynów zabronionych, a także koordynacja tych czynności poprzez współpracę z instytucjami zewnętrznymi i jednostkami Policji;
- badanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń przestępczością gospodarczą na terenie województwa;
- opracowywanie kierunków, form i metod skutecznego rozpoznania, zapobiegania, ujawniania oraz zwalczania przestępstw o charakterze gospodarczym;
- opracowywanie oraz aktualizowanie aktów dotyczących współdziałania organami Krajowej Administracji Skarbowej oraz Straży Granicznej działających na terenie województwa[651].

[651] Dla zobrazowania właściwości rzeczowej naczelników wydziałów zwalczających przestępczość gospodarczą komend wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji, w tym celu przedstawiono fragmenty § 11 i § 17

Wydziały do walki z przestępczością gospodarczą komend wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji zajmują się także w ramach swojej właściwości rzeczowej zwalczaniem przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej[652].

Wydziały usytuowane na szczeblu komend wojewódzkich oraz komendy stołecznej Policji nadzorują pracę wydziałów, referatów, zespołów do walki z przestępczością gospodarczą komend miejskich, powiatowych, rejonowych i komisariatów policji. W związku z powyższym można przyjąć, że naczelnicy i ich zastępcy – wydziałów do walki z przestępczość gospodarczą komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji nadzorują i koordynują pracę policjantów odpowiedzialnych za bezpośrednie zwalczanie przestępczości na szkodę interesów Unii Europejskiej we wszystkich jednostkach policji z wyjątkiem pionów ekonomicznych CBŚP. Ponadto naczelnicy komend wojewódzkich/ komendy stołecznej Policji oraz ich zastępcy w zakresie swoich obowiązków mają także badanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń a także opracowywanie kierunków, form i metod skutecznego rozpoznania, zapobiegania, ujawniania oraz zwalczania, przestępstw na szkodę Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia jest fakt, że wiedza tych ekspertów wzbogacona jest o działania podejmowane przez podległe im jednostki w poszczególnych garnizonach Policji, które co do zasady odpowiadają obszarowi województw. Taki sposób dobrania grupy związany był z tematyką badania ankietowego. Po zdefiniowaniu zbiorowości badawczej zastosowano dobór nielosowy (nieprobabilistyczny) celowy.

Kwestionariusz ankiety komputerowej składał się części informacyjnej dotyczącej prowadzonego badania, metryczki służącej do określenia niezbędnych informacji o respondentach oraz pytań przygotowanych do przeprowadzenia właściwego badania. Zastosowano pytania otwarte, zamknięte, jednokrotnego wyboru oraz pytania– skale wymuszające oraz niewymuszające. Zastosowana skala wymuszająca miała na celu uniemożliwić sytuowanie odpowiedzi w neutralnym punkcie, po to by uzyskać odpowiedź, która będzie zawierała się w desygnacie odpowiedzi popierających lub negujących tezę. Założeniem było uzyskanie konkretnego stanowiska opowiadającego się za dwiema możliwymi opcjami odpowiedzi. W związku z tym przyjęto, że podczas analizy danych odpowiedzi w przedziale od 1 do 5 traktowane będą jako desygnat opowiadający się za negatywną oceną, a odpowiedzi w przedziale od 6-10 za pozytywną. Dzięki zastosowaniu skali wymuszającej można było postawę respondentów wobec prezentowanego materiału.

Regulaminu Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie z dnia 10.02.2018 r., http://bip.olsztyn.kwp.policja.gov.pl/KPO/status-prawny/281,Status-prawny.html, data dostępu: 01.05.2023 r.

[652] https://warminsko-mazurska.policja.gov.pl/ol/o-nas/struktura/wydzial-do-walki-z-prz/czym-sie-zajmujemy/523,Czym-sie-zajmujemy.html, data dostępu: 01.05.2023 r.

2. Charakterystyka materiału badawczego

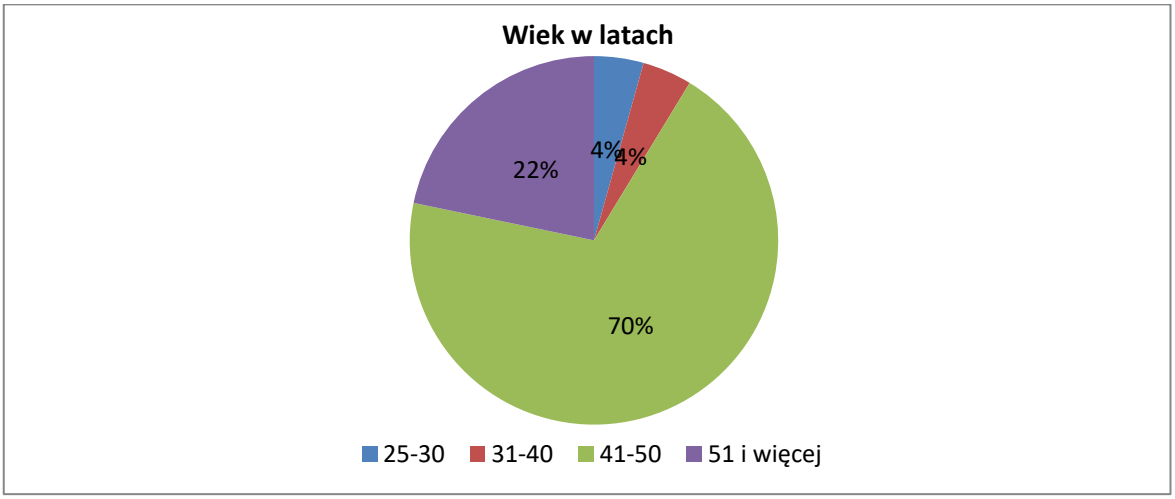
Warunkiem przeprowadzenia badań zgodnie z obowiązującymi w Policji procedurami, było złożenie wniosku do Komendanta Głównego Policji o wyrażenie zgody na ich przeprowadzenie. Zgoda została udzielona w dniu 12.04.2023 r. Respondenci wypełnili elektroniczne formularze ankiety w okresie od 12.04.2023 r. do 19.04.2023 r., a zatem badania należy uznać za aktualne w relacji do bieżącej sytuacji. W tym czasie wypełnione zostały 23 kwestionariusze ankietowe. We wszystkich nadesłanych kwestionariuszach ankietowych respondenci odpowiedzieli na każde z zaznaczonych pytań.

W badaniu ankietowym przeprowadzonym w kwietniu 2022 roku na terenie całej Polski udział wzięły 23 osoby, w tym 19 mężczyzn oraz 4 kobiety. Najliczniej reprezentowaną grupą wiekową badanych były osoby w przedziale wiekowym 41-50 lat (16 odpowiedzi – 70% ankietowanych). Kolejne 22% (5 osób) miało 51 i więcej lat. Jedna osoba ankietowana oznaczyła swój wiek w przedziale 25-30 lat (przy tej odpowiedzi należy wskazać, że respondent popełnił błąd, co sugerują informacje przekazane w kolejnych pytaniach, gdzie staż służby w policji został określony na minimum 15 lat: niemożliwym jest, by w wieku 30 lat mieć15 letnie doświadczenie w służbie) jeden respondent zaznaczył swój przedział wiekowy na 31-40 lat.

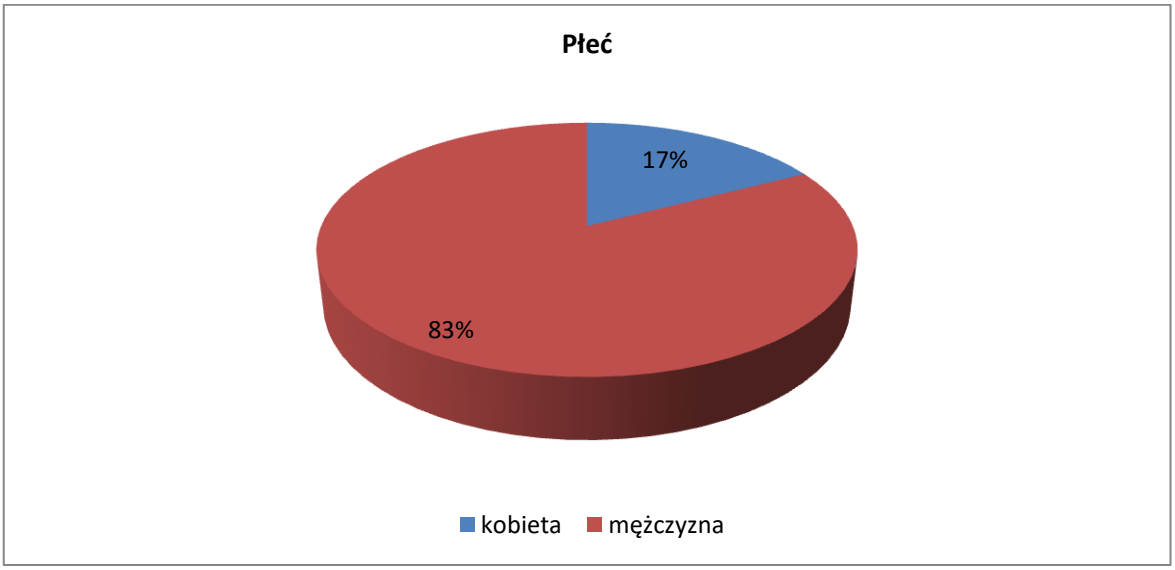
Najwięcej, bo 10 respondentów swój staż służby w Policji określiło na okres między od 20 a 25 lat. Kolejna grupa to policjanci, którzy pełnią służbę powyżej 25 lat (8 osób). Blisko ¼ badanych, co odpowiada 5 osobom, pełni służbę w policji w przedziale między 15 a 20 lat.

Staż służby na zajmowanym stanowisku przedstawia się następująco:10 ankietowanych pełni służbę na zajmowanym stanowisku do 3 lat, druga w kolejności grupa funkcjonariuszy licząca 7 osób pełni służbę na zajmowanym stanowisku w przedziale od 4 do 6 lat, 3 osoby pełnią służbę na zajmowanym stanowisku w przedziale od 7 do 9 lat, 3 osoby –10 lat i dłużej.

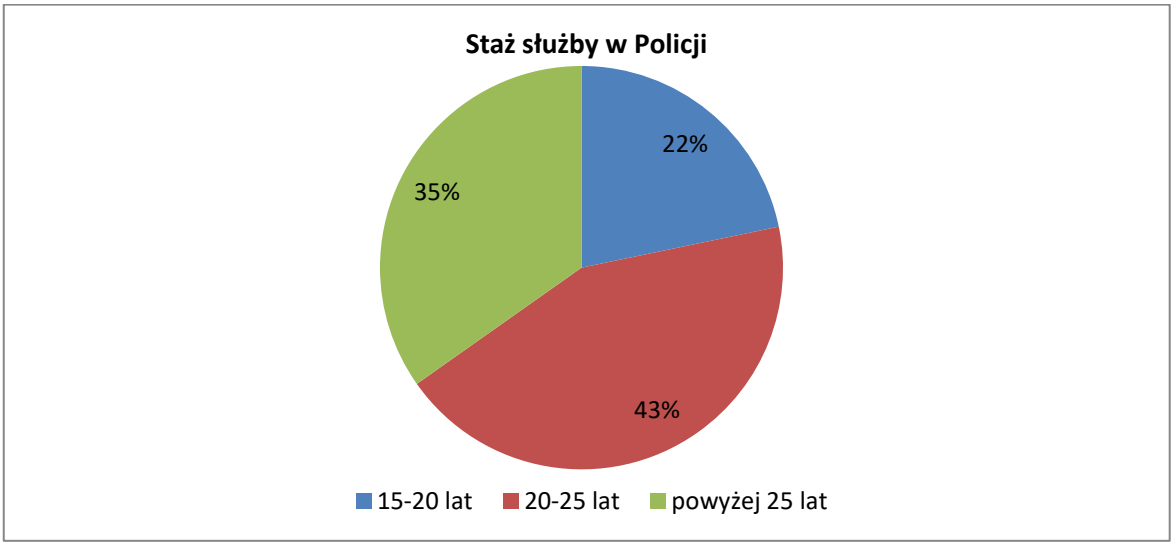
Wykres nr 35. Wiek respondentów w latach



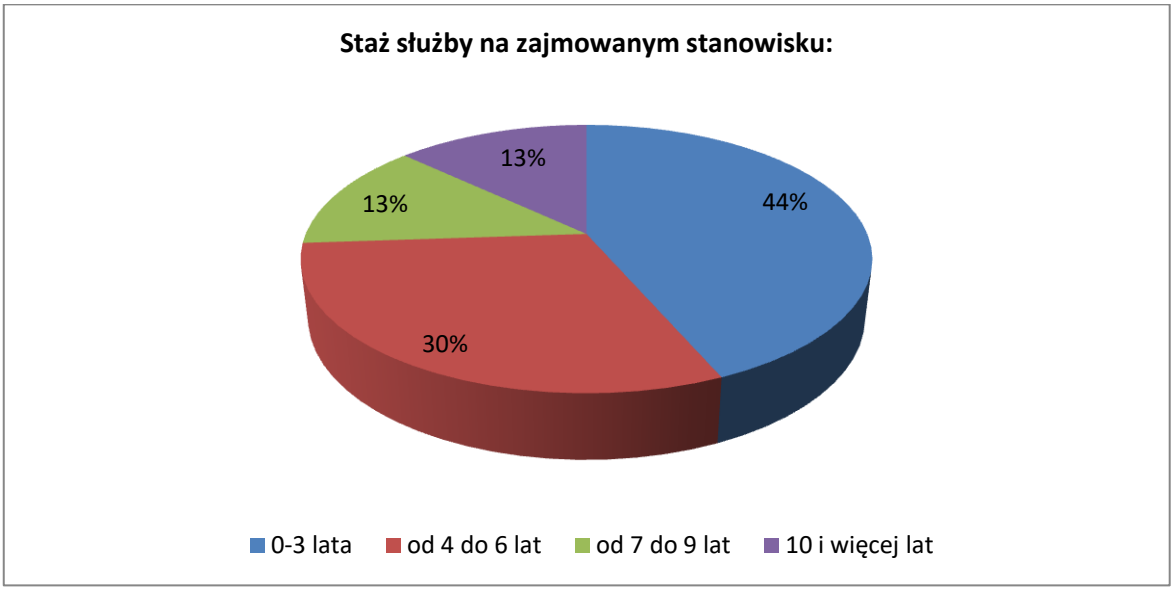
Wykres nr 36. Płeć respondentów



Wykres nr 37. Staż służby w Policji (w latach)



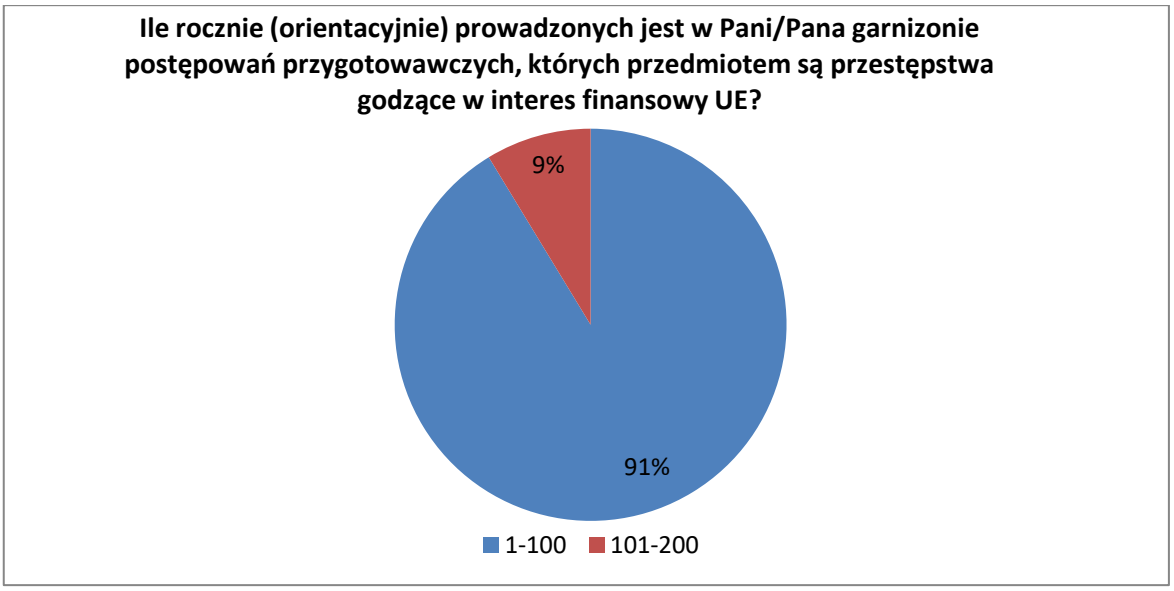
Wykres nr 38. Staż służby na zajmowanym stanowisku



Z odpowiedzi na temat orientacyjnej liczby postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wynika, że w zdecydowanej większości garnizonów Policji liczba ta mieści się w przedziale 1-100 postępowań. Taką odpowiedź wskazało 91% respondentów. 2 osoby wskazały, że takich postępowań jest więcej i mieszczą się w przedziale liczbowym 101-200.

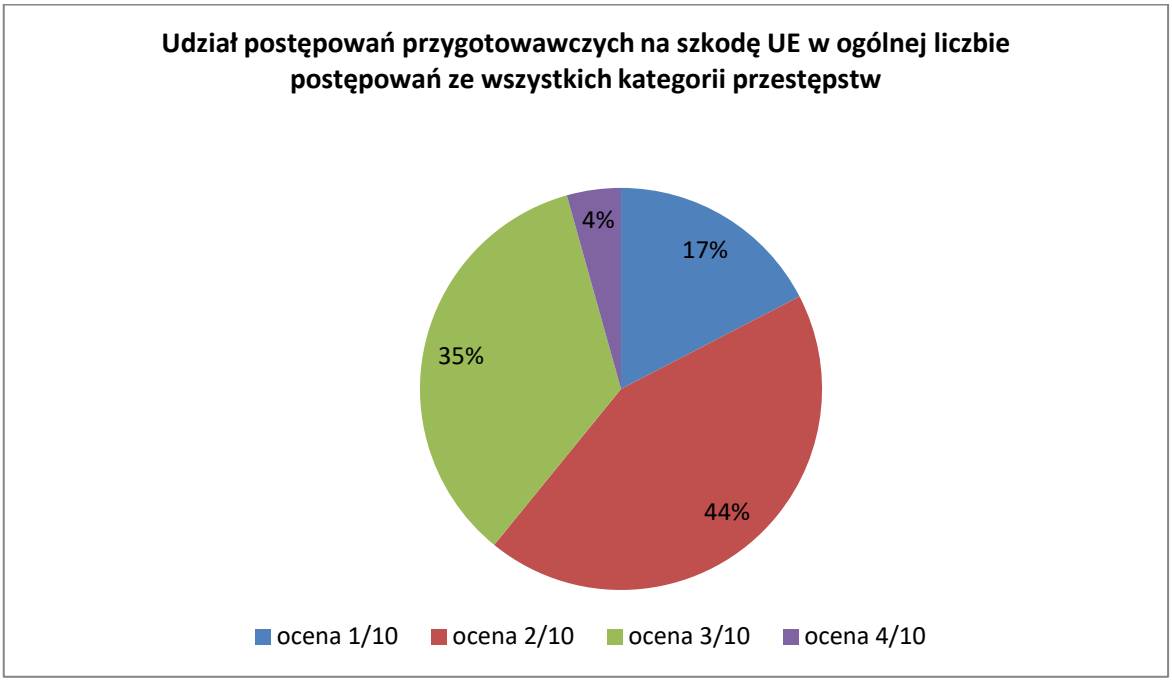
Zgodnie z przedstawionymi w rozdziale IV danymi statystycznymi tyko w garnizonie łódzkim i katowickim prowadzonych jest więcej niż 100 spraw, co stanowi potwierdzenie przedstawiony powyżej, gdzie tylko dwie osoby wskazały, że liczba prowadzonych postępowań mieści się w pułapie od 101 do 200 spraw.

Wykres nr 39. Liczba prowadzonych postępowań przygotowawczych dot. przestępstw na szkodę interesów finansowych UE



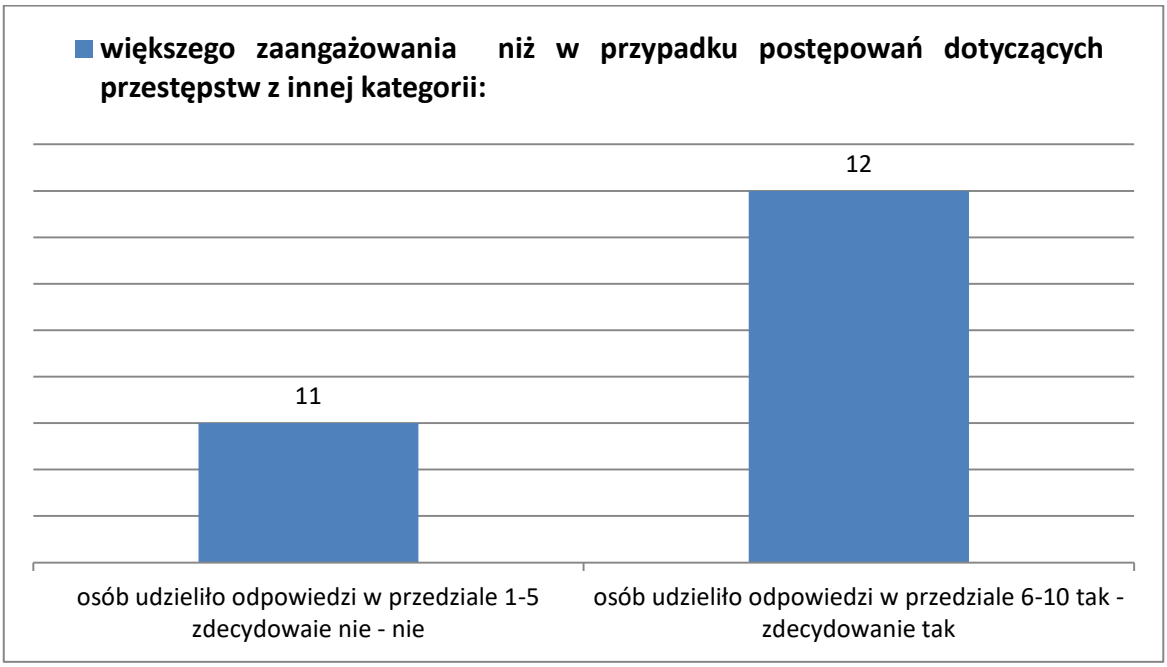
Następnie poproszono respondentów o ocenę szacunkowego udziału postępowań przygotowawczych, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę interesów finansowych UE w stosunku do postępowań prowadzonych w innych kategoriach (gdzie 1 oznacza najmniejszy udział a10 największy). Wszyscy respondenci określili w skali poniżej wartości 5, a 4 osoby odpowiedziały że jest to najmniejszy udział, 10 osób odpowiedziało, że bardzo mały, 8 osób, że mały, a 1 osoba że niewielki. Informacje te poniekąd potwierdzają dane statystyczne, gdzie udział postępowań na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej mieści się w przedziale od 0,1 do 0,07 % wszystkich prowadzonych spraw.

Wykres nr 40. Szacunkowy udział postępowań przygotowawczych na szkodę interesów finansowych UE w ogólnej liczbie postępowań prowadzonych we wszystkich kategoriach przestępstw

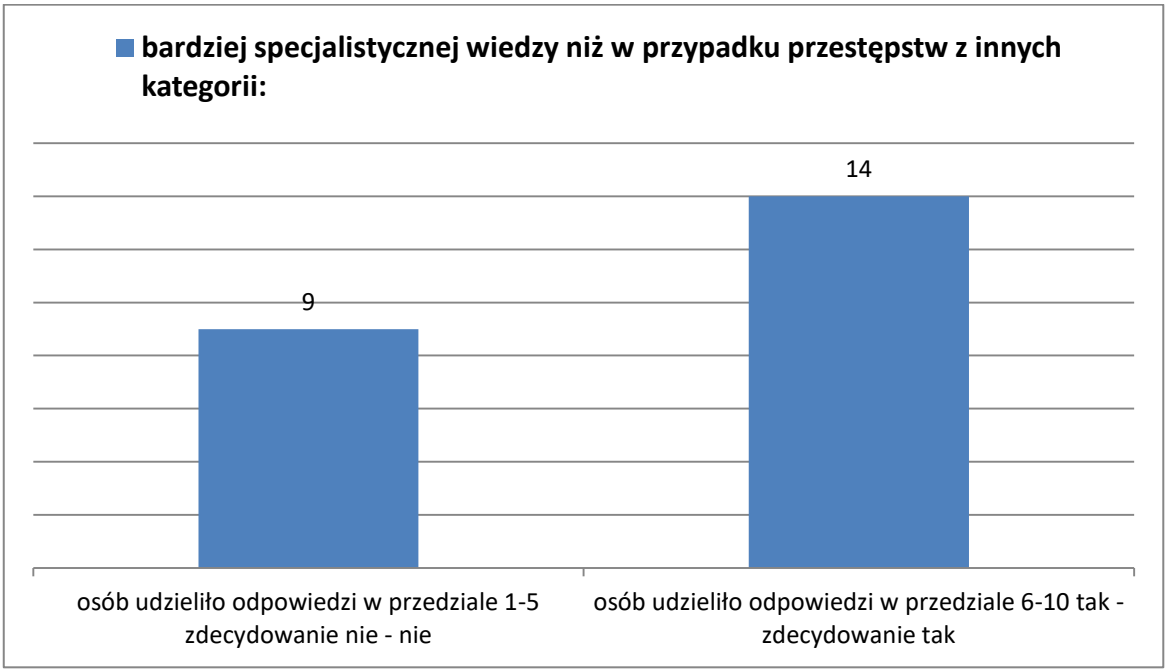


Kolejne pytanie dotyczyło szczególnych wymagań i umiejętności od funkcjonariuszy, którzy zajmują się prowadzeniem postępowań przygotowawczych dotyczących nadużyć finansowych na szkodę Unii Europejskiej. W zakresie określenia szczególnych wymagań co do specyfiki prowadzenia przez funkcjonariuszy postępowań przygotowawczych na szkodę interesów finansowych, UE badani odpowiadali w zakresie ocen od 1 do 10 gdzie 1 – oznacza zdecydowanie nie, a 10 – zdecydowanie tak :

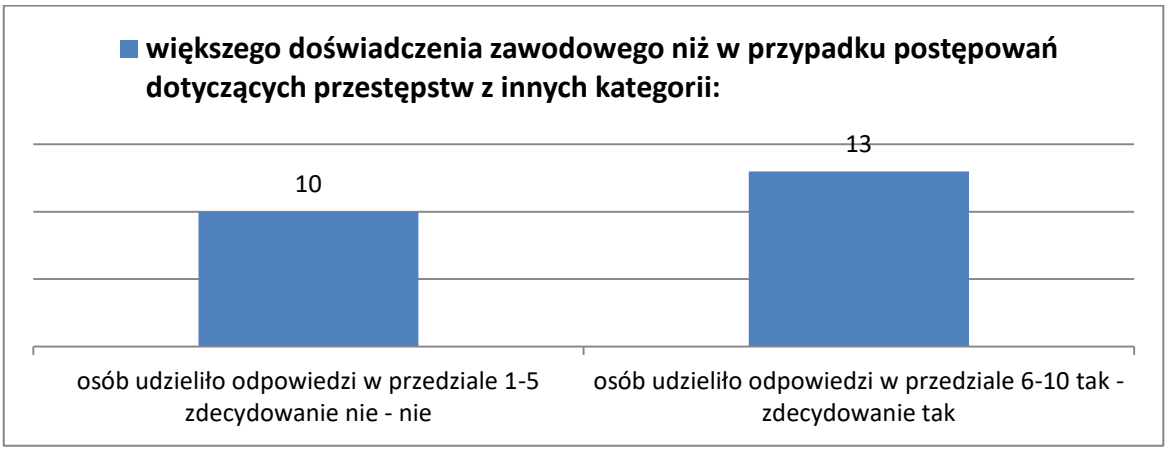
Wykres nr 41. Czy postępowania wymagają większego zaangażowania od policjanta prowadzącego niż w przypadku przestępstw z innej kategorii?



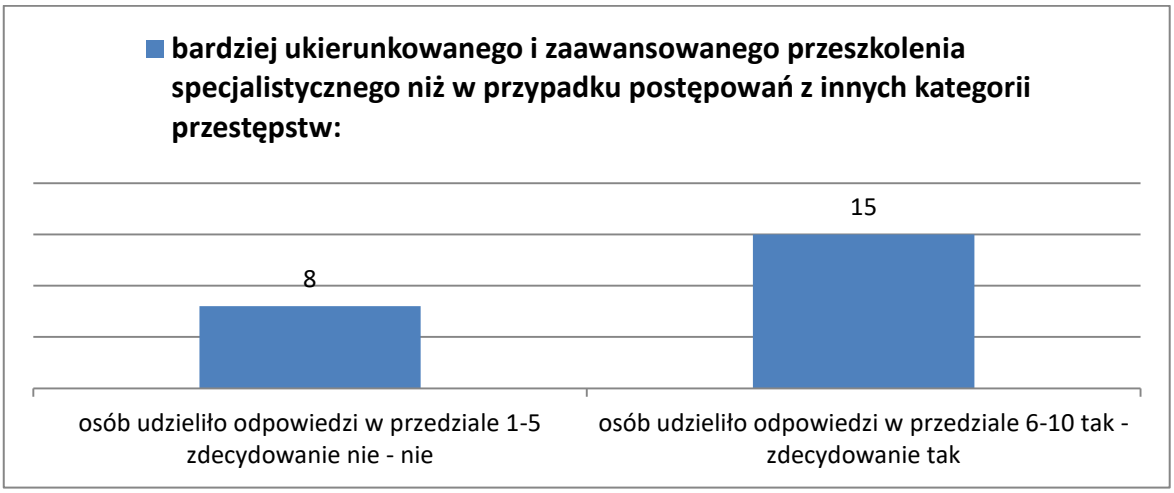
Wykres nr 42. Czy postępowania wymagają bardziej specjalistycznej wiedzy niż w przypadku przestępstw z innych kategorii?



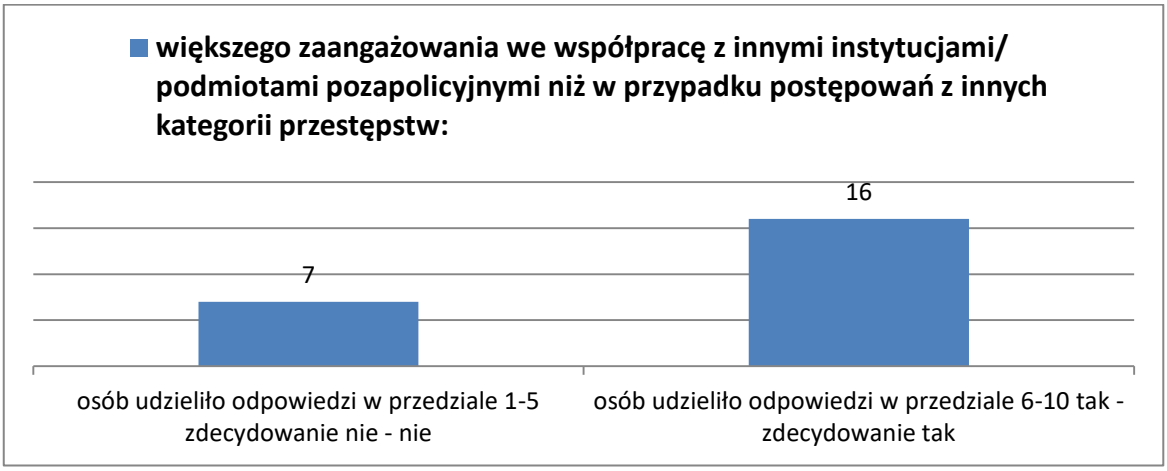
Wykres nr 43. Czy postępowania wymagają większego doświadczenia zawodowego niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw?



Wykres nr 44. Czy postępowania wymagają bardziej ukierunkowanego i zaawansowanego przeszkolenia specjalistycznego niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw?

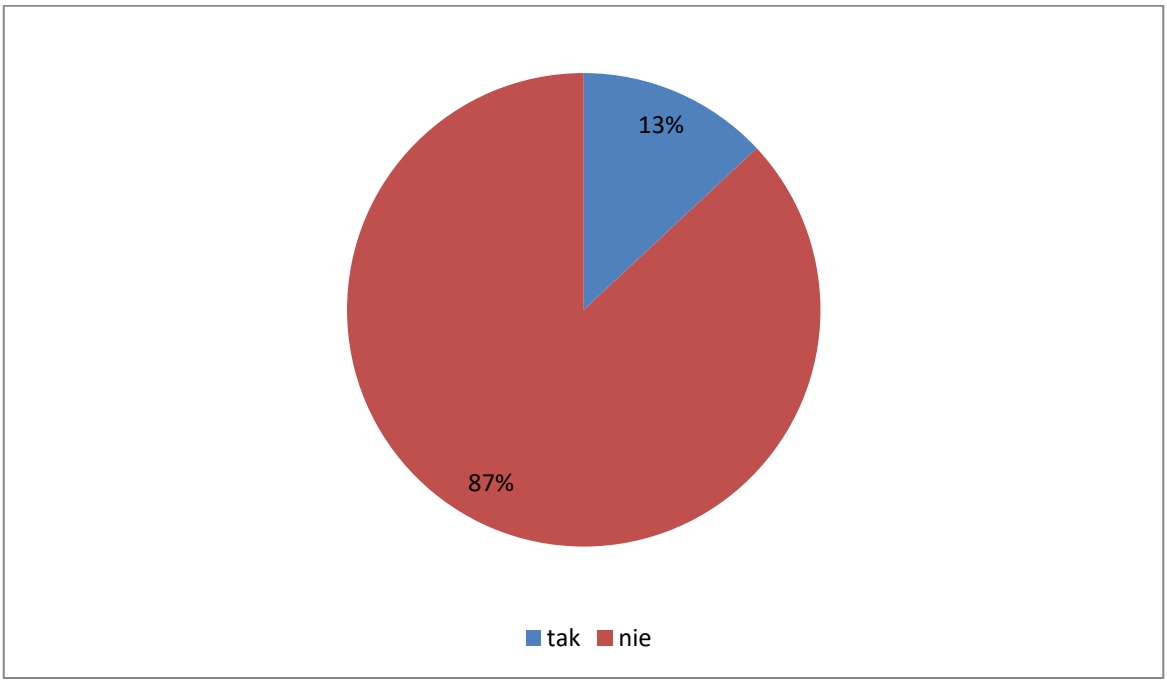


Wykres nr 45. Czy postępowania wymagają większego zaangażowania we współpracę z innymi instytucjami/podmiotami pozapolicyjnymi niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw?



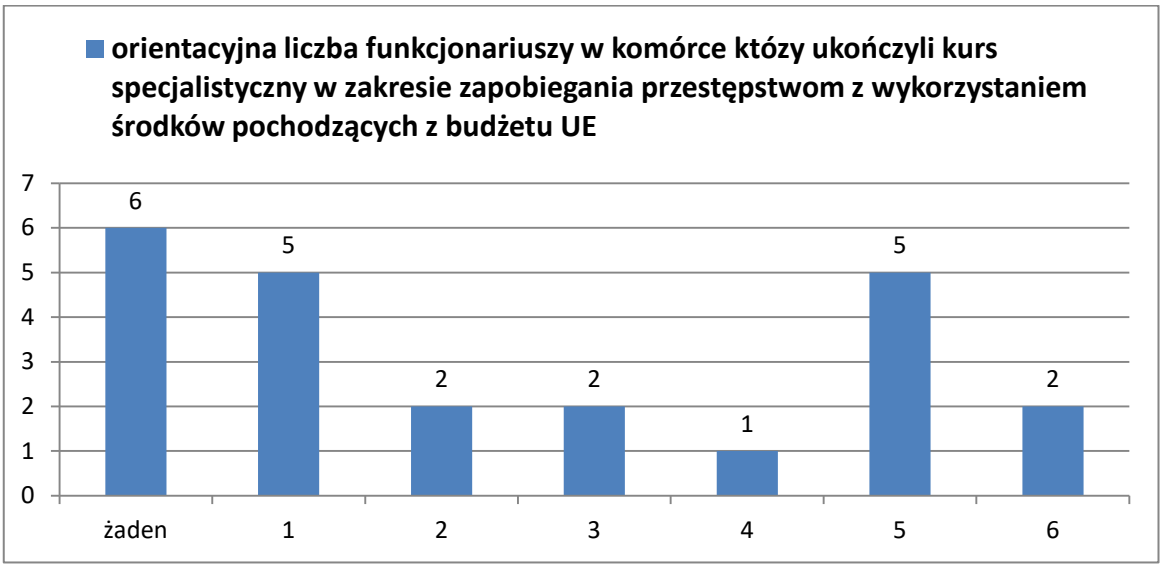
W celu zdiagnozowania wyspecjalizowania funkcjonariuszy w problematyce zwalczania przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, zapytano respondentów o to, czy w podległych im komórkach znajdują się policjanci zajmujący się wyłącznie prowadzeniem postępowań lub spraw operacyjnych dotyczących przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. 20 respondentów zaprzeczyło, a w 3 przypadkach odpowiedzi były pozytywne. Można zatem przyjąć, że jednostki w związku z niewielką liczbą postępowań na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej nie wprowadziły specjalizacji ograniczającej zakres merytoryczny prowadzonych przez funkcjonariuszy postępowań

Wykres nr 46. Czy w podległych komórkach znajdują się funkcjonariusze zajmujący się wyłącznie prowadzeniem postępowań lub spraw operacyjnych dotyczących przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej?



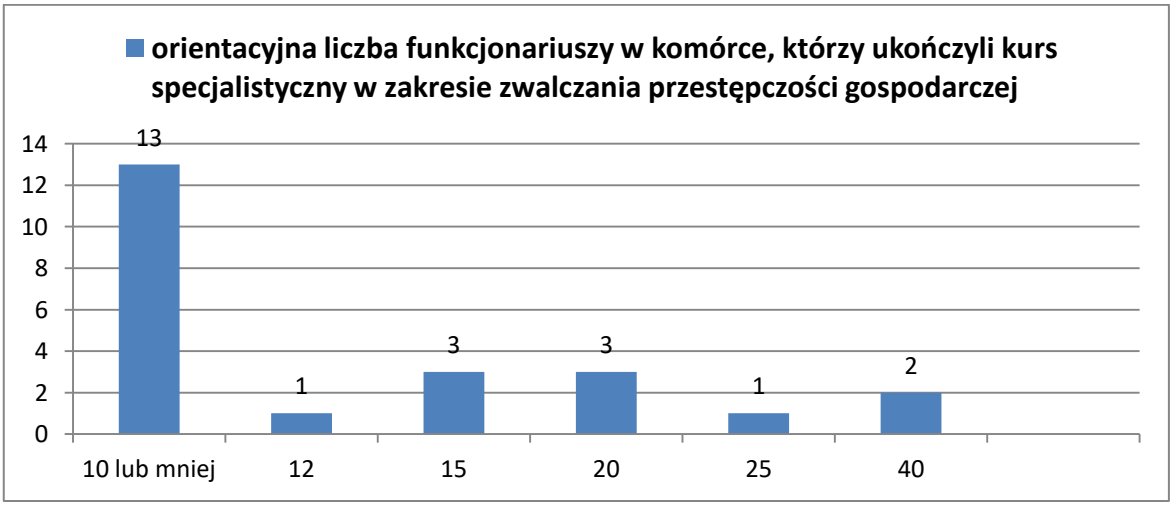
W kolejnym pytaniu proszono respondentów o wskazanie liczby funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs specjalistyczny z zakresu zapobiegania przestępstwom z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Jak widać na przedstawionym poniżej wykresie liczba funkcjonariuszy wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej, którzy odbyli kurs specjalistyczny w zakresie zapobiegania przestępstwom z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE jest relatywnie niewielka. Aż w 6 przypadkach jednostka nie dysponuje ani jednym przeszkolonym funkcjonariuszem w tej dziedzinie.

Wykres nr 47. Liczba funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs specjalistyczny z zakresu zapobiegania przestępstwom z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE



W celu porównania, zapytano respondentów o liczbę funkcjonariuszy służących w podległej im komórce, którzy ukończyli kurs specjalistyczny z zakresu zwalczania przestępczości gospodarczej. Ponad połowa ankietowanych wskazała, że orientacyjna liczba policjantów posiadających specjalistyczne przeszkolenie w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej w wydziałach do walki z przestępczością gospodarczą komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej wynosi 10 osób lub mniej. Dwie odpowiedzi wskazują, że liczba przeszkolonych osób wynosi 40.

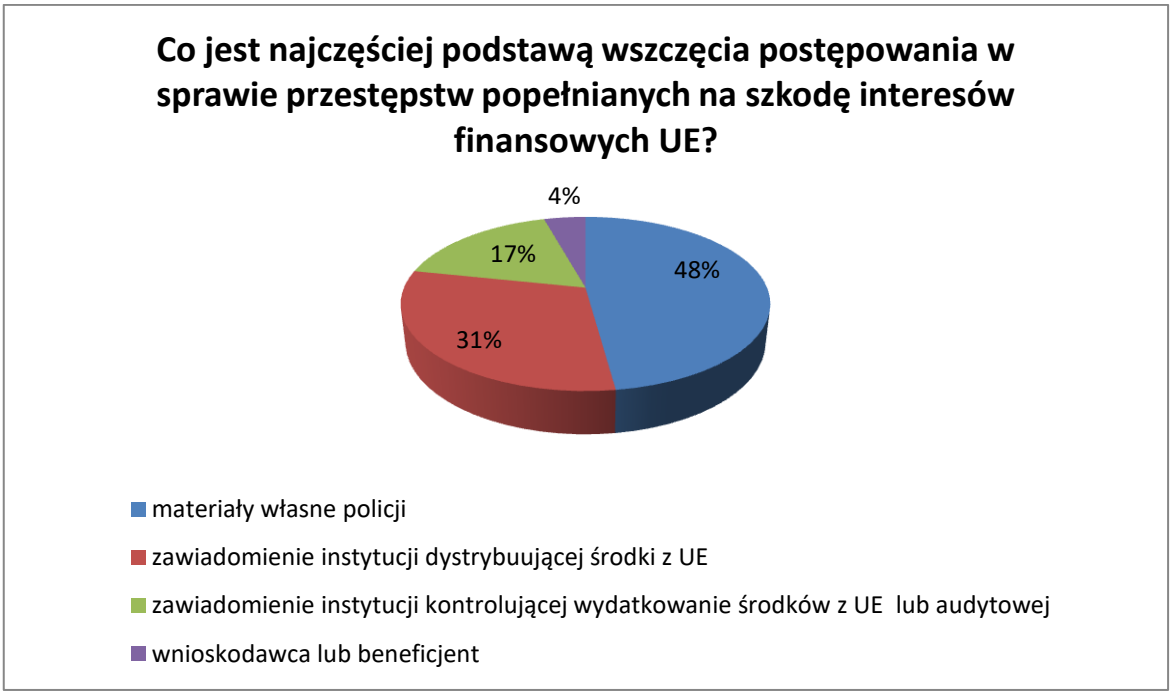
Wykres nr 48. Liczba funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs specjalistyczny z zakresu zwalczania przestępczości gospodarczej



Poproszono ankietowanych o wskazanie najczęstszej podstawy wszczęcia postępowania w sprawie przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Blisko połowa ankietowanych wskazała, że najczęstszą podstawą wszczęcia postępowań

przygotowawczych dotyczących przestępstw na szkodę Unii Europejskiej są pozyskane w ramach pracy operacyjnej materiały własne Policji. Blisko 1/3 uczestników badania wskazała, że źródłem wszczętych śledztw i dochodzeń są oficjalne zawiadomienia instytucji dystrybuujących środki. 4 ankietowanych wskazało, że podstawą inicjującą wszczęcie postępowania są materiały z kontroli lub audytu. Tylko w jednym przypadku został wskazano na beneficjenta.

Wykres nr 49. Podstawa wszczęcia postępowania w sprawie przestępstw popełnianych na szkodę Unii Europejskiej



Poproszono respondentów o wskazanie cech, jakie można przypisać zawiadomieniom w sprawie przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, które składane są przez instytucje.

Poniżej przedstawiono odpowiedzi respondentów (skala ocen obejmowała zakres od 1 do 10, gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak). 48% ankietowanych wskazało, że postępowania są zbyt ogólne, przez co ustalanie istotnych dla sprawy wątków przedłuża postępowanie, 52% uznało, że zawiadomienia opierają się na przeprowadzonym audycie, który opisuje także nieprawidłowości, nienoszące znamion przestępstw, 57% osób uznało, że są składane zbyt późno, co przekłada się na niemożliwość zabezpieczenia wartościowego materiału dowodowego. W pytaniu ankietowani samodzielnie wskazali także na następujące cechy zawiadomień składanych przez instytucje:

1. brak wskazania wszystkich osób biorących udział w procesie podejmowania decyzji o przydzieleniu środków,

2. brak wskazania osób odpowiedzialnych za popełnienie przestępstwa, brak osoby do kontaktu z ramienia instytucji,

3. często nie zawierają źródeł dowodowych, które są w posiadaniu instytucji zawiadamiającej,

4. wielowątkowość, wskazana wiedza ekspercka w zależności od charakteru przestępstwa, brak kompetencji (wiedzy) pracowników urzędów kontrolujących co skutkuje brakiem składania zawiadomień o podejrzeniu przestępstwa. Często wykorzystywana jest rola "słupa" co utrudnia m.in. kontrolę,

5. wielość osób, które dokonywały oceny poprawności wykorzystania środków pochodzących z funduszy UE. Często zdarza się sytuacja, w której utrudniony jest kontakt z konkretną osobą/osobami opracowującymi dane do składanego zawiadomienia, a zawiadomienie podpisywane jest przez kierownika, który dopiero wskazuje osoby faktycznie mające pojęcie o szczegółach zawiadomienia,

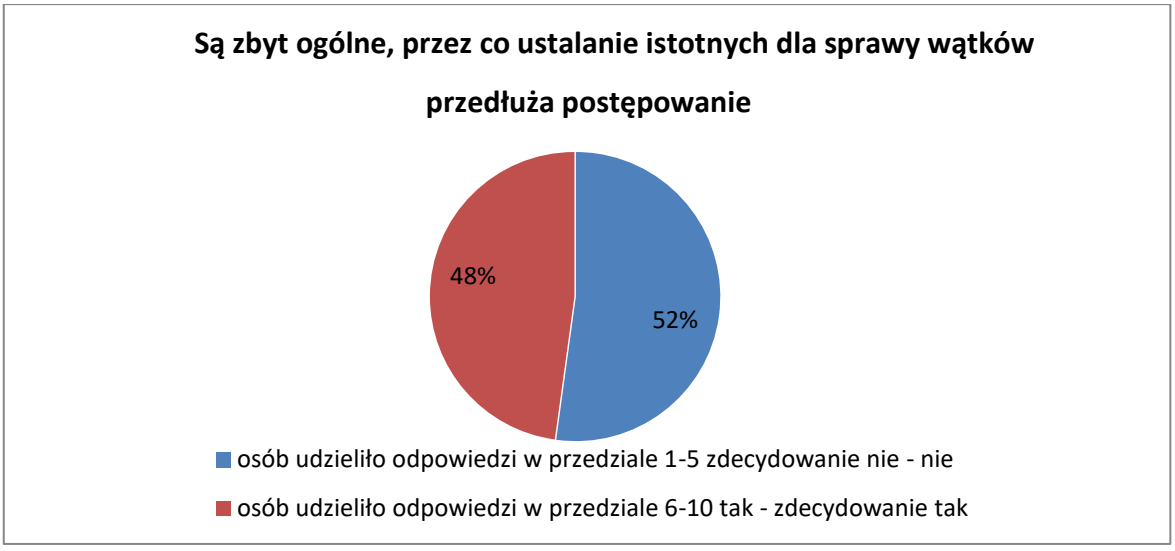
6. uniemożliwia skuteczne dokonanie zabezpieczenia majątkowego,

7. niechęć instytucji do składania takich zawiadomień,

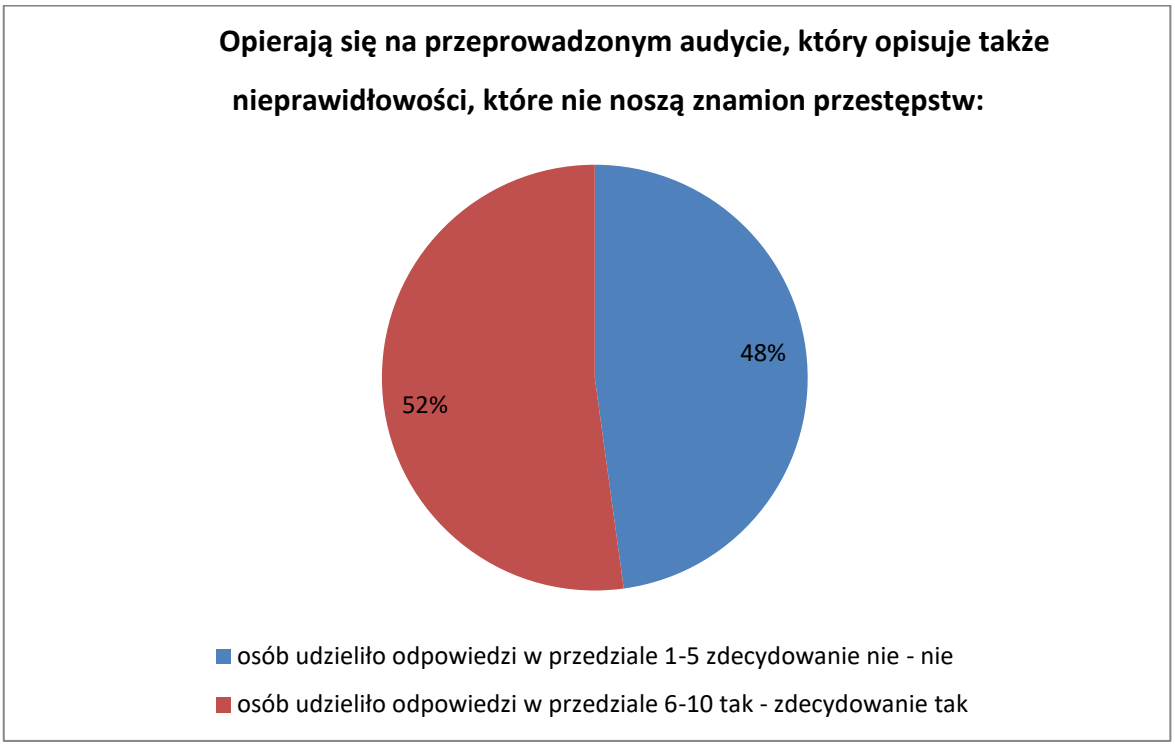
8. instytucje, które są do tego zobowiązane często nie zawiadamiają organów Policji o możliwości popełnienia przestępstwa tylko wzywają beneficjenta do wyeliminowania nieprawidłowości,

9. brak informacji dlaczego dopuszczono do wydatkowania środków UE bez właściwej kontroli projektu.

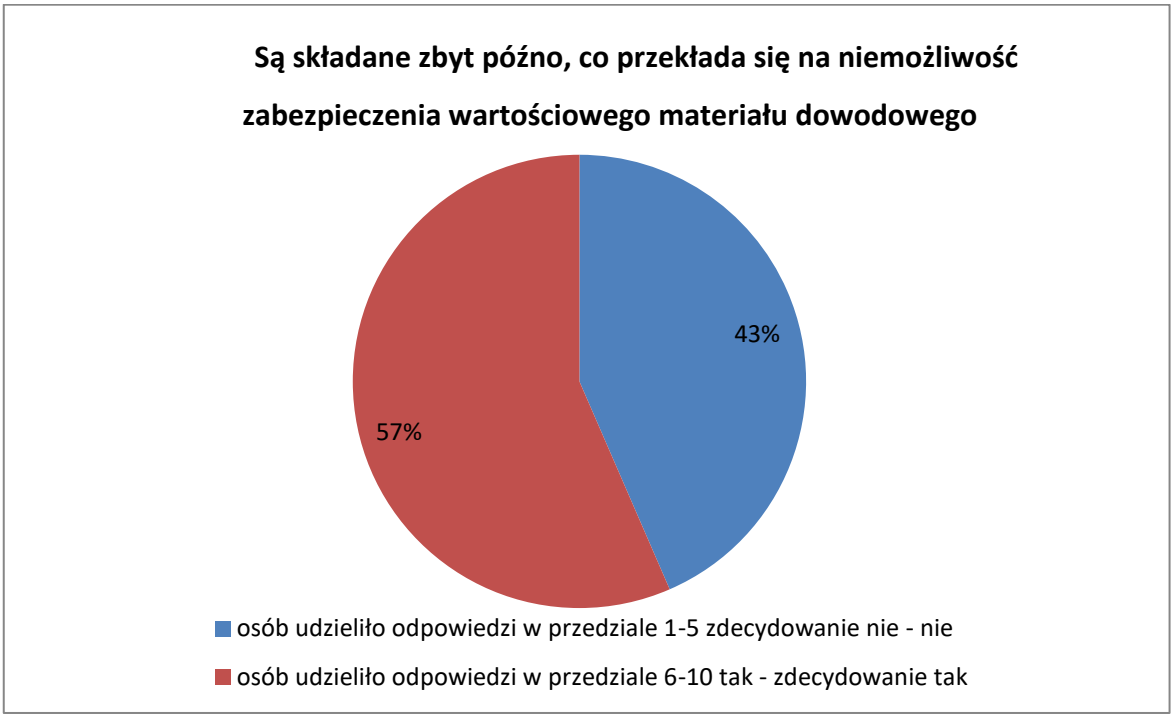
Wykres nr 50. Zbyt ogólne zawiadomienia skutkujące przedłużeniem postępowania



Wykres nr 51. Zawiadomienia oparte na audycie opisującym także nieprawidłowości nie mające znamion przestępstw



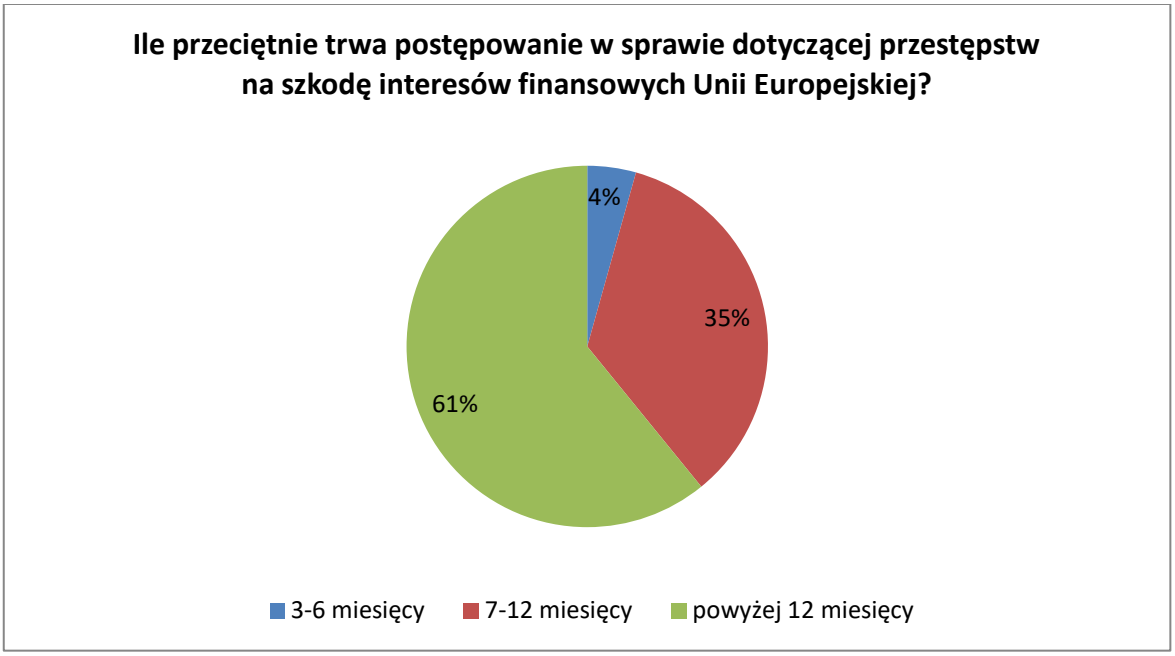
Wykres nr 52. Zbyt późne złożenie zawiadomienia skutkujące niemożliwością zabezpieczenia wartościowego materiału dowodowego



W kolejnym pytaniu poproszono o wskazanie przeciętnego czasu trwania postępowania przygotowawczego w sprawie dotyczącej przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.71% ankietowanych wskazało, że trwa ono powyżej 12 miesięcy, 35% uważa,

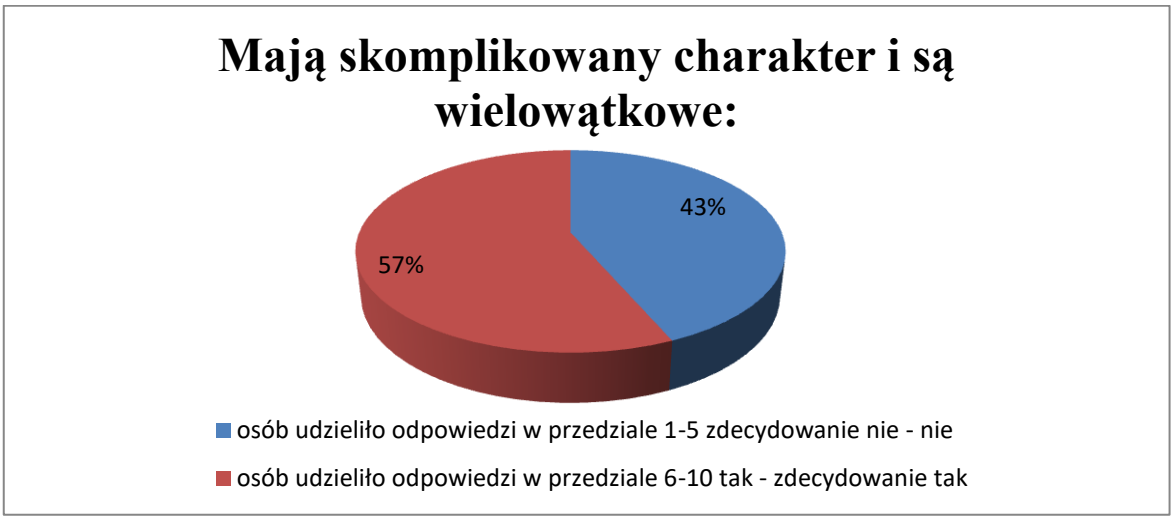
że postępowanie trwa w granicach 7-12 miesięcy, natomiast 4% określiło ten czas na okres 3-6 miesięcy.

Wykres nr 53. Przeciętny czas trwania postępowania w sprawie dotyczącej przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej

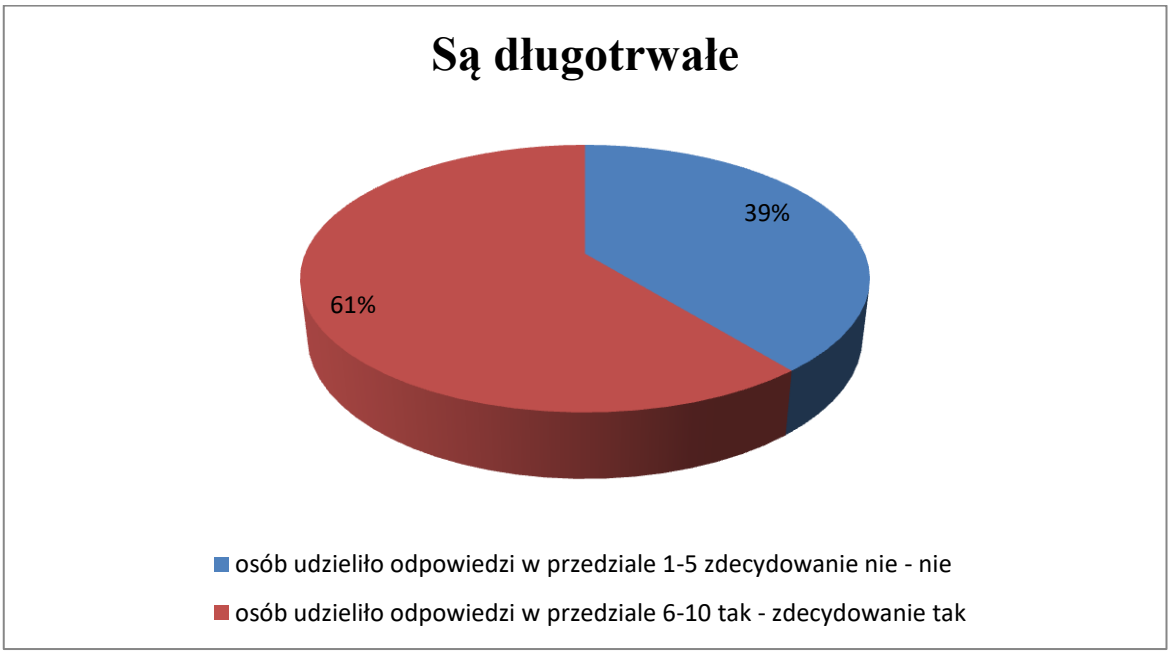


Poproszono ankietowanych o scharakteryzowanie postępowań przygotowawczych, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę interesów finansowych UE. Skala ocen obejmowała zakres od 1 do 10, gdzie 1 oznaczało zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak. Poniżej przedstawiono odpowiedzi respondentów w formie graficznej:

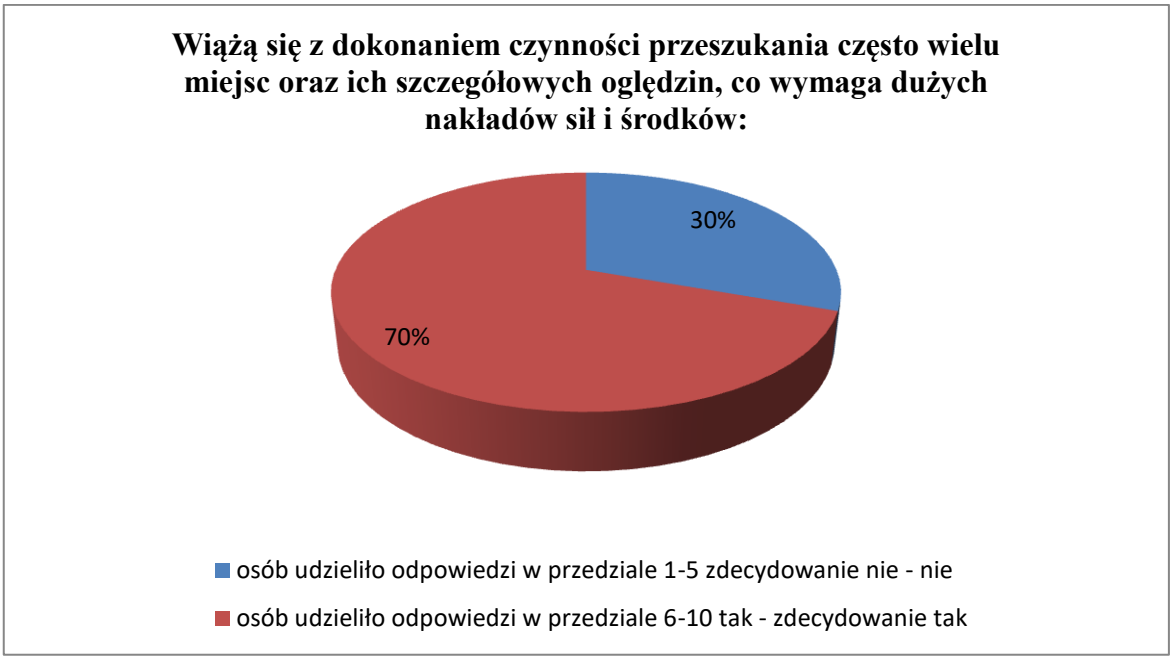
Wykres nr 54. Postępowania są wielowątkowe i o skomplikowanym charakterze



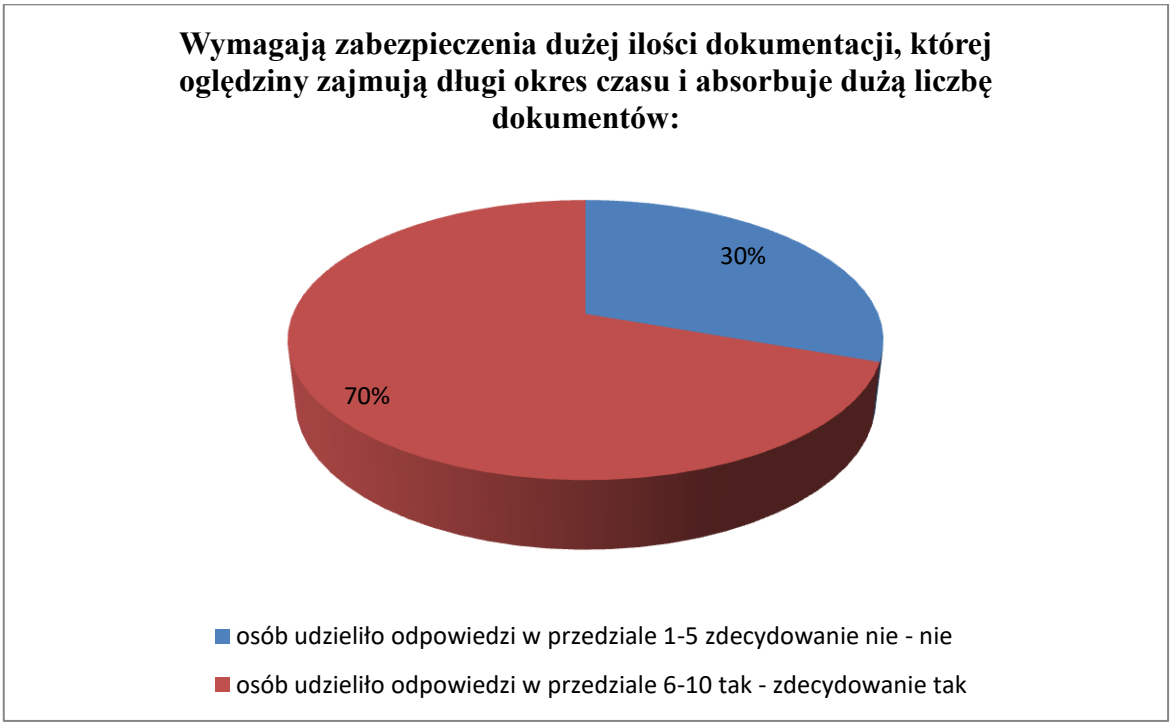
Wykres nr 55. Postępowania są długotrwałe



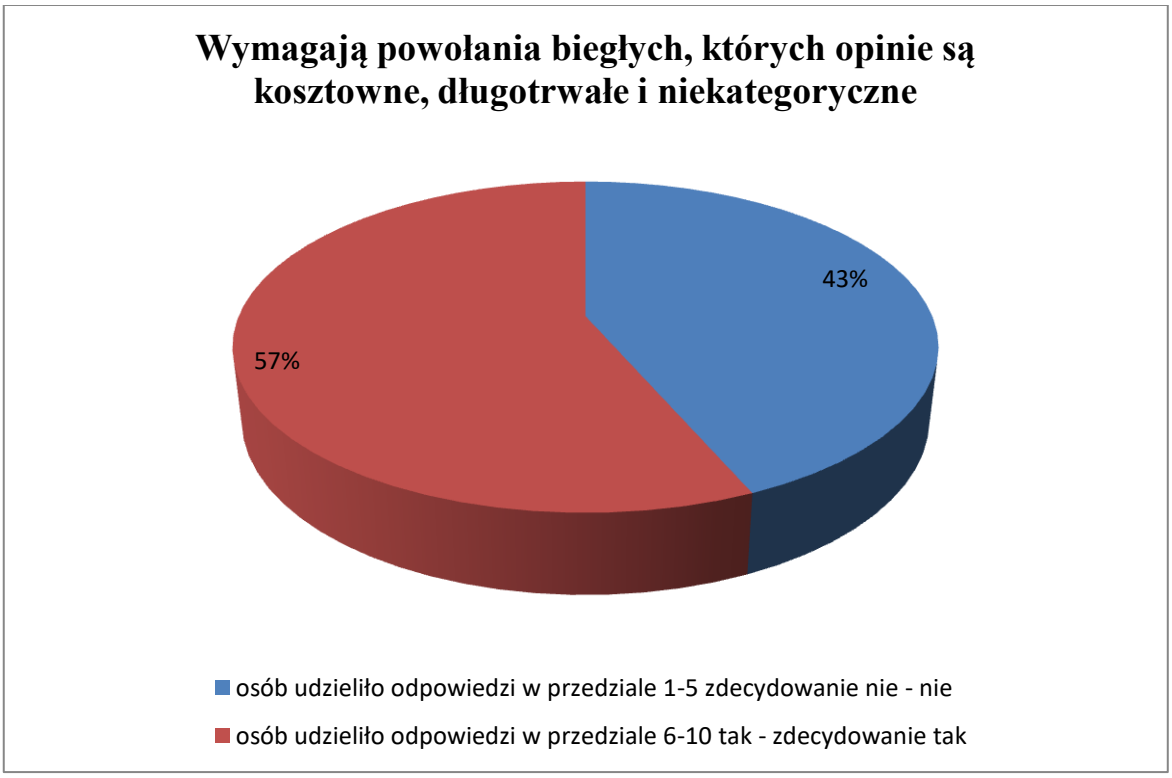
Wykres nr 56. Postępowania wiążą się z wieloma czynnościami procesowymi



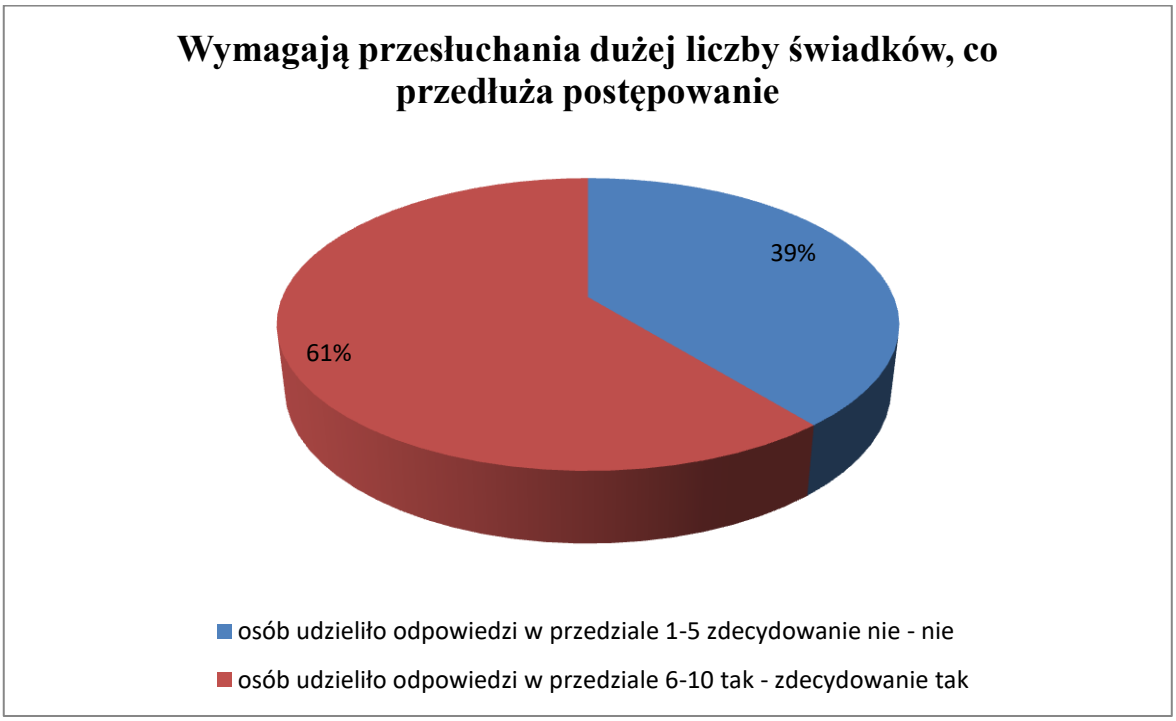
Wykres nr 57. Postępowania związane z dużą ilością zabezpieczonej dokumentacji



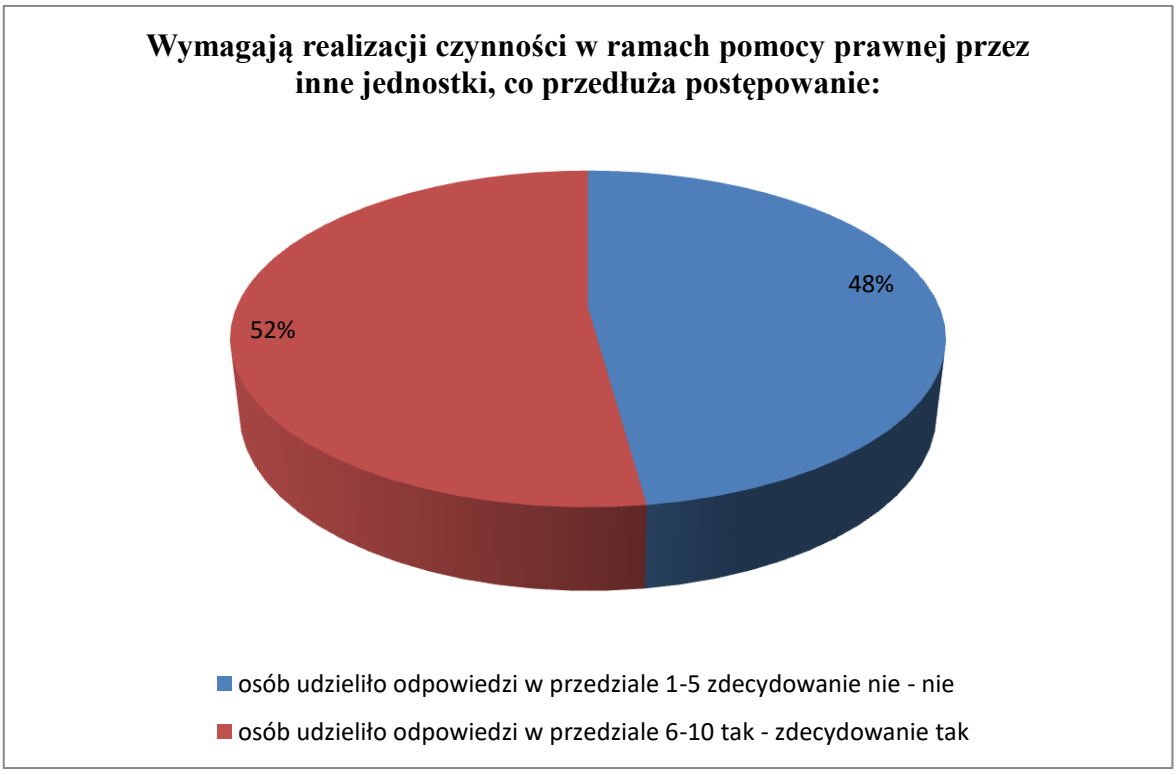
Wykres nr 58. Postępowania wymagają powołania biegłych



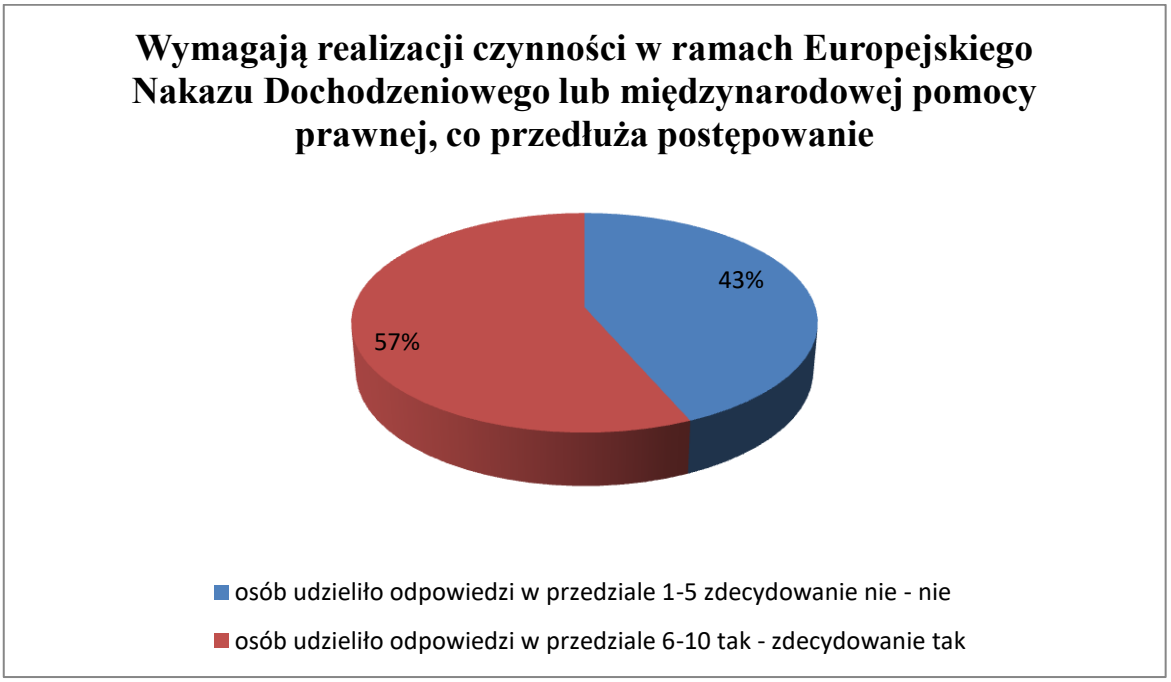
Wykres nr 59. Postępowania wymagają przesłuchania dużej liczby świadków



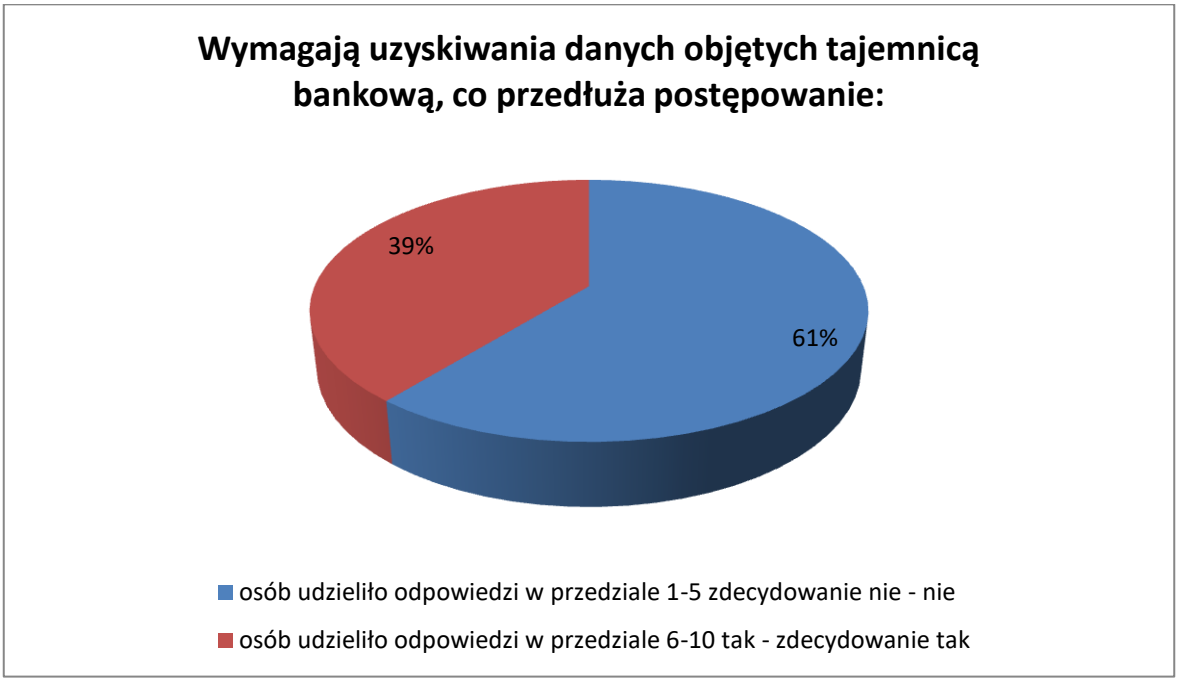
Wykres nr 60. Postępowania wymagają realizacji czynności w ramach pomocy prawnej



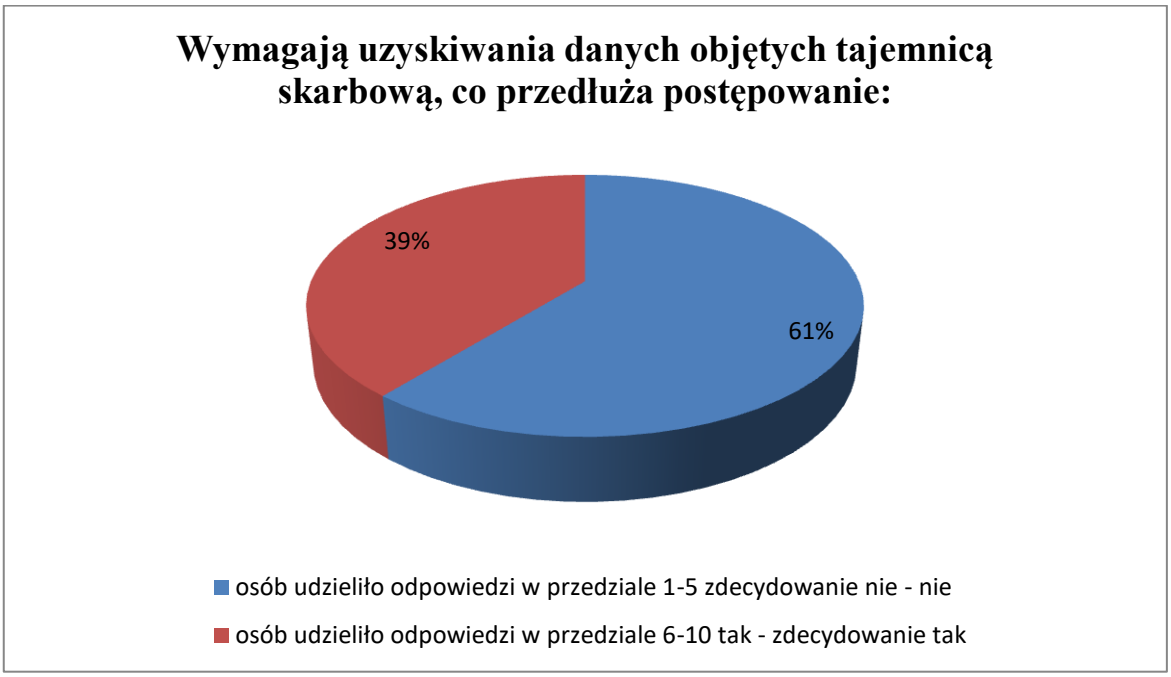
Wykres nr 61. Postępowania wymagają realizacji czynności w ramach END lub międzynarodowej pomocy prawnej



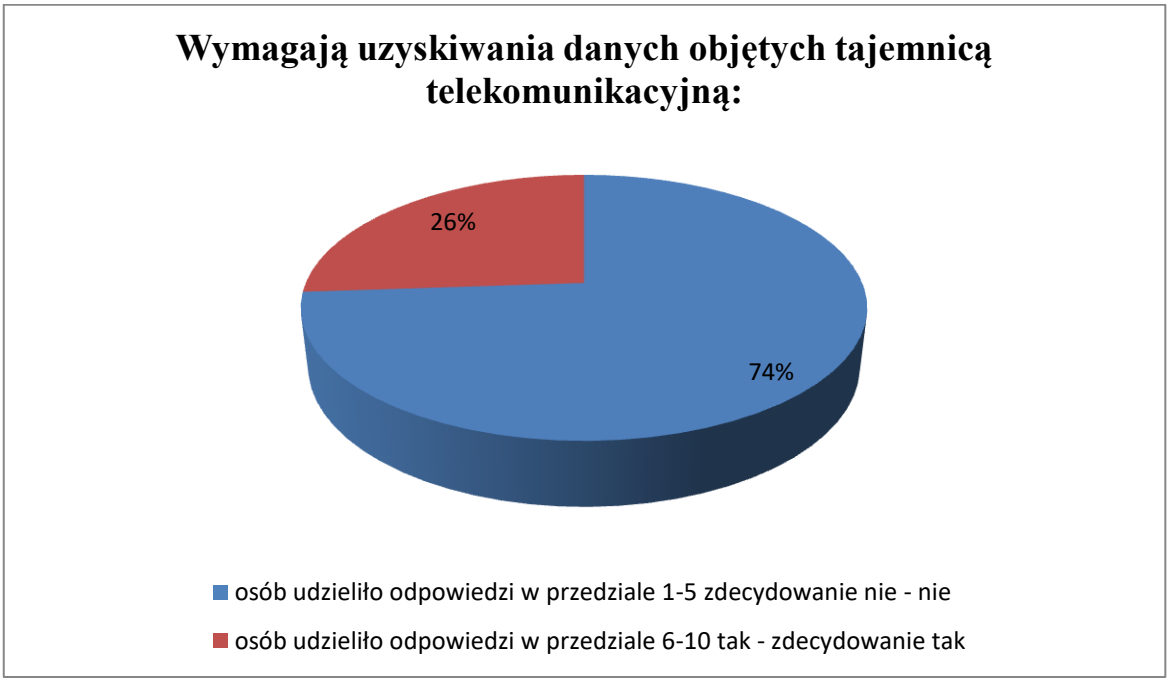
Wykres nr 62. Postępowania wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą bankową



Wykres nr 63. Postępowania wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą skarbową



Wykres nr 64. Postępowania wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną

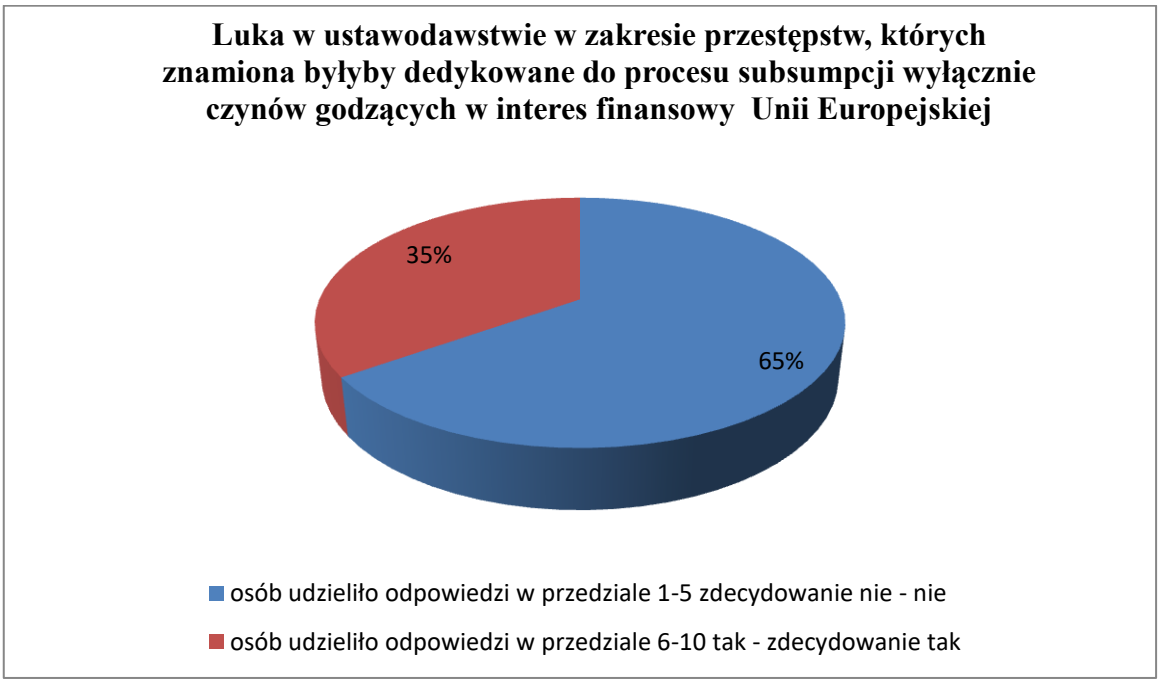


Ankietowani samodzielnie wskazali dodatkowo następujące cechy postępowań przygotowawczych, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę UE:

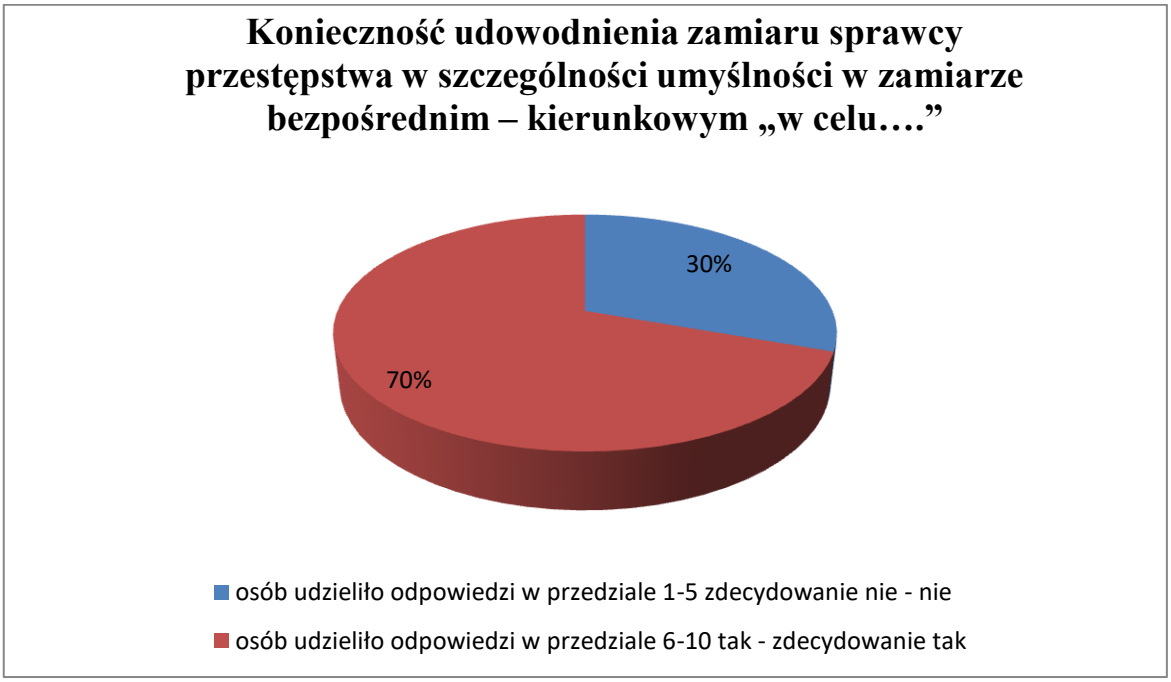
1. Duża ilość korespondencji w języku obcym wymaga wstępnego zakwalifikowania przez policjanta posługującego się językiem obcym do oficjalnego tłumaczenia przez biegłego.
2. Mieszanie działalności legalnej i nielegalnej, powiązanie z innymi przestępstwami np. wyłudzeniem podatku VAT, praniem pieniędzy, wielokrotne wykorzystywanie danych osobowych uczestników szkoleń przez co uczestnicy szkoleń nie pamiętają w jakich szkoleniach brali udział.
3. Obszerność zebranego materiału wydłuża postępowanie.
4. Specjalistyczna wiedza uzależniona od charakteru wyłudzenia, niedobór policjantów prowadzących postępowania oraz nadmierne obciążenie ich innymi sprawami.
5. Wskazane powyżej odpowiedzi wskazują główne cechy postępowań z tego zakresu,
6. Dane dotyczące ksiąg wieczystych, akty notarialne.
7. Czas trwania postępowania często wydłużają opinie biegłych posiadających wiedzę specjalistyczną.

Następnie poproszono ankietowanych o wskazanie największych problemów w prowadzonych postępowaniach, których przedmiotem są przestępstwa godzące w interes finansowy UE, które wpływają na czas ich trwania oraz poziom skomplikowania. Skala ocen obejmowała zakres od 1 do 10 (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie stanowi to problemu, a 10 zdecydowanie stanowi to problem). Poniżej zaprezentowano odpowiedzi respondentów w formie graficznej:

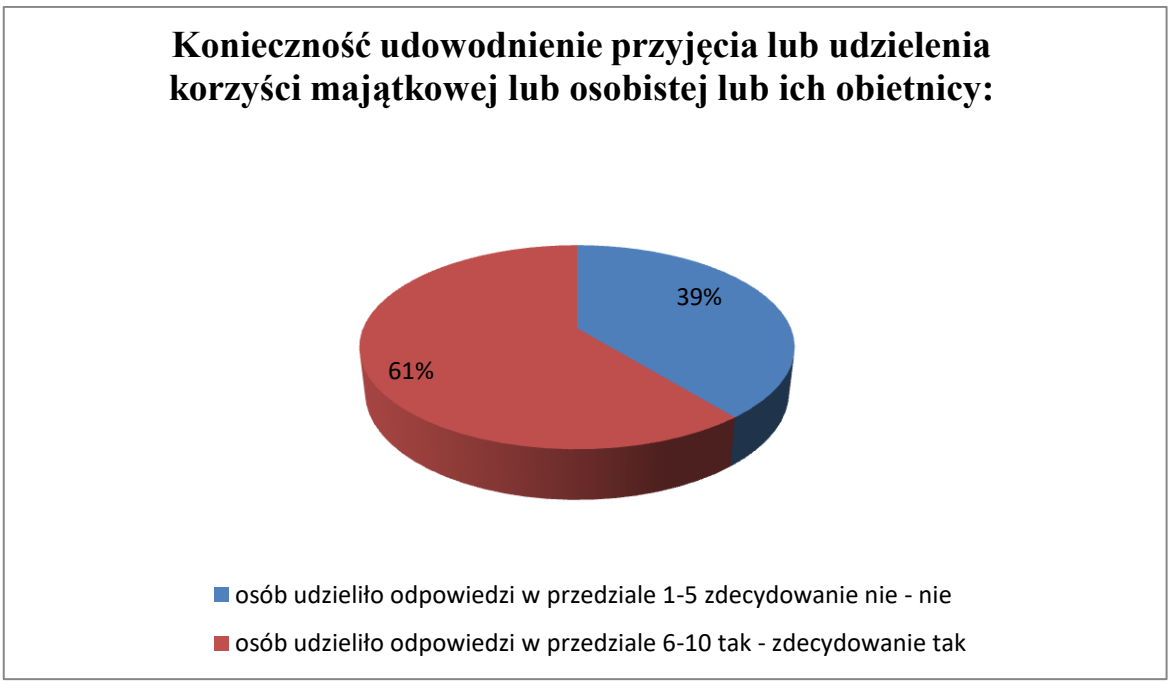
Wykres nr 65. Luka w ustawodawstwie



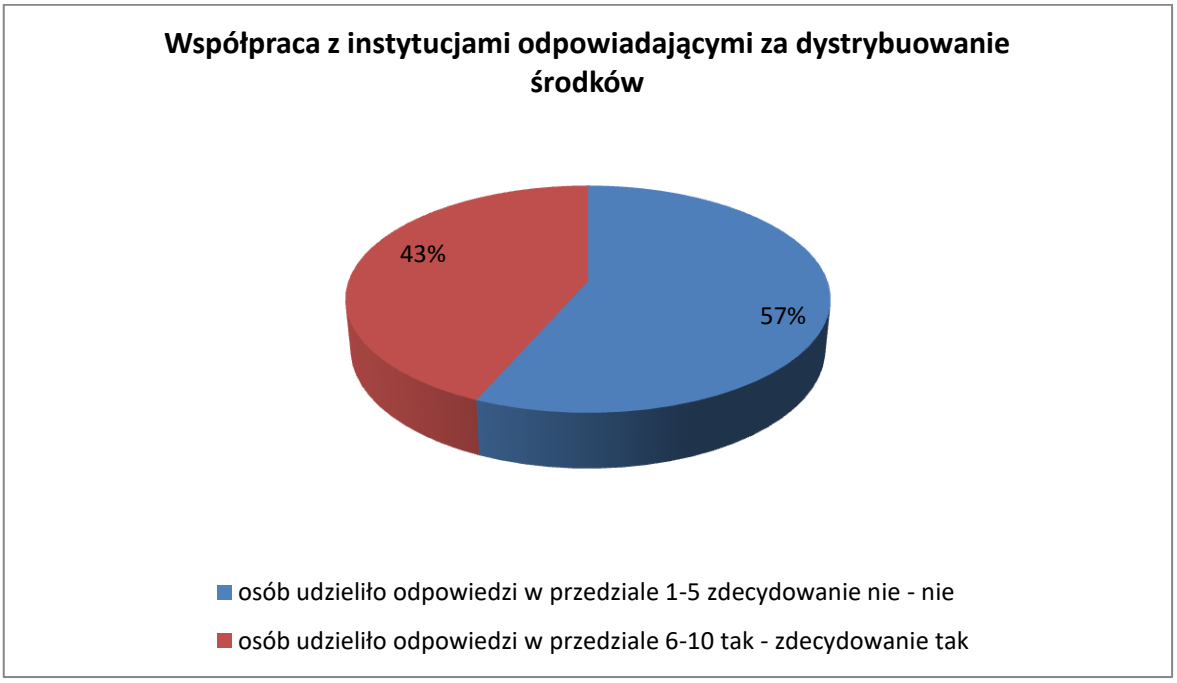
Wykres 66. Konieczność udowodnienia zamiaru



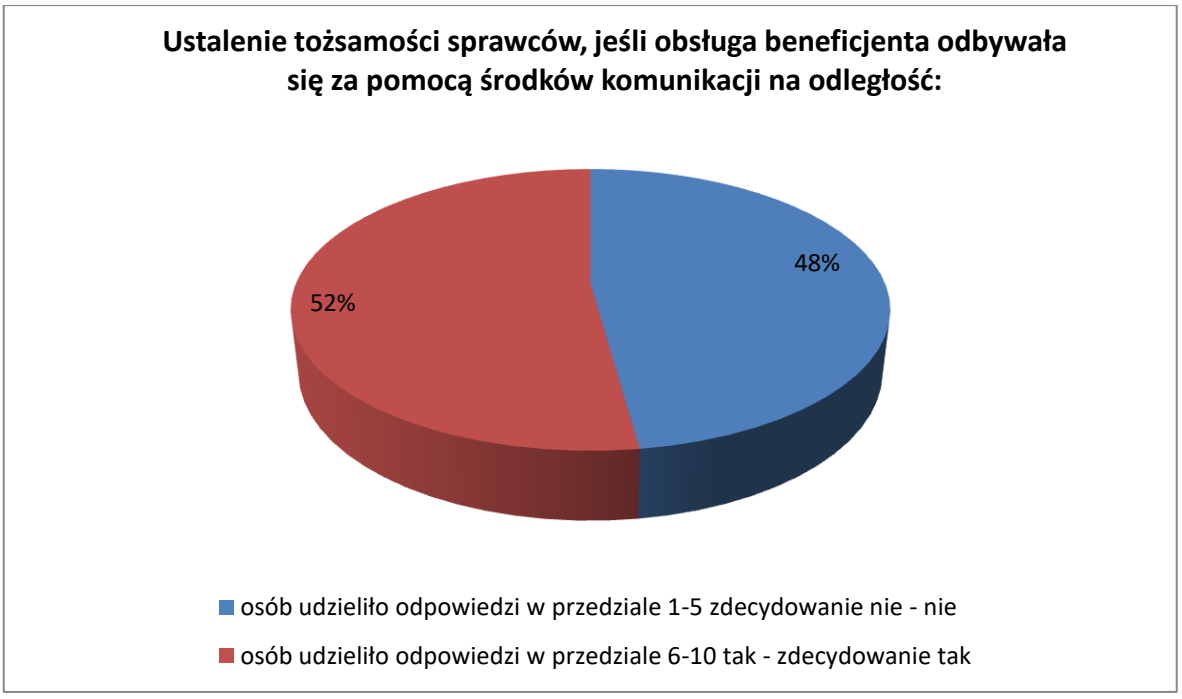
Wykres 67. Konieczność udowodnienia przyjęcia lub udzielenia korzyści



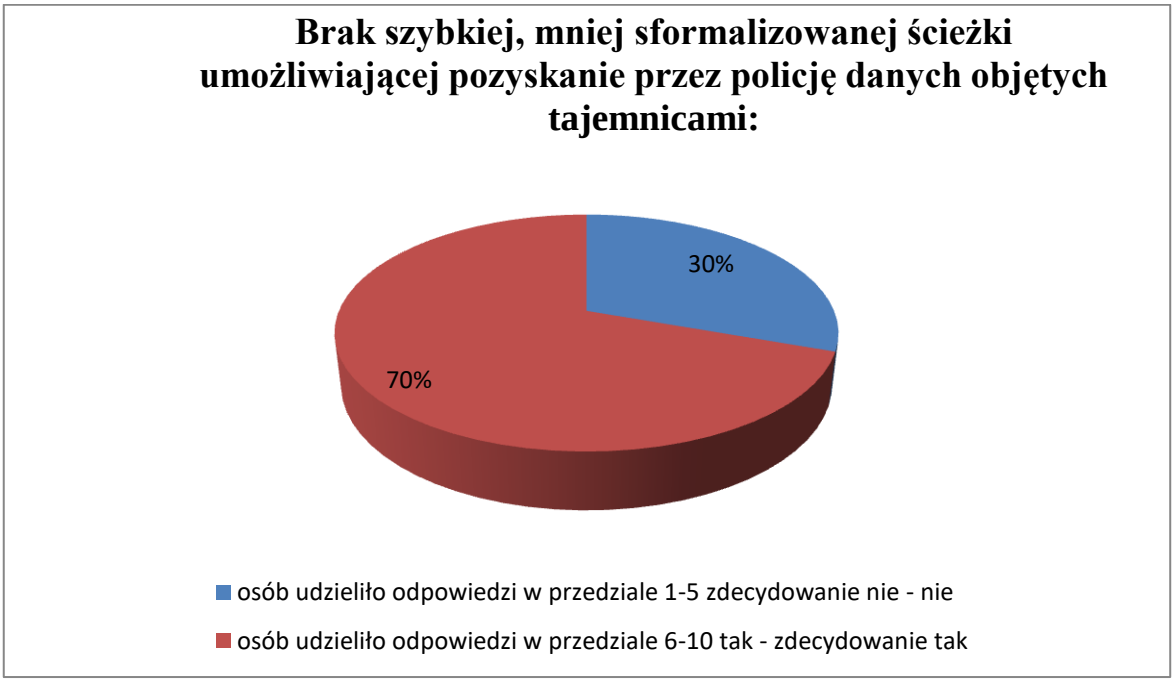
Wykres 68. Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za dystrybucję środków



Wykres nr 69. Ustalenie tożsamości sprawców, gdy obsługa beneficjenta odbywała się za pomocą środków komunikacji na odległość



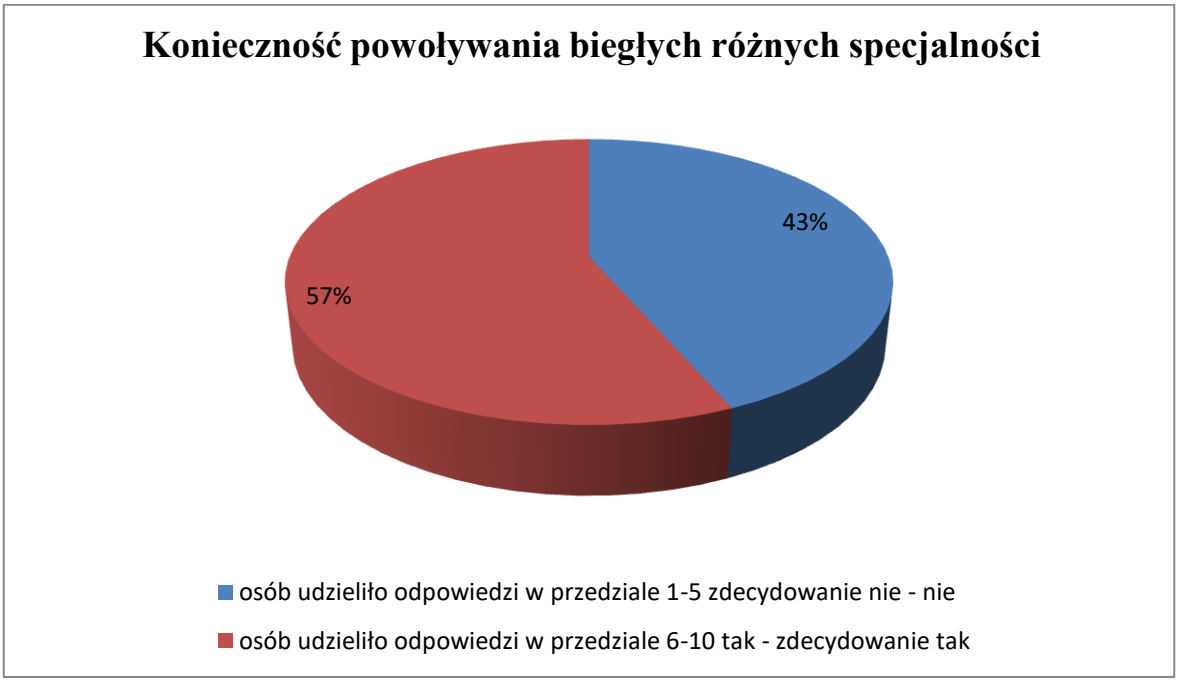
Wykres nr 70. Brak mniej sformalizowanej ścieżki pozyskania informacji



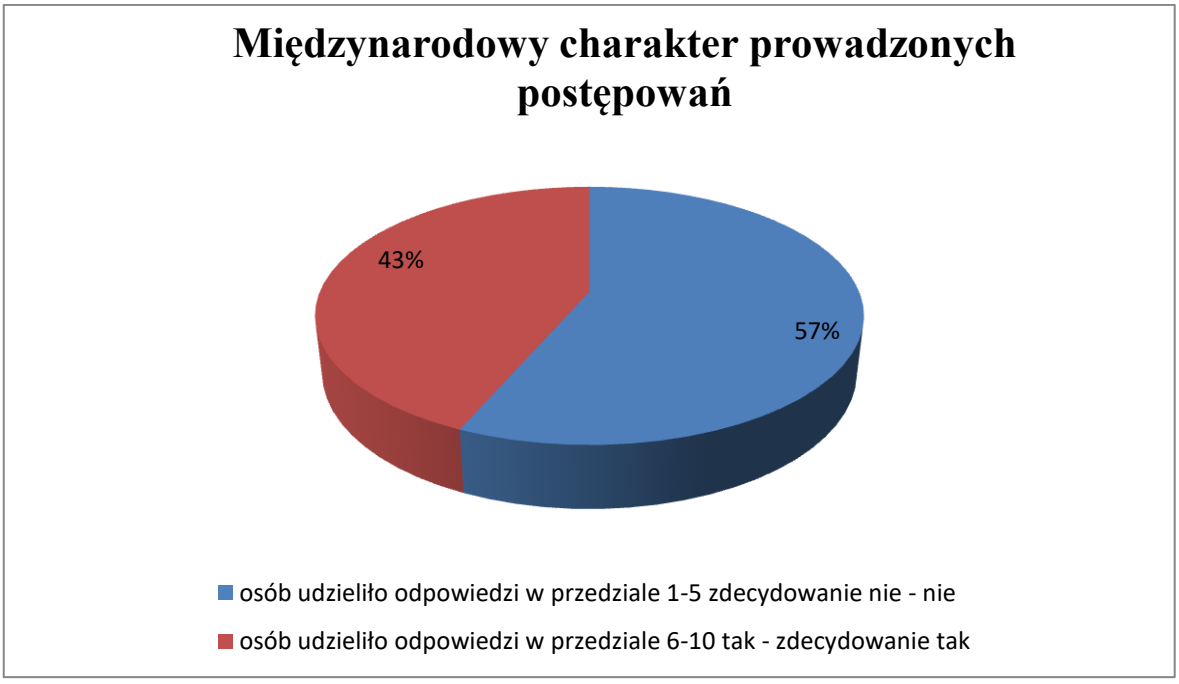
Wykres nr 71. Zbyt późno uzyskiwana informacja o przestępstwie



Wykres nr 72. Konieczność powoływania biegłych



Wykres nr 73. Międzynarodowy charakter prowadzonych postępowań

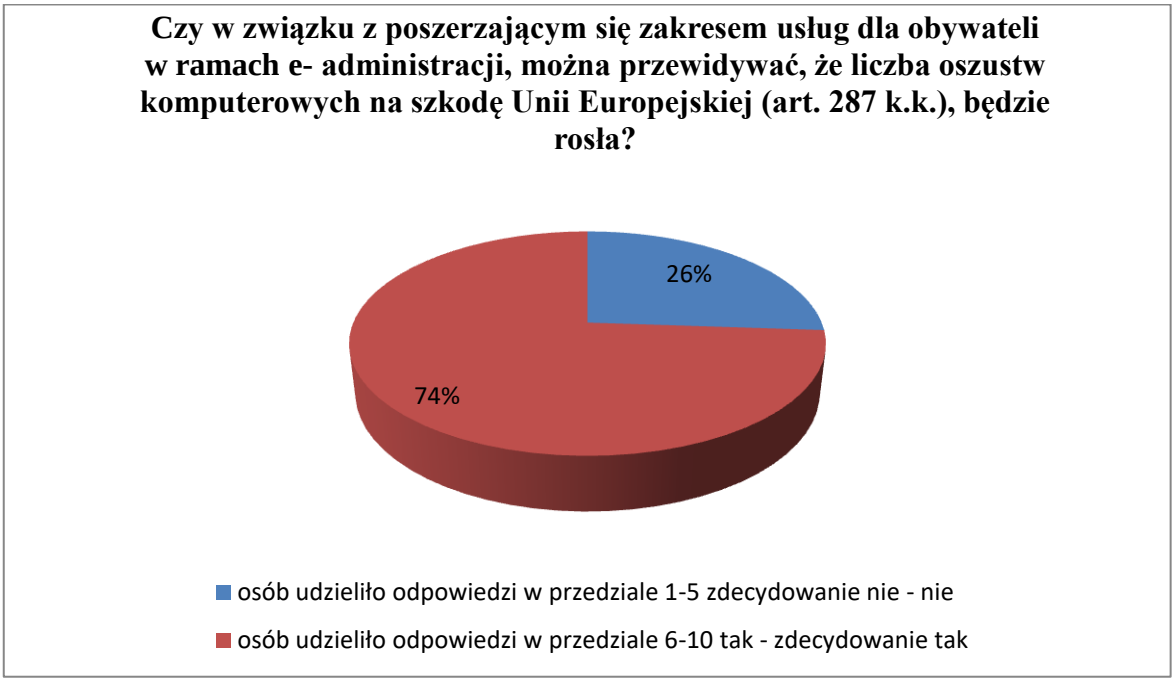


Biorące udział w badaniu osoby wskazały dodatkowo, że problemami w prowadzonych postępowaniach dotyczących przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wpływającymi na czas ich trwania i poziom skomplikowania są:

1. Duża ilość zabezpieczonej dokumentacji.
2. Ustalenie tożsamości sprawcy w przypadku spółki, która zatrudnia wiele osób, (właściciel, wspólnik, koordynator, księgowa).
3. Brak wiedzy policjantów prowadzących postępowania dot. zagadnienia, którego postępowanie dotyczy.
4. Przede wszystkim brak chęci współpracy organów odpowiadających za dystrybuowanie środków.
5. Wskazane powyżej odpowiedzi to najczęstsze sytuacje mające wpływ na czas i poziom skomplikowania prowadzenia spraw dotyczących przestępstw na szkodę finansów UE.
6. Podszywanie się pod inne osoby, firmy.
7. Ukrycie wyłudzonych środków.
8. Duża rotacja funkcjonariuszy.

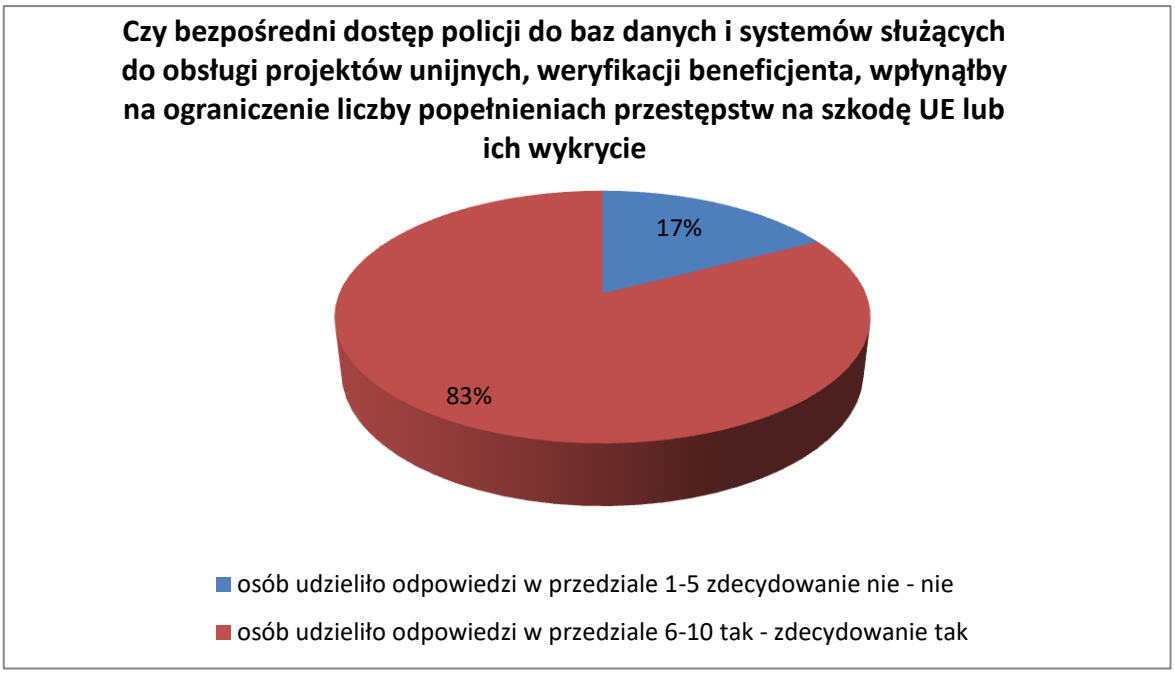
Na pytanie o opinię w skali 1-10 (gdzie 1 oznaczało zdecydowanie nie, a 10 zdecydowanie tak) czy w związku z poszerzającym się zakresem e-usług dla obywateli w ramach e-administracji, można przewidywać, że liczba oszustw na szkodę Unii Europejskiej (stypizowanych w art. 287 k.k.) będzie rosła, 74 % respondentów odpowiedziało twierdząco, 26% było przeciwnego zdania.

Wykres nr 74. Wpływ e-administracji na liczbę oszustw komputerowych na szkodę UE



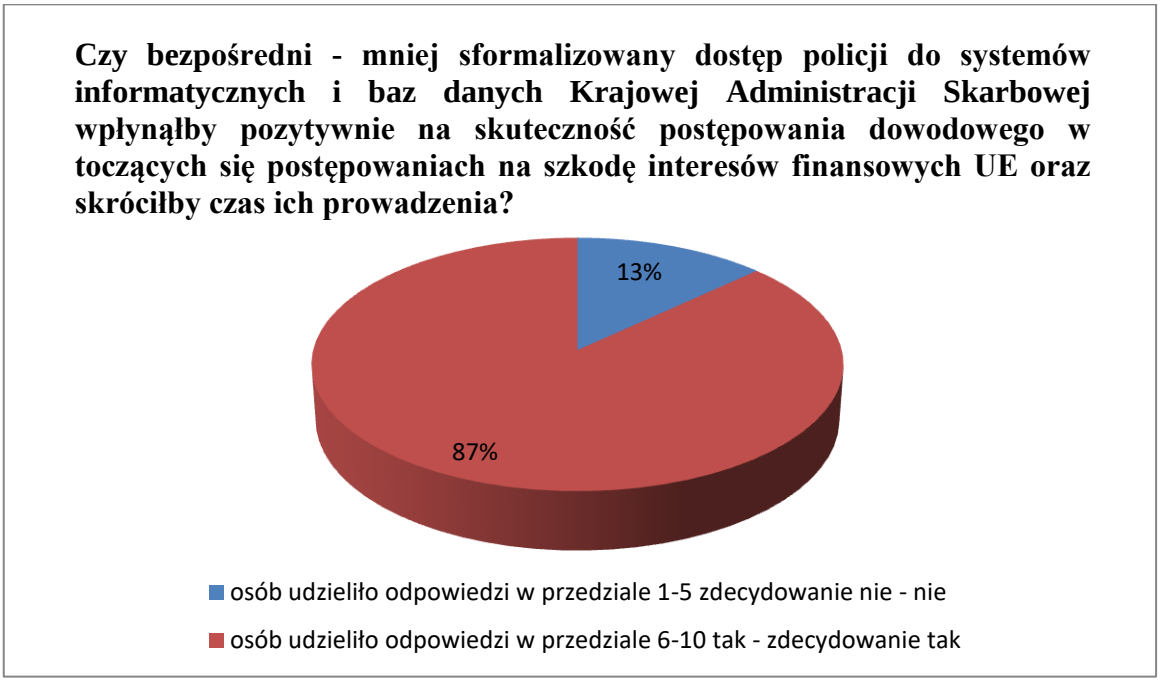
Poproszono ankietowanych o ocenę w skali 1-10 (gdzie 1 oznaczało zdecydowanie nie, a 10 zdecydowanie tak), czy bezpośredni dostęp Policji do baz danych i systemów informatycznych służących do obsługi projektów unijnych, weryfikacji beneficjenta, wpłynąłby na ograniczanie liczby popełnianych przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej lub na ich wykrycie. 83 % respondentów wskazało, że taki dostęp wpłynąłby na ograniczenie liczby przestępstw oraz zwiększyłby ich wykrywalność. 17% było przeciwnego zdania.

Wykres nr 75. Dostęp Policji do baz danych i systemów służących do obsługi projektów



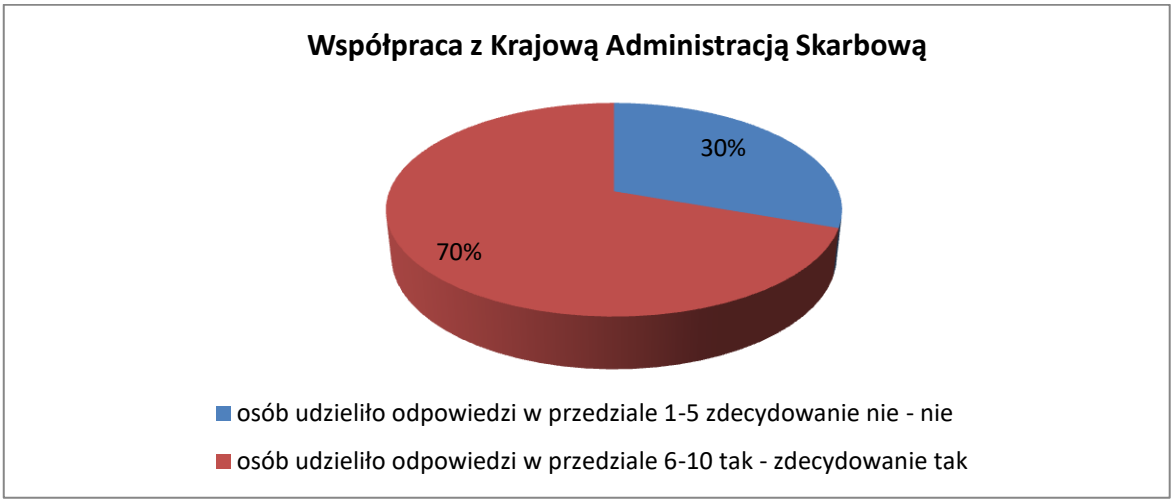
W pytaniu o wyrażenie opinii (w skali 1-10; gdzie 1 oznaczało zdecydowanie nie, a 10 zdecydowanie tak) czy bezpośredni - mniej sformalizowany dostęp Policji do systemów informatycznych i baz danych Krajowej Administracji Skarbowej wpłynąłby pozytywnie na skuteczność postępowania dowodowego w toczących się postępowaniach na szkodę interesów finansowych UE oraz skróciłby czas ich prowadzenia, 87 % ankietowanych odpowiedziało twierdząco, 13% było odmiennego zdania.

Wykres nr 76. Dostęp Policji do systemów informatycznych i baz danych KAS

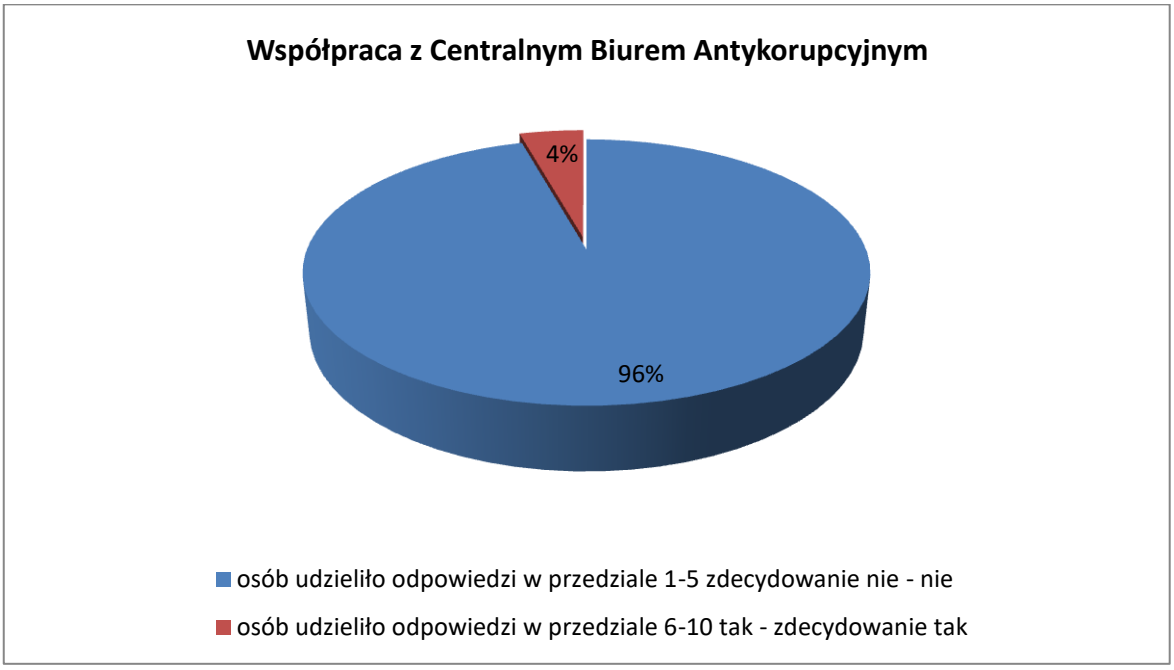


Poproszono respondentów o wskazanie częstotliwości nawiązywanej współpracy ze służbami, instytucjami, organami i podmiotami podczas prowadzonych postępowań na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Opinię wyrażano w skali 1-10 (gdzie 1 oznaczało nigdy, a 10 bardzo często). Poniżej przedstawiono odpowiedzi w formie graficznej.

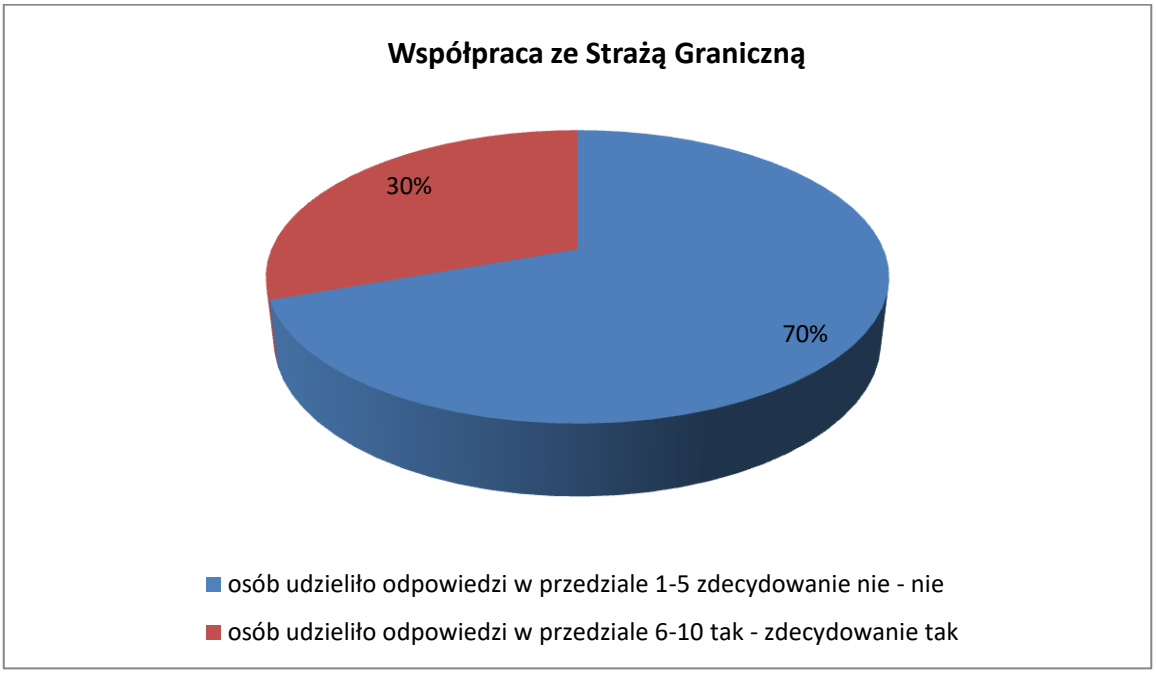
Wykres nr 77. Współpraca z KAS – częstotliwość



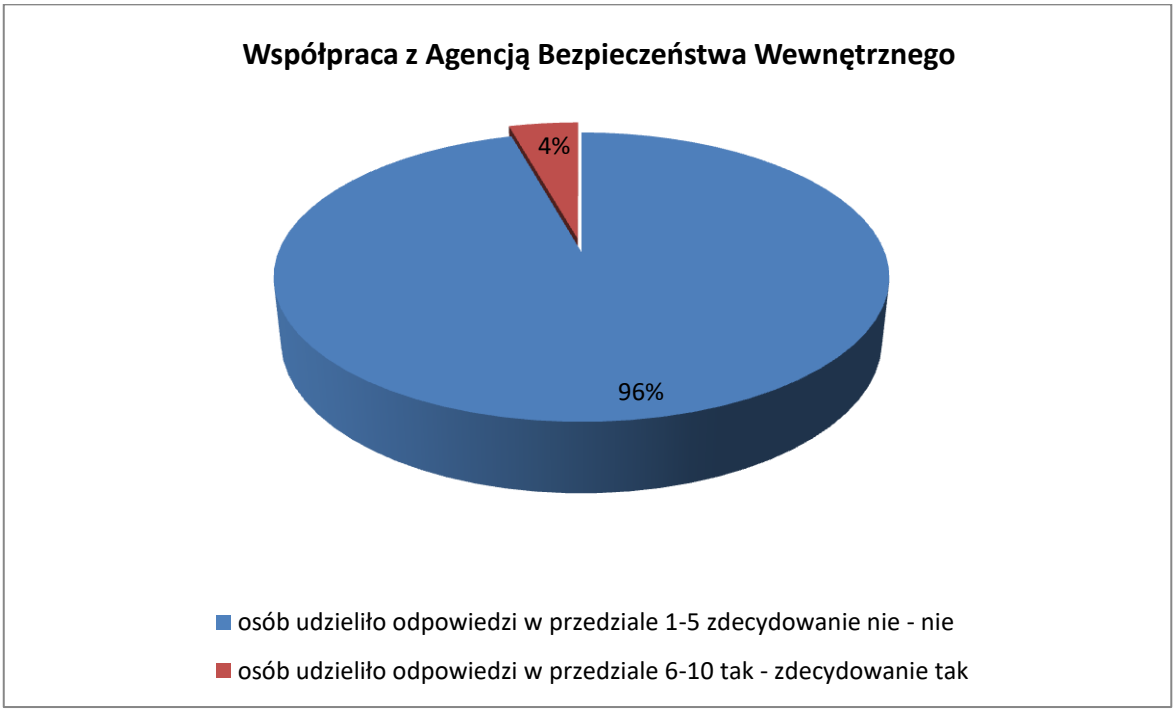
Wykres nr 78. Współpraca z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym – częstotliwość



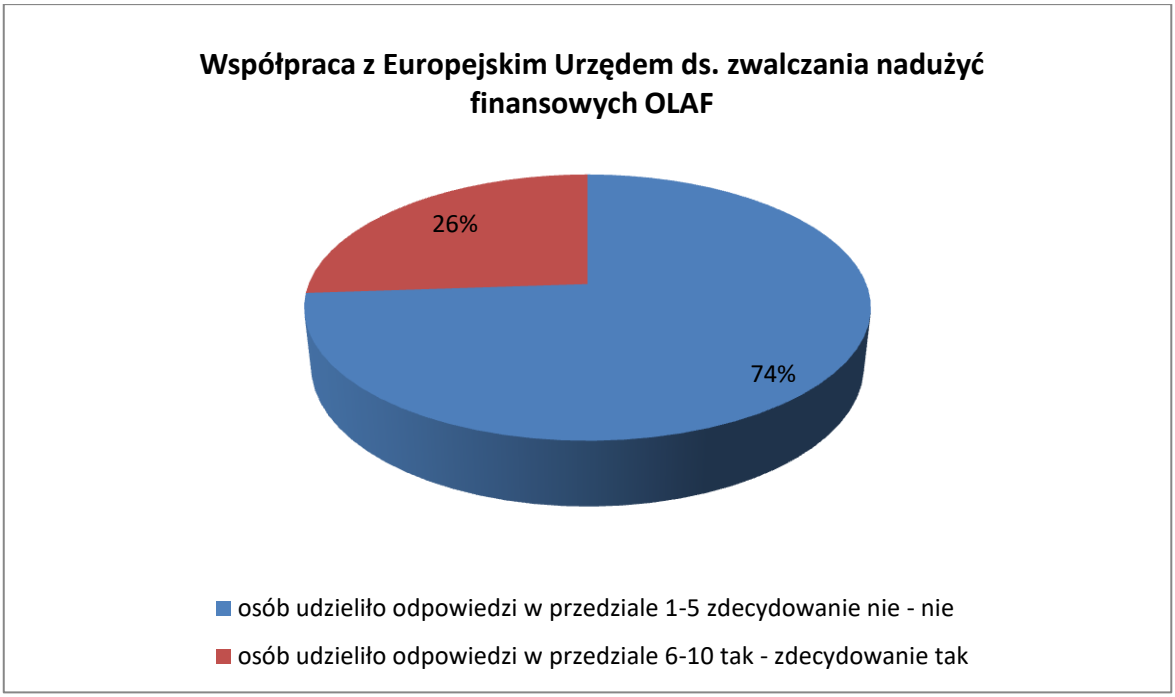
Wykres nr 79. Współpraca ze Strażą Graniczną – częstotliwość



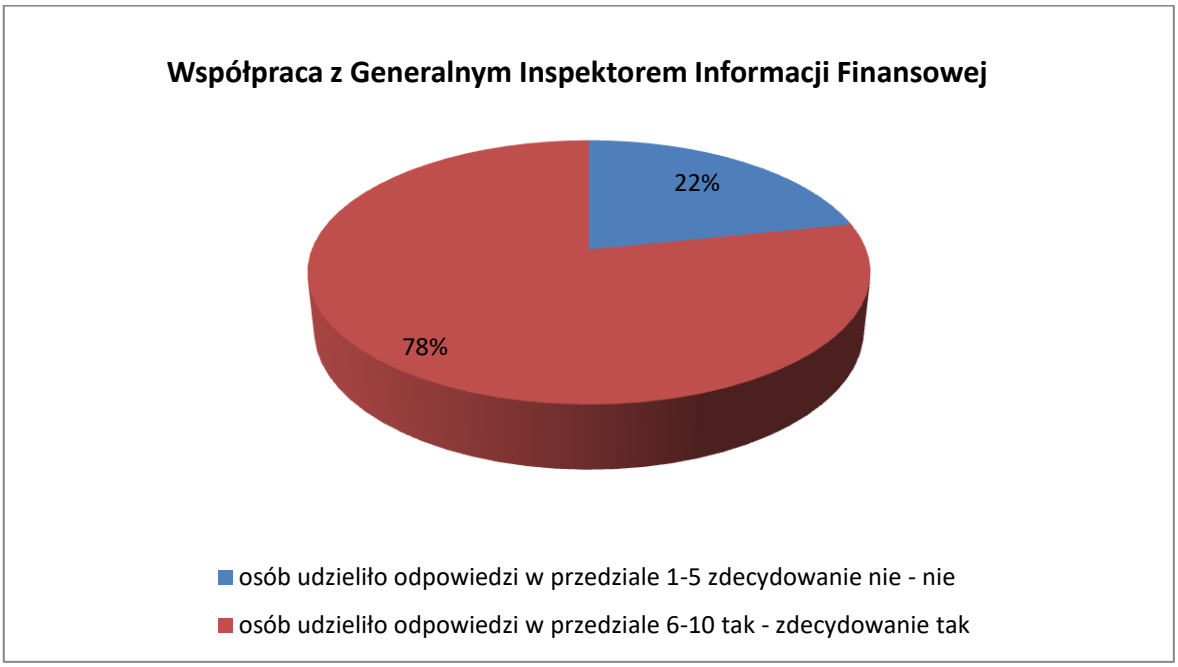
Wykres nr 80. Współpraca z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego – częstotliwość



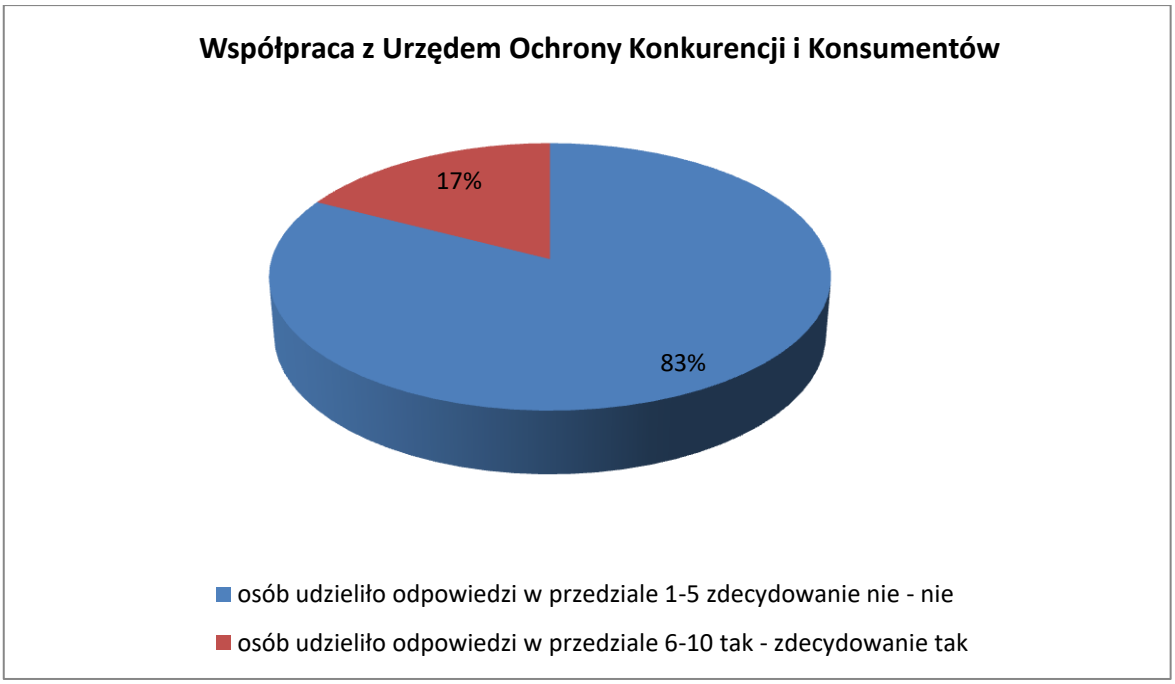
Wykres nr 81. Współpraca z Europejskim Urzędem ds. zwalczania nadużyć finansowych OLAF- częstotliwość.



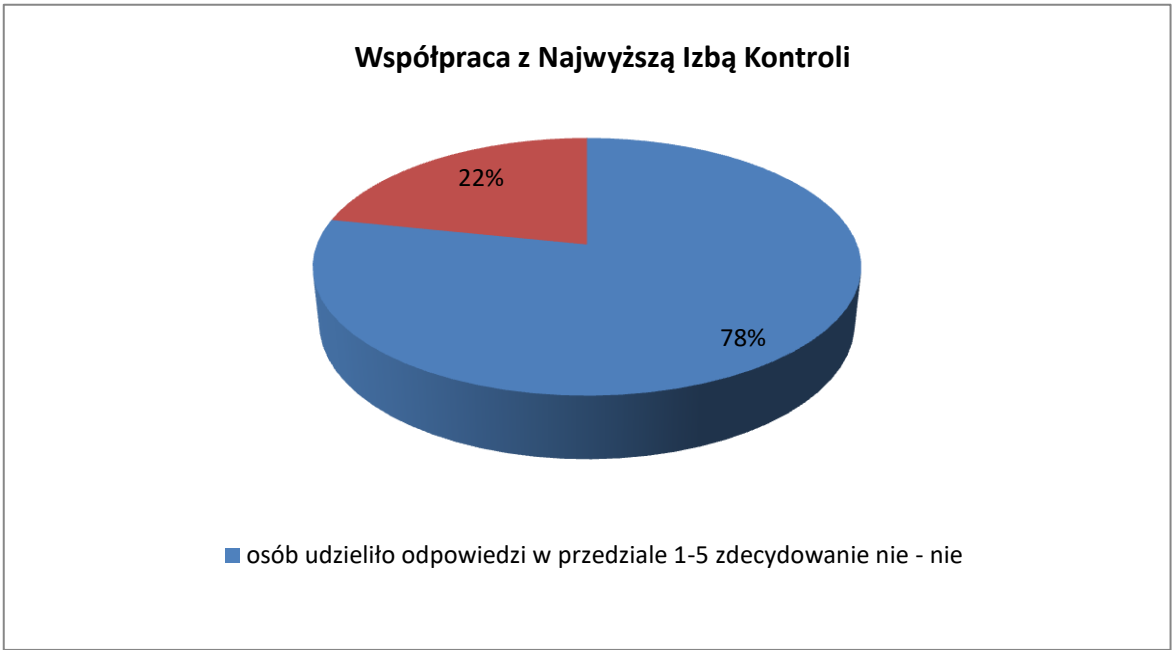
Wykres nr 82. Współpraca z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej - częstotliwość.



Wykres nr 83. Współpraca z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów – częstotliwość.

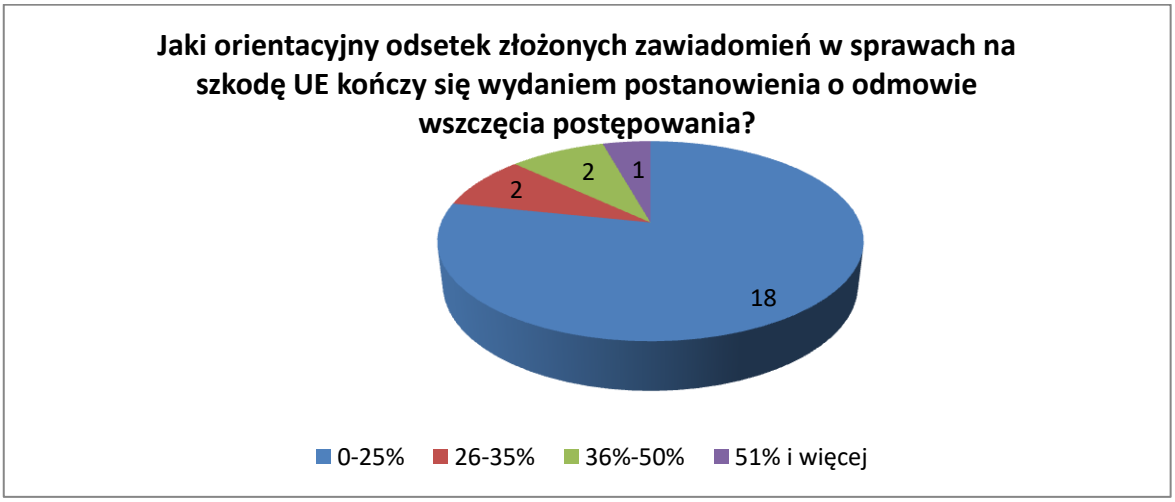


Wykres nr 84. Współpraca z Najwyższą Izbą Kontroli – częstotliwość.



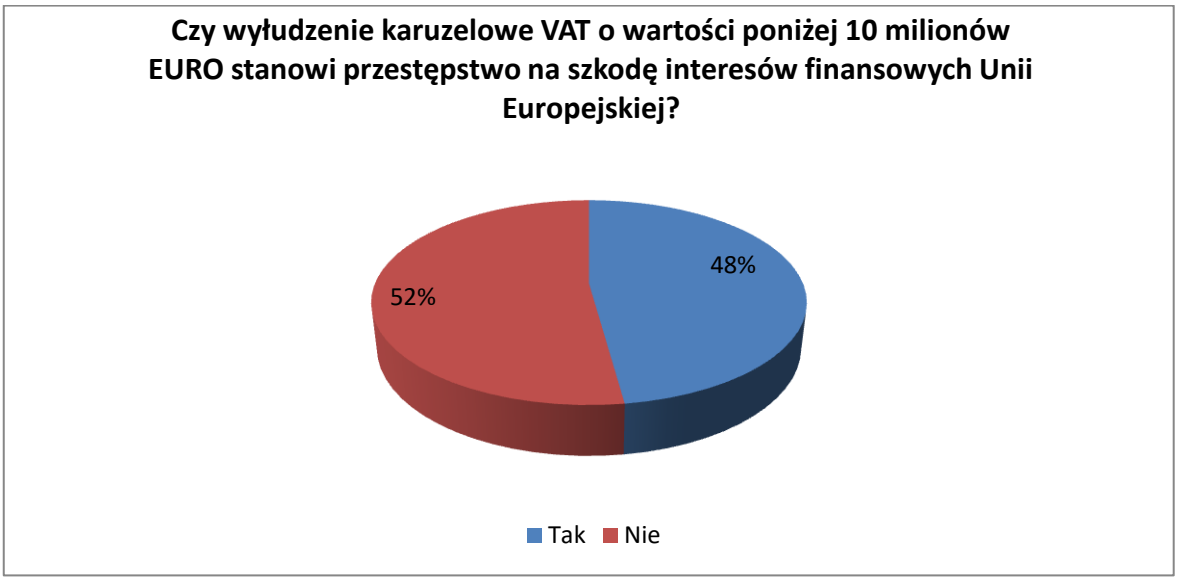
W kolejnej części badania poproszono ankietowanych o wskazanie, jaki procent złożonych zawiadomień o popełnieniu przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej kończy się wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Zdecydowana większość respondentów (18) wskazała, że takim postanowieniem kończy się ponad 50% zawiadomień, 2 osoby wskazały że jest to odsetek rzędu 36%-50%, 2 kolejne oceniły procentowo zjawisko na 26%-35%, 1 ankietowana osoba wskazała że jest to do 25% zawiadomień.

Wykres nr 85. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania



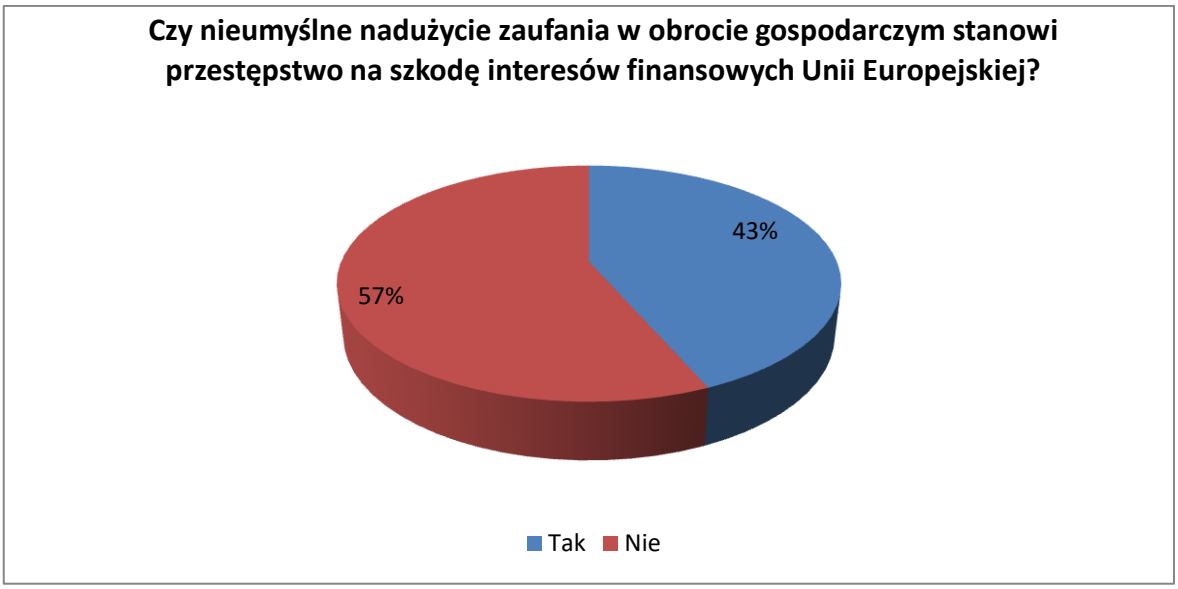
Na pytanie, czy wyłudzenie karuzelowe VAT o wartości poniżej 10 milionów EURO stanowi przestępstwo na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej 48% ankietowanych odpowiedziało twierdząco, 52 % przecząco.

Wykres nr 86. Czy wyłudzenie karuzelowe VAT o wartości poniżej 10 mln EURO stanowi przestępstwo?



Na pytanie, czy nieumyślne nadużycie zaufania w obrocie gospodarczym stanowi przestępstwo na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, 43 % ankietowanych odpowiedziało twierdząco, 57 % przecząco.

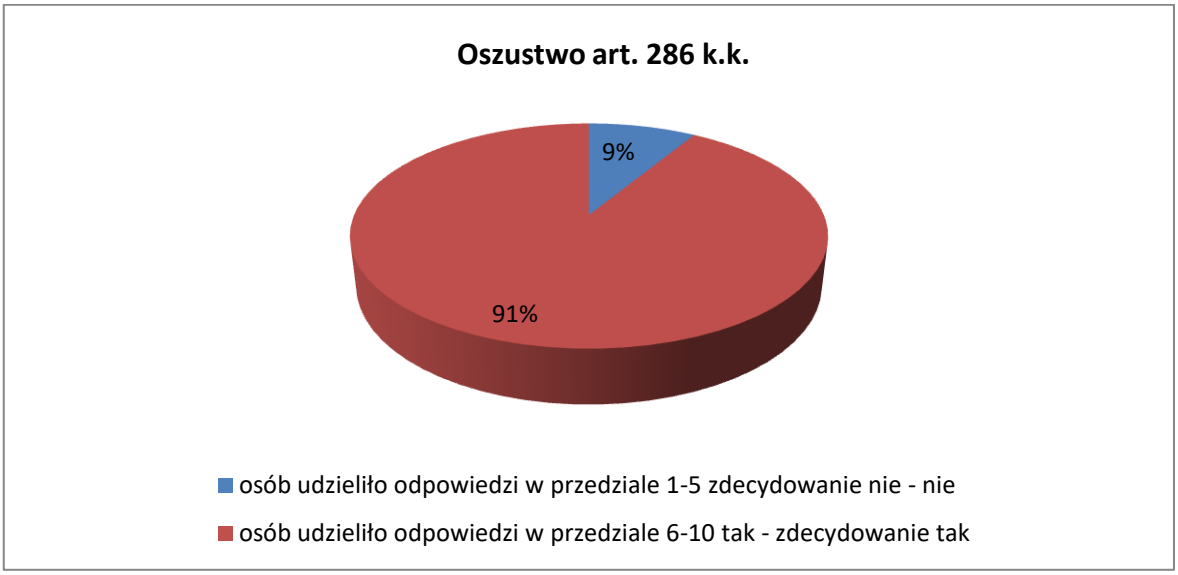
Wykres nr 87. Czy nieumyślne nadużycie zaufania w obrocie gospodarczym stanowi przestępstwo?



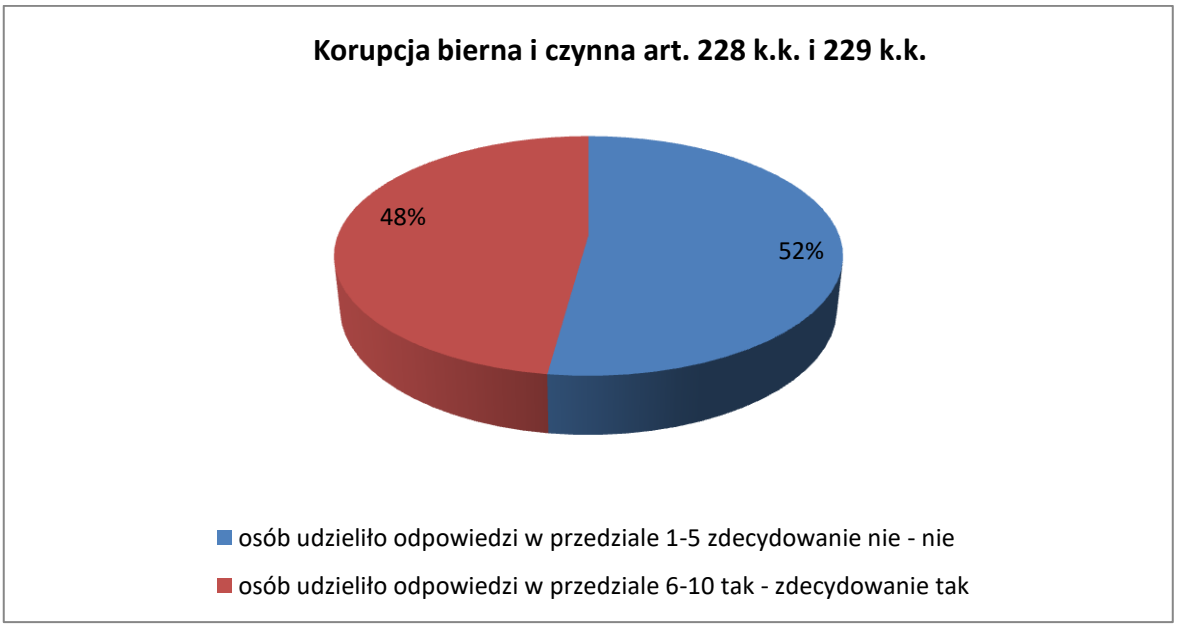
Następnie poproszono respondentów o wskazanie częstotliwości występowania wskazanych przestępstw na szkodę Unii Europejskiej z uwzględnieniem w wyrażanej opinii także tzw. ciemnej liczby przestępstw. Ankietowani wyrażali swoje opinie w skali 1-10

(gdzie 1 oznacza nigdy, 10 bardzo często). Poniżej przedstawiono odpowiedzi w formie graficznej.

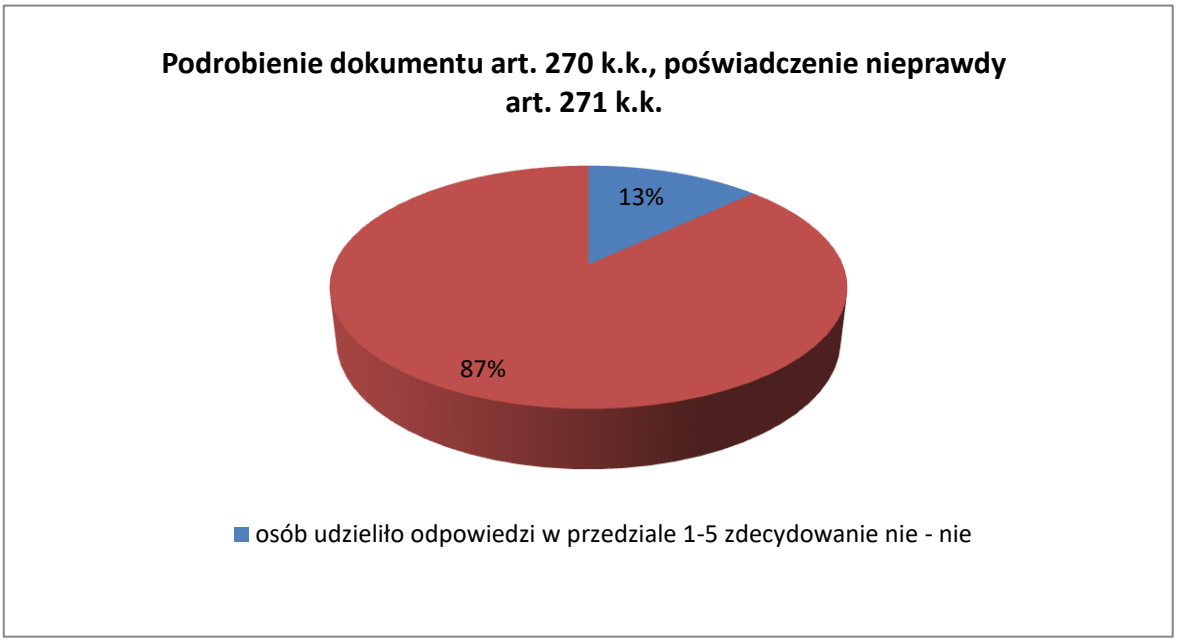
Wykres nr 88. Częstotliwość występowania oszustwa (art. 286 k.k.)



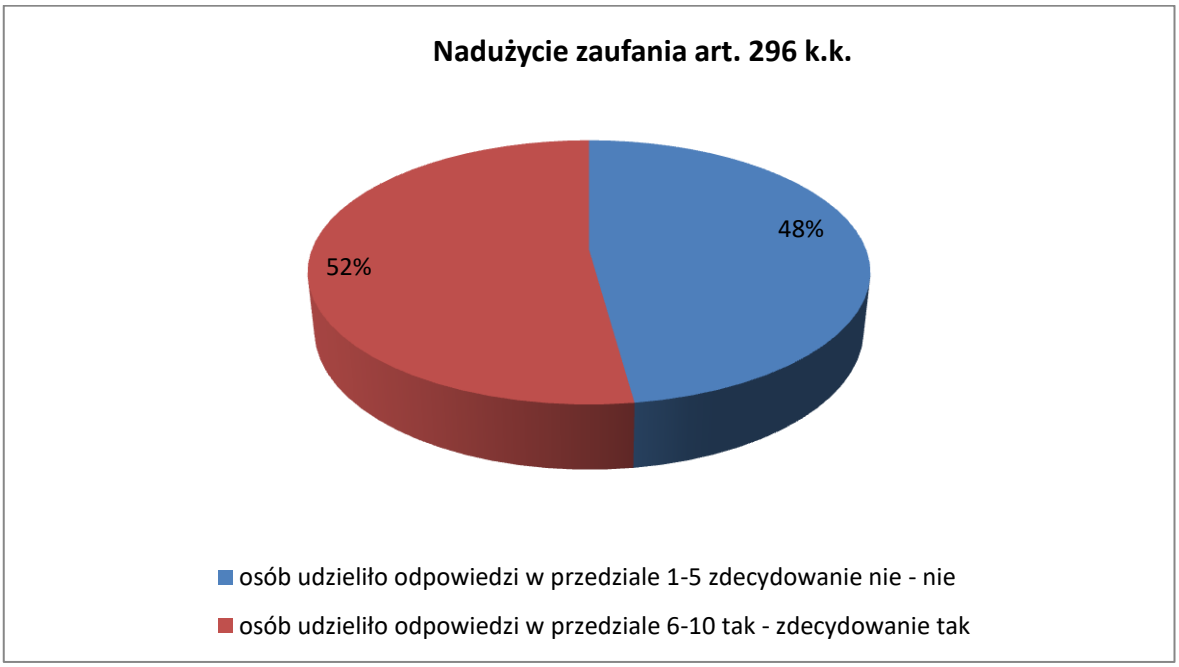
Wykres nr 89. Częstotliwość występowania korupcji biernej i czynnej (art. 228 k.k. i art. 229 k.k.)



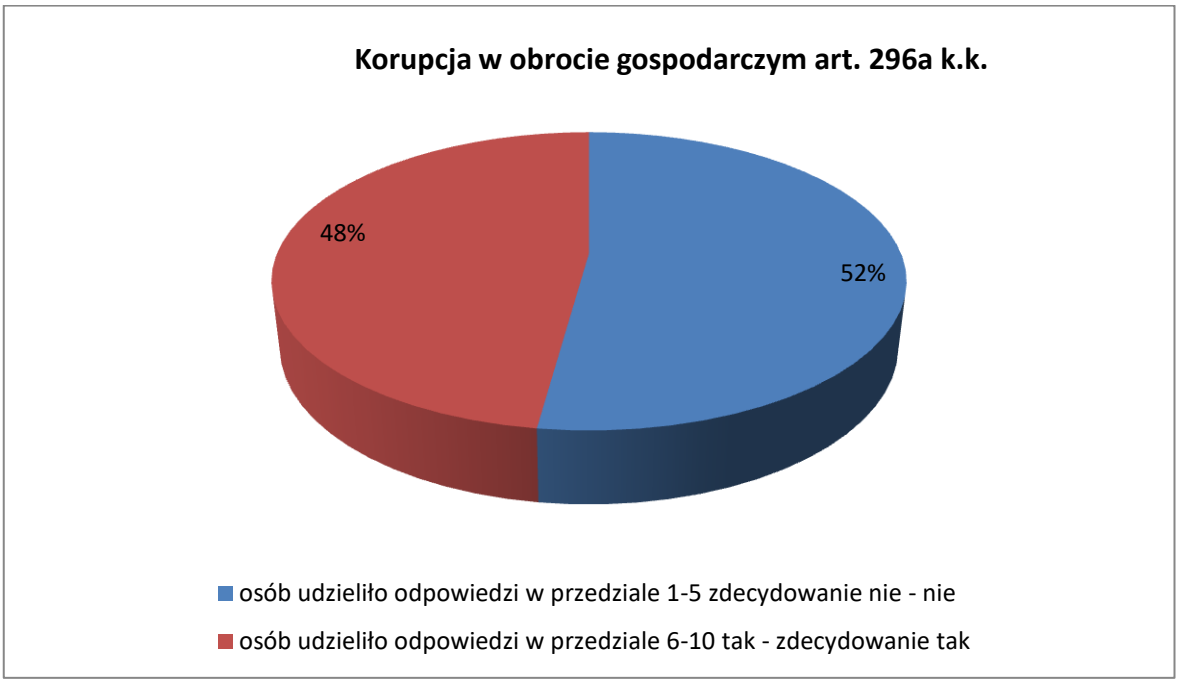
Wykres nr 90. Częstotliwość występowania podrobienia dokumentu (art. 270 k.k.), poświadczenia nieprawdy (art. 271 k.k.)



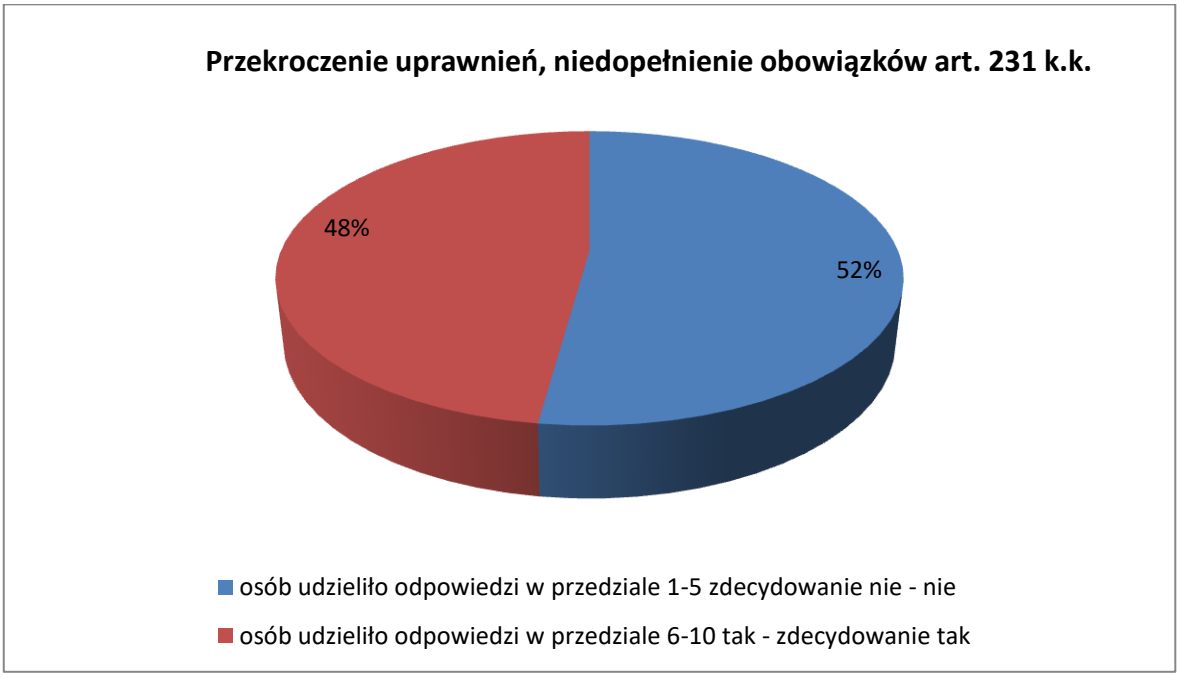
Wykres nr 91. Częstotliwość występowania nadużycia zaufania (art. 296 k.k.)



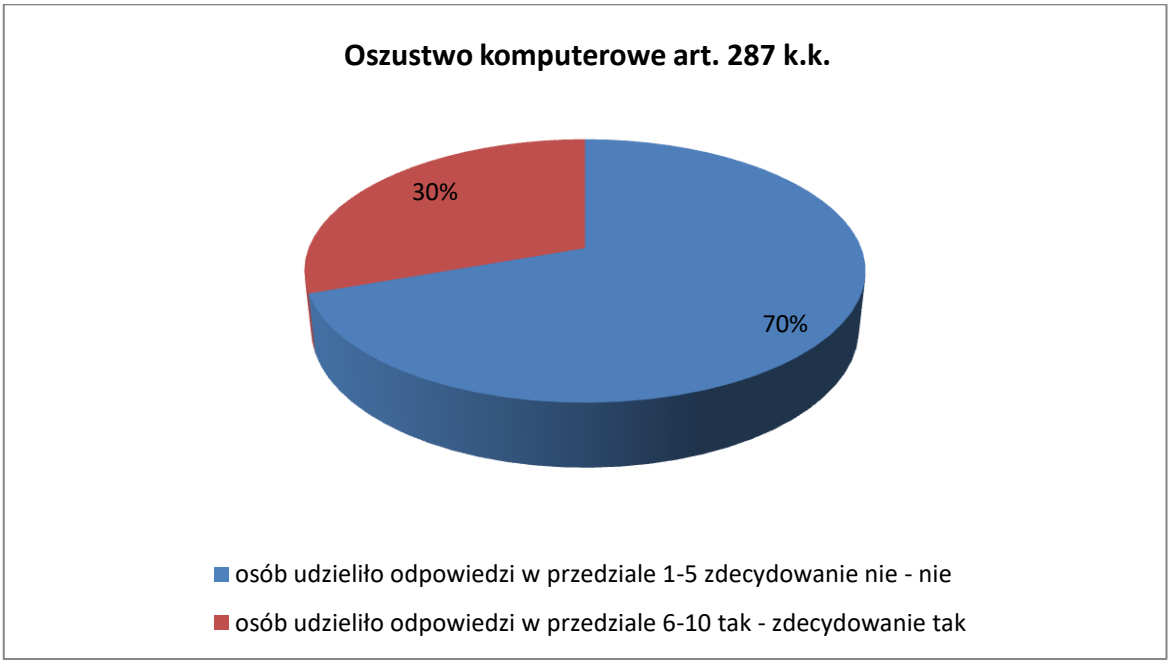
Wykres nr 92. Częstotliwość występowania korupcji w obrocie gospodarczym (art. 296a k.k.)



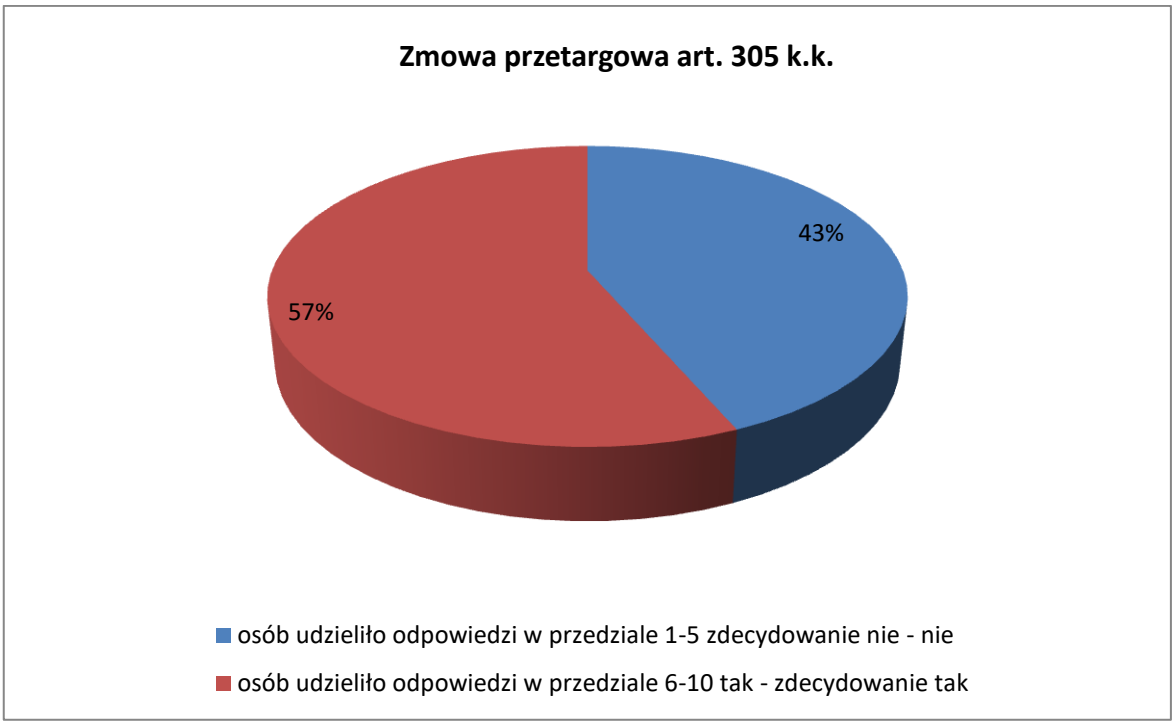
Wykres nr 93. Częstotliwość występowania przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków (art. 231 k.k.)



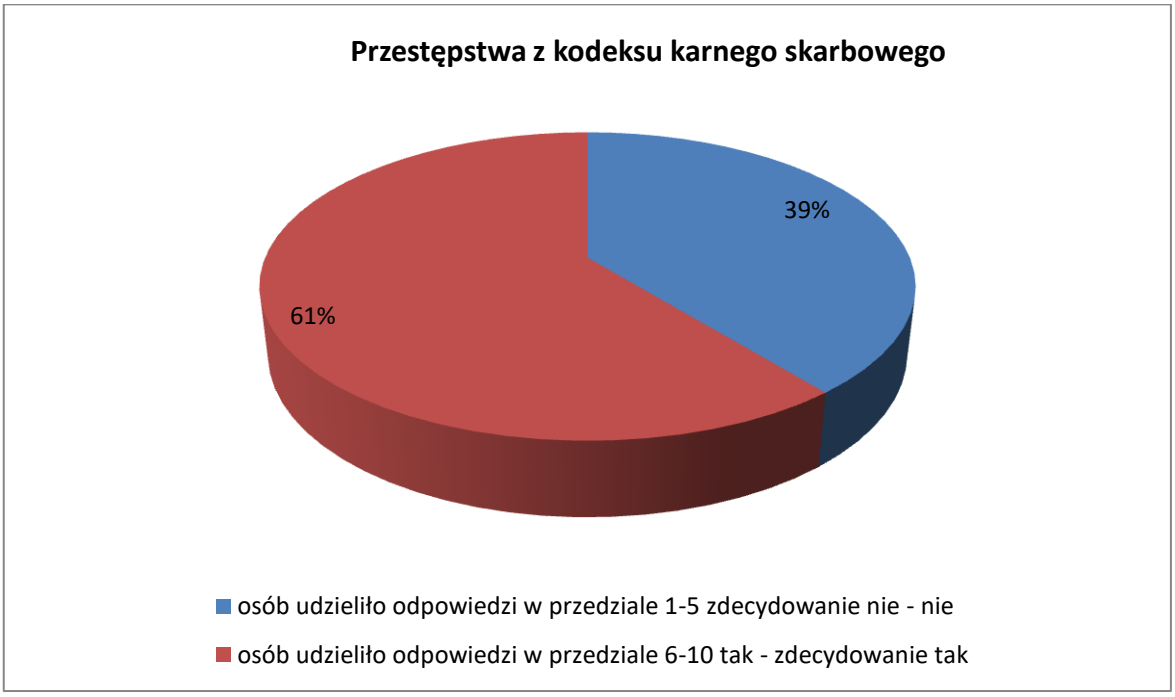
Wykres nr 94. Częstotliwość występowania oszustwa komputerowego (art. 287 k.k.)



Wykres nr 95. Częstotliwość występowania zmowy przetargowej (art. 305 k.k.)

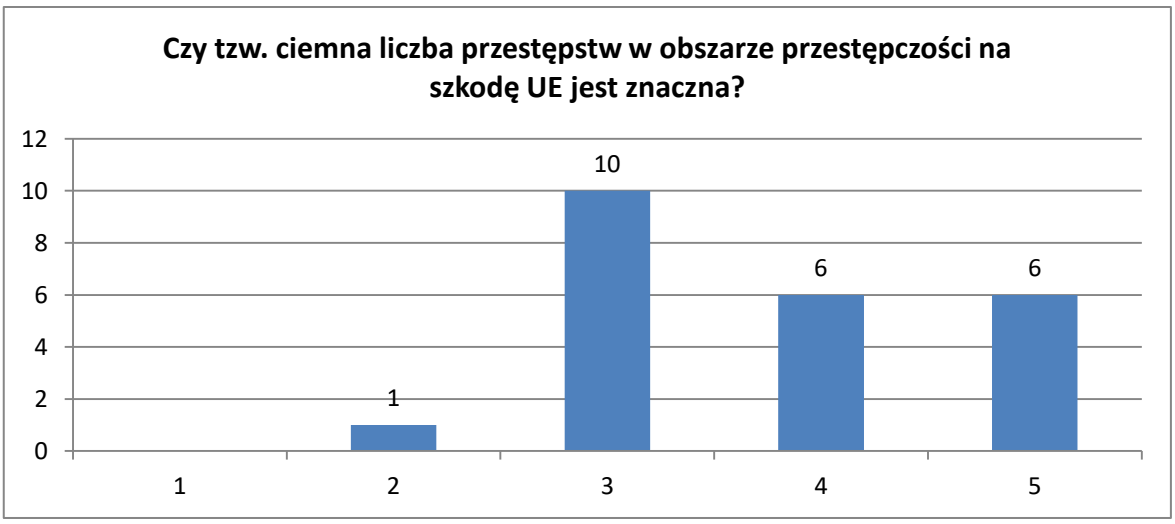


Wykres nr 96. Częstotliwość występowania przestępstw z kodeksu karnego skarbowego



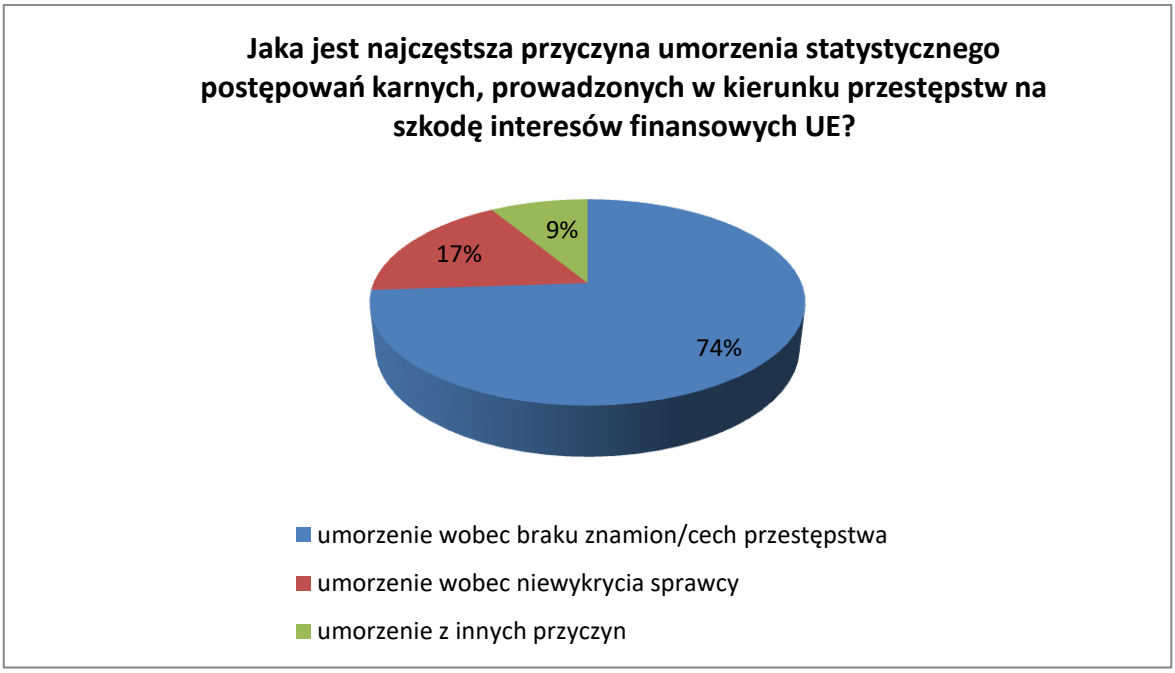
Poproszono respondentów o wyrażenie opinii w skali od 1-5 (gdzie 1 oznaczało znikomą wartość, a 5 bardzo wysoką) na temat wielkości tzw. ciemnej liczby przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ponad połowa ankietowanych uważa, że wśród przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej tzw. ciemna liczba przestępstw jest znaczna. W dziesięciu przypadkach odpowiedzi wskazują na brak zdania respondentów na ten temat. Tylko jedna osoba odpowiedziała, że ciemna liczba w przestępczości na szkodę UE jest nieznaczna.

Wykres nr 97. Wielkość „ciemnej liczby" przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej



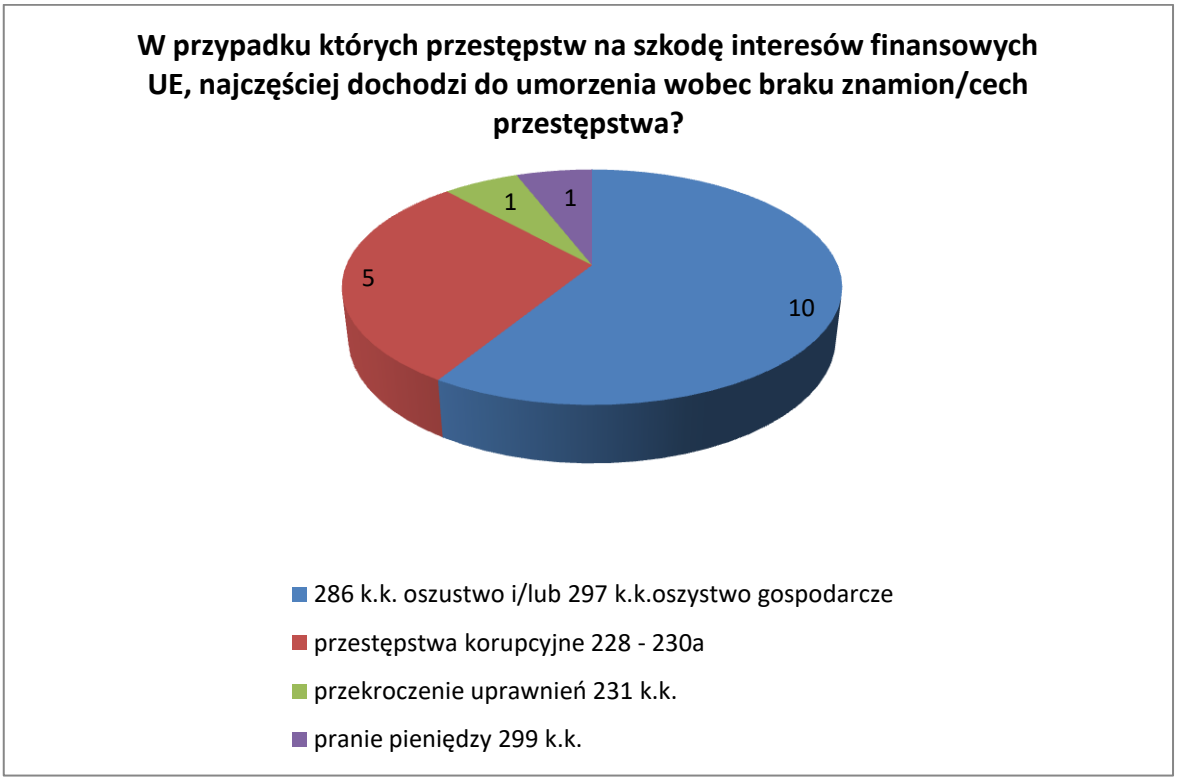
Na pytanie o najczęstszą przyczynę umorzenia statystycznego postępowania dotyczącego przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, 74% ankietowanych wskazało na umorzenie wobec braku znamion/cech przestępstwa, 17% na umorzenie z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa, 9% natomiast wskazało inne przyczyny.

Wykres nr 98. Przyczyny umorzenia postępowań dotyczących przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej



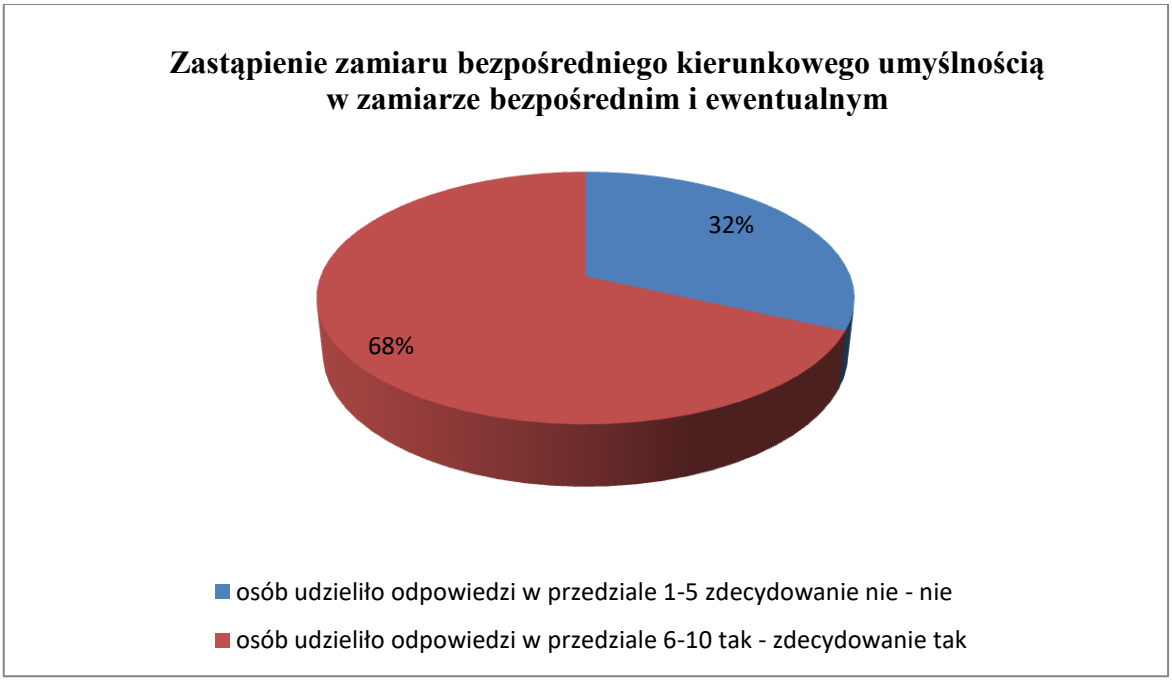
Następnie poproszono ankietowanych o wskazanie rodzaju przestępstwa popełnianego na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, w którym najczęściej dochodzi do umorzenia postępowania wobec braku znamion/ cech przestępstwa. Najwięcej osób (10) wskazało, że umorzeniem w taki sposób kończą się sprawy o przestępstwa określone w art. 286 k.k. i/ lub 297 k.k. 5 respondentów wskazało na przestępstwa korupcyjne określone w art. 228 k.k.-230a k.k., 1 osoba wskazała na przestępstwo przekroczenia uprawnień z art. 231 k.k., 1 osoba wskazała na przestępstwo prania pieniędzy – art. 299 k.k.

Wykres nr 99. Umorzenia postępowań wobec braku znamion/ cech przestępstwa wg rodzajów przestępstw



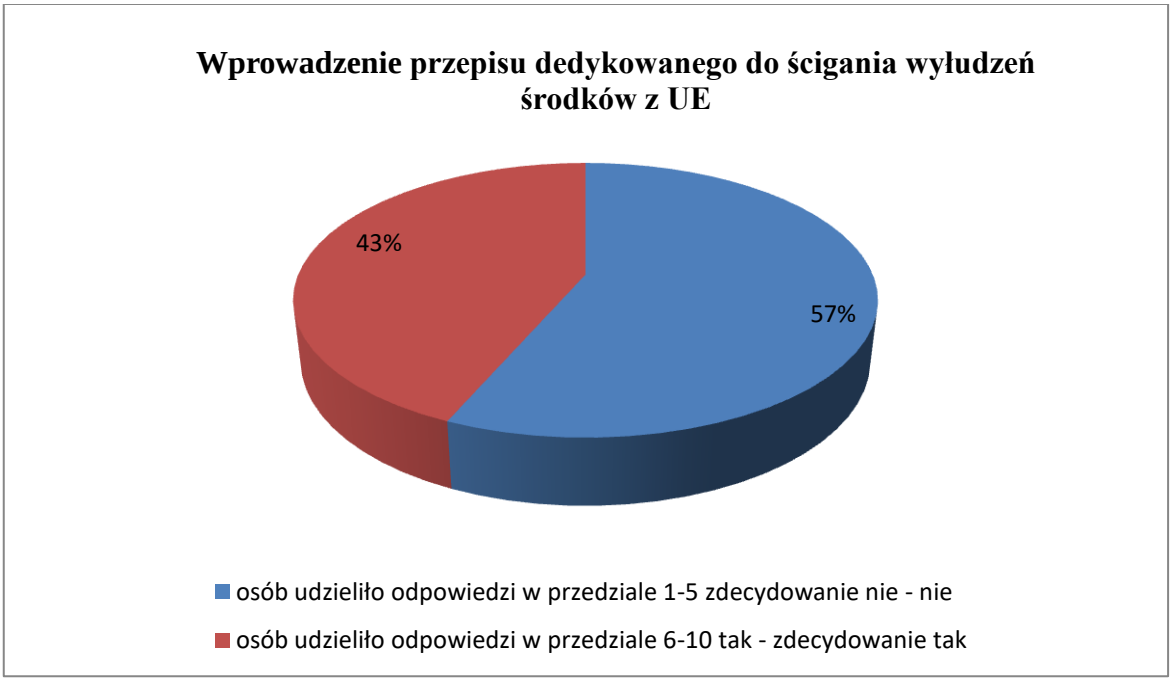
Na pytanie: czy w przypadku oszustw na szkodę interesów finansowych UE (286 k.k.) i oszustw gospodarczych na szkodę interesów finansowych UE (art. 297 k.k.) likwidacja konieczności udowodnienia zamiaru - umyślności w zamiarze bezpośrednim kierunkowym, a w to miejsce dopuszczenie zamiaru umyślności w zamiarze ewentualnym, uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa, respondenci udzielali odpowiedzi w skali 1-10 (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak). 68% wskazało, że likwidacja konieczności udowodnienia tego zamiaru miałaby wpływ na skuteczność ścigania karnego sprawców oraz zmniejszyłaby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa. 32% ankietowanych było odmiennego zdania. Pośród udzielonych odpowiedzi aż siedem osób udzieliło odpowiedzi - 5, co w niniejszej analizie sytuuje taką odpowiedź w przedziale negatywnym, niemniej nie jest to zdecydowane zanegowanie postawionej w pytaniu tezy.

Wykres nr 100. Czy likwidacja zamiaru – umyślności w zamiarze bezpośrednim wpłynęłaby na zwiększenie skuteczności ścigania karnego oraz zmniejszyłaby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa?



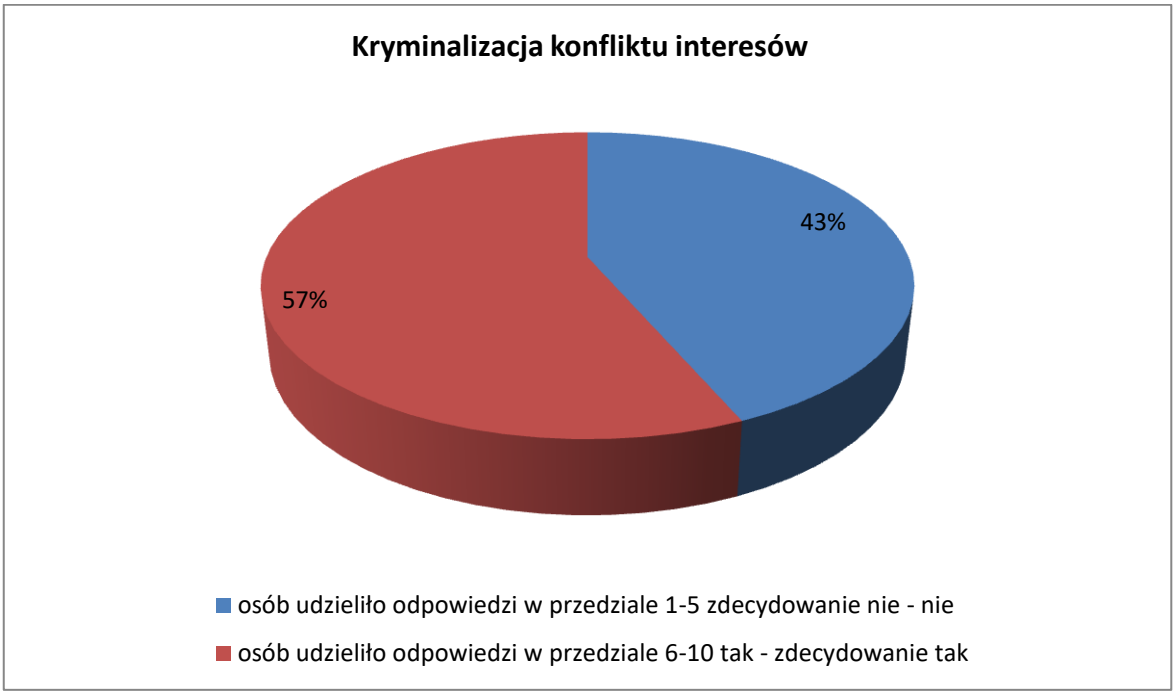
Zapytano respondentów, czy wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnego przepisu penalizującego oszustwo na szkodę interesów finansowych UE, uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa? Poproszono o określenie odpowiedzi w skali 1-10 (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak)? 43% ankietowanych uznało, że takie działanie wpłynęłoby na skuteczniejsze ściganie karne sprawców i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa. 57% było odmiennego zdania. Pośród udzielonych odpowiedzi aż pięć osób udzieliło odpowiedzi umieszczając ją w punkcie piątym skali, co w niniejszej analizie sytuuje taką odpowiedź w przedziale negatywnym, niemniej nie jest to zdecydowane zanegowanie postawionej w pytaniu tezy.

Wykres nr 101. Czy wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnego przepisu penalizującego oszustwo na szkodę interesów finansowych UE, uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa?



Jako ostanie zadano ankietowanym pytanie, czy wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnego przepisu penalizującego w określonym zakresie konflikt interesów w procedurze dystrybuowania środków unijnych uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców przestępstw korupcyjnych i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa? Poproszono o udzielenie odpowiedzi w skali 1-10 (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak). 57% uznało, że kryminalizacja konfliktu interesów wpłynęłaby na zwiększenie skuteczności ścigania karnego sprawców przestępstw korupcyjnych oraz zmniejszyłaby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa. 43% było odmiennego zdania. Pośród udzielonych odpowiedzi aż siedem osób udzieliło odpowiedzi - 5, co w niniejszej analizie sytuuje taką odpowiedź w przedziale negatywnym, niemniej nie jest to zdecydowane zanegowanie postawionej w pytaniu tezy.

Wykres nr 102. Czy kryminalizacja konfliktu interesów wpłynęłaby na skuteczniejsze ściganie karne sprawców przestępstw korupcyjnych i zmniejszyłaby liczbę umorzonych postępowań wobec braku znamion przestępstwa?



3. Podsumowanie badań i wnioski

W badaniach udział wzięli funkcjonariusze Policji pełniący funkcję naczelników i zastępców wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą komend wojewódzkich Policji/ komendy stołecznej Policji. Wszyscy respondenci odznaczają się dużym stażem służby w Policji: żaden z nich nie ma mniej niż 15 lat służby, najwięcej ankietowanych określiło swój staż na 20-25 lat, kolejna grupa co do wielkości posiada ponad 25 letnie doświadczenie zawodowe, a najmniej liczna grupa ankietowanych służy w Policji nie krócej niż 15 lat, nie dłużej natomiast niż 20. Z 23 ankietowanych osób, 13 zajmuje stanowisko naczelnika lub zastępcy naczelnika od co najmniej czterech lat. Staż służby 10 respondentów na takim stanowisku wynosi do trzech lat. Dla funkcjonariuszy z wieloletnim stażem nawet relatywnie niedługi okres pełnienia funkcji na zajmowanym stanowisku pozwala uzyskać właściwą perspektywę i posiąść niezbędną wiedzę, by zdiagnozować właściwie jedno z zaledwie trzech zadań – mieszczących się w priorytetach Komenda Głównego Policji w zakresie wzmocnienia aktywności Policji w przeciwdziałaniu przestępczości gospodarczej.

Skonfrontowanie danych statystycznych przedstawionych w rozdziale IV z opiniami i wiedzą uczestników badania potwierdza, że udział prowadzonych w przedmiocie przestępstw na szkodę UE w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych jest znikomy.

Większość respondentów uznaje, że postępowania na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wymagają od prowadzących je funkcjonariuszy (w porównaniu do prowadzenia spraw z innych kategorii przestępstw):

- większego zaangażowania,
- bardziej specjalistycznej wiedzy,
- większego doświadczenia zawodowego,
- bardziej ukierunkowanego i zaawansowanego przeszkolenia zawodowego,
- większego zaangażowania we współpracę z instytucjami i podmiotami pozapolicyjnymi,

W większości policyjnych garnizonów nie ma specjalizacji, w ramach której do prowadzenia postępowań przygotowawczych lub spraw operacyjnych w przedmiocie przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej delegowani byliby funkcjonariusze, którzy zajmują się tylko tą tematyką.

W większości przypadków liczba funkcjonariuszy posiadających przeszkolenie specjalistyczne w przedmiocie zwalczania przestępczości na szkodę interesów finansowych

Unii Europejskiej lub przestępczości gospodarczej, którzy służą w wydziałach do walki z przestępczością gospodarczą komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej jest nieznaczna. Odnosząc te informacje do wymagań stawianych funkcjonariuszom prowadzącym postępowania na szkodę Unii Europejskiej stwierdzić należy, że istnieje potrzeba przeszkolenia specjalistycznego większej liczby funkcjonariuszy prowadzących tego rodzaju postępowania. Z opinii ankietowanych przedstawionych w pytaniach otwartych wyłania się szerszy obraz kadr policyjnych odpowiedzialnych za bezpośrednie zwalczanie przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Przykładowo w odpowiedziach zawarte zostały opinie, że prowadzenie postępowań przygotowawczych na szkodę Unii Europejskiej wymaga od policjantów:

- specjalistycznej wiedzy uzależnionej od charakteru wyłudzenia, a niestety problemem jest niedobór policjantów prowadzących postępowania oraz nadmierne obciążenie innymi sprawami,
- znajomości języka obcego do wstępnej selekcji dużej ilości korespondencji pochodzącej z zagranicy,

Ponadto w jednej z odpowiedzi zamieszczono opinię dotyczącą zbyt małej wiedzy funkcjonariuszy na temat naruszeń przepisów regulujących wydatkowanie środków unijnych, a także dużej rotacji kadr w Policji, co wg ankietowanego stanowi utrudnienie w skutecznym prowadzeniu postępowań.

Zaakcentowane przez uczestników badania niedoskonałości mają charakter systemowy, a sposobem na poprawę tej sytuacji jest uzupełnienie wakatów występujących w formacji, co przełoży się na zmniejszenie rotacji kadrowych i przechodzenia funkcjonariuszy do innych miejsc pełnienia służby. Ponadto, dzięki uzupełnieniu wakatów możliwe będzie zapewnienie wyspecjalizowania w danej dziedzinie, poprzez uczestnictwo w dedykowanych szkoleniach specjalistycznych, co niewątpliwie wpłynie na większą profesjonalizację kadry zwalczającej przestępczość na szkodę Unii Europejskiej. Ponadto z badań wynika, że w dzisiejszych czasach należy położyć systemowy nacisk na zwiększanie kompetencji funkcjonariuszy poprzez organizowanie kursów nauki języków obcych. W dobie międzynarodowych zespołów śledczych, konieczności analizowania obszernej dokumentacji w obcym języku, wymagane są chociaż komunikatywne umiejętności posługiwania się przez policjantów językami obcymi.

Najczęstszą podstawą zainicjowania postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw na szkodę interesów finansowych UE są materiały własne Policji oraz zawiadomienia instytucji dystrybuującej środki unijne.

Z charakterystyki zawiadomień składanych przez instytucje (potwierdzonych przez większość uczestników badania oraz wybrzmiewających w indywidualnych opiniach wyrażanych w pytaniach otwartych) wyszczególnić można:

- instytucje zbyt późno składają zawiadomienia co utrudnia lub uniemożliwia pozyskanie wartościowego materiału dowodowego, a także dokonanie skutecznego zabezpieczenia majątkowego,
- niechęć instytucji do formalnego zawiadomienia organów ścigania o popełnionym przestępstwie, a także wzywanie beneficjentów do wyeliminowania skutków popełnienia przestępstwa –taka relacja instytucji z beneficjentem staje się poniekąd hermetyczna, co należy ocenić jako zagrożenie funkcjonowania systemu,
- instytucje nie zawierają w zawiadomieniu źródeł dowodowych, którymi dysponują – w skrajnych przypadkach może to skutkować nieujawnieniem takich źródeł dowodowych, przez co zgromadzony materiał dowodowy będzie niepełny,
- zawiadomienia nie są składane przez instytucje, gdyż ich pracownikom brakuje wiedzy pozwalającej dokładnie zrozumieć mechanizmy zaistniałego przestępstwa,
- niezłożenie zawiadomienia może wynikać także z niechęci ujawniania przez przełożonych i pracowników instytucji faktu niewłaściwego przeprowadzania kontroli,
- utrudniony kontakt z osobami, które odpowiadały za merytoryczną stronę przygotowanych zawiadomień oraz niewskazywanie osób biorących udział w ocenie składanych przez beneficjentów dokumentów.

Takie sytuacje mogą wynikać z faktu, że instytucje rozliczane są za efektywność rozdysponowywania środków, co czynione jest niekiedy za wszelką cenę, niezależnie od niedopełnienia obowiązku prawnego wynikającego z art. 304 § 2 k.p.k. do złożenia takiego zawiadomienia. W związku z tym powinny zostać wdrożone szkolenia dedykowane pracownikom instytucji, które przeprowadzić powinni przedstawiciele organów ścigania, by ułatwić instytucjom prawidłowe realizowanie prawnego obowiązku składania zawiadomień zawierających kompletne dane.

Przytoczone wyżej okoliczności niepotrzebnie przedłużają postępowanie, bo przesłuchanie w charakterze świadka podpisującego zawiadomienie kierownika instytucji na okoliczności objęte zawiadomieniem niczego nie wnosi, gdyż z reguły taka osoba dysponuje

tylko wiedzą ogólną na temat zaistniałego nadużycia. Blisko połowa respondentów uznała także, ze poziom ogólności składanych zawiadomień jest zbyt duży, co utrudnia ustalenie istotnych dla sprawy wątków także niepotrzebnie przedłużając postępowanie. Kolejną sprawą wpływającą na długość postępowania jest także duża liczba osób, które merytorycznie oceniały dokumenty przedłożone przez beneficjenta wnioskodawcę. Nie da się tego zmienić, jednak mogłoby zostać w prosty sposób usystematyzowane, poprzez precyzyjne wyszczególnienie w zawiadomieniu osób, które brały udział w procesie oceny wniosków, osób które brały udział w kontrolach oraz pozostałych pracowników, którzy dysponują merytoryczna wiedzą o zaistniałym nadużyciu, wraz z ich danymi kontaktowymi. Dzięki temu możliwe byłoby sprawne zaplanowanie czynności przesłuchań w charakterze świadków już na początku postępowania. Ponadto większość respondentów wskazała też, że składane przez instytucje zawiadomienia opierają się na przeprowadzonym audycie, w którym opisane są także nieprawidłowości, które nie noszą znamion przestępstw. Następstwem takiego działania jest konieczność procesowej weryfikacji wszystkich przytoczonych w audycie okoliczności – również tych, które już na pierwszy rzut oka noszą znamiona przeoczenia, omyłki lub nieistotnego błędu, które nie mają znaczenia w procesie karnym. Niewątpliwie takie działanie instytucji składających zawiadomienie niepotrzebnie przedłuża postępowania.

Cechy prowadzonych postępowań przygotowawczych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej potwierdzone przez większość uczestników badania oraz w ich indywidualnych opiniach to:

- są długotrwałe z uwagi na fakt, że sprawy trwają powyżej 12 miesięcy,
- mają skomplikowany charakter i są wielowątkowe, związane są z dokonaniem wielu czynności dowodowych, a w tym przeszukań, zabezpieczenia dużej ilości dokumentacji i ich oględzin, powołania biegłych i przesłuchania wielu świadków,
- zachodzi konieczność realizowania czynności dowodowych w ramach Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego oraz pomocy prawnej ze strony innych jednostek,
- mieszanie przez sprawców działalności legalnej z nielegalną i powiązanie przestępstw unijnych z wyłudzeniami w podatku VAT i praniem pieniędzy.

Wszystkie te cechy powodują, że postępowania na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wymagają dużych nakładów sił i środków. 2/3 ankietowanych uważa, że nie ma luki w ustawodawstwie w zakresie przestępstw na szkodę Unii Europejskiej, a 1/3 taką lukę diagnozuje. Z kolei ponad 2/3 respondentów uznało, że utrudnieniem w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych jest konieczność udowodnienia zamiaru bezpośredniego

kierunkowego „w celu", który występuje w art. 286 k.k. i 297 k.k. Blisko 2/3 ankietowanych uważa, że problemem w skutecznym pociągnięciu do odpowiedzialności za przestępstwa korupcyjne jest konieczność udowodnienia przyjęcia lub udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej. Większość respondentów uważa też, że ustalenie sprawców w związku z obsługą beneficjentów za pomocą środków komunikacji na odległość jest utrudnione. Ponad 2/3 uczestników badania wskazało, że problemem w prowadzonych sprawach na szkodę interesów finansowych UE jest także brak szybkiej ścieżki umożliwiającej pozyskanie danych objętych tajemnicami oraz zbyt późne uzyskiwanie informacji o przestępstwie przez organy ścigania. Do problemów zaliczono też trudności z ustaleniem sprawcy, gdy w podmiocie zbiorowym istnieje rozbudowana struktura osobowa. Podszywanie się pod inne osoby i ukrywanie wyłudzonych korzyści określone zostało również jako utrudnienie w prowadzonych postępowaniach w przedmiocie przestępstw na szkodę UE. Blisko ¾ ankietowanych uważa, że w związku z wdrażaniem usług e-administracji, będzie wzrastała liczba oszustw komputerowych z art. 287 k.k. na szkodę interesów finansowych UE. Takie przewidywania były przedmiotem analizy w IV rozdziale.

Ponad 80 % uczestników badania uważa, że bezpośredni dostęp Policji do systemów służących do obsługi projektów unijnych oraz baz danych Krajowej Administracji Skarbowej pozytywnie wpłynąłby na ograniczenie liczby popełnianych przestępstw na szkodę UE. Zasadnym wydawałoby się umożliwienie funkcjonariuszom Policji dostępu do baz KAS, skoro Policja zgodnie ze swoimi zadaniami odpowiada za zwalczanie przestępstw na szkodę interesów finansowych tak samo jak Krajowa Administracja Skarbowa.

W zakresie współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za ściganie przestępstw na szkodę interesów finansowych UE ankietowani wskazali, że najczęściej podejmowana jest kooperacja z KAS i GIIF natomiast nieznaczna współpraca lub całkowity jej brak występują w relacji z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Mniej niż 1/3 respondentów wskazywała na współpracę z Europejskim Urzędem ds. zwalczania nadużyć finansowych– OLAF, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższą Izbą Kontroli oraz Strażą Graniczną. Na tej podstawie można sformułować wniosek, że należy wzmocnić współpracę Policji z innymi służbami i instytucjami odpowiedzialnymi za kontrolę w zakresie nieprawidłowości na szkodę interesów finansowych UE.

Większość ankietowanych ma wiedzę, że wyłudzenia karuzelowe poniżej 10 mln EUR oraz nieumyślnie popełnione przestępstwo nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym –

zgodnie z obowiązującą Dyrektywą PIF nie są przestępstwami na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

Według respondentów najczęściej popełnianymi przestępstwami na szkodę UE z uwzględnieniem ich „ciemnej liczby" są: oszustwa 286 k.k., podrabianie dokumentów 270 k.k., poświadczanie w nich nieprawdy 271 k.k., nadużycie zaufania w obrocie gospodarczym 296 k.k., zmowy przetargowe 305 k.k. i przestępstwa z kodeksu karnego skarbowego. Blisko połowa badanych uważa, że korupcja bierna art. 228 k.k., korupcja czynna art. 229 k.k., korupcja w obrocie gospodarczym art. 296 k.k., przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków art. 231 k.k., stanowią najczęściej popełniane na szkodę interesów UE z uwzględnieniem ciemnej liczby. Co do oszustwa komputerowego taką opinię wyraziło tylko 30 % uczestników badania. Większość ankietowanych wyrażała pogląd, że „ciemna liczba" przestępczości na szkodę interesów finansowych UE ma znaczny rozmiar.

Ponad ¾ ankietowanych ocenia, że co czwarte zawiadomienie instytucji w przedmiocie przestępstw na szkodę UE kończy w postanowieniem o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia. Dość znaczna liczba odmów postępowania świadczy poniekąd o ewentualnym braku wiedzy zawiadamiającego, które nieprawidłowości mogą być zakwalifikowane jako nadużycia podlegające ochronie za pośrednictwem prawa karnego.

Blisko ¾ ankietowanych uważa także, że najczęstszą przyczyną umorzenia postępowań przygotowawczych na szkodę UE jest brak znamion/cech przestępstwa – zatem uczestnicy badania diagnozują ten aspekt w taki sam sposób, w jaki ukazują go dane statystyczne. Ponad 40 % ankietowanych wskazało w odpowiedzi na pytanie otwarte fakt, że najczęściej umarzane są postępowania wobec braku znamion/cech dotyczące oszustw zwykłych z art. 286 k.k. i oszustw gospodarczych z art. 297 k.k. Z kolei ponad 20 % ma taki sam pogląd, ale w zakresie przestępstw korupcyjnych. Do innych powodów częstego zakończenia postępowań na szkodę UE w ten sposób, zaliczono także niezrozumienie problematyki przestępstw na szkodę UE przez prokuratorów i nieprecyzyjne przepisy. Można zatem wysnuć wniosek, że poza współpracą Policji z innymi służbami i podmiotami odpowiadającymi za kontrolę, istotnym aspektem podnoszącym skuteczność prowadzonych na szkodę UE byłoby także wdrożenie odpowiednich szkoleń w tym zakresie w prokuraturze oraz wzmocnienie kooperacji policjantów z prokuratorami.

Blisko 70 % ankietowanych wyraziło pogląd, że zastąpienie zamiaru kierunkowego w art. 286 k.k. i art. 297 k.k. umyślnością w zamiarze bezpośrednim i ewentualnym poprawiłoby skuteczność prowadzonych postępowań przygotowawczych na szkodę UE. Potwierdza to zatem postulat określony w szczegółowych problemach badawczych

dotyczący zmiany, która uprawniłaby proces ścigania sprawców przestępstw na szkodę interesu finansowego UE.

Ponad 40 % uczestników badania wyraziło pogląd, że stworzenie odrębnego przepisu pozbawionego zidentyfikowanych wad związanych z wykładnią znamion aktualnie obowiązujących norm, usprawniłoby oraz wpłynęłoby na skuteczność prowadzonych spraw i ograniczyło liczbę umorzeń z powodu braku znamion/cech przestępstwa.

Większość uczestników badania objęłoby kryminalizacją pewne formy konfliktu interesów stanowiącego najczęściej występujący symptom przestępstw o charakterze korupcyjnym.

Podsumowując, badanie pozwoliło na dokonanie pogłębionej analizy obrazu przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej z perspektywy organów ścigania. Dzięki odpowiedziom i opiniom respondentów wyeksponowano problemy, z którymi mierzą się organy ścigania podczas prowadzenia postępowań przygotowawczych. Zdiagnozowano obszary, które potrzebują systemowych rozwiązań, by jeszcze bardziej wyspecjalizować funkcjonariuszy w zwalczaniu przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej. Wskazano na problemy związane z procesem prowadzenia postępowań, które respondenci scharakteryzowali jako trudne i o skomplikowanym charakterze. Dzięki badaniom uwidoczniła się także potrzeba zintensyfikowania współpracy Policji, zarówno z instytucjami odpowiedzialnymi za dystrybucję unijnych środków, jak i z pozostałymi służbami, organami i podmiotami, zaangażowanymi w przeciwdziałanie takim naruszeniom.

Szczegółowe podsumowanie dotyczące ustaleń w materii przepisów prawa karnego materialnego zostanie przedstawione w kolejnym rozdziale.

Rozdział VII

Ocena efektywności organów ścigania oraz innych podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej

Na przestrzeni lat ochrona interesów finansowych wspólnoty państw europejskich ewoluowała. Z biegiem czasu, zmieniającymi się warunkami oraz akcesją do struktur Unii Europejskiej kolejnych państw członkowskich, kwestia zapobiegania nadużyciom finansowym zaczęła nabierać coraz większego znaczenia. Stała się integralnym elementem całej polityki prowadzonej przez Unię Europejską, nie tylko ze względu na konieczność ochrony dóbr wspólnych dla wszystkich jej obywateli, ale także z uwagi na fakt, że finanse determinują rozwój i wzrost państw zrzeszonych w Unii. Przez dekady funkcjonowania Unii Europejskiej następował rozwój struktur oraz instrumentów, których zadaniem jest komplementarne podejście do ochrony jej interesów finansowych. Powołano szereg grup zadaniowych, instytucji i organów, które zajmują się tematyką, reprezentując Unię także na arenie międzynarodowej. Wraz ze zmieniającym się światem, działania proaktywne podejmowane w celu uszczelnienia systemu reglamentowania wspólnych funduszy zyskują na znaczeniu.

1. Perspektywa instytucjonalno – prawna

Już wejście w życie w 1993 r. postanowień Traktatu z Maastricht wzmocniło rolę ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Art. 209a TUE (obecnie art. 325 TFUE) nałożył na państwa członkowskie obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych, które naruszają interesy finansowe wspólnoty za pomocą środków mających skutek odstraszający oraz zapewniający skuteczną ich ochronę we wszystkich organach, instytucjach oraz jednostkach organizacyjnych. Obowiązkiem państw członkowskich jest podejmowanie takich samych środków do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, jakie podejmują do ochrony własnych interesów. Zasady wyrażała także Konwencja PIF z 1995 roku stanowiąca obowiązek wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych sankcji karnych, których celem jest przeciwdziałanie nadużyciom finansowym mającym bezpośredni wpływ na interesy finansowe Unii. W związku z powyższym, architektura instytucjonalna ochrony tych interesów dzieli się na pionową oraz poziomą.

W ujęciu pionowym zawarte są stosunki pomiędzy organami Unii Europejskiej, a wszystkimi państwami członkowskimi oraz relacje miedzy organami unijnymi, a organizacjami międzynarodowymi. Ujęcie horyzontalne dotyczy współpracy pomiędzy organami Unii Europejskiej.

Struktura instytucjonalna na poziomie Unii Europejskiej złożona jest z wielu warstw, a zadania poszczególnych organów są ze sobą skorelowane oraz wyznaczane do realizacji w sposób proaktywny bądź reaktywny. W zależności od przypisanych kompetencji, organy współpracują ze sobą podczas wykrywania, zwalczania oraz zapobiegania nadużyciom finansowym na szkodę Unii Europejskiej. W strukturze organizacyjnej wyróżnić można szereg podmiotów, które tą problematyką zajmują na płaszczyźnie horyzontalnej.

Komisja Europejska oprócz zadań związanych z kształtowaniem strategii rozwoju Unii Europejskiej oraz kształtowaniem rozwoju stosunków międzynarodowych, zarządzaniem unijnym budżetem, a także kreowaniem przepisów i nadzorowaniem ich wdrażania, ma w zakresie swoich kompetencji zadania, których realizacja wpływa bezpośrednio na zapobieganie przestępstwom na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ponadto Komisja ma także wpływ na kształt polityki wykrywania i zwalczania tego typu zachowań. Komisja wraz z Radą UE oraz Parlamentem Europejskim nadają ton polityce podejmowanej w tym zakresie a ponadto Komisja udziela pomocy w tym zakresie państwom członkowskim. Co roku Komisja przedstawia sprawozdanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej oraz zwalczania nadużyć finansowych. Sprawozdanie to zawiera nie tylko podsumowanie działań podejmowanych w celu ochrony finansowej Unii Europejskiej, ale także prognozy, wnioski i zalecenia do stosowania w celu jeszcze bardziej skutecznego zwalczania przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej.

Parlament Europejski odpowiada za przyjmowanie prawodawstwa na poziomie unijnym, pełni działania nadzorcze w stosunku do instytucji unijnych, wraz z Radą UE zatwierdza roczny budżet Unii. Jego działania polityczne oraz związane z kwestiami legislacji odbywają się za pośrednictwem komisji, które odpowiadają za stanowisko Parlamentu w przydzielonych do swojej właściwości zakresach. Komisją, która zajmuje się ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej jest Komisja Kontroli Budżetowej. Przypisano jej uprawnienia dotyczące badania nadużyć oraz nieprawidłowości w wykonywaniu unijnego budżetu, ścigania oraz podejmowania działań prewencyjnych w tym zakresie, nawiązywania i utrzymywania stosunków z OLAF-em oraz Prokuraturą Europejską w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. W związku z tymi kompetencjami Komisja

Kontroli Budżetowej zajmuje się także kontrolowaniem prawodawstwa w zakresie zwalczania przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii, a także w odpowiedzi na coroczne sprawozdanie Komisji temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej oraz zwalczania nadużyć finansowych, przygotowuje rezolucję Parlamentu Europejskiego.

Rada Unii Europejskiej obok Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego stanowi ważny organ decyzyjny w zakresie funkcji ustawodawczych w sprawie nadużyć finansowych na szkodę Unii Europejskiej. Tematyką tą zajmuje się Grupa Robocza ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, której przypisano bezpośrednie zadania związane z analizą proponowanych aktów prawnych dotyczących zwalczania nadużyć, ochrony interesów finansowych Unii oraz innych nielegalnych działań, które wpływają na jej interesy. Ponadto zadaniem Grupy jest analizowanie proponowanych aktów prawnych dotyczących funkcjonowania OLAF.

Kluczową rolę w strukturze odgrywa utworzony w 1999 roku Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych znany jako OLAF (franc. *Office de Lutte Anti-Fraude*)[653]. Jego funkcjonowanie opiera się na:

- Decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z 31 V 1999 roku,

- Rozporządzeniu nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 roku dotyczące dochodzeń prowadzonych przez OLAF[654],

- Porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 25 maja 1999 roku między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej oraz Komisją WE dotyczącym dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF[655].

Zadania Urzędu zostały już omówione w rozdziale II. W ramach uzupełnienia należy podkreślić fakt, że działalność OLAF skupiona wokół prowadzenia dochodzeń administracyjnych odnosi prewencyjny efekt odstraszający. Po przeprowadzonych czynnościach dochodzeniowych formułowane są zalecenia kierowane nie tylko do organów, których zadaniem jest odzyskanie nieprawidłowo wykorzystanych pieniędzy z budżetu unijnego, ale także do organów sądowych państw członkowskich, by wyciągnięto konsekwencje na kanwie obowiązujących przepisów karnych. Z diagnozy przedstawionej przez OLAF wynika, że w obszarze spraw, którymi zajmuje się ten Urząd, najczęściej

[653] Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku *ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)* z 31 maja 1999 roku, Dz. Urz. UE, nr L 136, poz. 0020–0022.
[654] Dz. Urz. UE, L 136 z 31.5.1999 r.,s.1.
[655] Dz. Urz. UE, L 136 , 31/05/1999 P. 0015 - 0019.

występującymi są oszustwa transgraniczne w zakresie zamówień publicznych, zachowania korupcyjne w procedurze zamówień publicznych, podwójne finansowanie projektów, oszustwa popełnione w zakresie przyznanych dotacji bazujące na wykorzystaniu trudności w zarządzaniu i kontroli stosowanych przez instytucje przyznające dotacje beneficjentom, unikanie opłat celnych poprzez nielegalny transport. W zakresie prowadzonych dochodzeń wewnętrznych OLAF zwraca uwagę przede wszystkim na nieprawidłowości nadużyć finansowych popełniane przez pracowników zatrudnionych w organach, instytucjach czy agencjach Unii polegające przede wszystkim na wyłudzaniu nienależnych świadczeń o charakterze finansowym, a także duże ryzyko uwikłania pracowników tych jednostek w mechanizmy korupcyjne. Zadaniem OLAF-u, oprócz działalności związanej z prowadzeniem dochodzeń administracyjnych jest także prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie ryzyku wystąpienia nadużyć, poprzez pogłębioną diagnozę dostarczanych do Urzędu informacji i kreowanie polityki zwalczania nadużyć finansowych[656]. Dzięki prowadzonym analizom OLAF jest w stanie wskazać na zagrożenia oraz ułomności w systemie zwalczania nadużyć.

Jak już zaakcentowano w rozdziale II, by skutecznie współpracować z OLAF-em, państwa członkowskie mają obowiązek wyznaczenia na mocy art. 12a Rozporządzenia nr 883/2013 w swoich strukturach AFCOS (ang. *Anti Fraud Coordination Service*), których zadaniem jest m.in. ułatwienie wymiany informacji, współpraca przy dochodzeniach prowadzonych przez OLAF, przekazywanie informacji na temat nieprawidłowości oraz przypadków wystąpienia nadużyć, a także działalność polegająca na kreowaniu i wdrażaniu strategii państw członkowskich w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym, oraz promowanie wiedzy na ten temat.

Kolejnym organem odgrywającym dużą rolę w horyzontalnym systemie zapobiegania nadużyciom finansowym – o czym wspomniano we wcześniejszych rozdziałach, jest Prokuratura Europejska, która rozpoczęła działalność 1 czerwca 2021 roku. Idea powołania takiego organu nie jest nowa, bo już pod koniec lat 90-tych XX wieku zaczęto rozważać utworzenie urzędu prokuratury europejskiej, której zadaniem byłoby prowadzenie postępowań karnych w sprawach o nadużycia finansowe na szkodę Unii Europejskiej.

W 1996 roku z inicjatywy Komisji rozpoczęto działania, które zaowocowały przedstawieniem w 1997 roku projektu *Corpus Iuris* (łac. *Corpus Iuris ad defendo utilitates oeconomicus Unionis Europea* – zbiór praw dla ochrony interesów Unii Europejskiej).

[656] *The OLAF report 2021*, https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf, data dostępu 01.05.2023 r.

Ostateczna wersja *Corpus Iuris* została uzgodniona w trakcie konferencji we Florencji w 2000 roku. *Corpus Iuris* stał się najbardziej spektakularnym przykładem unifikacji prawa karnego w ramach Wspólnoty Europejskiej, który zawierał opracowanie zarówno materialnych jak i procesowych reguł odpowiedzialności karnej[657]. Celem opracowanego dokumentu było usystematyzowanie oraz unifikacja systemu kar, które miały w zamyśle być zdecydowanie bardziej skuteczne. W artykułach zawarto definicje przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej (oszustwo na szkodę budżetu WE, korupcję urzędniczą, oszustwo popełnione w związku z przetargiem publicznym, nadużycie stanowiska, przekroczenie uprawnień urzędniczych, ujawnienie tajemnicy służbowej, pranie pieniędzy, paserstwo oraz związek przestępczy), zasady wymierzania kar, katalog kar, środków karnych, zasady odpowiedzialności osób prawnych i fizycznych, oraz strukturę i kompetencje Prokuratury Europejskiej. Procedurę karną oparto na zasadzie terytorialności europejskiej. Założono, że terytoria Unii tworzą jednolity obszar sądowy, a prokuratorzy europejscy w ramach wykonywania swoich obowiązków mogą się swobodnie przemieszczać, niezależnie od tego, w jakim państwie Wspólnoty zostali powołani[658]. W projekcie uregulowano także sposób prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz uprawnienia prokuratorów w każdym stadium procesu.

Projekt *Corpus Iurius* ostatecznie nie uzyskał mocy prawnej, ale jego powstanie przyczyniło się do utworzenia Prokuratury Europejskiej w obecnym kształcie[659]. W 2017 roku przyjęto Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej[660]. Prokuratura Europejska jest niezależnym, niepodzielnym organem, który posiada strukturę zdecentralizowaną. Na szczeblu centralnym wyróżnia się Europejskiego Prokuratora Generalnego i jego zastępców, prokuratorów europejskich, dyrektora administracyjnego, izby stałe oraz kolegium. Szczebel pozacentralny złożony jest z prokuratorów delegowanych, działających na terytorium państw członkowskich.

---

[657] Szerzej: L.K. Paprzycki, *Corpus Iuris- projekt europejskiego prawa karnego. Zarys problematyki*, „Palestra" 2000, nr 4, s. 127-145.

[658] M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska, geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018, s. 89- 90.

[659] W 2013 roku Komisja Europejska zaprezentowała projekt ustanowienia urzędu Prokuratury Europejskiej, jednak do jego przyjęcia niezbędne było uzyskanie jednomyślnej zgody Rady przy zaaprobowaniu projektu przez Parlament Europejski, jednomyślności nie udało się jednak osiągnąć przez kolejne trzy lata, w związku z czym zgodnie z traktatową zasadą, stanowiącą, że wzmocnioną współpracę może odjąć co najmniej 9 państw członkowskich, po złożonej notyfikacji Belgii, Bułgarii Chorwacji, Cypru, Republiki Czeskiej, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Litwy, Luksemburga, Niemiec, Portugalii, Rumunii, Słowacji i Słowenii przyjęto rozporządzenie wdrażające współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

[660] Dz. U. UE nr L283/1.

W uzupełnieniu informacji zawartych w II rozdziale warto zaznaczyć, że właściwość rzeczową tego organu określa art. 22 Rozporządzenia 2017/1939, który stanowi, że Prokuratura Europejska właściwa jest w sprawach o czyny określone w Dyrektywie PIF z 5 lipca 2017 r.[661] oraz Decyzji Ramowej Rady 2008/841/WSiSW w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej[662], a także we wszystkich innych sprawach, które są nierozerwalnie związane z czynem zabronionym określonym w Dyrektywie PIF. Należy podkreślić, że w przypadku, gdy maksymalny wymiar sankcji karnej przewidziany w przepisach krajowych za przestępstwo wyszczególnione w dyrektywie PIF jest taki sam lub niższy jak maksymalny wymiar sankcji karnej za przestępstwo towarzyszące przestępstwu wyszczególnionemu w dyrektywie PIF, wówczas Prokuratura Europejska odstępuje od wykonywania swojej właściwości. Innymi słowy, jeśli przestępstwo towarzyszące jest w przepisach krajowych zagrożone sankcja karną taką samą lub niższą jak przestępstwo wyszczególnione w Dyrektywie PIF wówczas ściganie odbywa się według właściwości rzeczowej prokuratury właściwego kraju, chyba że popełnione przestępstwo towarzyszące miało charakter instrumentalny w relacji do przestępstwa wyszczególnionego w Dyrektywie PIF. Podobnie jeśli wyrządzona przestępstwem szkoda za przestępstwo na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej nie przekracza wartości szkody wyrządzonej innemu pokrzywdzonemu np. Skarbowi Państwa. Można zatem wysnuć wniosek, że Prokuratura Europejska ma w swojej właściwości rzeczowej ściganie przestępstw towarzyszących przestępstwom wyszczególnionym w Dyrektywie PIF, jeśli przestępstwa towarzyszące są zagrożone w prawie krajowym sankcją karną przekraczającą maksymalną wysokość kar dla przestępstw wynikających z Dyrektywy PIF. Wyjątkiem są sprawy dotyczące przestępstw związanych z krajowymi podatkami bezpośrednimi: w tym przypadku Prokuratura Europejska nie jest właściwym organem do prowadzenia postępowań. Zgodnie z zasadą właściwości miejscowej, określonej w art. 23 przywołanego Rozporządzenia, Prokuratura Europejska prowadzi postępowania w sprawach o czyny, które w całości lub części zostały popełnione na terytorium jednego lub kilku państw członkowskich, lub też zostały popełnione poza tymi terytoriami przez osobę, do której w chwili popełnienia przestępstwa można było zastosować warunki zatrudnienia lub też regulamin pracowniczy, o ile jedno z państw członkowskich ma jurysdykcję względem takich przestępstw, popełnianych poza granicami jego terytorium oraz w sprawach o przestępstwa, które zostały popełnione przez obywatela państwa członkowskiego, pod

[661] Dz. U. UE nr L 198/29.
[662] Dz. U. UE nr L300/42.

warunkiem że dane państwo jurysdykcję względem takich przestępstw popełnianych poza jego terytorium. Aktualnie do Prokuratury Europejskiej przystąpiły 22 kraje członkowskie[663] Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zobowiązane są do zgłaszania wszystkich przestępczych działań, które naruszają interesy finansowe Unii Europejskiej.

Organem ściśle współpracującym z Prokuraturą Europejską jest OLAF, który zgodnie z art. 101 Rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939, utrzymuje z nią bliskie stosunki opierające się na współpracy oraz wymianie informacji. Celem takiej współpracy jest wykorzystanie dostępnych środków ochrony interesów finansowych Unii poprzez wsparcie OLAF-u na rzecz działań podejmowanych przez Prokuraturę Europejską. OLAF stanowi w pewnym sensie narzędzie Prokuratury służące do przeprowadzenia postępowania w sprawach karnych objętych właściwością jej działania. Prokuratura może zwrócić się do tego Urzędu, który zgodnie ze swoimi kompetencjami dostarcza analizy, informacje, wiedzę oraz udziela wsparcia operacyjnego, ponadto OLAF koordynuje działania podejmowane przez organy administracyjne Unii oraz państw członkowskich i uzupełnia działania Prokuratury poprzez prowadzenie dochodzeń administracyjnych. Prowadzenie równoległego dochodzenia administracyjnego przez OLAF, które dotyczy tych samych okoliczności faktycznych, jak dochodzenie prowadzone przez Prokuraturę Europejską nie jest możliwe. W sytuacji, gdy Prokuratura odstąpi od prowadzenia postępowania w danej sprawie bądź je umorzy, może przekazać informacje na jego temat do OLAF, by rozważył on przeprowadzenie dochodzenia administracyjnego. Rolę pomocniczą OLAF-u wobec działań Prokuratury Europejskiej widać także w przygotowaniu ram prawnych współpracy między tymi organami, zanim oficjalnie Prokuratura zaczęła działania. Zmieniono zapisy Rozporządzenia 883/2013 by dostosować je do współpracy z Prokuraturą, ponadto w lipcu 2021 podpisane zostało porozumienie robocze między tymi dwoma organami dotyczące współpracy, a OLAF przygotował wytyczne skierowane do swoich pracowników w sprawie procedur dochodzeniowych, przeprowadzono także szkolenia dla wszystkich państw członkowskich, które uczestniczą w działalności Prokuratury Europejskiej na temat działania tego urzędu, a także możliwości i płaszczyzn kooperacji. Dzięki temu już od początku funkcjonowania Prokuratury Europejskiej, OLAF aktywnie włączył się w jej działania.

Kolejnym organem zaangażowanym w walkę z nadużyciami na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej jest Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust), którego funkcjonowanie reguluje

[663] Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust)[664]. Zadaniem Euorojustu jest wzmacnianie współpracy między organami państw członkowskich które prowadzą postępowania w sprawie poważnych transgranicznych przestępstw w Europie oraz na świecie. Eurojust koordynuje współdziałanie organów sądowych, poprzez zapewnianie wsparcia dostosowanego do sytuacji na każdym etapie postępowania, zapewnia skuteczną wymianę informacji, ułatwia zwalczanie transnarodowych przestępstw (m.in. Eurojust może tworzyć lub finansować tzw. JIT- wspólne zespoły dochodzeniowo – śledcze, powoływane między dwoma lub więcej przedstawicielami państw członkowskich, które mogą korzystać ze wszelkich udogodnień proponowanych przez Eurojust oraz prowadzić skuteczną współpracę w czasie rzeczywistym, wymieniać się informacjami oraz dowodami), koordynuje spotkania przedstawicieli organów państw oraz przeprowadzenie wspólnych akcji. Wśród katalogu przestępstw, którymi zajmuje się ta agencja znajdują się przestępstwa godzące w interesy finansowe Unii Europejskiej. W tym zakresie Eurojust współpracuje ściśle z OLAF. Oba te organy, mimo że różnią się kompetencjami i charakterem wykonywanych zadań, współpracują ze sobą na mocy porozumienia, by wzajemnie czerpać ze swoich doświadczeń i dzielić się wiedzą. Na podobnej zasadzie agencja współpracuje z Prokuraturą Europejską. Na mocy zawartego roboczego porozumienia ich współpraca odnosi się w szczególności do zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej, które zawarte zostały w Dyrektywie PIF. Na mocy tego dokumentu określono kanały komunikacji, wzajemny dostęp do informacji, wsparcie w kwestiach operacyjnych oraz przekazywanie i wykonywanie wniosków i decyzji dotyczących współpracy sądowej (w sytuacji prowadzenia postępowania przygotowawczego przez Prokuraturę Europejską z udziałem państw członkowskich UE, które w niej nie uczestniczą, może ona zwrócić się do przedstawiciela krajowego Eurojustu, by ten udzielił oczekiwanego wsparcia w zakresie współpracy sądowej). Na mocy porozumienia roboczego ustanowione zostały zespoły łącznikowe, których zadaniem jest omawianie kwestii instytucjonalnej współpracy oraz praktycznego wdrażania przepisów regulujących współpracę.

[664] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW, Dz.U. UE nr L 295/138.

Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)[665], której zadaniem jest udzielanie wsparcia organom ścigania Unii poprzez ich współpracę w zakresie zapobiegania i zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej została oficjalną agencją Unii Europejskiej 1 stycznia 2010 roku. Tak jak Eurojust wykonuje swój mandat w odniesieniu do organów dochodzeniowych oraz prokuratorskich, tak zadaniem Europolu jest realizacja podobnych zadań w odniesieniu do egzekwowania prawa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Rozporządzenia nr 2016/794 Europol zajmuje się zwalczaniem poważnej przestępczości międzynarodowej, dotykającej co najmniej dwa państwa członkowskie, wspiera i wzmacnia współpracę organów państw członkowskich w zakresie zwalczania terroryzmu oraz form przestępczości, które mają bezpośredni wpływ na interesy wspólne polityki unijnej[666], a także przestępstw, które mają służyć uzyskaniu środków do popełnienia tych czynów oraz takich, które ułatwiają lub umożliwiają ich popełnienie, a także takich, które popełniane są, by uniknąć kary, za te czyny, które znajdują się we właściwości Europolu.

Wśród rodzajów przestępczości, na których skupia swoje działania ta agencja, znajduje się także zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. W tym zakresie działanie Europolu skupia się na gromadzeniu, przetwarzaniu oraz poddawaniu dogłębnej analizie informacji oraz danych pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich zaangażowanych w zwalczanie tego procederu. Podobnie jak Eurojust, także Europol udziela wsparcia w zakresie tworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo- śledczych (JIT), ma także możliwość zaproponowania państwom

[665]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. *w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol),* zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW, Dz. U. UE nr L 135/53.

[666]Załącznik nr I do Rozporządzenia nr 2016/794 zawiera katalog przestępstw, do których Europol jest właściwy: Terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, działalność związana z praniem pieniędzy, przestępstwa związane z substancjami jądrowymi i promieniotwórczymi, przemyt imigrantów ,handel ludźmi ,przestępstwa związane z pojazdami silnikowymi, zabójstwa oraz spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, nielegalny obrót organami i tkankami ludzkimi, uprowadzenie, bezprawne pozbawienie wolności i wzięcie zakładników, rasizm i ksenofobia, rozbój i kradzież rozbójnicza, nielegalny handel dobrami kultury, w tym antykami i dziełami sztuki, oszustwo i nadużycia finansowe, przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, wykorzystywanie informacji wewnętrznych i manipulacja na rynku finansowym, wymuszenie rozbójnicze, podrabianie i piractwo produktów, fałszowanie dokumentów urzędowych i obrót takimi dokumentami, fałszowanie pieniądza i środków płatniczych, przestępczość komputerowa, korupcja, nielegalny handel bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, nielegalny obrót zagrożonymi gatunkami zwierząt, nielegalny obrót zagrożonymi gatunkami i odmianami roślin, przestępstwa przeciwko środowisku, w tym zanieczyszczenia pochodzące ze statków ,nielegalny obrót hormonami i innymi stymulatorami wzrostu, niegodziwe traktowanie w celach seksualnych i wykorzystywanie seksualne, w tym materiały przedstawiające niegodziwe traktowanie dzieci oraz nagabywanie dzieci w celach seksualnych, ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości oraz zbrodnie wojenne.

członkowskim utworzenie takiego zespołu, jeśli uzna, że w prowadzonym postępowaniu przygotowawczym zespół mogły przyczynić się do osiągnięcia efektywniejszych celów.

By zapewnić skuteczną współpracę między państwami członkowskimi, w każdym z nich ustanowiona jest krajowa jednostka Europolu[667], która stanowi łącznik pomiędzy nim a organami właściwymi danego państwa. Obowiązkiem jednostki krajowej jest zapewnienie dostarczenia informacji niezbędnych do działania Europolu oraz kanałów skutecznej komunikacji i współpracy, a także propagowanie wiedzy na temat jego działalności. Ponadto każde państwo członkowskie wyznacza oficera łącznikowego, który znajduje się przy Europolu, a jego zadaniem jest m.in. reprezentacja interesów jednostek krajowych w Europolu, oficerowie ci pełnią także funkcję krajowego biura łącznikowego przy Europolu.

W związku z rosnącym zagrożeniem poważną przestępczością gospodarczą oraz coraz aktywniejszym formom działania przestępców w zakresie przestępstw związanych z praniem pieniędzy, oszustwami, wyłudzeniami podatkowymi czy korupcją, w czerwcu 2020 roku utworzono przy Europolu Europejskie Centrum ds. Przestępczości Finansowej i Gospodarczej (EFECC – ang. *European Financial and Economic Crime Centre*), którego zadaniem jest udzielanie wsparcia operacyjnego oraz analitycznego organom państw członkowskich podczas prowadzenia międzynarodowych dochodzeń z zakresu przestępstw finansowych, a także pomoc w przedmiocie odzysku mienia (pomoc w wykrywaniu, identyfikacji, zamrażaniu oraz zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstwa), oferowanie pogłębionych analiz kryminalnych oraz wsparcie merytoryczne ekspertów z zakresu zwalczania przestępczości ekonomicznej. EFECC stanowi także sekretariat zapewniający odpowiednie działanie m.in. sieci *Camden* (CARIN).

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) utworzony został w 1977 roku, jako niezależny kontroler finansów Wspólnoty Europejskiej. Następnie na mocy Traktatu z Maastricht stal się pełnoprawną instytucją europejską. Kolejne traktaty umacniały i konstytuowały jego rolę oraz niezależność. Ramy prawne funkcjonowania tej instytucji znalazły się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[668]. Zgodnie z art. 285 TFUE, Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależnym organem, który sprawuje kontrolę finansów Unii Europejskiej, a w jego skład wchodzi po jednym przedstawicielu państwa członkowskiego. Zadaniem ETO jest kontrolowanie wszystkich rachunków (dochodów oraz

[667] Jednostką Krajową Europolu w Polsce jest Komenda Główna Policji, a Komendant Główny Policji pełni rolę Szefa Jednostki Krajowej Europolu, Uchwala nr 51 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia Jednostki Krajowej Europolu, M.P. 2017 poz. 427.
[668] Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

wydatków) Unii oraz rachunków wszystkich jednostek oraz organów unijnych w zakresie w jakim akt założycielski takiej kontroli nie wyklucza. Ponadto dokonuje poświadczenia wiarygodności rozliczeń, a także prawidłowości i legalności transakcji, które są ich podstawą, które następnie przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Jego zadaniem jest także dokonywanie kontroli legalności i prawidłowości dochodów i wydatków w celu zapewnienia prawidłowego zarządzania finansami, a także sygnalizowanie wszystkich ujawnionych nieprawidłowości w tym zakresie. Trybunał zobowiązany jest do sporządzania rocznego sprawozdania po zamknięciu każdego roku budżetowego, a ponadto może przekazywać swoje uwagi w ramach sporządzanych sprawozdań specjalnych.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) powstał w 1952 roku i od tego czasu pełni kluczową rolę w wykładni i stosowaniu przepisów prawa unijnego. Jest to jedna z siedmiu instytucji Unii Europejskiej, a jego funkcjonowanie określają ramy art. 251-281 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W jego skład wchodzą Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd. Zadaniem TSUE jest dokonywanie wykładni przepisów unijnych oraz wyznaczanie prawidłowego stosowania prawa pierwotnego oraz wtórnego Unii Europejskiej. Ponadto TSUE kontroluje legalność wszystkich aktów prawnych instytucji europejskich, sprawuje nadzór nad prawidłowym wykonywaniem przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z traktatów oraz dokonuje wykładni prawa na wniosek sądów krajowych tych państw. W kontekście zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej orzeczenia Trybunału stanowią bardzo ważny punkt, pomimo, że sam organ bezpośrednio nie uczestniczy w ich zwalczaniu. Orzeczenia Trybunału opierają się na zasadzie pierwszeństwa (nadrzędności), która wyklucza stanowienie oraz stosowanie przepisów krajowych, które niezgodne są z przepisami prawa unijnego[669], ale także odnoszą się do zasady bezpośredniego skutku prawa Unii Europejskiej. W związku z tym orzeczenia Trybunału w zakresie zwalczania przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej mają bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki w tym zakresie. Jednym z precedensowych orzeczeń Trybunału, związanych z walką z nadużyciami finansowymi na szkodę Unii Europejskiej, było orzeczenie z 21 września

[669]Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „ Zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego postanowienia traktatów i bezpośrednio stosowane akty prawne organów Wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko skutek taki, że poprzez swe wejście uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także – skoro te postanowienia i akty prawne stanowią hierarchicznie wyższą część składową porządku prawego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego- powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jaki byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi[…]” Wyrok TS z 9.03.1978 r., 106/77, Amministrazione Delle Finanze Dello Stato V. Simmenthal S.P.A., ECR 1978, nr 3, poz. 629.

1989 r.- Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Grecji[670]. Już wtedy z orzeczenia Trybunału wynikało, że państwa, członkowskie : „(…) muszą one w szczególności zapewnić, aby naruszenia prawa wspólnotowego były karane w warunkach, zarówno proceduralnych, jak i materialnych, które są analogiczne do tych, które stosuje się do naruszeń prawa krajowego o podobnym charakterze i znaczeniu, i które w każdym przypadku sprawiają, że kara jest skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca”[671]. Uzasadnienie Trybunału wiązało się bezpośrednio z zasadą asymilacji, a zasada zawarta w tym orzeczeniu znalazła odzwierciedlenie w art. 209a Traktatu z Maastricht[672].

Tak jak przytoczono wyżej, Trybunał ma istotny wpływ na wykładnię prawa w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę Unii, kładąc nacisk na zasadę pierwszeństwa oraz bezpośredniego skutku, jakie przysługują unijnym przepisom. Przykładem mogą być wyroki w sprawach C-105/14[673] oraz C- 42/17.[674] Pierwsza z nich – sprawa, której przedmiotem był wniosek włoskiego *Tribunale di Cuneo* o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przeciwko Ivo Tarrico i innym w sprawie przedawnienia karalności przestępstw związanych z podatkiem VAT. W swoim orzeczeniu Trybunał uznał, że sąd państwa członkowskiego nie może stosować niezgodnych przepisów z art. 325 TFUE: przepisy krajowe w tym przypadku, które przewidywały określone prawem terminy przedawnienia, mogłyby mieć wpływ na nakładanie skutecznych i odstraszających kar: „Do sądu krajowego należy nadanie pełnej skuteczności art. 325 ust 1 i 2 TFUE, poprzez powstrzymanie się w razie potrzeby od stosowania przepisów prawa krajowego, które skutkują uniemożliwieniem danemu państwu członkowskiemu przestrzegania obowiązków nałożonych na niego przez art. 325 ust. 1 i 2 TFUE”[675]. W wyroku do sprawy C- 42/17, która dotyczyła wniosku *Corte Constituionale* (włoskiego Trybunału Konstytucyjnego) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie przestępstw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Trybunał uszczegółowił sentencję ze sprawy C-105/14 stanowiąc: „Artykuł 325 ust. 1 i 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na sąd krajowy obowiązek niestosowania, w ramach postępowania karnego dotyczącego przestępstw w dziedzinie

[670]Wyrok TSUE z 21.09.1989 r., ECLI:EU:C:1989:339.
[671] *Ibidem.*
[672] Państwa Członkowskie podejmują takie same środki w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe.Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu, Państwa Członkowskie koordynują swoje działania mające na celu ochronę interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują, z pomocą Komisji, ścisłą i regularną współpracę między właściwymi służbami swoich administracji.
[673] Wyrok Trybunału z 08.09. 2015 ECLI:EU:C:2015:555.
[674] Wyrok Trybunału z 05.12.2017 ECLI:EU:C:2017:936.
[675] Wyrok Trybunału z 08.09.2015 ECLI:EU:C:2015:55.

podatku od wartości dodanej, przepisów krajowych w przedmiocie przedawnienia należących do krajowego prawa materialnego, które stoją na przeszkodzie nałożeniu skutecznych i odstraszających sankcji karnych w znacznej liczbie wypadków poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej bądź które przewidują krótsze terminy przedawnienia dla poważnych oszustw naruszających te interesy aniżeli terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe danego państwa członkowskiego, chyba że takie niestosowanie skutkuje naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ze względu na niedostateczną określoność znajdującej zastosowanie ustawy lub z uwagi na działanie wstecz przepisów ustanawiających surowsze warunki odpowiedzialności niż obowiązujące w chwili popełnienia przestępstwa."[676] Orzeczenia Trybunału, które odnoszą się do kwestii wykładni praw związanych z budżetem Unii, nadają kształt oraz ton praktycznemu ich stosowaniu podczas zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych całej wspólnoty.

Krajowa struktura przeciwdziałania nadużyciom na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej oparta jest na działaniu wielu organów i instytucji. Podobnie jak na szczeblu unijnym, tak w polskim systemie organy te posiadają określone kompetencje, zadania, współdziałają ze sobą w określonym zakresie, a także wypełniają przypisane tylko sobie obowiązki. Ich umiejscowienie w polskim systemie instytucjonalnym przedstawiono w formie tabeli.

Tabela nr 10. Polskie organy i instytucje zaangażowane w przeciwdziałanie nadużyciom finansowym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej

Resort finansów	**Resort spraw wewnętrznych i administracji**	**Resort sprawiedliwości**	**Inne organy**
- Minister Finansów - Szef KAS - GIIF - CRBR - Izby Administracji Skarbowej - Urzędy skarbowe - Urzędy celno –skarbowe - Instytucja Audytowa - AFCOS	- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - Policja - Straż Graniczna	- Minister Sprawiedliwości - Sądy powszechne - Sądy administracyjne - Prokuratura	- ABW - CBA - UKNF - UOKiK - Grupy zadaniowe - Instytucja Certyfikująca - Prezes Urzędu Zamówień Publicznych - Najwyższa Izba Kontroli

Źródło: opracowanie własne.

[676] Wyrok Trybunału z dnia 05.12.2017 ECLI:EU:C:2017:936.

Wśród organów, które zaangażowane są w ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej w sposób szczególny wyróżnić należy Krajową Administrację Skarbową, która na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r.[677] rozpoczęła funkcjonowanie 1 marca 2017 roku. W uzasadnieniu do wprowadzenia Krajowej Administracji Skarbowej wskazywano m.in. na konieczność dostosowania nowej struktury do zmian zachodzących w gospodarce, która podlega procesowi globalizacji, a także konieczności dostosowania polskiego systemu do odpowiedniego funkcjonowania w strukturach Unii Europejskiej, tak by w komplementarny sposób organy Polski, jako państwa członkowskiego, mogły współdziałać z przedstawicielami innych państw w zakresie udzielania wzajemnej pomocy w zwalczaniu procederu łamania obowiązujących przepisów celnych oraz podatkowych oraz prowadzenia czynności kontrolnych, także na terenie innego państwa. Podnoszono także konieczność dostosowania działalności wyspecjalizowanego organu do profesjonalnej współpracy administracyjnej z innymi państwami członkowskimi w zakresie podatków oraz ceł poprzez umożliwienie wymiany informacji, posiadania baz danych w formie elektronicznej, możliwości skutecznego ustalania wartości całkowitej, czy też współpracy w zakresie prawidłowości obrotu towarami.[678] Projektodawcy podnosili także postulat, że powstanie struktury Krajowej Administracji Skarbowej przyczyni się przede wszystkim do zwiększenia skuteczności poboru należności celnych oraz podatkowych a także będzie miało pozytywny wpływ na ograniczenie skali oszustw podatkowych.

W preambule obowiązującej ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej zawarty został zapis, że organ ten realizować będzie konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów oraz świadczeń publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem podatków oraz należności celnych w celu ochrony bezpieczeństwa finansowego Polski oraz bezpieczeństwa obszaru Unii Europejskiej.

Organami Krajowej Administracji Skarbowej są[679]:

- minister właściwy do spraw finansów publicznych,
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej,
- dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej,
- dyrektor izby administracji skarbowej,
- naczelnik urzędu skarbowego,

[677] Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16.11.2016 r., Dz. U. 2022, poz. 412.
[678] Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk nr 826 z dnia 3 września 2016, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, s. 2.
[679] Art. 11 ust. 1, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2023 poz. 615.

– naczelnik urzędu celno- skarbowego.

Struktura KAS oparta jest na 16 izbach administracji skarbowej, 400 urzędach skarbowych oraz 16 urzędach celno- skarbowych (które mają 43 delegatury w całym kraju oraz 134 oddziały celne), Krajowej Informacji Skarbowej i Krajowej Szkołę Skarbowości[680]. Ważną rolę odgrywa Służba Celno – Skarbowa stanowiąca wyodrębnioną w ramach Krajowej Administracji Skarbowej jednolitą, umundurowaną formację, którą tworzą funkcjonariusze[681]. Ich zadaniem jest wykrywanie oraz zwalczanie nieprawidłowości, które mogą zagrozić bezpieczeństwu finansowemu państwa a także ochrona bezpieczeństwa celnego wspólnoty europejskiej.

Art. 1 ust. 2 ustawy o KAS stanowi, że rolą tego wyspecjalizowanego organu administracji rządowej jest realizacja:

– zadań z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat i niepodatkowanych należności budżetowych,
– zadań z zakresu ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej,
– zadań z zakresu zapewnienia prawidłowej obsługi i wsparcia skierowanego do podatników i płatników w celu umożliwienia im prawidłowego wykonywania obowiązków podatkowych, praz zapewnienie prawidłowej obsługi i wsparcia udzielanego przedsiębiorcom, by mogli w prawidłowy sposób wywiązywać się z obowiązków celnych.

Szczegółowe zadania Krajowej Administracji Skarbowej wymienione zostały w 21 punktach art. 2 ust. 1 Ustawy o KAS. W katalogu ustawowym zadań przypisano Krajowej Administracji Skarbowej zadania związane z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie tym czynom i ściganie ich sprawców. Ponadto na mocy pkt. 14 art. 2 ust. 1 ustawy o KAS, zadaniem tej służby jest także rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów związanych towarami, którymi zgodnie z przepisami prawa polskiego, unijnego, bądź na mocy umów międzynarodowych, obrót jest zakazany lub ograniczony. W punkcie 15 zawarto dyspozycje KAS do rozpoznawania, wykrywania oraz zwalczania przestępstw określonych w art. 258 k.k., art. 270 k.k., art. 270a k.k., art. 271 k.k., art. 271a k.k., art. 273 k.k., art. 277a k.k., art. 286 § 1 k.k. oraz art. 299 k.k., w związku z którymi nastąpiło narażenie na uszczuplenie, lub uszczuplenie należności

[680] https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas data dostępu 01.05.2023 r.
[681] Art. 1 ust. 3 ustawy o 1 71, Dz.U. 2023 poz. 615.

publicznoprawnej. W tym zakresie organy KAS odpowiedzialne są za zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeśli zostały ujawnione przez Krajową Administrację Skarbową. Czynności wymienione w punktach 14 i 15 art. 2 ust. 1, polegają na prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego. Służba ta poza wykonywaniem czynności o charakterze dochodzeniowo – śledczym uprawniona jest także do prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych.

W zakresie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, Krajowa Administracja Skarbowa działa nie tylko na płaszczyźnie ochrony dochodów (podatków, ceł), ale także chroniąc wydatki. Szef Krajowej Administracji Skarbowej jest instytucją audytową w systemie zarządzania środkami unijnymi[682], ponadto przypisane mu zostały zadania związane z audytem gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii w zakresie systemu zarządzania i kontroli krajowych programów operacyjnych i krajowych programów w instytucjach zarządzających, a także w zakresie systemu wspólnej polityki rolnej oraz bezpieczeństwa systemów operacyjnych przy wdrażaniu powyższych programów[683]. Ważnym zadaniem przypisanym Szefowi Administracji Skarbowej jest także pełnienie nadzoru nad audytem oraz jego koordynacja w odniesieniu do gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w zakresie:

- audytu systemu zarządzania i kontroli w instytucjach wdrażających,
- audytu zarządzania i kontroli regionalnych programów oraz regionalnych programów operacyjnych,
- audytu operacji krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych, kranowych i regionalnych programów oraz wspólne polityki rolnej[684].

Od 1 kwietnia 2023 zadaniem Szefa Administracji Skarbowej jest także wykonywanie zadań określonych w art. 80 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania[685]

Krajowa Administracja Skarbowa pełni ważną rolę w systemie ochrony dochodów Unii Europejskiej oraz wydatków. Poprzez podejmowanie wielu inicjatyw opisanych we

[682] Art. 14 ust.1 pkt. 14, Dz.U. 2023 poz. 615.
[683] *Ibidem.*
[684] *Ibidem.*
[685] Zgodnie z art. 80 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. *w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej* oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, Dz.U. L 435 z 6.12.2021, każde z państw członkowskich ma obowiązek opracowania planów kontroli, które zawierają m.in. liczbę przedsiębiorstw w podziale na sektory na podstawie odnoszących się do nich kwot, które będą skontrolowane zgodnie z art.77 niniejszego rozporządzenia, plany te następnie przesyłane są corocznie do dnia 15 kwietnia Komisji.

wcześniejszych rozdziałach (m.in. mechanizmy i systemy ograniczania luki związanej z VAT) zauważalnym jest trend uszczelnienia całego systemu podatkowego. Ponadto niezmiernie ważne są obowiązki wykonywane w ramach pełnienia funkcji instytucji audytowej, która w systemie redystrybucji środków ma obowiązek zagwarantowania bezstronności i dochowania staranności przy przeprowadzaniu czynności audytowych.

Warto zaznaczyć, że jeszcze przed formalnym przestąpieniem Polski do Unii Europejskiej na mocy działań przygotowujących, rozporządzeniem z dnia 1 lipca 2003 r.[686] został powołany Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Jego zadaniem było inicjowanie, realizacja oraz koordynacja działań, których cele, było zabezpieczenie interesów finansowych Polski lub Unii Europejskiej poprzez m.in. analizowanie czynników sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej lub Polski oraz przygotowywanie propozycji zapewniających skuteczną wymianę informacji między organami administracji rządowej w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania naruszeń godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej lub Rzeczypospolitej Polskiej[687]. Jego rolę pełnił Główny Inspektor Kontroli Skarbowej, a po wejściu w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, jego funkcję przejął Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Pełnomocnik działał przy pomocy Międzyresortowego Zespołu do spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. W 2018 roku zlikwidowany został Międzyresortowy Zespół, a rozporządzeniem z dnia 19 września 2022 roku zniesiono Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej[688]. Zniesienie tej funkcji uzasadniono faktem wypełnienia misji przez Pełnomocnika na przestrzeni blisko dwudziestu lat jego funkcjonowania. Ponadto zwrócono uwagę, że przez dwie dekady wdrożono rozwiązania w zakresie wzajemnej współpracy wszystkich instytucji, które stanowią gwarancję skutecznego wypełniania obowiązków dotyczących wymiany informacji oraz koordynacji działań na poziomie dochodzeń administracyjnych, kontroli oraz postępowań karnych. Oceniono także pozytywnie działanie

[686] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej*, Dz.U. 2003, nr 119, poz. 1113.

[687] §2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej*, Dz.U. 2003, nr 119, poz. 1113.

[688] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2022 r. *w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej*, Dz. U. 2022, poz. 2016.

Krajowej Administracji Skarbowej, która współpracując z innymi służbami, wpisuje się w kompletny system przeciwdziałania nadużyciom finansowym na szkodę Unii Europejskiej[689].

Mimo, że urząd Pełnomocnika został już formalnie zniesiony, część zadań, które były mu przypisane (polegające na koordynacji oraz nadzorze bieżącym nad wykonywaniem procesów), realizuje na mocy art. 14 ust.1 pkt. 18 ustawy o KAS Szef Krajowej Administracji Skarbowej poprzez Departament Audytu Środków Publicznych. Do zadań tego Departamentu, poza pełnieniem m.in. funkcji Instytucji Audytowej, Organu Certyfikującego oraz wykonywania audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE, należy także realizacja zadań AFCOS[690] wynikających z art. 12a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999[691].

Oceniając funkcjonowanie Krajowej Administracji Skarbowej nie sposób pominąć pewnych aspektów, które wpływają na działania tej instytucji. W przypadku tworzenia każdej nowej formacji kilka lat zajmuje wyeliminowanie wszystkich uchybień, utrudniających skuteczne wykonywanie obowiązków. W początkowym okresie po utworzeniu instytucji nastąpił odpływ wielu specjalistów z wykształceniem prawniczym, którzy wykonywali swoje obowiązki w dawnych Urzędach Kontroli Skarbowej. Zastępowanie tej luki dobrze wykształconymi i wyszkolonymi funkcjonariuszami trwa do

[689] Uzasadnienie do projektu Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.

[690] Art. 12a Do celów niniejszego rozporządzenia każde państwo członkowskie wyznacza jednostkę (zwaną dalej »jednostką koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych«) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji z Urzędem, w tym wymiany informacji o charakterze operacyjnym (zwaną dalej »jednostką koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych«). W stosownych przypadkach, zgodnie z prawem krajowym, jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych może zostać uznana za właściwy organ do celów niniejszego rozporządzenia.

2. Na wniosek Urzędu przed podjęciem decyzji o wszczęciu lub niewszczynaniu dochodzenia, jak również w toku dochodzenia lub po jego zakończeniu, jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych zapewniają Urzędowi niezbędne wsparcie lub je koordynują, aby mógł on skutecznie wykonywać swoje zadania. Takie wsparcie obejmuje w szczególności wsparcie ze strony właściwych organów państw członkowskich zapewniane zgodnie z art. 3 ust. 5i 6, art. 7 ust. 3 oraz art. 8 ust. 2 i 3.

3. Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych mogą zapewniać Urzędowi wsparcie na wniosek, aby Urząd mógł prowadzić działania koordynacyjne zgodnie z art. 12b, w tym, w stosownych przypadkach, współpracę horyzontalną i wymianę informacji między jednostkami koordynującymi zwalczanie nadużyć finansowych, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, Dz.U. UE nr L 437/49.

[691] UE . L 437/49 z 28.12.2020.

dzisiaj. Powodem ich odejść były kwestie finansowe, ponieważ po wprowadzeniu reformy administracji skarbowej część pracowników dawnych Urzędów Kontroli Skarbowej uzyskała niższe wynagrodzenia oraz zmieniony został system premiowy, przez co atrakcyjność zatrudnienia spadła. Istotną kwestią jest zintegrowanie wszystkich baz i systemów analizy danych oraz pozyskanie wystarczającej liczby lub wyszkolenie analityków, którzy będą w stanie czynnie i wydajnie wspierać czynności dochodzeniowo – śledcze[692] poprzez opracowywanie bardzo dużej ilości danych zbieranych przez KAS o każdym obywatelu. Ważną rolę w tym systemie pełnią także informatycy, którzy wypracują algorytmy identyfikujące symptomy popełnianych przestępstw. Pozyskanie funkcjonariuszy z tak dużą wiedzą i specjalistycznym wykształceniem, musi iść jednak w parze z propozycją adekwatnych do kompetencji wynagrodzeń, które z jednej strony zachęcą nowych pracowników do zasilenia formacji, a z drugiej zmotywują obecnych do pozostania. Kolejnym problemem było niedoświadczenie funkcjonariuszy nowo utworzonej instytucji w wykonywaniu czynności procesowych związanych z przeszukaniami pomieszczeń, zatrzymaniami sprawców przestępstw, zabezpieczeniem dokumentów, przesłuchaniami oraz z użyciem środków przymusu bezpośredniego. Formacja od pierwszych dni po utworzeniu rozpoczęła intensywne szkolenia podległych kadr i po upływie sześciu lat jej funkcjonowania można stwierdzić, że wiele problemów udało się ograniczyć lub wyeliminować. Największym sukcesem KAS jest zwiększenie skuteczności w typowaniu podmiotów do kontroli podatkowej lub celno – skarbowej. Przed wprowadzeniem KAS selekcjonowanie do kontroli podmiotów odbywało się na podstawie relatywnie niewielkiej ilości danych przez co prowadzone kontrole zajmowały siły i środki ale były nieefektywne. Sytuacja ta zmieniła się diametralnie. Podsumowując wprowadzona reforma administracji skarbowej wdrożyła liczne narzędzia i nadal pracuje nad wprowadzeniem nowych, co pozwala znacznie podnieść skuteczność w zwalczaniu przestępstw godzących w budżet krajowy dlatego też jej działalność powinna zostać oceniona pozytywnie. Niestety służba nie selekcjonuje danych statystycznych, które mogłoby zidentyfikować jej skuteczność w aspekcie przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, dlatego też w tym aspekcie pojawia się postulat do wprowadzenia odpowiednich narzędzi, które umożliwią zbieranie danych na temat przestępstw godzących w unijny interes finansowy.

[692] Szerzej o tym min.: P. Chlebowicz, *Analityk kryminalny w postępowaniu karnym*, [w:] B. Sygit (red.)Złota Księga Jubileuszowa Profesora Brunona Hołysta, Łódź 2015,P.Chlebowicz, *Uwagi w związku z artykułem Michała Gabriela-Węglowskiego „Analiza kryminalna w pracy prokuratora"*, „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 4.

Kolejną instytucją, która odgrywa kluczową rolę w zwalczaniu nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej jest Policja. Tryb jej działania określa ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[693]. Policja jest umundurowaną oraz uzbrojoną formacją, która powołana jest, by służyć społeczeństwu, chronić bezpieczeństwo ludzi oraz utrzymywać bezpieczeństwo i porządek publiczny. Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 4, ustawowym obowiązkiem tej formacji jest wykrywanie przestępstw i wykroczeń, a także ściganie ich sprawców. W formacji wyróżnia się następujące rodzaje służb: kryminalną, śledczą, spraw wewnętrznych, prewencyjną, kontterrorystyczną, zwalczania cyberprzestępczości ora służbę wspomagającą. W ogólnym obrazie polskiego systemu przeciwdziałania nadużyciom popełnianym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, Policja ze względu na swoją liczebność stanowi największą strukturę, która zaangażowana jest w wykrywanie i zwalczanie przestępstw na szkodę Unii Europejskiej. Na dzień 1 marca 2023 r. stan zatrudnienia w Policji wynosi 94 166 funkcjonariuszy[694], natomiast stan etatowy służby kryminalnej to 32 078[695] , co stanowi 32,11 % wszystkich etatów policyjnych. Służba kryminalna, w skład której wchodzą służby: dochodzeniowo-śledcza oraz operacyjno –rozpoznawcze, odpowiedzialna jest za zwalczania przestępczości.

Na podstawie art. 5a UoP w strukturze Policji mieści się Centralne Biuro Śledcze Policji, będące jednostką organizacyjną służby śledczej, która na obszarze całego kraju współdziałając z innymi jednostkami policji, organami i instytucjami realizuje zadania w zakresie rozpoznawania, zwalczania i zapobiegania przestępczości zorganizowanej. Dzięki wyodrębnieniu tej jednostki ze struktury Policji, zyskała ona uprawnienia do tej pory przewidziane tylko dla Komendanta Głównego Policji. Stojący na czele CBŚP Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji posiada takie same uprawnienia operacyjne oraz procesowe, jak Komendant Główny Policji. Dzięki temu zapewniono jednostce CBŚP możliwość sprawnego działania w zakresie zwalczania przejawów poważnej przestępczości o charakterze narkotykowym, kryminalnym, transgranicznym, związanej z przeprowadzaniem ataków terrorystycznych, oraz poważnej przestępczości ekonomicznej. W tym ostatnim zakresie działania CBŚP skupiają się na rozpoznawaniu, ujawnianiu oraz zwalczaniu zorganizowanych form przestępczości ekonomicznej, w tym o charakterze międzynarodowym, takich jak m.in. wyłudzanie podatku VAT, związanych z poważnymi przestępstwami popełnianymi na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, procederu

[693] Dz. U. 2023 nr 30 poz. 347.
[694] https://dane.gov.pl/pl/dataset/540,dane-kadrowe-policji data dostępu 01.05.2023 r.
[695] 1.03.2023 - Policjanci - stan etatowy wg służb - układ nr 1, https://dane.gov.pl/pl/dataset/540,dane-kadrowe-policji/resource/46425/table , data dostępu 01.05.2023 r.

prania pieniędzy, działań przestępnych na szkodę rynków finansowych, czy nielegalnym obrotem tytoniem i wyrobami tytoniowymi.

W samej Policji, w przypadku przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej główną rolę odgrywają komórki służby kryminalnej zwalczające przestępczość gospodarczą. W Komendzie Głównej Policji usytuowane zostało Biuro Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, które powstało w grudniu 2022 roku. Składa się z czterech wydziałów:

- Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą,
- Wydziału do Walki z Korupcją,
- Wydziału do Spraw Odzyskiwania Mienia,
- Wydziału Wsparcia Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej.

Głównymi zadaniami Biura jest prowadzenie szeroko rozumianej walki ze zjawiskiem przestępczości gospodarczej poprzez identyfikowanie i monitoring obszarów zagrożonych tego typu przestępczością oraz dokonywanie analiz i formułowanie prognoz dotyczących kierunków jej rozwoju. Biuro kreuje kierunki zwalczania przestępczości gospodarczej oraz udziela wsparcia jednostkom terenowym Policji, w bieżącym realizowaniu zadań z tego zakresu. Zadaniem tego nowo utworzonego tworu jest także nawiązywanie współpracy o charakterze krajowym i międzynarodowym z instytucjami i organami zajmującymi się tematyką przestępczości ekonomicznej. Usytuowany w strukturze Biura Wydział do Walki z Przestępczością Gospodarczą zajmuje się m.in. koordynowaniem i nadzorowaniem na szczeblu centralnym czynności dochodzeniowo – śledczych oraz operacyjno – rozpoznawczych w zakresie swojej właściwości. Czynności te realizowane są przez funkcjonariuszy wydziałów zwalczania przestępczości gospodarczej, które znajdują się na szczeblu wojewódzkim: we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji (oraz Komendzie Stołecznej Policji w Warszawie), oraz w komórkach szczebla komend miejskich i powiatowych Policji w całym kraju[696]. Podobną strukturę posiada Wydział do Walki z Korupcją, który monitoruje obszary zagrożone tym rodzajem przestępczości, opracowuje i wdraża kierunki jej skutecznego zwalczania, nadzoruje postępy prac komórek dochodzeniowo- śledczych oraz operacyjno- rozpoznawczych, które zajmują się zwalczaniem korupcji na terenie kraju.

[696] Biuro Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji nie gromadzi danych w zakresie liczby funkcjonariuszy Policji odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości gospodarczej w Polsce, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej nr Kwo-368/23/KR/AWT z dnia 13.03.2023 r.

Przestępczość gospodarcza należy do najbardziej skomplikowanych rodzajów przestępczości, a jej zwalczanie wymaga specjalistycznej wiedzy nie tylko z zakresu prawa karnego materialnego oraz prawa karnego procesowego, ale także znajomości przepisów ustaw szczególnych. W związku z tym w procesie doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy policji przewidziane są dedykowane policjantom zwalczającym przestępczość ekonomiczną szkolenia, których celem jest podniesienie ich kompetencji zawodowych w tym zakresie. Wśród nich znajdują się dwa kursy, które przygotowują funkcjonariuszy do skutecznego prowadzenia procesu wykrywczego z obszaru przestępczości gospodarczej. Kurs specjalistyczny w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej[697], kierowany jest do tych policjantów, którzy w procesie policyjnego szkolenia ukończyli kurs specjalistyczny z zakresu wykonywania czynności dochodzeniowo – śledczych lub operacyjno – rozpoznawczych i realizują zadania z zakresu przestępczości gospodarczej. Aktualnie w Policji służy 1287 funkcjonariuszy, którzy ukończyli taki kurs. Drugim kursem jest kurs specjalistyczny w zakresie zapobiegania przestępstwom z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i ich zwalczania[698], który ukończyło 818 policjantów pozostających w czynnej służbie. Policja realizuje także kursy specjalistyczne z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania tego procederu[699], w zakresie czynności zmierzających do zabezpieczenia majątkowego z elementami prowadzenia nadzoru nad tymi czynnościami[700] oraz w zakresie zapobiegania przestępstwom związanym z podatkami pośrednimi i ich zwalczania[701]. Kursy te nie są bezpośrednio związane z zagadnieniem przestępczości szkodę interesów Unii Europejskiej, ale dotyczą zagadnień towarzyszących takiej przestępczości.

Zgodnie z Zarządzeniem nr 19 Komendanta Głównego Policji w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji[702], planowanie strategiczne na szczeblu Komendy Głównej Policji polega m.in. na ustalaniu Priorytetów Komendanta Głównego Policji, które określają główne kierunki pracy tej formacji i zadania służące do ich realizacji. Priorytety ustalane są na podstawie diagnozy otoczenia zewnętrznego oraz obszarów funkcjonowania Policji, a w opracowywaniu ich biorą udział m.in. przedstawiciele komend wojewódzkich Policji, szkół policyjnych, komórek organizacyjnych Komendy

[697] Decyzja nr 252 KGP z 18 kwietnia 2008 r.,Dz. Urz. KGP 2008 Nr 10, poz.58, z późn.zm.
[698] Decyzja nr 444 KGP z 23 października 2013 r.,Dz. Urz. KGP 2013, poz.90.
[699] Decyzja nr 379 KGP z dnia 4 grudnia 2018 r., Dz. Urz. KGP 2019 poz. 1.
[700] Decyzja nr 281 KGP z dnia 11 września 2019 r., Dz. Urz. KGP 2019 poz. 103.
[701] Decyzja nr 443 KGP z dnia 23 października 2013r., Dz. Urz. KGP 2013, poz. 89.
[702] Zarządzenie Nr 19 Komendanta Głównego Policji w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. ,Dz. Urz. .KGP z 2016 r. poz. 80 z późn.zm.

Głównej Policji oraz Centralnego Biura Śledczego Policji, Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Biura Spraw Wewnętrznych Policji. Przyjmuje się perspektywę czasową do ich realizacji na trzy lata, następujące po roku, w którym sporządzono diagnozę. Aktualne Priorytety Komendanta Głównego Policji, które przyjęto na lata 2021-2023[703] to:

- Optymalizacja działań Policji w zakresie zwalczania kluczowych rodzajów przestępczości, w tym cyberprzestępczości.
- Zwiększenie skuteczności Policji poprzez wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych.
- Podniesienie efektywności działań Policji w celu realizacji oczekiwań społecznych.
- Zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby/pracy.

Do każdego priorytetu przypisane zostały zadania, które służą ich realizacji. Jednym z kluczowych zadań na lata 2021-2023, przypisanym do priorytetu nr I jest wzmocnienie aktywności Policji w przeciwdziałaniu przestępczości gospodarczej w obszarach przestępczości podatkowej, przestępstw godzących w podstawowe interesy Unii Europejskiej oraz przestępstw w obszarze zamówień publicznych. Trafnie zdiagnozowany problem w zakresie identyfikacji przestępczości gospodarczej, również w zakresie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE, mógłby zostać zrealizowany także poprzez uaktualnienie programów szkolenia specjalistycznego w tym zakresie. Przywołany powyżej kurs specjalistyczny w zakresie zapobiegania przestępstwom z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i ich zwalczania wymaga bieżącego dostosowania do obecnie obowiązujących przepisów, obejmujących zmiany w funkcjonowaniu instytucji i organów zaangażowanych w zwalczanie przestępczości na szkodę interesów finansowych UE, kolejnej perspektywy WRF na lata 2021-2027, czy możliwości wykrywczych, które ewaluowały na przestrzeni ostatnich lat.

Zwalczanie przestępczości gospodarczej, w tym przestępstw popełnianych w tym zakresie na szkodę Unii Europejskiej od wielu lat znajduje się w centrum zainteresowania organów zarządzających Policją. W 2015 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prokuratura Generalna oraz Ministerstwo Finansów, opracowały „Program przeciwdziałania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020”[704], który stanowił dokument operacyjno- wdrożeniowy wynikający ze Strategii „Sprawne Państwo 2020”[705].

[703] Priorytety i zadania priorytetowe Komendanta Głównego Policji na lata 2021-2023, nr Gak1052/20.
[704] Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „*Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*”, M.P. 2015 poz. 1069
[705] Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. *w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020"*, M.P. 2013 poz. 136.

Punktem wyjścia do sformułowania celów Programu była diagnoza funkcjonowania organów i służb zaangażowanych w przeciwdziałanie zjawisku przestępczości gospodarczej, z której wyłaniał się obraz rozproszenia kompetencji oraz podejmowanych niezależnych od siebie działań, ograniczonych swoim zasięgiem do poszczególnych podmiotów. W związku z tym postawiono sobie za cel określenie oraz koordynację wspólnych obszarów polityki państwa w kontekście działania prewencyjnego oraz zwalczającego ten typ przestępczości. W zakresie podmiotowym Program odnosił się do zacieśnienia współpracy służb, organów i instytucji, w ujęciu przedmiotowym natomiast wskazywał na konieczność wykorzystywania wszelkich dostępnych instrumentów – prawnych oraz prawno – administracyjnych, by zapobiegać zjawisku przestępczości gospodarczej. W dokumencie zarysowany został wieloaspektowy obraz przestępczości gospodarczej, zawierający statystyki dotyczące zjawiska a także opis wybranych obszarów przestępczości gospodarczej: przestępczość podatkową, rynku bankowego, rynku ubezpieczeniowego, przestępczość związaną z praniem pieniędzy, rynkiem kapitałowym, oraz przestępstwa popełniane na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ponadto zdiagnozowano obszary, które mają wpływ na skuteczną realizację taktyki i techniki zwalczania takich przestępstw. Po pierwsze wskazano na niejednolity system gromadzenia i wymiany informacji, realizowany przez prowadzenie różnych baz danych, ewidencji oraz rejestrów, które różnią się zakresem zbieranych danych, ale także sposobem ich udostępniania. Rozwiązaniem takiego stanu rzeczy mogłoby być stworzenie jednolitej bazy dostępnej dla wszystkich podmiotów zaangażowanych, która będzie cennym narzędziem w skoordynowanym działaniu służb, instytucji oraz organów. W czasie tworzenia Programu uznano, że nie jest to możliwe do zrealizowania, ze względu na duży stopień trudności. Do dnia dzisiejszego postulat taki nie zmaterializował się, a miałby on pozytywny wpływ na walkę z nadużyciami finansowymi oraz przestępstwami gospodarczymi. W Programie wskazana została także kwestia odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw stanowiąca dotkliwą formę zwalczania przestępczości. Przepisy dotyczące konfiskaty rozszerzonej oraz pewnych form konfiskaty *in rem* funkcjonują w polskim ustawodawstwie karnym od 2017 roku, a obecnie w strukturze Biura Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej KGP funkcjonuje Wydział do Spraw Odzyskiwania Mienia, który pełni rolę krajowego Biura do Spraw Odzyskiwania Mienia, prowadzi współpracę międzynarodową w tym zakresie (w szczególności w zakresie działalności Międzyagencyjnej Sieci Odzyskiwania Mienia Camden CARIN), a także nadzoruje zagadnienie prowadzenia odzysku mienia przez jednostki i komórki Policji w całym kraju. Program wskazywał także na konieczność rozwijania współpracy międzynarodowej w zakresie zwalczania

przestępczości gospodarczej, który to postulat realizowany jest przez polską Policję we wszystkich możliwych polach.

W związku ze rozległą tematyką związaną z przestępczością gospodarczą, a w związku z tym koniecznością zapewnienia wyspecjalizowanej kadry funkcjonariuszy, którzy mogliby skupić się tylko na identyfikacji i zwalczaniu poszczególnych jej przejawach, w 2017 roku podjęto próby wyodrębnienia ze struktur Policji, oddzielnej jednostki dedykowanej tylko zwalczaniu wszystkich przejawów przestępczości gospodarczej, która podobnie jak Centralne Biuro Śledcze Policji, czy utworzone w 2022 r. Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości, posiadałaby autonomię. Idea ta spotkała się z bardzo dużym zainteresowaniem praktyków- funkcjonariuszy pionów zwalczających przestępczość gospodarczą, gdyż mogłaby realnie wpłynąć na efektywności i skuteczność działań wykrywczych, przez co popełnianie tych najbardziej dolegliwych ekonomicznie przestępstw stałoby się mniej atrakcyjne dla sprawców, gdyż wiązałoby się ze zdecydowanie większym prawdopodobieństwem wykrycia działań przestępnych. Do tej pory struktura taka nie powstała, nie są też znane powody zarzucenia idei jej utworzenia.

W polskim systemie instytucjonalnym ukierunkowanym na zwalczanie przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej na szczególną uwagę zasługuje Najwyższa Izba Kontroli (NIK). NIK działa na podstawie przepisów Konstytucji RP[706], która w art. 202-207 określa go jako organ kontroli państwowej i ochrony państwa. Zgodnie z zapisem konstytucyjnym Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, który działając na zasadzie kolegialności podlega Sejmowi. Art. 203 Konstytucji stanowi, że kontroli prowadzonej przez ten organ pod kątem legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności działalności podlegają organy administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych. Ponadto na podstawie art. 2 ust. 2 i 3 Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[707], organ może kontrolować także działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych (pod kątem rzetelności, legalności oraz gospodarności), kontroli realizowanej przez NIK podlegać mogą także inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w takim zakresie, w jakim wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa (kontrole opierają się na kryterium legalności

[706] Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm..
[707] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 2022 poz. 623.

i gospodarności). W tym ostatnim zakresie kontrola może dotyczyć m.in. wykonywanych zadań zleconych bądź powierzonych przez państwo lub samorząd terytorialny, zamówień publicznych wykonywanych na ich rzecz, działań z udziałem państwa lub samorządu, przy wykorzystaniu mienia państwowego lub samorządowego, bądź udzielania lub korzystania z pomocy publicznej podlegającej monitorowania, a także wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych, innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej, państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych[708]. Artykuł 3 Ustawy o NIK wskazuje, że istotą kontroli jednostek jest przede wszystkim badanie wykonania budżetu państwa oraz realizacja ustaw, innych aktów prawnych w zakresie działalności organizacyjnej i administracyjnej, gospodarczej oraz finansowej. Ponadto NIK posiada kompetencje do realizacji zadań w zakresie audytu wewnętrznego tych jednostek.

Na czele Najwyższej Izby Kontroli stoi jej Prezes, który kieruje Izbą oraz odpowiada za jej działania przed Sejmem. Zgodnie z art. 21 ustawy o NIK, Marszałek Sejmu powołuje trzech Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli. Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegialności, wyrażonej w art. 202 ust. 3 Konstytucji RP. W skład Kolegium Izby Kontroli wchodzą: Prezes NIK, który jest przewodniczącym tego organu, wiceprezesi NIK, dyrektor generalny NIK oraz 14 członków Kolegium[709]. Struktura organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli opiera się na działaniu departamentów (które swoimi kompetencjami przypisane są do zakresu spraw podlegających kontroli[710]) oraz delegatur znajdujących się na terenie każdego województwa. Oprócz działalności krajowej, Najwyższa Izba Kontroli aktywnie udziela się na arenie międzynarodowej. Na podstawie art. 287 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[711], Europejski Trybunał Obrachunkowy współdziała z organami kontrolnymi państw członkowskich na zasadzie wzajemnego zaufania, przy zachowaniu swojej niezależności. Współpraca ETO i przedstawicieli organów kontrolnych państw zrzeszonych w UE może wyrażać się we współpracy dwustronnej w relacjach między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a organem kontroli (w Polsce właśnie Najwyższą Izbą Kontroli). W przypadku kontroli dokonywanej przez ETO na terenie Polski, uczestniczą

[708] *Ibidem,* art. 2 ust. 3

[709] *Ibidem,* art. 22 ust. 2 pkt. 1 i 2 – członkami Kolegium, których powołuje Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NIK jest 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radców Prezesa NIK.

[710] Departamenty NIK:: Administracji Publicznej, Budżetu i Finansów, Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Infrastruktury, Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego, Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Strategii, Środowiska, Zdrowia.

[711] Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

w niej kontrolerzy NIK pełniąc rolę asystującą. Organy kontrolne działają także na zasadach wielostronnej współpracy, która odbywa się w ramach Komitetu Kontaktowego. Komitet ten składa się z prezesów najwyższych organów kontroli każdego państwa członkowskiego oraz prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Jego rola to przede wszystkim wymiana doświadczeń oraz dobrych praktyk związanych z prowadzeniem kontroli w zakresie funduszy unijnych, opracowywanie wspólnych stanowisk w najistotniejszych kwestiach i utrzymywanie bieżących kontaktów poprzez sieć tzw. oficerów łącznikowych będących przedstawicielami organów kontroli z każdego kraju. Warto też dodać, że wszystkie europejskie naczelne organy kontroli zrzeszone są w dwóch organizacjach: INTOSAI[712] oraz EUROSAI[713]. Dzięki uczestnictwu w tych dwóch organizacjach, Najwyższa Izba Kontroli progresywnie rozwija swoje umiejętności, czerpiąc z wypracowanych w innych państwach rozwiązań oraz prezentując polskie dokonania w zakresie działalności najwyższego organu krajowego.

W związku z powyższym, rola Najwyższej Izby Kontroli w systemie przeciwdziałania nadużyciom finansowym na szkodę interesów finansowych Unii jest niebagatelna. Od wielu lat NIK prowadząc aktywną politykę o charakterze kontrolnym w zakresie wydatkowania funduszy pochodzących z Unii Europejskiej, a także dochodów trafiających do jej budżetu (m.in. poprzez realizowanie obowiązków podatkowych, czy celnych) także na płaszczyźnie diagnozowania przestępstw, które godzą w interesy finansowe, takich jak zorganizowana przestępczość związana z wyłudzaniem podatku VAT, procederem prania pieniędzy czy zachowaniami korupcyjnymi, realizuje swoją misję dbania o finanse publiczne. Zalecenia pokontrolne NIK wyrażone zostają m.in. w rekomendacjach do podjęcia określonych działań, lub zmian istniejących mechanizmów[714].

Coroczne sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli zawierają informacje dotyczące finansowych rezultatów kontroli. W tym zakresie NIK wyróżnia trzy grupy

[712] International Organisation of Supreme Audit Institutions to międzynarodowa organizacja pozarządowa, która zajmuje się wypracowywaniem najwyższych standardów kontroli oraz jej metodyki.
[713] The European Organisation of Supreme Audit Institutions stanowi regionalną grupę INTOSAI.
[714] Przykładem może być problematyka poboru podatku VAT, która od 2009 roku leży w zainteresowaniu organów kontrolnych NIK. W 2009 r. NIK przeprowadził kontrolę „Opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowanie zaległości w VAT", cztery lata później po kontroli „Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług" NIK postulował do Ministra Finansów m.in. o przyspieszenie prac nad systemem Jednolitego Pliku Kontrolnego, wzmocnienie współdziałania organów podatkowych z organami ścigania. W związku ze zwiększającą się luką w podatku VAT, NIK przez kolejne lata wnosił rekomendacje do podjęcia takich działań jak np. scentralizowanie rejestru faktur, prowadzenie publicznych rejestrów bankowych podatników, wprowadzenie split paymentu, oraz intensyfikację działań służb podległych Ministrowi finansów oraz współpracy w zakresie zwalczania procederu wyłudzania VAT z policją i prokuraturą. Zdecydowana większość postulatów NIK została na przestrzeni czasu wprowadzona do funkcjonowania w polskim systemie prawnym.

rodzajowe: finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, korzyści finansowe oraz finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej. Wg przyjętej przez NIK nomenklatury do finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę unijnego budżetu „zalicza się ujawnione w wyniku kontroli (przeprowadzonej w podmiocie gospodarczym lub w instytucji odpowiedzialnej za nadzór i rozliczenie dotacji) wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego skutki naruszeń prawa wspólnotowego lub krajowego, które spowodowały lub mogły spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii Europejskiej w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku."[715]

W tabeli poniżej przedstawiono kwoty finansowych nieprawidłowości na tle liczby przeprowadzonych w tym czasie kontroli.

Tabela nr 11. Liczba kontroli oraz kwota finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę Unii Europejskiej w latach 2017-2021

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Liczba kontroli planowych	110	111	102	91	84
Liczba kontroli doraźnych	107	91	93	63	82
Liczba kontroli jednostkowych	2196	2325	2166	2007	2149
Audyty organizacji międzynarodowych	4	4	-	-	-
Kwota finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę UE	11,8 mln złotych	1,6 mln złotych	4,5 mln złotych	9 tys. złotych	174 tys. złotych

Źródło: Sprawozdania roczne z działalności Najwyższej Izby Kontroli za lata 2017-2021. Opracowanie własne.

Tabela wskazuje, że z roku na rok zmniejsza się sukcesywnie liczba kontroli planowanych, a szczególną uwagę zwraca zmiana tendencji w ujawnionych podczas kontroli kwotach skutków finansowych nieprawidłowości na szkodę Unii Europejskiej. W ciągu pięciu lat kwota ta spadła z 11,8 milionów złotych do 174 tysięcy złotych. Z analizy sprawozdań rocznych za lata 2017-2021 wynika jednak, że nie można mówić tu o tendencji

[715]Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, nr ewid.23/2019/KST, s. 64 https://www.nik.gov.pl/plik/id,20101.pdf data dostępu 01.05.2023 r.

spadkowej, a znaczne różnice wynikają z jednostkowych przypadków, które generują tak różne kwoty skutków finansowych[716].

Zgodnie z art. 63 Ustawy o NIK, organ ten ma obowiązek powiadomić organy ścigania, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także inne właściwe organy w przypadku, gdy w toku kontroli ujawnione zostaną czyny inne niż przestępstwa i wykroczenia, za które przewidziana jest odpowiedzialność. W sprawozdaniach nie jest stosowany podział, z którego wynika ile takich powiadomień dotyczy nadużyć na szkodę interesu finansowego Unii Europejskiej.

Kontrolą NIK mogą być objęte obszary zjawiska nierozerwalnie związanego z zachowaniami przestępnymi godzącymi w unijne interesy finansowe, takim jak korupcja. W 2022 roku NIK opublikował informację o wynikach kontroli pn. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020[717]. Działania kontrolne zostały podjęte z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, a skupiły się na sprawdzeniu czy Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020[718] został prawidłowo zrealizowany oraz czy osiągnięto założone w nim cele i efekty. W ogólnym założeniu program, którego realizację przewidziano na trzy lata, miał stanowić narzędzie do prowadzenia polityki antykorupcyjnej, wyrażono to w trzydziestu trzech zadaniach przewidzianych do wykonania. NIK szczegółowo zbadał 27 z nich, a z przeprowadzonej kontroli wynikało, że 11 zadań nie zostało zrealizowanych, sześć zrealizowano w całości, sześć zadań zostało zrealizowanych częściowo, natomiast cztery zrealizowano w inny sposób, niż przyjęto w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji. Skutkiem tego stanu rzeczy było sformułowanie wniosków kontrolerów NIK o nieosiągnięciu kluczowych efektów programu. Jak wynika z informacji pokontrolnej, m.in. nie uchwalona została ustawa o jawności życia publicznego, a co z tym związane nie wdrożono przepisów o ochronie

[716] W Sprawozdaniu Rocznym z działalności NIK za 2017 r. podano dwa przykłady, które wygenerowały tak znaczącą kwotę skutków finansowych: 7 832 tys. złotych (nieprawidłowości dotyczące wydatków niekwalifikowanych w ramach realizowanych projektów sfinansowanych ze środków UE przez gminę Ślemień) oraz 2 384 tys. złotych (szkoda powstawała na skutek zawyżenia kwoty dofinansowania projektu realizowanego przez PSE S.A., s.105.
W sprawozdaniu rocznym z działalności NIK za 2018, podczas kontroli prowadzonej przez NIK, uznano za niezasadne uznanie za koszt kwalifikowany i wnioskowanie o refundację na kwotę 960 tysięcy złotych w projekcie Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe, s.65. W sprawozdaniach rocznych za lata 2019-2021 nie podawano przykładów kwot finansowych skutków nieprawidłowości. Na uwagę zwraca zapis zamieszczony w Sprawozdaniu Rocznym za 2020: „ Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej w 2020 r. były niższe o 99,8% aniżeli kwota wykazana w 2019 r. w tej kategorii efektów (4545 tys. zł). Spadek efektów w tej grupie może oznaczać poprawę w wydatkowaniu tych środków", s. 210. Zdaniem autora wynikać to może jednakże z innych uwarunkowań, w tym ograniczeń związanych z pandemią COVID-19.
[717] Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, nr KAP.430.002.2022.
[718] M.P. 2018 poz. 12.

sygnalistów, nie został wdrożony nowy model oświadczeń majątkowych, nie został przygotowany ujednolicony mechanizm przepisów, których zadaniem byłoby uniemożliwianie powstawania stosunku podległości służbowej między członkami rodziny, w instytucjach, które wydatkują środki publicznej oraz nie zostały wdrożone rekomendacje odnoszące się do wypracowania mechanizmów współpracy i koordynacji tej współpracy między organami, a także dotyczące wystandaryzowania sposób gromadzenia danych oraz opracowań statystycznych. NIK wskazał, że realizację Programu rozpoczęto z opóźnieniem, a oprócz tego nie zostały wypracowane żadne formy współpracy ze środowiskami badawczymi, czy ekspertami z danej dziedziny lub przedstawicielami nauki, którzy mogli wnieść cenne wskazówki do problematyki antykorupcyjnej. Ponadto, wg kontrolerów NIK, głównym powodem nieskutecznej implementacji Programu (przy jednoczesnym braku określonych w Programie harmonogramów, mierników dla niektórych działań), było przypisanie niektórych z działań do zrealizowania podmiotom, które nie posiadały kompetencji do ich realizacji: jednostką koordynującą wyznaczono Centralne Biuro Antykorupcyjne, którego Szef nie posiadał inicjatywy ustawodawczej w zakresie dokumentów rządowych. W pokontrolnych rekomendacjach NIK przekazał wnioski kierowane do Rady Ministrów, które w budowaniu przyszłych programów tego typu wpłynęłyby pozytywnie na jego skuteczną realizację. Wskazano przede wszystkim na konieczność planowania z wyprzedzeniem przygotowania i implementacji założeń programu, zwrócenie uwagi na odpowiednie przypisanie zadań podmiotom realizującym, zgodnych z ich kompetencjami, a także zapewnienie możliwości wykonywania działań koordynacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli pełni kluczową rolę w systemie instytucjonalnym ochrony budżetu Unii Europejskiej przed nadużyciami finansowymi. Mimo, że organ nie posiada funkcji jurysdykcyjnej, poprzez przyznane mu niezawisłe kompetencje do kontrolowania rozliczalności środków publicznych ma realny wpływ na ogólną politykę państwa w tym zakresie. Na przestrzeni lat swojego funkcjonowania, wydał wiele wniosków i rekomendacji, które zostały ujęte podczas tworzenia rozwiązań prawnych oraz mechanizmów zapobiegających uszczuplaniu środków publicznych. Na uwagę zasługuje również działalność NIK na arenie międzynarodowej, dzięki której, obok wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, reprezentuje on Polskę jako profesjonalnego partnera naczelnych organów kontroli państw Unii Europejskiej.

Powyżej przedstawiono działalność instytucjonalno – prawną tych organów, które zdaniem autora mają największy wpływ na kształtowanie polityki zwalczania nadużyć na

szkodę interesu finansowego Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że cały system opiera się na działaniu tych trzech instytucji. W walkę z nadużyciami finansowymi na szkodę Unii, zaangażowanych jest także wiele innych podmiotów, a niektóre z nich, mimo, że powołane są do osiągania innych celów, także realizują zadania w zakresie zwalczania tego procederu. Są to m.in. Prokuratura, sądy administracyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Urząd Zamówień Publicznych oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Zadaniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) określonym w art. 5 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[719] jest m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa oraz przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie w jakim godzi to w bezpieczeństwo państwa. Funkcjonariusze ABW zwalczają przestępczość ekonomiczną, która wyraża się w postaci zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa (w postaci defraudacji środków publicznych, oszustw podatkowych, procederu prania brudnych pieniędzy czy właściwego wykorzystania środków z budżetu UE) oraz korupcyjną, która nierozerwalnie łączy się z przestępczością ekonomiczną, czy działalnością zorganizowanych grup przestępczych. Funkcjonariusze ABW wykonują czynności operacyjno – rozpoznawcze oraz dochodzeniowo – śledcze, realizowane w celu zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców, a także czynności operacyjno- rozpoznawcze i analityczno- informacyjne, służące uzyskiwaniu i przetwarzaniu informacji, które ważne są dla ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku konstytucyjnego. Wykonują oni także czynności w zakresie określonym w kodeksie postępowania karnego oraz kodeksie karnym wykonawczym na polecenie sądu lub prokuratora[720]. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o ABW i AW, funkcjonariusze ABW wykonują czynności tylko w zakresie właściwości działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i w tym zakresie przyznano im uprawnienia procesowe, które wynikają z kodeksu postępowania karnego. Przyznanie kompetencji dochodzeniowo – śledczych funkcjonariuszom ABW jest wynikiem realizowania przez tę służbę specjalną funkcji procesowo – karnej w procesie ścigania karnego wyrażającego się w prowadzeniu skomplikowanych spraw o dużym stopniu trudności i zróżnicowanym ciężarze gatunkowym[721]. Działalność Agencji Bezpieczeństwa

[719] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz.U. 2022 poz. 557.
[720] Art. 21, Dz.U. 2022 poz. 557.
[721] P. Kęsek, *Uprawnienia śledcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instrument w działaniach służących poprawie bezpieczeństwa państwa, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 23(12) 2020,s. 250. Autor prezentuje stanowisko, że przyznanie uprawnień dochodzeniowo – śledczych ABW, mimo

Wewnętrznego z racji charakteru wykonywanych zadań, w większości pozostaje niejawna, a ABW nie publikuje danych dotyczących bezpośrednio procederu zwalczania przestępczości. Z punktu widzenia autora, zasadnym byłoby udostępnianie rocznych raportów/sprawozdań z działalności Agencji w możliwym zakresie na temat podstawowych danych (w tym statystycznych) dotyczących działalności ABW.

Kolejną służbą, którą należy zaprezentować w kontekście instytucjonalnego systemu zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). Jest to instytucja powołana do zwalczania korupcji w życiu gospodarczym oraz publicznym, szczególnie w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności, która godzi w interesy ekonomiczne państwa[722]. W granicach zadań, określonych powyżej, funkcjonariusze CBA są uprawnieni do podejmowania czynności operacyjno – rozpoznawczych, a także w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa podejmują w tym zakresie czynności dochodzeniowo – śledcze. Zadaniem ich jest także prowadzenie czynności o charakterze kontrolnym, które mogą prowadzić zarówno w instytucjach państwowych, jak i w jednostkach samorządu terytorialnego pod kątem ujawniania zachowań korupcyjnych oraz nadużyć popełnianych przez osoby pełniące funkcje publiczne. W związku z ustawowymi kompetencjami, działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest ważnym elementem systemowym przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych na szkodę Unii Europejskiej: po pierwsze ze względu na zwalczanie korupcji, a po drugie na szerokie uprawnienia kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących np. rozporządzania mieniem publicznym, udzielania zamówień publicznych czy wydatkowania środków (w tym środków pochodzących z budżetu UE) przez instytucje publiczne. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o CBA: „Szef CBA przedstawia corocznie do dnia 31 marca Prezesowi Rady Ministrów oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych sprawozdanie z działalności CBA za poprzedni rok kalendarzowy”[723], a informacje roczne z działalności zamieszczane są na oficjalnej stronie internetowej www.cba.gov.pl. Analiza informacji rocznych o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za lata 2017-2021[724] wskazuje, że najwięcej postępowań przygotowawczych wszczętych przez CBA w ostatnich pięciu latach

głosów krytycznych, jest w pełni uzasadnione, nie tylko ze względu na możliwość prowadzenia postępowań w procesie dochodzeniowo- śledczym, ale także pełni funkcję prewencyjną: następuje zwiększenie skuteczności służb w walce z przestępczością zorganizowaną oraz korupcją.

[722]Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2022 poz. 1900.

[723] *Ibidem,* art. 12 ust. 3.

[724] Informacje o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w latach 2017-2021.

dotyczyło obszaru działalności administracji samorządowej oraz rządowej. W tabeli poniżej przedstawiono liczby wszczętych postępowań przygotowawczych z wybranych kluczowych obszarów tematycznych.

Tabela nr 12. Liczba wszczętych postępowań przygotowawczych przez CBA- wybrane kluczowe obszary tematyczne

Wybrane kluczowe obszary tematyczne postępowań przygotowawczych	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Administracja rządowa	19	33	21	15	21
Administracja samorządowa	97	20	46	42	31
Administracja celna i skarbowa	9	17	26	27	15
Org. ścig. i wym. sprawiedl.	24	13	17	13	11
Instytucje finansowe	10	6	8	18	10
Programy unijne	13	11	8	12	7
Inne	84	85	81	79	70
Razem wszczętych postęp. przygotowawczych	**256**	**185**	**207**	**206**	**165**

Źródło: wyniki działalności CBA za lata 2017-2021. Opracowanie własne.

Dane zawarte w Informacji Rocznej o wynikach działalności CBA z lat 2017–2021 przedstawiają obraz związany z działaniami tej służby na rzecz zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, a prowadzone kontrole oraz postępowania przygotowawcze dotyczą ujawnionych nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy unijnych czy zachowań korupcyjnych. Za przykład działalności może posłużyć 36 postępowań prowadzonych przez CBA w 2018 roku, które dotyczyły wyłudzeń środków unijnych[725] lub zwalczanie mechanizmów przestępstw karuzelowych popełnianych na obszarze Unii[726]. Najaktualniejsza Informacja roczna z działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego dotyczy 2021 roku, w którym CBA m.in. ujawniło ponad 22,2 mld złotych ujawnionych szkód/ narażenia na szkodę w mieniu Skarbu Państwa, przeprowadziło 17 296 kontroli deklaracji o braku konfliktu interesów, czy wszczęto 165 postępowań przygotowawczych oraz prowadziło postępowania w sprawach dotyczących np.

[725] Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego – w 2018 roku podaje przykłady prowadzonych przez CBA postępowań w tym zakresie: w 2018 prowadzono śledztwo w sprawie przyjmowania korzyści majątkowych przez pracowników ARiMR w zamian za pomoc w uzyskiwania dotacji na działania inwestycyjne objęte programami rozwoju obszarów wiejskich (z ustaleń wynikało, ze wysokość korzyści majątkowych przyjętych przez urzędników wyniosła 73 tys. zł, natomiast wielkość finansowa dotacji wyniosła łącznie ponad 5,4 mln złotych s.14.

[726] Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2017 roku zawiera opis prowadzonego śledztwa dotyczącego oszustwa karuzelowego popełnionego przez grupę o charakterze międzynarodowym, w wyniku którego narażono Skarb Państwa na nienależny zwrot podatku naliczonego w kwocie 187,3 mln zł, s. 11.

wyłudzeń dotacji dla projektów badawczo- rozwojowych czy oszustw związanych z wyłudzaniem podatku VAT[727].

Jak już wyżej wspomniano, Centralne Biuro Antykorupcyjne zostało wyznaczone jako podmiot wiodący w realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 –2020, którego podsumowanie znalazło się także w dokumencie przedstawiającym działalność tej służby w 2021 roku. Pomimo niezrealizowania części założeń programowych, CBA zaakcentowało utworzenie na mocy Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020l, systemu edukacji antykorupcyjnej we wszystkich resortach oraz podlegającym im instytucjach, które brały udział w Programie, który oparty jest na platformach e-learningowych CBA oraz Służby Cywilnej. Ponadto wydano raport dotyczący obszarów szczególnie zagrożonych przestępczością[728]. Publikacja ta zawiera przekrojowy obraz sytuacji korupcyjnej w Polsce i pozwala na dokonanie pogłębionej analizy w celu planowania działalności organów, które zajmują się przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji.

Tabela nr 13. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne w latach 2018-2019

Organ prowadzący	**2018**	**2019**
Policja	691	820
Centralne Biuro Antykorupcyjne	223	244
Straż Graniczna	176	170
Żandarmeria Wojskowa	95	65
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	25	29
Krajowa Administracja Skarbowa	19	38
Łączna liczba postępowań przygotowawczych	**1229**	**1366**

Źródło: „Obszary przestępczości korupcyjnej na lata 2018-2019". Opracowanie własne.

Z przedstawionych danych wynika, że w okresie objętym badaniem, Policja była organem prowadzącym największą liczbę postępowań przygotowawczych dotyczących

[727]Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2021 roku s.7 i n.
[728] Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018–2019.

przestępstw korupcyjnych[729]. W 2018 roku stanowiły one 56,2% ogółu wszystkich postępowań, natomiast w 2019 już 60%.

Tabela nr 14. Liczba postępowań przygotowawczych w poszczególnych sektorach działania podmiotu przyjmującego

	Sektor publiczny	**Sektor publiczno-prywatny**	**Sektor prywatny**
2018	895	140	194
2019	948	200	218

Źródło: „Obszary przestępczości korupcyjnej na lata 2018-2019". Opracowanie własne.

W tabeli przedstawione zostały informacje na temat liczby postępowań w ujęciu podmiotu przyjmującego. Z zestawienia wynika, że w 2018 r. przedstawiciele podmiotów sektora publicznego stanowili 72,8%, co w praktyce oznacza, że zjawisko przyjmowania korzyści w tym sektorze było dwukrotnie wyższe niż w pozostałych dwóch sektorach (prywatnym oraz publiczno-prywatnym) łącznie. Identyczna sytuacja nastąpiła w 2019 roku: tu przyjmujących korzyści przedstawicieli sektora publicznego w ogólnym zarysie było 69,4%.

Tabela nr 15. Obszary działalności podmiotów przyjmujących korzyść majątkową wg liczby postępowań przygotowawczych

	2018	**2019**
Administracja publiczna	331	216
Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości	299	329
Służba zdrowia i farmacja	207	227
Spółki prawa handlowego	98	97
Sektor prywatny (przedsiębiorstwa inne niż spółki prawa handlowego)	95	99
Wojsko	67	42
Edukacja i nauka	56	84
Administracja celna i skarbowa	48	231
Instytucje finansowe	12	14
Parlamentarzyści	10	11

[729] W raporcie ujęto następujący katalog przestępstw korupcyjnych: art. 228 k.k, art. 229 k.k,art. 230 k.k., art. 230a k.k., art. 231 § 2 k.k., art. 250a k.k., art. 264a § 1 k.k., art. 271 § 3 k.k., art. 296 § 2–4 k.k., art. 296ak.k., art. 302 § 2–3 k.k, art. 305 § 1 k.k., art. 497 § 3 kodeksu wyborczego, art. 46–48 ustawy o sporcie, art. 54 ustawy o refundacji leków.

Organizacje pozarządowe	6	16

Źródło: „Obszary przestępczości korupcyjnej na lata 2018-2019". Opracowanie własne.

Tabela ta stanowi pogłębiony obraz dotyczący obszaru, w którym działają podmioty przyjmujące korzyści. W 2018 roku najwięcej postępowań przygotowawczych dotyczyło obszarów administracji publicznej oraz organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości: łącznie te postępowania dają praktycznie połowę wszystkich prowadzonych postępowań przygotowawczych. W kolejnym roku sytuacja uległa zmianie: najwięcej postępowań w sprawach korupcyjnych dotyczyło przyjęcia korzyści przez przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, oraz służby celnej i skarbowej (tu odnotowano blisko pięciokrotny wzrost prowadzonych postępowań przygotowawczych).

Tabela nr 16. Interes podmiotu wręczającego korzyść wg obszarów tematycznych (na podstawie liczby postępowań)

	2018	**2019**
Produkcja, logistyka, transport	215	111
Bezpieczeństwo i obronność	210	194
Infrastruktura, budownictwo i nieruchomości	174	328
Ochrona zdrowia	165	154
Wymiar sprawiedliwości	111	148
Działalność finansowa, audyt	94	95
Edukacja	89	112
Zatrudnienie i HR	78	104
Programy unijne	26	31
Informatyzacja, cyfryzacja i łączność	21	30
Środowisko, przemysł wydobywczy	17	20
Rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo	16	16
Sztuka, media, rekreacja, rozrywka	6	13
Wybory i referendum	4	5
Sport	3	5

Źródło: „Obszary przestępczości korupcyjnej na lata 2018-2019". Opracowanie własne.

Z analizy przedstawionych wyników w tabeli powyżej, wynika, że w 2018 roku najwięcej wręczających korzyści związanych było z działalnością związaną z obszarem produkcji, transportu i logistyki, a także obronności i bezpieczeństwa. Łączna liczba

postępowań prowadzonych w tych dwóch obszarach stanowiła 34,6% ogółu, co oznacza, że praktycznie co trzecia osoba wręczająca korzyść miała interes związany z produkcją, logistyką, transportem lub bezpieczeństwem i obronnością. W 2019 roku odnotowano wzrost wręczających korzyści związanych z infrastrukturą, budownictwem i nieruchomościami- blisko co czwarta osoba wręczająca korzyść miała interes związany z takim obszarem tematycznym.

Raport „Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w lata 2018-2019" daje możliwość wypracowania mechanizmów antykorupcyjnych dedykowanych grupom najbardziej zagrożonym przyjęciem korzyści. Z analizy danych wynika, że niezbędne jest zintensyfikowanie działań o charakterze profilaktycznym skierowanych do przedstawicieli sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Wprawdzie na kanwie realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, Centrale Biuro Antykorupcyjne wydało pod koniec 2020 roku publikację „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF"[730], a także prowadzi cykliczne szkolenia dla pracowników instytucji państwowych, administracji publicznej czy spółek z udziałem Skarbu Państwa, oraz prowadzi platformę e-learningową – bezpłatną i ogólnodostępną bazę szkoleń antykorupcyjnych, wydaje się jednak, że tylko kompleksowe współdziałanie służb zaangażowanych w przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym – tak ważne także z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej, może dać wymierne efekty.

[730] https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Wytyczne.pdf ,data dostępu 01.05.2023 r.

2. Perspektywa edukacyjna

Na przestrzeni lat struktura instytucjonalna oraz prawne umocowanie organów, instytucji, służb oraz podmiotów zaangażowanych w ochronę interesów finansowych, na poziomie Unii Europejskiej oraz w jej relacjach pionowych z państwami członkowskimi, jak również w samych państwach członkowskich, ewaluowała, dostosowując się do zmieniających się warunków społeczno – ekonomicznych oraz nowych form przestępczości, która również przechodziła ogromne przeobrażenia. Nie można jednak uznać tego procesu za zakończony, gdyż istotą systemu przeciwdziałania, wykrywania i zapobiegania przestępczości jest dostosowywanie działań do aktualnych wyzwań stawianych przed organami, instytucjami oraz podmiotami zaangażowanymi w jego funkcjonowanie.

W 2021 roku, na wniosek Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego wykonano badanie analityczne *„Impact of Organised Crime on the Eu's Financial Interests*"[731]. Celem badania było zobrazowanie wpływu przestępczości gospodarczej na interesy finansowe Unii Europejskiej, a także zaprezentowanie środków ochrony tych interesów, podejmowanych zarówno na poziomie Unii Europejskiej jak i państw członkowskich. W raporcie podkreślono wagę ogólnych ram zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu Unii Europejskiej reprezentowanych przez m.in. dyrektywę PIF oraz nowoutworzoną strukturę Prokuratury Europejskiej. Zaakcentowano jednak istotne problemy związane z możliwością skutecznego zwalczania przestępczości zorganizowanej, która coraz aktywniej uczestniczy w popełnianiu nadużyć finansowych powodujących straty w unijnym budżecie. Chodzi przede wszystkim o fakt braku jednolitej definicji przestępczości zorganizowanej, wspólnej dla systemów prawnych wszystkich państw członkowskich. Mimo, że w decyzji ramowej nr 2008/841[732] określono to zjawisko, jednakże wydaje się uzasadnione, by krajowe definicje były tożsame, gdyż wtedy znacznie łatwiej będzie zwalczać przestępczość o charakterze transgranicznym. Wydaje się to bardzo istotne z perspektywy działania Prokuratury Europejskiej, która mogłaby w ten sposób skutecznie realizować politykę śledczą.

Ważnym aspektem przeciwdziałania zjawisku popełniania nadużyć na szkodę interesu finansowych Unii Europejskiej jest stosowanie mechanizmów zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa oraz korzyści pochodzących z przestępstwa,

[731] http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses, data dostępu 07.04.2023 r.
[732]Decyzja Ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. *w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej,* Dz. Urz. UE L 300 z 11.11.2008 r.

które mają największy potencjał w walce z przestępczością. W obecnym stanie prawnym istnieją dobrze funkcjonujące regulacje, które oddziałują odstraszająco na sprawców przestępstw. Przypomnieć należy, że zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu i Europejskiego i Rady (UE) w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty[733], państwa członkowskie uznają wzajemnie i wykonują na swoim terytorium nakazy zabezpieczenia i nakazy konfiskaty wydane przez inne państwa członkowskie w ramach postępowań karnych. Taka współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych wywodzi się zasady wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, stanowiącej jej fundament. Od czasów szczytu Rady Europejskiej, który odbył się w 1999 roku, w Tampere, to właśnie ta zasada stanowi kamień węgielny kształtowania Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, która swoim zakresem obejmuje współpracę państw członkowskich w sprawach karnych[734]. W perspektywie przyszłości, wydaje się, że najskuteczniejszym sposobem dbania o wspólne interesy finansowe budżetu Unii, będzie stopniowe unifikowanie definicyjnego określania przestępczości godzącej w ten aspekt, wzmacnianie współpracy w zakresie ścigania i karania sprawców tego typu przestępstw oraz jak najdalej idące ujednolicanie procedur związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem oraz zwalczaniem tego zjawiska. Rekomendacje zacieśniania proaktywnej współpracy organów odpowiedzialnych za ściganie i zwalczanie prania pieniędzy oraz powiązanych przestępstw źródłowych, poprzez m.in. tworzenie tymczasowych multidyscyplinarnych zespołów dochodzeniowych wyspecjalizowanych w prowadzeniu dochodzeń finansowych oraz poszukiwaniach majątku znalazły się także w dokumencie przygotowanym przez FATF na początku 2023 roku „*International standards of combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*"[735] Zalecenia zawierają międzynarodowe standardy, które państwa, mimo różniących je systemów prawnych, administracyjnych czy ram finansowych, powinny wdrażać dostosowując je do swoich okoliczności.

Na przestrzeni lat wykształcono szereg mechanizmów oraz narzędzi, które mogą wykluczyć nieprawidłowości – prowadzące do nadużyć, na wczesnym etapie dystrybucji środków. Takie narzędzia jak chociażby baza danych ARACHNE czy system wczesnego

[733] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. *w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty*, Dz. U. UE nr L 303/1.
[734] Należy zwrócić uwagę na rozdziały: ogólny, regulujący współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, regulujący współpracę policyjną zawarte w tytule V „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości" Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[735] „*International standards of combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*" FATF 2012-2023.

wykluczania EDES posiadają odpowiedni potencjał, który mogłyby wykorzystywać osoby zaangażowane w proces zarządzania funduszami. Wydaje się jednak, że wśród wielu baz i systemów zbierania danych, brakuje jednej, do której bezpośredni dostęp mieliby funkcjonariusze wszystkich służb w tym Policji, a która dedykowana byłaby zwalczaniu wszystkich nadużyć finansowych i mogłaby zostać zsynchronizowana z bazami organów podatkowych, by w jak najbardziej kompleksowy i responsywny sposób odpowiadać wszystkim potrzebom w tym zakresie.

Dużo także zrobiono w zakresie nawiązywania współpracy organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, a także wymiany informacji. Wydaje się, że w związku z postępującą globalizacją, trend zacieśniania współpracy będzie się pogłębiać, niemniej jednak zauważyć należy też, że w związku z pewnymi regionalnymi uwarunkowaniami, należałoby tworzyć mniejsze zawiązki współpracy o charakterze transgranicznych przestępstw, dotyczących kilku określonych państw. Dzięki wspólnym doświadczeniom łatwiej będzie prowadzić wspólną regionalną politykę zapobiegania i zwalczania konkretnych nadużyć.

Na kształt wyzwań na przyszłość, które stoją przed organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz państw członkowskich wpływają spektakularne zmiany, które zachodzą w bieżącej rzeczywistości. Pandemia COVID-19, kryzysy ekonomiczne oraz niestabilna sytuacja związana z konfliktem w Ukrainie, są czynnikami, które zwiększają ryzyko wzrostu przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej. Utworzona w 2021 roku Prokuratura Europejska, skutecznie współdziałająca z OLAF, ma możliwości skutecznego zwalczania tego procederu, jednak by cały możliwy potencjał został jak najefektywniej wykorzystany, powinna ona obejmować wszystkie państwa członkowskie – w tym Polskę.

Rozporządzenie w sprawie RRF[736] w artykule 22 odnoszącym się do ochrony interesów finansowych Unii, zawiera dyspozycje dotyczące obowiązku przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji, konfliktu interesów oraz ich wykrywania i korygowania. Obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie funkcjonowania skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej oraz odzyskiwanie kwot wypłaconych nienależnie lub niewłaściwie wykorzystanych. Obowiązek ten należy realizować poprzez dobrze zaprojektowaną politykę prewencyjną.

Przedstawione w niniejszej pracy polskie systemy przeciwdziałania nadużyciom finansowym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wskazują, że w celu

[736] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. *ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Dz. U. UE, L.57/17, 18.2.2021.

skuteczniejszego działania w tym zakresie, niezbędne są systemowe zmiany na wielu płaszczyznach działania.

Zdaniem autora zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę UE za pośrednictwem prawa karnego byłoby zdecydowanie bardziej efektywne, gdyby przepisy odnoszące się do tego zjawiska zostały zmienione w obrębie istniejących lub wyodrębnione w nowych jednostkach redakcyjnych w Kodeksie karnym. Wydaje się, że zobowiązania traktatowe nie ograniczają możliwości stworzenia odrębnych przepisów karnych przeznaczonych wyłącznie do ścigania przestępstw godzących w interes finansowy Unii Europejskiej. Artykuł 325 TFUE w ust. 2 używa sformułowania o konieczności użycia takich samych środków, a nie tych samych środków do zwalczania nieprawidłowości na szkodę interesów finansowych UE i budżetów krajowych. Przepis ten powinien być interpretowany z perspektywy całokształtu uregulowań unijnych dotyczących ochrony jej interesów. Użyte w przywołanym artykule TFUE sformułowanie oznacza, że podejmowane do zwalczania nieprawidłowości, w których mieszczą się nadużycia i przestępstwa środki powinny być co najmniej tak skuteczne jak przepisy chroniące interesy finansowe krajowe. Redakcja odrębnego przepisu byłaby uzasadniona specyfiką zachowań godzących w interes finansowy Unii, która wynika z licznych regulacji prawnych dystrybucji środków pochodzących z Unii Europejskiej. Przykładowo taki przepis mógłby brzmieć:

§1 Kto, posługuje się – mającym znaczenie dla utrzymania się we władaniu lub pozyskania, dla siebie lub kogoś innego, środków pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z budżetu Unii Europejskiej – podrobionym, przerobionym, poświadczającym nieprawdę albo nierzetelnym dokumentem albo nierzetelnym pisemnym oświadczeniem, albo podejmuje inne bezprawne działania skutkujące wprowadzeniem w błąd dysponenta środków, podlega odpowiedzialności karnej… .

§ 2 Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 jest doprowadzenie dysponenta środków do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem podlega odpowiedzialności karnej… .

Przedstawione przykładowe przestępstwa zawierają w desygnatach swoich znamion, sformułowania wykorzystane w czynach typizowanych w art. 286 §1 k.k. i 297 §1 i § 2 k.k., a zatem stanowiłyby *lex specialis* w stosunku do tych przestępstw. Czyny te zgodnie z przedstawioną konstrukcją mogłyby zostać popełnione zarówno w zamiarze bezpośrednim jak i ewentualnym. W doktrynie i orzecznictwie nie ma wątpliwości interpretacyjnych co do charakteru: podrobionych, przerobionych, poświadczających nieprawdę albo nierzetelnych dokumentów lub też nierzetelnych pisemnych oświadczeń – szczegółowo omówiono te

znamiona w rozdziale III. Nie ma także wątpliwości co czynności sprawczej posługiwania się dokumentem. Proponowane przepisy pozwalają pominąć przedmiot rozbieżności zapatrywań judykatury, które występują przy okazji wykładni art. 297 §1 k.k. Dotyczą one zagadnienia, czy sformułowanie „dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego" dotyczy wszystkich wymienionych w przepisie rodzajów dokumentów, czy tylko nierzetelnego pisemnego oświadczenia. Mimo istnienia orzeczeń, które wyjaśniają, że sformułowanie to dotyczy wyłącznie nierzetelnego pisemnego oświadczenia to w praktyce organy ścigania często odnoszą to sformułowanie do wszystkich rodzajów dokumentów wyszczególnionych w tym przepisie. Najważniejszym ułatwieniem omawianego przepisu byłoby wyjście naprzeciw przedstawionym w badaniach opiniom praktyków, poprzez likwidację konieczności udowodnienia zamiaru bezpośredniego kierunkowego przestępstw z art. 286 §1 k.k. i 297 § 1 k.k., który stanowi istotną przeszkodę w skutecznym ściganiu karnym przestępstw na szkodę interesu finansowego UE. Znamię wprowadzenia w błąd zostało szeroko omówiono w rozdziale III, przy okazji przestępstwa z art. 286 k.k. Dodatkowa czynność wykonawcza stanowiąca katalog otwarty polegająca na podejmowaniu „innych bezprawnych czynności skutkujących wprowadzeniem w błąd dysponenta środków – mogłaby objąć kryminalizacją także zachowania polegające na wchodzeniu w porozumienia z innymi ubiegającymi się o dofinansowanie np. ukierunkowane na odstąpienie od udziału w naborze wniosków aby wniosek sprawcy wypadł korzystniej. Innym przykładem zachowania polegającego na wprowadzeniu w błąd dysponenta środków mogłaby być próba ukrycia pewnych faktów licząc na to, że przez nadmiar zadań osoby kontrolujące projekt nie ujawnią uchybień. Oczywiście przedstawiony przepis stanowi tylko pewną propozycję i ma na celu przede wszystkim zainicjowanie dyskusji w zakresie zmiany w ustawodawstwie zmierzającej do tego, by prawie co druga prowadzona sprawa w przedmiocie przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej nie kończyła się umorzeniem postępowania wobec braku znamion/cech przestępstwa. Warto zauważyć, że pewne modyfikacje w art. 297 k.k. zostały wprowadzone do art. 297 k.k. Kodeksu karnego, po to by uczynić zadość Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 1995 r.[737] Może zatem zasadnym byłoby rozważenie – po ponad 5 latach od wejścia w życie aktu zastępującego przywołaną Konwencję tj. – Dyrektywę PIF – wprowadzenia dodatkowego paragrafu art. 297 k.k. lub odrębnej jednostki redakcyjnej np. 297a k.k., po to by uczynić ściganie przestępstw na szkodę Unii Europejskiej

[737] Uzasadnienie projektu ustawy z 18.03.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń, druk sejmowy nr 2031.

skuteczniejszym oraz żeby sankcje karne pełniły skutek odstraszający i proporcjonalny. W tym kontekście wypowiedział się także Konrad Buczkowski, który uważa, że „obecne brzmienie przepisu art. 297 k.k. w rzeczywistości stanowi jedynie realizację wymogu dostosowania polskich przepisów do regulacji Unii Europejskiej, gdyż dokonana nowelizacja nie wpłynęła w sposób istotny na ściganie i karanie sprawców wyłudzeń instrumentów wsparcia udzielanych ze środków publicznych.(…).Należałoby zatem zastanowić się, czy obecnie funkcjonująca konstrukcja przepisu penalizującego oszustwo kredytowe jest właściwa, czy może należałoby dokonać jej kolejnej modyfikacji (…)[738].

Ponadto na szczególną uwagę zasługuje problematyka konfliktu interesów. Wystąpienie takiego zjawiska i brak odpowiedniej reakcji, mogą pociągać za sobą duże ryzyko wystąpienia nadużycia oraz zachowań o charakterze korupcyjnym. Takie ryzyka występują najczęściej podczas udzielania zamówień publicznych.

Zgodnie z motywem nr 16 preambuły Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie zamówień publicznych[739], „instytucje zamawiające powinny wykorzystywać wszelkie możliwe środki, jakimi dysponują na mocy prawa krajowego, w celu zapobiegania zakłóceniom w postępowaniach o udzielenie zamówienia wynikającym z konfliktów interesów. Mogłoby to obejmować procedury służące rozpoznawaniu konfliktów interesów, zapobieganiu im i ich rozwiązywaniu". W związku z tym, w szerokim rozumieniu tego zapisu można by podjąć się kryminalizacji pewnych form zjawiska konfliktu interesów na gruncie prawa karnego. Jak wynika z badań, których wyniki zaprezentowano w rozdziale VI, stworzenie takiego przepisu stanowiłoby swego rodzaju odpowiedź na zapotrzebowanie praktyki do ułatwienia ścigania przestępczości o charakterze korupcyjnym, które zaburzają funkcjonowania strategicznych dla bezpieczeństwa kraju obszarów. Przykładowo przepis mógłby brzmieć:

§1 Kto, wykonując czynności związane z dystrybucją lub wykorzystaniem środków pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z budżetu Unii Europejskiej, działa w rzeczywistym konflikcie interesów, wyrządzając tym szkodę majątkową w interesie publicznym lub prywatnym, podlega odpowiedzialności karnej… .

Definicja rzeczywistego konfliktu interesów mogłaby brzmieć następująco:

Art. 115 § 25 Rzeczywisty konflikt interesów polega na wykonywaniu czynności związanych z dystrybucją środków pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z budżetu Unii

[738] K. Buczkowski, *Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze*, Prawo w Działaniu Sprawy Karne, 11/2012 r.
[739] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. *w sprawie zamówień publicznych,* uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz. U. UE. L94/65.

Europejskiej przez osobę występującą po stronie zamawiającego, która ma powiązania finansowe, ekonomiczne lub osobiste z wykonawcą biorącym udział w tym postępowaniu, co zagraża jego bezstronności, niezależności albo konkurencyjności.

Tak skonstruowany przepis ograniczałby postępowanie dowodowe do ustaleń w zakresie wykazania powiązań finansowych, ekonomicznych, lub osobistych pomiędzy stronami postępowania oraz szkody majątkowej w interesie instytucji lub innych podmiotów biorących udział w postępowaniu, w ramach którego dystrybuowane są środki pochodzące z Unii Europejskiej. Istnieje powszechne społeczne przekonanie, że działanie w konflikcie interesów jest patologią. Mimo tego, częstszym wytłumaczeniem osób biorących udział w konflikcie interesów jest okoliczność, że nie miał on wpływu np. na wybór oferty, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zebranym w sprawie materiałem dowodowym. Jak już podnoszono w niniejszej pracy –w takim postępowaniu nie byłoby konieczności wykazywania przyjęcia/wręczenia korzyści majątkowej, co jest wysoce utrudnione ze względu na hermetyczność panujących relacji, braku świadków, a także często relatywnie niewielkich kwot wręczanych korzyści.

Przedstawione poniżej zestawienie tabelaryczne ukazuje jak duży pozostaje obszar zamówień publicznych oraz w jakich kwotach wyrażone zostają udzielone zamówienia. Warto tu zaznaczyć, że w chwili rozpoczęcia obowiązywania nowych wieloletnich ram finansowych, wraz z realizacją programów unijnych, rynek zamówień publicznych zdecydowanie wzrośnie. Z punktu widzenia ochrony interesów finansowych UE, spenalizowanie zachowań występujących w obrębie konfliktu interesów mogłoby skutecznie zniechęcić potencjalnych sprawców do dopuszczenia się nadużyć finansowych.

Tabela nr 17. Zestawienie informacji dotyczących zamówień publicznych w Polsce w latach 2018-2020

	2018	**2019**	**2020**	**Łącznie**
Liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia powyżej progów UE w zł	24 514	25 167	27 834	**77 515**
Liczba udzielonych zamówień powyżej progów UE w zł	ok. 107 000	ok.117 800	Brak danych	**ok. 224 800**
Całkowita wartość zamówień powyżej	ok. 139 241 165 000 zł	ok. 141 675 393 000 zł	ok. 134 406 383 000 zł	**ok. 554 564 106 000 zł**

progów UE w zł				
Liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia poniżej progów UE w zł	130 505	117 486	113 321	**361 312**
Liczba udzielonych zamówień poniżej progu UE w zł	ok. 213 500	ok. 207 500	ok.192 200	**ok. 613 200**
Całkowita wartość zamówień poniżej progów UE w zł	ok.117 227 837000	ok. 107 620 656 000	ok. 99 091 785 000	**323 940 278 000**

Źródło: *Procurement Monitoring Template- Poland*[740].Opracowanie własne.

Kolejnym aspektem, który należy poruszyć w perspektywie edukacyjnej jest ten, który dotyczy zachowań korupcyjnych. Nie chodzi jednak o działania o charakterze instytucjonalnym, gdyż zadania oraz kompetencje do ujawniania, zwalczania i przeciwdziałania korupcji, wydają się odpowiednio przypisane realizującym je instytucjom, które posiadają wszelkie plenipotencje do wypełniania obowiązków w tym zakresie. Przykład Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 pokazał, że organy i instytucje muszą nawiązać silniejszą i bardziej skoordynowaną współpracę na rzecz wspólnego zwalczania jednego zjawiska. Co więcej, wydaje się być zasadnym, by wyposażyć szefów służb w inicjatywę ustawodawczą, gdyż to niejednokrotnie funkcjonariusze diagnozują nowe zagrożenia, wypracowują metody przeciwdziałania, ale przede wszystkim ujawniają niedociągnięcia lub braki w systemie, które mogłyby zostać zmienione. Wydaje się także, że polityka prewencyjna ukierunkowana jest aktualnie tylko na określoną grupę odbiorców: przedstawicieli administracji, instytucji oraz podmiotów publicznych. Bardzo duża aktywność w zakresie szkoleń skierowanych do tej grupy, jako szczególnie narażonej na działanie o charakterze korupcyjnym jest bezsprzecznie zasadna, jednakże działania profilaktyczne należałoby poszerzyć o kolejne grupy społeczne. Z badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadzonego w grudniu 2021 roku[741] dotyczącego postrzegania zjawiska korupcji w Polsce wynika, iż zdecydowana część ankietowanych jest zdania, że korupcja jest dużym problemem (72% Polaków ocenia ją jako problem bardzo duży lub raczej duży). Jako dziedziny w których występuje korupcja,

[740] *Procurement Monitoring Report Template In view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU- Poland*.
[741] R*óżne barwy korupcji w Polsce, komunikat z badań*, nr 151/2021, CBOS.

respondenci najczęściej wskazywali, że zjawisko to pojawia się wśród polityków, w urzędach centralnych oraz urzędach gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich.

Tabela nr 18. Dziedziny, w których korupcja występuje najczęściej. Procentowe odpowiedzi respondentów CBOS w latach 2001-2021

	Politycy	**Urzędy centralne i**	**Urzędy gminne powiatowe**	**Sądy i prokuratura**	**Służba zdrowia**	**Firmy państwowe**	**Policja**	**Firmy prywatne**	**Banki**	**Szkolnictwo i nauka**	**Gdzie indziej**	**Trudno powiedzieć**
2001	54	38	29	37	47	13	31	13	6	7	1	1
2002	52	29	25	33	42	12	23	9	3	8	0	12
2003	60	37	29	33	43	11	25	11	5	4	0	8
2004	64	39	30	42	37	11	21	9	4	5	1	7
2005	61	34	21	37	50	11	34	12	4	4	1	6
2006	35	22	28	32	53	9	31	8	3	8	1	15
2007	44	32	25	30	58	15	28	9	2	3	2	10
2009	55	27	28	29	54	14	16	10	4	3	0	8
2010	60	26	31	29	58	13	15	8	3	3	4	7
2013	62	18	27	31	53	13	21	9	2	3	1	8
2017	48	21	30	32	38	17	16	12	5	2	2	13
2021	52	35	31	26	23	20	12	7	4	1	1	16

Źródło: Różne barwy korupcji w Polsce, komunikat z badań CBOS 2021. Opracowanie własne.

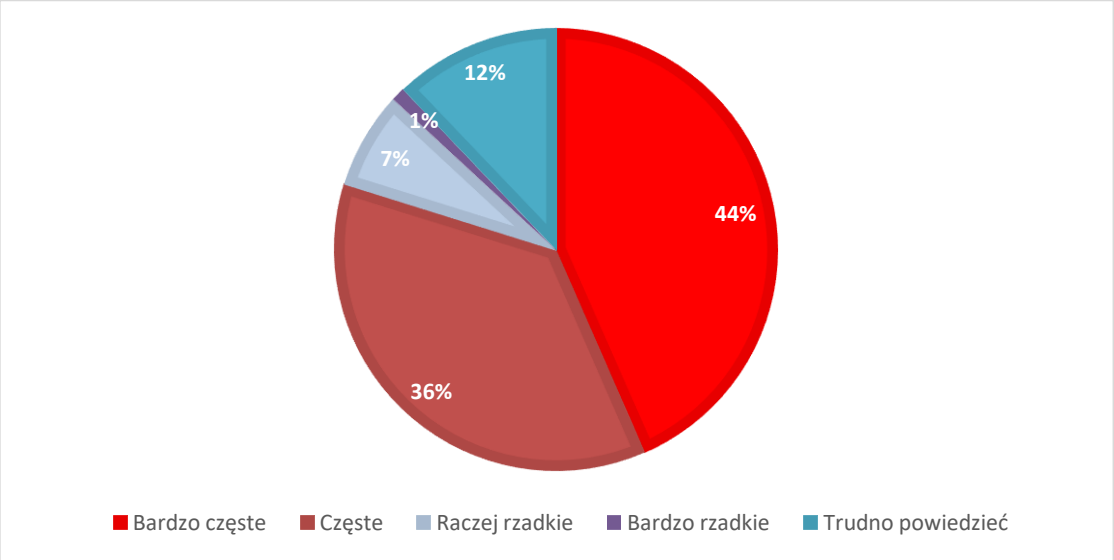
Z analizy przedstawionych w tabeli danych dotyczących odpowiedzi respondentów w latach 2001-2021 wynika, że wśród Polaków utrzymuje się przekonanie o skorumpowaniu sfery politycznej, urzędników szczebla centralnego oraz urzędników gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Na uwagę zasługuje także postrzeganie zjawiska korupcji w służbie zdrowia, którą w 2001 roku 47 % ankietowanych uznawało za skorumpowaną, w szczytowym momencie takiego zdania był co drugi ankietowany, by w 2021 roku w ten sposób oceniło ją 26% respondentów. Na przestrzeni ostatniej dekady zaszła widoczna zmiana w percepcji Polaków w tej kwestii, która może być spowodowana licznymi przekazami medialnymi ujawniającymi zachowania korupcyjne w służbie zdrowia, jednoznacznie je piętnując – a dzięki temu społeczne przyzwolenie na zachowania korupcyjne w służbie zdrowia spadło, zaczęło się w związku z tym zmniejszać także samo zjawisko. Walkę z korupcją należy toczyć wielotorowo: nie ograniczając się do przedstawicieli państwa, ale także zwracać uwagę społeczeństwa na ten problem. Niezmiernie przydatne w budowaniu społeczeństwie obywatelskiego są media, które mają wpływ na kształtowanie postaw, a także funkcjonowanie polityki. Odnieść można wrażenie, że ten obszar został zaniedbany, a społeczeństwo nie uczestniczy w procederze

przeciwdziałania korupcji. Tym bardziej ważne jest, by wzmacniać postawy jednoznacznie negujące zachowania o charakterze korupcyjnym wśród wielu grup odbiorców poprzez starannie dostosowane programy o charakterze profilaktyczno- edukacyjnym.

W omawianym badaniu opinii społecznej w sposób szczególnie niepokojący wybrzmiewa także ocena społeczna przedstawicieli instytucji publicznych. Respondentów zapytano jak oceniają częstotliwość występowania wśród polityków oraz wysokich urzędników państwowych takich zachowań jak:

- obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach spółkach bankach itp.: łącznie 79% ankietowanych uznało to za bardzo częste/ raczej częste zjawisko.

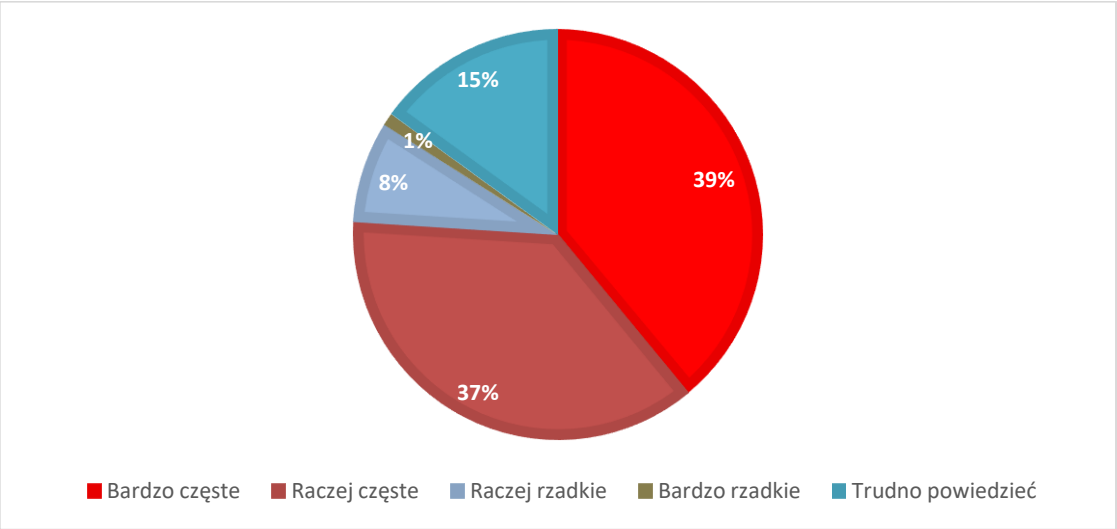
Wykres nr 103. Odpowiedzi respondentów dotyczące występowania zjawiska obsadzania na intratnych stanowiskach krewnych, znajomych przez polityków i urzędników państwowych wysokiego szczebla



Źródło: Różne barwy korupcji w Polsce, komunikat z badań CBOS 2021. Opracowanie własne.

- Załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne: jako bardzo często/ raczej często występujące uznało je 76% osób.

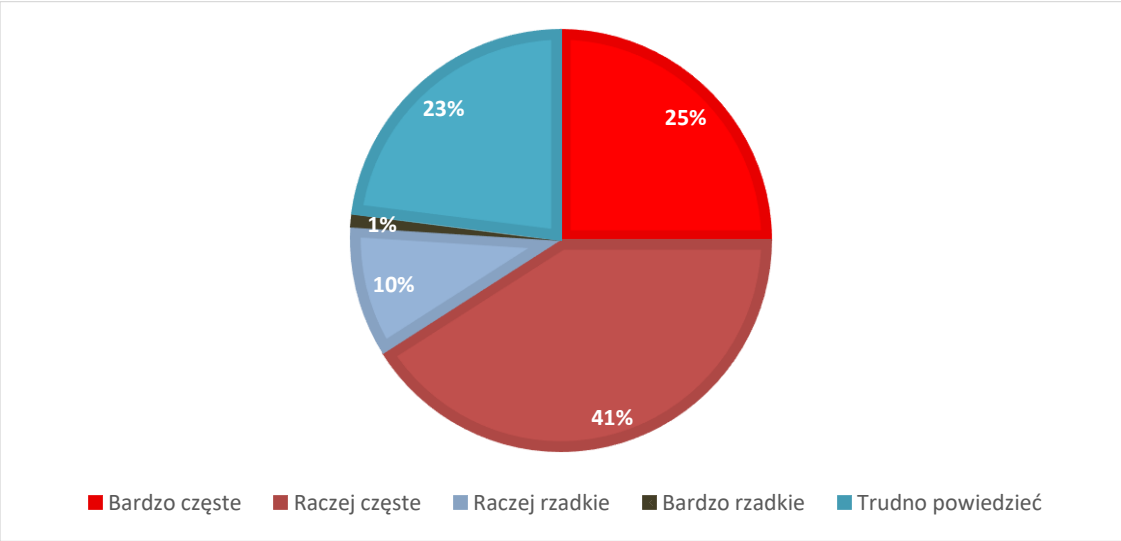
Wykres nr 104. Udzielanie kontraktów i zamówień rządowych bliskim i znajomym w ocenie ankietowanych



Źródło: Różne barwy korupcji w Polsce, komunikat z badań CBOS 2021. Opracowanie własne.

– Uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści: 66% ankietowanych uznało, że takie zjawisko występuje bardzo często/ raczej często.

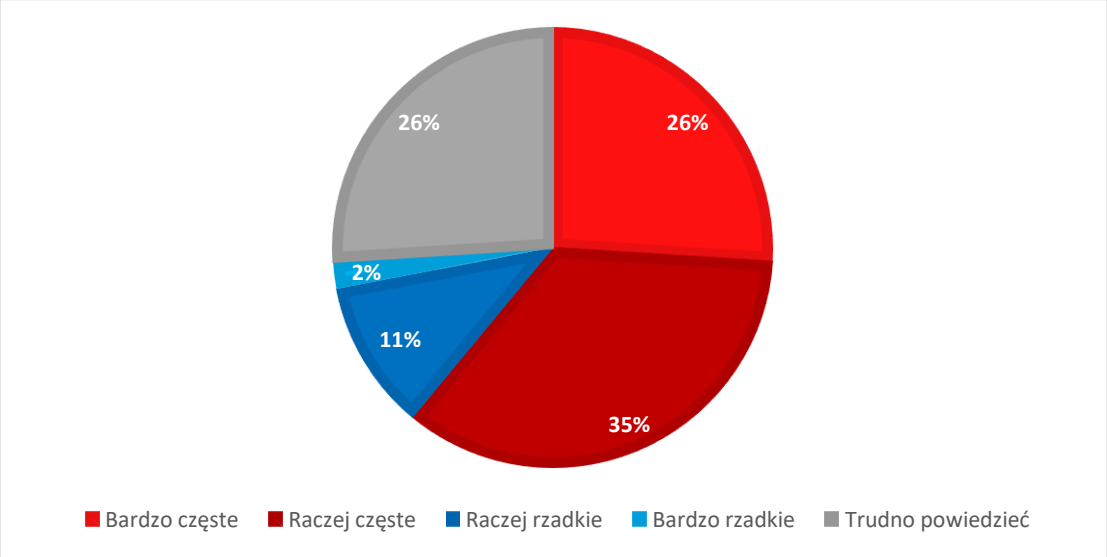
Wykres nr 105. Uleganie naciskom przy udzielaniu zamówień publicznych w zamian za własne korzyści w ocenie respondentów



Źródło: Różne barwy korupcji w Polsce, komunikat z badań CBOS 2021. Opracowanie własne.

– Przyjmowanie łapówek za załatwienie sprawy: w tym przypadku 61% ankietowanych uważa, że takie zjawisko występuje bardzo często/raczej często wśród polityków oraz urzędników wysokiego szczebla.

Wykres nr 106. Przyjmowanie łapówek za załatwienie sprawy w opinii respondentów



Źródło: Różne barwy korupcji w Polsce, komunikat z badań CBOS 2021. Opracowanie własne.

Społeczne przekonanie na temat występującego wśród przedstawicieli instytucji i urzędów wysokiego szczebla nepotyzmu i sytuacji dotyczących konfliktu interesów, stanowi potwierdzenie, że penalizacja takich zjawisk byłaby w pewnym sensie odpowiedzią na potrzebę skutecznego zwalczania tego negatywnego zjawiska.

Udział społeczeństwa w przeciwdziałaniu różnego rodzaju nadużyciom ma bardzo duże znaczenie w zakresie budowania odpowiedzialności obywatelskiej za dobro publiczne, ponadto to osoby, które stykają się z takimi nadużyciami podczas swojej pracy zawodowej stanowią nieocenione źródło informacji. Często jednak nie zgłaszają nieprawidłowości i nadużyć, w obawie o negatywne konsekwencje, z jakimi będą musieli zmierzyć się po przekazaniu informacji. By zagwarantować ochronę osobom ujawniającym naruszenia prawa unijnego w 2019 roku opracowano Dyrektywę Parlamentu i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[742]. W preambule tego aktu podniesiono istotną rolę osób, które zgłaszając zagrożenia lub szkody, odgrywają ważną rolę w procesie zapobiegania i wykrywania takich nadużyć lub nieprawidłowości. Celem dyrektywy jest zapewnienie ochrony „sygnalistom" przed działaniami odwetowymi poprzez ustalenie

[742] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. *w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, Dz.U. UE, L 305/17.

wspólnych minimalnych norm, które będą obowiązywały wobec tych unijnych aktów i polityk, w obszarze których zachodzi potrzeba poprawy egzekwowania prawa. Właśnie te polityki wyznaczają zakres przedmiotowy całego systemu sygnalizowania. Z uwagi na temat niniejszej pracy, odnieść należy się do zakresu przedmiotowego, który obejmuje problematykę przestępczości godzącej w interes finansowy Unii. Wśród wymienionych w art. 2 Dyrektywy naruszeń, których ujawnienie objęte jest ochroną występują:

- naruszenia dotyczące zamówień publicznych,
- naruszenia dotyczące usług, produktów, rynków finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu,
- naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii (w odniesieniu do art. 325 TFUE oraz w stosownych aktach prawnych),
- naruszenia dotyczące unijnych zasad konkurencji oraz pomocy państwa.

Zakres podmiotowy dyrektywy określony został w art. 4. Zgodnie z nim, przepisy tego aktu stosuje się do osób pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które w kontekście wykonywanych obowiązków pracowniczych uzyskały wiedzę na temat naruszeń określonych w dyrektywie. Katalog podmiotowy nie stanowi zbioru zamkniętego: „Niniejszą dyrektywę stosuje się do osób dokonujących zgłoszenia, pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej do:”[743] – a więc wyraźnie zaznaczono, że może on zostać rozszerzony.

Podmiotami objętymi ochroną mogą być osoby, które dokonują takiego zgłoszenia, jak i takie, które nie dokonują go, ale w związku okolicznościami mogą być także narażone na działania odwetowe. W tej pierwszej grupie znajdują się osoby posiadające status pracownika (w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE) i urzędnicy służby cywilnej, osoby prowadzące działalności gospodarczą na własny rachunek (w rozumieniu art. 49 TFUE), akcjonariusze, wspólnicy oraz osoby, które są członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków nie wykonawczy, wolontariusze i stażyści (bez względu na fakt otrzymywania przez takie osoby wynagrodzenia) oraz osoby wykonujące swoją pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców oraz dostawców, osoby które dokonują zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, które uzyskały w stosunku pracy, który ustał i osoby, co do których stosunek pracy ma zostać nawiązany, gdy informacje na temat naruszeń uzyskały one w trakcie

[743]Art. 4 ust. 1, Dz. U. UE nr L 305/17.

procesu rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy. W drugiej grupie osób znajdują się te, które pomagają w dokonaniu zgłoszenia, są osobami trzecimi w stosunku do zgłaszających naruszenie, jednak mogą oni doświadczyć działań odwetowych związanych ze zgłoszeniem, oraz podmioty prawne, które są własnością osoby zgłaszającej, lub w dla których ta osoba pracuje bądź jest w inny sposób zawodowo z nimi związana.

Ochrona osób, które zgłaszają nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych wydaje się być kluczowa w zapobieganiu, przeciwdziałaniu i wykrywaniu nadużyć na szkodę finansowego interesu publicznego i zachowań korupcyjnych. Już na przykładach dotyczących polskiego rynku zamówień publicznych widać, jak duże wydatkowanie publicznych funduszy związane jest z udzielaniem tego typu zamówień, a czytając przedstawione powyżej dane na jego temat w połączeniu z badaniem polskiej opinii społecznej, widać że powinien on zostać objęty szczególnym nadzorem, nie tylko ze względu na możliwość dokonania nadużyć finansowych, ale także na związane z nieprawidłowościami naruszenia zasady konkurencji, prowadzących do destabilizacji funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nieprawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, czy zakłócenia wzrostu gospodarczego wynikać mogą z nadużyć finansowych godzących w interesy finansowe Unii, wyrażających się w uszczuplaniu dochodów wpływających do jej budżetu. Dlatego przyznanie ochrony osobom, które ujawnią naruszenia prawa unijnego, jest dużym krokiem w kreowaniu wspólnej koalicji na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Dyrektywa przewidziała termin transpozycji do krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich na 17 grudnia 2021 roku. Polska do tej pory nie dokonała transpozycji przepisów, a prace nad krajową ustawą trwają. Do chwili obecnej ukazało się już sześć projektów tego aktu, nie jest jednak pewne, czy przepisy w takim kształcie jak przewiduje najaktualniejsza – szósta wersja[744], wejdą w życie w tym roku.

W polskim systemie instytucjonalnym uwidoczniony jest brak systemowego współdziałania służb, organów i instytucji. Sam system zawiera bardzo duży potencjał, jednakże wydaje się, że wymaga uporządkowania w zakresie przypisania odpowiednich kompetencji określonym organom, a następnie zharmonizowania i skoordynowania ich działania w zapobieganiu i zwalczaniu nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Dobrą praktyką byłoby częstsze delegowanie funkcjonariuszy zajmujących się

[744] https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12352401/12822867/12822871/dokument599335.pdf, data dostępu 01.05.2023 r.

tą tematyką do innych służb, które posiadają podobne kompetencje w zakresie wykonywania czynności dochodzeniowo – śledczych oraz operacyjno – rozpoznawczych związanych z nadużyciami godzącymi w interes finansowy Unii, by w ten sposób – dzieląc się doświadczeniem i zdobywając kontakty – wypracowywać wspólne rozwiązania walki z przestępcami.

Zdaniem autora, Policja jako najliczniejszy przedstawiciel organów ścigania, powinna pochylić się nad ideą wyszczególnienia ze swojej struktury centralnego biura zwalczania poważnej przestępczości gospodarczej, które oprócz zwalczania przestępstw gospodarczych o dużym ciężarze gatunkowym, skupiałoby się także na przeciwdziałaniu, wykrywaniu i zapobieganiu przestępczości na szkodę interesów finansowych UE. Dzięki odpowiedniemu systemowi rekrutacji biuro zgromadziłoby potencjał w postaci doświadczonych w tym zakresie funkcjonariuszy, którym należałoby zapewnić ukierunkowany system doskonalenia zawodowego, wzbogacony o oparte na zasadach wymiany doświadczeń międzynarodowej szkolenia w jednostkach organów ścigania innych państw. Zważywszy na fakt, że prognozy kryminologiczne wskazują na dalszy rozwój różnych form przestępczości gospodarczej, pomysł wyodrębnienia takiej struktury, autor uważa za trafny. Do czasu jego ewentualnego powstania, formacja powinna skupić się nad usprawnieniem systemowym, które opisano we wnioskach rozdziału VI – w szczególności związanym z uzupełnieniem wakatów i przeszkoleniem specjalistycznym funkcjonariuszy, co wpłynęłoby na zmniejszenie obciążenia poszczególnych policjantów prowadzeniem zbyt dużej liczby niekiedy skomplikowanych postępowań. Jak wcześniej wspomniano – zwalczanie przestępczości gospodarczej znajduje się w Planie Priorytetowym Komendanta Głównego Policji, co należy ocenić bardzo pozytywnie, jednak istotnym jest, by priorytet ten był sukcesywnie realizowany, tym bardziej, że historia pokazała, czym skończyć się może brak jednostek wyspecjalizowanych w zwalczaniu przestępczości gospodarczej. Na początku lat 90-tych, wraz z rozpoczęciem transformacji ustrojowej i tworzeniem struktur Policji, nie przewidziano wyodrębnienia pionów zwalczających przestępczość gospodarczą. Jak zauważył E. Pływaczewski, nastąpiła wtedy neutralizacja tych struktur, której powodem (według różnych teorii) było stworzenie warunków do uwłaszczenia pewnych grup społeczeństwa, w dobie rodzącego się kapitalizmu[745]. Ta błędna decyzja spowodowała, że wraz ze społeczno – gospodarczymi zmianami transformacji Polski, pojawiła się

[745] https://www.youtube.com/watch?v=9meFZSsBH1k, 2 h 29 min, data dostępu: 01.05.2023 r.

niespotykana na dotychczasową skalę przestępczość, a zwalczenie jej struktur zajęło wiele lat.

Z przeprowadzonych badań, które zaprezentowano w rozdziale VI, wyłonił się jeden postulat – konieczności przeszkolenia przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję środków unijnych w zakresie właściwej pragmatyki składania zawiadomień o popełnionych przestępstwach oraz identyfikacji znamion podstawowych przestępstw w aspekcie ujawnianych nadużyć. By skutecznie realizować obowiązki związane z ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej taka współpraca organów ścigania z przedstawicielami instytucji wydaje się być niezbędna, a korzyści płynące z kooperacji będą obopólne.

Wydaje się, że konstrukcja przepisów prawa (poza karnymi) chroniących interesy finansowe Unii Europejskiej jest na właściwym poziomie, ale ich skuteczność zależy od intencji ludzkich, które wynikają niejako z uwarunkowań społecznych. W tym zakresie istnieje więc duże pole do działalności profilaktycznej, promującej odpowiednie postawy.

Jako podsumowanie perspektywy edukacyjnej w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, należy zacytować słowa zawarte w kluczowym dokumencie państwa polskiego - Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), które powinny stanowić drogowskaz na najbliższe lata, jeśli nie dekady: „Bezpośrednie przełożenie poziomu przestępczości na rozwój państwa obserwowalne jest w szczególności na przykładzie przestępczości gospodarczej, która powoduje najwyższe straty. Zjawisko to dotyczy zarówno budżetu państwa (np. zmniejszenie wpływów, uzyskiwanie nienależnych zwrotów, wyłudzanie dopłat), i sektora prywatnego (bezpośrednie zmniejszenie dochodów oraz spadek konkurencyjności, w tym w kontekście rozwoju szarej strefy czy zawyżania kosztów działalności przez podmioty gospodarcze działające z naruszeniem prawa). Przestępczości gospodarczej towarzyszy m.in. proceder fałszowania dokumentów, będący efektem niskiego poziomu ich zabezpieczeń czy dostępności nowoczesnych technologii wykorzystywanych przez sprawców tego rodzaju przestępstw.(…) Podjęte w ramach tego celu (zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowiącego warunek rozwoju kraju) skuteczne działania ograniczą zjawiska wyjątkowo szkodliwe dla funkcjonowania państwa (np. przestępczość zorganizowana i gospodarcza, korupcja, ataki na systemy informatyczne, nielegalna migracja[746], przestępczość transgraniczna, skutki katastrof naturalnych), a także

[746] Szerzej o tym min.: I. Nowicka, D. Mocarska (red.), *Współczesne problemy prawa T.3. Polityka migracyjna*, Szczytno 2018 r.

będą odpowiedzią na wyraźne oczekiwania społeczne. Należy stale doskonalić skuteczność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, sprawnie rozpoznawać nowe zagrożenia i adekwatnie odpowiadać na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kluczem do tego jest odpowiednie prawo, unowocześnianie infrastruktury i wyposażenia służb, podnoszenie poziomu ich wyszkolenia i współpraca międzynarodowa."[747]

[747] Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywa do 2030 r.) załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 poz. 260, s.354, 357.

Zakończenie

Przedmiotem niniejszej dysertacji są przestępstwa godzące w interesy finansowe Unii Europejskiej. W pracy nakreślony został także kryminologiczny obraz przestępczości, która wraz ze zmianami społeczno – gospodarczymi, także doświadcza licznych przeobrażeń.

Problem badawczy obejmował odpowiedź na pytanie, jaki wpływ mają normy prawa karnego materialnego na skuteczność pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej.

W celu odpowiedzi na tak sformułowane pytanie dokonano analizy uregulowań prawnych dotyczących systemu instytucjonalnego, którego zadaniem jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej oraz aspektów praktycznych stosowania przepisów karnych przez organy ścigania.

Z zebranego w dysertacji materiału wynika, że uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania systemu instytucjonalnego zaangażowanego w ochronę interesów finansowych na gruncie unijnym należy ocenić pozytywnie. Zauważalna jest ciągłość inicjatyw, które podlegają bieżącemu monitorowaniu i analizowaniu, dzięki czemu wypracowywane są kolejne niezbędne do realizacji celów mechanizmy.

Polskie regulacje dotyczące system instytucjonalnego na gruncie krajowym należy natomiast ocenić jako poprawne. Niezbędne jest uchwalenie skutecznie funkcjonującej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, która będzie zawierała odpowiednie rodzaje sankcji wymagane na podstawie Dyrektywy PIF oraz uchwalenie ustawy o jawności życia publicznego obejmującej ochroną sygnalistów. Należałoby także wdrożyć krajową strategię zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE w obowiązującej perspektywie budżetowej, do czego jako państwo członkowskie jesteśmy zobligowani.

Ponadto wydaje się niezbędnym stworzenie zunifikowanego systemu gromadzenia danych na temat przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej ze wszystkich służb, prokuratury oraz sądów, który umożliwi ich analizowanie. W obecnej sytuacji w związku z brakiem wyodrębnienia tego typu przestępstw w ogólnych bazach organów i służb trudno o prowadzenie skutecznej polityki karnej, jeśli nie można w jednoznaczny sposób określić skali zjawiska. Dane gromadzone przez Policję – najliczniejszą polską służbę zajmującą się zwalczaniem tego typu przestępstw pozwalają zobrazować pewne ogólne tendencje, jednakże do momentu wprowadzenia jednolitego systemu gromadzenia danych pozostaną one niepełne. Sytuację komplikuje również fakt istnienia znacznej „ciemnej liczby" przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej, co

zostało przedstawione także w części badawczej pracy. Potwierdzeniem jej wielkości może być zestawienie kwoty udzielanych rocznie środków unijnych z liczbą odnotowanych przestępstw, gdzie przykładowo na rynku ubezpieczeń przy czterokrotnie niższej wartości rocznej roszczeń wypłaconych klientom, liczba odnotowanych wyłudzeń w 2021 r. jest większa aż 62 - krotnie od liczby przestępstw stwierdzonych na szkodę interesów finansowych Unii.

Zasadnym byłoby także przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej a także zintensyfikowanie współpracy krajowej jednostki AFCOS z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania nadużyć finansowych – OLAF.

Problemem, który został uwidoczniony, są także ułomności systemowe związane ze współpracą między służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie zjawiska a podmiotami i organami, w tym instytucjami zajmującymi się dystrybucją środków unijnych. Na gruncie współpracy między organami ścigania a instytucjami, które zawiadamiają o popełnieniu przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej pojawiła się konieczność nawiązania lepszej kooperacji, również w kontekście prowadzenia działalności edukacyjnej skierowanej od pracowników tychże instytucji. Dzięki szkoleniom mogliby oni posiąść niezbędną wiedzę na temat identyfikowania nadużyć noszących znamiona przestępstw oraz wdrożyć pragmatykę w zakresie składania zawiadomień, a także najważniejszych elementów, które powinny znaleźć się w ich treści.

W zakresie wzmocnienia efektów osiąganych przez służby powołane do zwalczania tego typu przestępczości, wyeksponowany został także postulat zintensyfikowania współpracy, poprzez częstsze delegowania funkcjonariuszy zajmujących się tematyką do czasowego pełnienia obowiązków w innych podmiotach, by wspomagać w ten sposób ich wiedzę i umiejętności oraz nawiązywać wzajemnie kontakty, które pozwolą odformalizować i odbiurokratyzować kooperację.

Samo prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa godzące w interesy finansowe Unii Europejskiej nastręcza wiele trudności, gdyż tego rodzaju sprawy, poprzez konieczność gromadzenia wielu dowodów, sporządzania opinii i analiz są długotrwałe oraz skomplikowane. By usprawnić w tym zakresie działanie organów ścigania – w tym przypadku Policji, należy spojrzeć na to pod wieloma kątami. Badania przeprowadzone do potrzeb niniejszej pracy, niejako przy okazji ujawniły obszary, którym należy poświęcić szczególną uwagę. Niezmiernie ważne jest zmniejszenie liczby wakatów, która wpływa nie tylko na obciążenie obowiązkami, ale także powoduje rotację funkcjonariuszy. Należy także zadbać o przeszkolenie większej liczby policjantów w

zakresie zwalczania przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej. W skuteczniejszym prowadzeniu postępowań przygotowawczych niezbędne jest ciągłe doskonalenie zawodowe nie tylko w kontekście aspektów taktyczno – technicznych zwalczania tego typu przestępczości, ale także położenie nacisku na naukę języków obcych. Postępowania w sprawach o nadużycia finansowe na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej mają coraz częściej wymiar transnarodowy, ponadto sam system mechanizmów i narzędzi dedykowanych przez organy unijne w pewien sposób wymusza współpracę w międzynarodowym środowisku. W kontekście skuteczniejszego zwalczania przez organy ścigania przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii, i szerzej – przestępczości gospodarczej, zasadnym byłby powrót do idei utworzenia w strukturach Policji oddzielnego, wyodrębnionego ze struktur Policji – Biura funkcjonującego na kształt CBŚP lub CBZC, które dzięki kompetencyjnej niezależności mogłoby efektywniej wypełniać zadania z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i zwalczania przestępczości gospodarczej, a w tym przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Jak potwierdziły przeprowadzone w pracy badania, poprawa skuteczności zwalczania przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii nastąpiłaby dzięki przyznaniu funkcjonariuszom Policji bezpośredniego dostępu do baz administrowanych przez Krajową Administrację Skarbową oraz baz instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję środków unijnych związanych z obsługą projektów oraz identyfikowaniem ryzyka. W związku z tym słuszny wydaje się postulat przyznania inicjatywy ustawodawczej szefom służb, po to, by w przypadku identyfikacji problemów systemowych, możliwa była ich reakcja na płaszczyźnie legislacyjnej. Komendant Główny Policji stojąc na czele ponad stutysięcznej formacji funkcjonariuszy i pracowników cywilnych choćby z tego powodu powinien mieć możliwość składania projektów aktów prawnych, tak jak posiada ją sto tysięcy obywateli[748].

Niezmiernie ważny w przypadku zwalczania przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej jest także aspekt wdrożenia narzędzi służących do sprawnego identyfikowania transferu środków między rachunkami, które mogłyby mieć bezpośredni wpływ na skuteczność prowadzonych postępowań oraz zabezpieczania środków na poczet środków kompensacyjnych. Jedną z podstawowych zasad taktyki prowadzenia postępowań w przypadku, gdy nie ustalono sprawcy, jest „podążanie za pieniędzmi”– w pewnym momencie

[748] Art. 2, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Dz.U. 2018 poz. 2120.

będzie chciał objąć w bezpośrednie władanie korzyści uzyskane z popełnionego przestępstwa.

Dlatego też szybka ścieżka umożliwiająca pozyskiwanie danych o wykonywanych transferach przyczyniłaby się do zwiększenia efektywności pracy organów ścigania.

Z przeprowadzonej diagnozy danych statystycznych dotyczących przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wynika, że w uwarunkowaniach polskich najczęściej popełniane są przestępstwa typizowane w art. 286 k.k. oraz 297 k.k., których udział w ogólnej liczbie przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii w zależności od roku waha się od 60% do 94 %. Warto mieć na uwadze fakt, że blisko co drugie postępowanie przygotowawcze na szkodę interesów finansowych UE kończy się umorzeniem z powodu braku znamion/cech przestępstwa. Dzieje się tak ze względu na obecną konstrukcję przepisów karnych, które utrudniają skuteczne ściganie sprawców. To stwierdzenie będące jednocześnie główną hipotezą niniejszej dysertacji zostało potwierdzone zarówno w części badawczej jak i teoretycznej, w której pochylono się nad przedstawieniem dysfunkcyjnych obszarów tych norm prawnych oraz zaprezentowano propozycje kierunków ich zmiany. Podstawowym zidentyfikowanym problemem są trudności z udowodnieniem zamiaru bezpośredniego kierunkowego, który występuje w najczęściej popełnianych przestępstwach na szkodę interesów finansowych Unii. Trudności sprawia także udowodnienie faktu przyjęcia/udzielenia korzyści majątkowej w przestępstwach o charakterze korupcyjnym.

Podczas prowadzenia rozprawy potwierdziły się przyjęte hipotezy szczegółowe co do najczęstszych rodzajów przestępstw popełnionych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej oraz sposobów ich procesowego zakończenia. Ponadto autor wykazał, że przepisy dotyczące przestępstwa typizowanego w art. 305 k.k. nie spełniając swojej roli wymagają zmiany. Co prawda zidentyfikowano działania ustawodawcy w tym kierunku, który przewidział modyfikacje w obrębie tego artykułu oczekujące na wejście w życie od 1 października 2023 roku, jednakże zdaniem autora, przygotowany przepis nie obejmie ochroną nabywania w ramach realizowanych projektów – środków trwałych i usług przez beneficjentów, którzy nie są zobowiązani do stosowania ustawy PZP. Propozycją autora jest rozwiązanie tego aspektu i jednocześnie problemów związanych z przestępstwami korupcyjnymi poprzez kryminalizację określonych form konfliktu interesów stanowiącego jeden z podstawowych symptomów mogących świadczyć o ryzyku występowania korupcji i zmów w obszarze dystrybucji środków – także w odniesieniu do beneficjentów, którzy nie muszą stosować ustawy PZP.

Ponadto przedstawione przez autora propozycje *de lege ferenda* w zakresie przepisu stanowiącego *lex specialis* w stosunku do oszustwa zwykłego – art. 286 k.k. i oszustwa gospodarczego – art. 297 k.k. oraz poniekąd oszustwa dotacyjnego i subwencyjnego, które określone jest w art. 82 k.k.s., może stanowić realne narzędzie, które w aktualnych uwarunkowaniach systemowych, pozwoli dopełnić obraz skutecznego ścigania wyłudzeń środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej.

W dysertacji zwrócono także uwagę na rosnącą rolę przestępczości zorganizowanej, która coraz głębiej przenikając w struktury legalnej działalności odpowiada za nadużycia na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Skala wpływu przestępczości zorganizowanej na interesy finansowe Unii jest niezwykle trudna do oszacowania, tak jak trudne jest zmierzenie strat powodowanych przez tę działalność w budżecie Unii[749]. Prognozy Europolu wskazują, że przestępczość zorganizowana we wszystkich coraz bardziej różnorodnych formach będzie przybierała na sile.

Konkludując – hipoteza ogólna i hipotezy szczegółowe, które wynikają ze zidentyfikowanych problemów badawczych zostały potwierdzone. Cele pracy w oparciu o dostępny materiał zostały zrealizowane i w ten sposób poszerzono wiedzę na podjęty w dysertacji temat. Biorąc pod uwagę aktualny obraz wszystkich aspektów dotyczących przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej oraz lata wysiłków włożonych w kształtowanie całego systemu ochrony przed nadużyciami, stwierdzić można, że w przyszłości tylko integracja działań i coraz silniejsza harmonizacja w wielu obszarach (w tym także prawa karnego) przy jednoczesnym zintensyfikowaniu współpracy tak na gruncie krajowym, jak i transnarodowym, korzystanie z dostępnych mechanizmów i systemów oraz rozwijanie nowych, mogą realnie wpłynąć na ograniczenie działań godzących w unijny budżet, a przez to niezakłócone dalsze pozyskiwanie środków. Integracja baz i systemów oraz wyodrębnienie katalogu przestępstw na szkodę Unii Europejskiej dałyby kryminologom realne narzędzie do rzeczywistego pomiaru zjawiska, określenia jego tendencji oraz przedstawienia adekwatnych prognoz polityki kryminalnej. Motto Unii Europejskiej brzmi*: In varietate concordia.* Parafrazując tę dewizę: by chronić wspólne interesy, dbać o bezpieczeństwo i dobrobyt wspólnoty należy działać razem.

[749] Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie wpływu przestępczości zorganizowanej na zasoby własne UE i na niewłaściwe wykorzystywanie funduszy unijnych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania dzielonego z perspektywy audytu i kontroli (2020/2221(INI)), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne 2020 (2021/2234(INI))

BIBLIOGRAFIA

1. Akty prawne Unii Europejskiej……...……...381
2. Akty prawne krajowe …….386
3. Orzecznictwo…….……...……..391
4. Literatura przedmiotu…….400
5. Źródła Internetowe…….408

Akty prawne Unii Europejskiej

Traktaty

1. Traktat z dnia 25 marca 1957, *ustanawiający Wspólnotę Europejską,* Dz.Urz. UE 2006 C 321E.
2. Traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r., *o Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2020 C 202/1.
3. Traktat z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 r., *zmieniający Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. C 340 z 10.11.1997.
4. Traktat z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. *zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. C 306 z 17.12.2007.
5. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

Konwencje

6. Konwencja z 26 lipca 1995 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu), Dz. U. UE nr 316 , 27.11.1995 P. 0002 - 0032.
7. Konwencja z dnia 26 lipca 1995 r., *o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz.U. C 316 z 27.11.1995.
8. Protokół z dnia 27 września 1996 r. *do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r.*, Dz.U. C 313 z 23.10.1996.
9. Protokół z dnia 29 listopada 1996 r. *w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r.*, , Dz.U. C 151 z 20.5.1997.
10. Drugi Protokół z dnia 19 czerwca 1997 r. *do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r.*, Dz.U. C 221 z 19.7.1997.

Dyrektywy

11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. *w sprawie zamówień publicznych*, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz. U. UE. L94/65.
12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, Dz. U. UE. L94/243.
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r., *w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE,* Dz. U. UE. L 127/1 z 29.04.2014.
14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. *w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu*, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. U. UE nr L 141/73.
15. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. *w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii* Dz.U.UE.L.2017.198.29.
16. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz.U. L 156 z 19.6.2018.
17. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. *w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, Dz.U. UE, L 305/17.

Rozporządzenia

18. Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. *w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich,* Dz. U. UE nr L 312.
19. Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. *w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami*, Dz. U. UE nr L 292.
20. 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, UE . L 347/608 z 20.12.2013.
21. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych),* Dz. U. UE, nr L 119/1.
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 *w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol),* Dz. U. UE, nr L 135/53.
23. Rozporządzenie Rady (UE) nr 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r., *wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej,* Dz.U. L 283 z 31.10.2017.
24. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r., *w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii,* zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. UE nr L 319, Dz.U.UE.L.2018.193.1.
25. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. *w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty*, Dz. U. UE nr L 303/1.
26. Rozporządzenie Rady (UE) nr 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument *Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19*, Dz. U. UE nr L433I/23

27. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r., *w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii,* Dz.U.UE.L.2020.433I.1.
28. Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. *określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027,* Dz. U. UE nr L 433I/11.
29. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 *w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych,* Dz. U. UE . L 437/49 z 28.12.2020.
30. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/241z dnia 12 lutego 2021 r. *ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności,* Dz. U. UE, L.57/17, 18.2.2021.
31. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) nr 2021/785 z dnia 29 kwietnia 2021 r. *ustanawiające Unijny program zwalczania nadużyć finansowych i uchylające rozporządzenie (UE)* nr 250/2014, Dz. U. UE, L 172/110 z 17.5.2021.
32. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., *ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*, Dz.U. L 231 z 30.6.2021.
33. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. *w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia* (UE) nr 1306/2013, Dz.U. L 435 z 6.12.2021.

Decyzje

34. Decyzja Komisji z dnia 23 lutego 1994 r. *ustanawiająca Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych* (94/140/WE), Dz.U. L 061, 4.3.1994.
35. Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku *ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)*, Dz. Urz. UE, nr L 136, poz. 0020–0022.
36. Decyzja Ramowa Rady nr 2003/568/WSISW z dnia 22 lipca 2003 r., *w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym*, Dz. Urz. UE nr, L 192, poz. 0054 - 0056.
37. Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. *w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Dz.U. L 347 z 11.12.2006.
38. Decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. *dotycząca współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem* Dz. U. UE nr L332/103.
39. Decyzja Ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. *w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej,* Dz. Urz. UE L 300 z 11.11.2008 r.
40. Decyzja Komisji C(2019) 3452 final z dnia 14 maja 2019 r. *ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych*.
41. Decyzja Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r., *w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE,* Euratom, Dz. U. UE nr L 424/1.
42. Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. *upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Dz. U. UE nr L 168/81 z 27.06.2022.

Pozostałe akty instytucji i organów Unii Europejskiej

43. Obwieszczenie Komisji z dnia 8 grudnia 2006 r., *w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych*, Dz. U. UE, nr C298/17.
44. Wytyczne Komisji z 9 kwietnia 2021 r. *dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego*, Dz. U. UE, C 121/1 z 9.4. 2021.

45. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie wpływu przestępczości zorganizowanej na zasoby własne UE i na niewłaściwe wykorzystywanie funduszy unijnych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania dzielonego z perspektywy audytu i kontroli (2020/2221(INI))
46. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2022 r. *w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej - zwalczania nadużyć finansowych - sprawozdanie roczne 2020* (2021/2234(INI))(2023/C 47/20), Dz. U. UE C z 7.2.2023 r.
47. Opinia ETO nr 8/2012 *w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego*, Dz. U. UE C 383/1 z 12.12.2012 r.

Ratyfikowane konwencje

48. Konwencja Narodów Zjednoczonych *Przeciwko Korupcji*, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r., Dz. U. z 2007r., Nr 84, poz. 563.
49. Konwencja Narodów Zjednoczonych *przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. 2005, nr 18, poz. 158.
50. Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., Dz.U. 2005 nr 29 poz. 249.

Akty prawne krajowe

Ustawy

51. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej*, Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324 ze zm.
52. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Dz.U.2022 poz. 2329 ze zm.
53. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807 ze zm.
54. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*, Dz.U.2023 poz. 344 ze zm.
55. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

56. Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej*, Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178.
57. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U.2023 poz.571 ze zm.
58. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. 2023 poz. 412 ze zm.
59. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. *o partnerstwie publiczno – prywatnym*, Dz. U.2023, nr 203 poz. 30 ze zm.
60. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. *o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Dz. U. 2023, poz. 140 ze zm.
61. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. *o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych*, Dz.U. 2017 poz. 2491 ze zm.
62. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. *o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027*, Dz.U.2022 poz.1079 ze zm.
63. Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. *o Systemie Informacji Finansowej*, Dz.U. 2023 poz. 180.

Akty jednolite

64. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2018 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Dz.U. 2018 poz. 2120.
65. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Dz.U. 2020 poz. 818.
66. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, Dz.U. 2021 poz. 275.
67. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 września 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz.U. 2021 poz. 1805.
68. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o przejrzystości stosunków*

finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz.U. 2021 poz. 2205.

69. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Dz.U.2022 poz. 479.
70. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz.U. 2022 poz. 557.
71. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, Dz.U. 2022 poz. 593.
72. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz.U. 2022 poz. 623.
73. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o podatku od towarów i usług*, Dz.U. 2022 poz. 931.
74. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*, Dz.U. 2022 poz. 2277.
75. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks karny*, Dz.U. 2022 poz. 1138.
76. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. 2022 poz. 1375.
77. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu *ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera*, Dz.U. 2022 poz. 1441.
78. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks spółek handlowych*, Dz.U. 2022 poz. 1467.
79. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks cywilny*, Dz.U. 2022 poz. 1360.

80. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2022 poz. 1900.
81. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu *ustawy o finansach publicznych*, Dz.U.2022 poz. 1634.
82. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Prawo zamówień publicznych*, Dz.U.2022 poz.1710.
83. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Prawo bankowe*, Dz.U. 2022 poz. 2324.
84. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks karny wykonawczy*, Dz.U. 2023 poz. 127.
85. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Prawo przedsiębiorców*, Dz.U. 2023 poz. 221.
86. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Ordynacja podatkowa*, Dz.U. 2022 poz. 2651.
87. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o Policji*, Dz.U. 2023 poz. 171.
88. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Dz.U. 2023 poz. 659.
89. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Prawo budowlane*, Dz.U. 2023 poz. 682.
90. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o Krajowej Administracji Skarbowej*, Dz.U. 2023 poz. 615.
91. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks karny skarbowy*, Dz.U. 2023 poz. 654.

92. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - *Kodeks postępowania administracyjnego,* Dz.U. 2023 poz. 775.

Rozporządzenia

93. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej*, Dz.U. 2003, nr 119, poz. 1113.
94. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. *w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień*, Dz.U. 2016 poz. 200.
95. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r., *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury* Dz.U.2017 poz.1206.
96. Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju *w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień*, Dz.U. 2021 poz. 2179.
97. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2022 r. *w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej*, Dz. U. 2022, poz. 2016.
98. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. *w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy*, Dz.U. 2023 poz. 45.

Pozostałe akty:

99. Decyzja nr 252 KGP z 18 kwietnia 2008 r.,Dz. Urz. KGP 2008 Nr 10, poz.58, z późn.zm.
100. Decyzja nr 443 KGP z dnia 23 października 2013r., Dz. Urz. KGP 2013, poz. 89.Decyzja nr 444 KGP z 23 października 2013 r.,Dz. Urz. KGP 2013, poz.90.
101. Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. *w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”*, M.P. 2015 poz. 1069.

102. Zarządzenie Nr 19 Komendanta Głównego Policji *w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policj*i z dnia 29 grudnia 2016 r. ,Dz. Urz. .KGP z 2016 r. poz. 80 z późn.zm.
103. Uchwala nr 51 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia Jednostki Krajowej Europolu, M.P. 2017 poz. 427.
104. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, Uchwala Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 grudnia 2017 , M.P. 2018 poz. 12.
105. Decyzja nr 379 KGP z dnia 4 grudnia 2018 r., Dz. Urz. KGP 2019 poz. 1.
106. Decyzja nr 281 KGP z dnia 11 września 2019 r., Dz. Urz. KGP 2019 poz. 103.
107. Priorytety i zadania priorytetowe Komendanta Głównego Policji na lata 2021-2023, nr Gak1052/20.
108. Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 03 grudnia 2021 r. *w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów*, M.P.2021 poz.1177.
109. Wytyczne z dnia 28 października 2022 r., Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej *dotyczące kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021-2027*, M.P.2022.1077.
110. Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022 r. *dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027*, MFiPR/2021-2027/9(1),
111. SZOP – *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej wydany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Programów Ponadregionalnych*, SZOP. FEPW.002.

Orzecznictwo

Orzecznictwo TSUE

112. Wyrok TS z 9.03.1978 r., ECLI:EU:C:1978:49.
113. Wyrok TS z 21.09.1989 r., ECLI:EU:C:1989:339.
114. Wyrok TS z 08.09.2015 r., C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555
115. Wyrok TS z 05.12.2017 r., C- 42/17, ECLI:EU:C:2017:936.
116. Wyrok TS z 16.02.2022 r., Sprawa C-157/21 Document 62021CJ0157.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

117. Wyrok TK z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

Orzecznictwo NSA

118. Uchwała NSA(7w) z 24.05.2021 r., I FPS 1/21, ONSAiWSA 2021, nr 5, poz. 69.
119. Wyrok NSA z 23.03.2017 r., I OSK 3074/15, LEX nr 2324306.
120. Wyrok NSA z 26.04.2017 r., II GSK 2920/15, LEX nr 2315755.
121. Wyrok NSA z 15.12.2017 r., I OSK 1408/17, LEX nr 2440297.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Uchwały

122. Uchwała SN z 27.02.1976 r., VI KZP 10/75, OSNKW 1976/4-5, poz. 52.
123. Uchwała SN z 26.06.1989 r., VI KZP 28/87, OSNKW 1989/5-6, poz. 34.
124. Uchwała SN z 21.06.1995 r., I KZP 22/95, OSNKW 1995/9-10, poz. 58.
125. Uchwała SN z 29.01.2004 r., I KZP 38/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 14.
126. Uchwała SN z 13.01.2006 r., III CZP 124/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 201.
127. Uchwała SN z 18.12.2013 , Sygn. I KZP 19/13 OSNKW 2014/1/1.
128. Uchwała SN z 24.06.2015 r. I KZP 5/15 OSNKW 2015/7/55.
129. Uchwała SN z 6.04.2017 r., III CZP 117/16, OSNC 2018, nr 1, poz. 6.
130. Uchwała SN z 14.10.2021 r., I DI 39/21, LEX nr 3323139.

Wyroki

131. Wyrok SN z 12.10.1933 r., I K 565/32, LEX nr 387557.
132. Wyrok SN z 31.05.1933 r., II K 285/33, OSN 1933, nr 8, poz. 157.
133. Wyrok SN z 23.05.1935 r., I K 395/35, OSN 1936, nr 1, poz. 23.
134. Wyrok SN z 11.05.1937 r., II K 244/37, LEX nr 367955.
135. Wyrok SN z 27.05.1955 r., III K 121/55, OSNCK 1956, nr 1, poz. 3.
136. Wyrok SN z 3.12.1959 r., V K 1184/59, OSNCK 1960, nr 3, poz. 36.
137. Wyrok SN z 16.01.1980 r., V KRN 317/79, OSNPG 1980, Nr 6, poz. 81.
138. Wyrok SN z 3.02.1997 r., II KKN 124/96, OSNKW 1997, nr 5-6, poz. 46.
139. Wyrok SN z 5.09.2000 r., II KKN 569/97, LEX nr 420805.
140. Wyrok SN z 7.06.2001 r., V KKN 75/01, LEX nr 51843.

141. Wyrok SN z 21.08.2002 r., III KK 230/02, LEX nr 55202.
142. Wyrok SN z 4.12.2002 r., III KKN 370/00, LEX nr 74375.
143. Wyrok SN z 7.04.2004 r., III SK 22/04, OSNP 2005, nr 3, poz. 46.
144. Wyrok SN z 4.10.2004, IV KK 213/04, LEX nr 137464.
145. Wyrok SN z 19.11.2004 r., III KK 81/04, LEX nr 141348.
146. Wyrok SN z 18.03.2005 r., WA 2/05, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 604.
147. Wyrok SN z 05.10.2005 r., II KK 126/05, LEX nr 164270.
148. Wyrok SN z 5.01.2006 r., WA 35/05, OSNwSK 2006, nr 1, poz. 49.
149. Wyrok SN z 28.11.2006 r., III KK 152/06, OSNKW 2007, nr 2, poz. 15.
150. Wyrok SN z 13.12.2006 r., V KK 104/06, LEX nr 295629.
151. Wyrok SN z 08.05.2007 r., IV KK 93/07, Prok. i Pr. – wkł. 2007, Nr 12, poz. 8.
152. Wyrok SN z 9.05.2007 r., sygn. akt II KK 259/06, LEX nr 282271.
153. Wyrok SN z 12.07.2007 r., sygn. akt IV KK 171/07 LEX nr 310235.
154. Wyroki SN z 16.01.2008 r., IV KK 389/07, OSNwSK 2008, Nr 1, poz. 116.
155. Wyrok SN z 28.10.2008 r., V KK 141/08, Prok. i Pr. 2009, Nr 4, poz. 7.
156. Wyrok SN z 13.11.2008 r., IV KK 373/08, LEX nr 468649.
157. Wyrok SN z 16.01.2009 r., IV KK 269/08, OSNwSK 2009, nr 1, poz. 173.
158. Wyrok SN z 10.02.2009 r., III KK 304/08, OSNwSK 2009, nr 1, poz. 334.
159. Wyrok SN z 7.07.2009 r., V KK 82/09, LEX nr 512075.
160. Wyrok SN z 14.01.2010 r., V KK 235/09, LEX nr 577964.
161. Wyrok SN z 26.08.2010 r., V KK 355/09, LEX nr 603965.
162. Wyrok SN z 8.02.2011 r., IV KK 124/10, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 289.
163. Wyrok SN z 29.03.2011 r., III KK 321/10, LEX nr 846388.
164. Wyrok SN z 30.08.2011 r., IV KK 190/11, LEX nr 950443.
165. Wyrok SN z 4.10.2011 r., III KK 28/11, OSNKW 2011/11, poz. 101.
166. Wyrok SN z 16.12.2011 r., V KK 140/11, OSNKW 2012, nr 4, poz. 37.
167. Wyrok SN z 23.02.2012 r., III KK 375/11, LEX nr 1119522.
168. Wyrok SN z 27.06.2012 r., V KK 112/12, OSNKW 2012, z. 11 poz. 19.
169. Wyrok SN z 29.08.2012 r., V KK 419/11, LEX nr 1232158.
170. Wyrok SN z 20.05.2013 r., III KK 455/12, LEX nr 1321751.
171. Wyrok SN z 30.10.2013 r., II KK 81/13, LEX nr 1434179.
172. Wyrok SN z 26.11.2014 r., II KK 141/14, OSNKW 2015, nr 5, poz. 42.
173. Wyrok SN z 26.01.2015 r., II KK 186/14, OSNKW 2015, nr 6, poz. 50.
174. Wyrok SN z 2.10.2015 r., III KK 148/15, LEX nr 1816561.

175. Wyrok SN z 24.11.2015 r., IV KK 364/15, LEX nr 1955514.
176. Wyrok SN z 16.12.2015 r., V KK 194/15, LEX nr 1940572.
177. Wyrok SN z 5.04.2016 r., IV KK 405/15, LEX nr 2019574.
178. Wyrok SN z 30.11.2016 r., IV KK 230/16, LEX nr 2166389.
179. Wyrok SN z 1.12.2016 r., WA 14/16, LEX nr 2177104.
180. Wyrok SN z 30.07.2017 r. III KK 185/17 LEX nr 2420315.
181. Wyrok SN z 18.09.2019 r., II KK 406/18, LEX nr 2756008.
182. Wyrok SN z 15.12.2020 r., V KK 363/19, LEX nr 3301958.
183. Wyrok SN z 14.01.2021 r., IV KK 453/19, LEX nr 3107865.
184. Wyrok SN z 20.04.2021 r., II KK 132/20, LEX nr 3215600.
185. Wyrok SN z 26.10.2021 r., IV KK 270/21, LEX nr 3335596.
186. Wyrok SN z 10.02.2022 r., V KK 543/21, LEX nr 3348356.

Postanowienia

187. Postanowienie SN z 28.09.1956 r., II KO 37/56, LEX nr 118439.
188. Postanowienie SN z 23.05.2002 r., V KKN 433/00, LEX nr 54394.
189. Postanowienie SN z 25.03.2003 r., I KZP 5/03, LEX nr 438164.
190. Postanowienie SN z 30.09.2010 r., I KZP 16/10, OSNKW 2010, nr 11, poz. 96.
191. Postanowienie SN z 24.05.2011 r., II KK 13/11, LEX nr 847132.
192. Postanowienie SN z 15.05.2012 r., IV KK 411/11, LEX nr 1212387.
193. Postanowienie SN z 9.01.2013 r., V KK 137/12, LEX nr 1294458.
194. Postanowienie SN z 7.03.2013 r., V KK 304/12, LEX nr 1302183.
195. Postanowienie SN z 15.03.2013 r., V KK 433/12, LEX nr 1300043.
196. Postanowienie SN z 10.07.2013 r., II KK 20/13, LEX nr 1335574.
197. Postanowienie SN z 25.09.2013 I KZP 10/13 OSNKW 2013/10/86.
198. Postanowienie SN z 27.09.2013 r., IV KK 211/13, LEX nr 1433610.
199. Postanowienie SN z 27.09.2013 r., II KK 242/13 LEX nr 1388224.
200. Postanowienie SN z 25.02.2014 r., sygn. akt IV KK 426/13 LEX nr 1441283.
201. Postanowienie SN z 10.01.2014 r., II KK 10/13, LEX nr 1415116.
202. Postanowienie SN z 6.05.2014 r., IV KK 12/14, LEX nr 1544627.
203. Postanowienie SN z 6.10.2016 r., IV KK 138/16, LEX nr 2139220.
204. Postanowienie SN z 12.01.2015 r. III KK 247/14 LEX nr 1622321.
205. Postanowienie SN z 29.01.2015 r., I KZP 24/14, OSNKW 2015, nr 4, poz. 30.

206. Postanowienie SN z 24.06.2015 r., I KZP 2/15, LEX nr 1746374.
207. Postanowienie SN z 22.09.2016 r., IV KK 295/16, LEX nr 2123263.
208. Postanowienie SN z 19.01.2017 r., I KZP 15/16, OSNKW 2017, nr 3, poz. 14.
209. Postanowienie SN z 26.04.2017 r., I KZP 18/16, OSNKW 2017, nr 7, poz. 38.
210. Postanowienie SN z 30.05.2017 r., II KK 156/17, LEX nr 2298294.
211. Postanowienie SN z 30.07.2017 r. IV KK 272/17 3 LEX nr 2434470.
212. Postanowienie SN z 9.11.2017 r., I CSK 79/17, LEX nr 2426563.
213. Postanowienie SN z 28.02.2018 r., IV KK 223/17, LEX nr 2559383.
214. Postanowienie SN z 12.03.2018 r. II KK 371/17 OSNKW 2018/6/46.
215. Postanowienie SN z 6.06.2019 r., III KK 130/18, OSNKW 2019, nr 8, poz. 45.
216. Postanowienie SN z 26.01.2021 r., III KK 400/20, LEX nr 3224232.
217. Postanowienie SN z 12.02.2021 r., II KK 395/19, LEX nr 3189347.
218. Postanowienie SN z 3.07.2020 r., V KK 14/20, LEX nr 3152861.
219. Postanowienie SN z 12.02.2021 r., II KK 395/19, LEX nr 318934.
220. Postanowienie SN z 4.04.2022 r., II KK 22/22, LEX nr 3411724.
221. Postanowienie SN z 27.04.2022 r., IV KK 627/21, LEX nr 3432926.
222. Postanowienie SN z 29.04.2022 r., IV KK 111/22, OSNK 2022, nr 10, poz. 35.
223. Postanowienie SN z 14.10.2022 r., V KK 347/22, LEX nr 3511333.

Orzecznictwo sądów apelacyjnych

Sąd Apelacyjny w Białymstoku

224. Wyrok SA w Białymstoku z 24.10. 2016 r. II AKa 40/16 LEX nr 2208316.
225. Wyrok SA w Białymstoku z 30.12. 2016 r., II AKa 151/16, LEX nr 2205964.
226. Wyrok SA w Białymstoku z 29.06.2021 r., II AKa 17/21, LEX nr 3240534.
227. Wyrok SA w Białymstoku z 4.01.2022 r., II AKa 34/21, LEX nr 3343158.
228. Wyrok SA w Białymstoku z 30.08.2022 r., II AKa 271/21, LEX nr 3485922.
229. Wyrok SA w Białymstoku z 22.09.2022 r., II AKa 78/22, LEX nr 3485921.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku

230. Wyrok SA w Gdańsku z 26.11.2013 r., II AKa 289/13, LEX nr 1428039.
231. Wyrok SA w Gdańsku z 27.01.2016 r., II AKa 268/15, LEX nr 2039712.
232. Wyrok SA w Gdańsku z 27.12.2016 r., II AKa 163/16, LEX nr2287492.

233. Wyrok SA w Gdańsku z 27.09.2022 r., II AKa 52/21, LEX nr 3451076.
234. Postanowienie SA w Gdańsku z 14.05.2003 r., II AKz 366/03, Apel.-Gda. 2003, nr 2, poz. 130.

Sąd Apelacyjny w Katowicach

235. Wyrok SA w Katowicach z 27.09.2001 r., II AKa 150/01, Prok.i Pr.-wk 2002, nr 7-8, poz. 30.
236. Wyrok SA w Katowicach z 26.01.2006 r., II AKa 394//05, KZS 2006, z. 7-8, poz. 131.
237. Wyrok SA w Katowicach z 27.09.2006 r., II AKa 230/06, LEX nr 217119.
238. Wyrok SA w Katowicach z 15.07. 2009 r., II AKa 417/2009, LexPolonica nr 2133374.
239. Wyrok SA w Katowicach z 08.04.2009 r., II AKa 63/09, LEX nr 53401.
240. Wyrok SA w Katowicach z 10.12.2009 r., II AKa 361/09, LEX nr 574478.
241. Wyrok SA w Katowicach z 08.06.2010 r., II AKa 108/2010, LexPolonica nr 2406445.
242. Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2012 r., II AKa 72/12, Biul. SAKa 2012/2, poz.8.
243. Wyrok SA w Katowicach z 6.12.2012 r., II AKa 426/12, LEX nr 1298143.
244. Wyrok SA w Katowicach z 20.12.2012 r., II AKa 444/12, LEX nr 1246648.
245. Wyrok SA w Katowicach z 16.01. 2014 r., II AKa 195/13, LEX nr 1422354.
246. Wyrok SA w Katowicach z 30.01.2014 r., II AKa 278/13, KZS 2014/4, poz.71.
247. Wyrok SA w Katowicach z 21.02. 2014 r., II AKa 409/13, LEX nr 1441367.
248. Wyrok SA w Katowicach z 26.06. 2014 r., II AKa 153/14, LEX nr 1537361.
249. Wyrok SA w Katowicach z 9.10.2014 r., II AKa 204/14 LEX nr 1647744.
250. Wyrok SA w Katowicach z 19.11. 2014 r., II AKa 298/14 LEX nr 1621080.
251. Wyrok SA w Katowicach z 20.11.2014 r., II AKa 312/14, LEX nr 1602894.
252. Wyrok SA w Katowicach z 12.02. 2015 r., II AKa 435/14, LEX nr 1770348.
253. Wyrok SA w Katowicach z 17.03.2016 r., II AKa 25/16, LEX nr 2300181.
254. Wyrok SA w Katowicach z 09 .06.2016 r., II AKa 142/16, LEX nr 2139301.
255. Wyrok SA w Katowicach z 15.07.2016 r., II AKa 160/16, LEX nr 2115426.
256. Wyrok SA w Katowicach z 12.08.2016 r., II AKa 194/16, LEX nr 2109571.
257. Wyrok SA w Katowicach z 01.09.2016 r., II AKa 267/16 LEX nr 2139380.
258. Wyrok SA w Katowicach z 16.02.2017 r., II AKa 525/16, LEX nr 2278194.
259. Wyrok SA w Katowicach z 16.03.2017 r., II AKa 509/16, LEX nr 2401030.
260. Wyrok SA w Katowicach z 26.04.2017 r., II AKa 71/17 LEX nr 2343411.
261. Wyrok SA w Katowicach z 07.12. 2017 r., II AKa 480/17, LEX nr 2511551.

262. Wyrok SA w Katowicach z 14.12.2017 r., II AKa 527/17, LEX nr 2442703.
263. Wyrok SA w Katowicach z 15.06.2018 r., II AKa 73/18, LEX nr 2579753.
264. Wyrok SA w Katowicach z 12.10.2018 r., II AKa 353/18, LEX nr 2686663.
265. Wyrok SA w Katowicach z 25.10.2018 r., II AKa 391/18, LEX nr 2686665.
266. Wyrok SA w Katowicach z 27.12.2018 r., II AKa 448/18, LEX nr 2625090.
267. Wyrok SA w Katowicach z 24.01.2019 r., II AKa 23/18, LEX nr 2977371.
268. Wyrok SA w Katowicach z 19.06.2019 r., II AKa 230/19, LEX nr 2712622.
269. Postanowienie SA w Katowicach z 15 lipca 2009 r. II AKz 417/09 LEX nr 519615.

Sąd Apelacyjny w Krakowie

270. Wyrok SA w Krakowie z 7.12.2000 r., II AKa 184/00, KZS 2001, nr 1, poz.26.
271. Wyrok SA w Krakowie z 19.12.2003 r., II AKA 257/03, KZS 2005, z. 4, poz.41.
272. Wyrok SA w Krakowie z 20.10.2011 r., II AKa 145/11, OSA 2012, nr 12, poz.3-39.
273. Wyrok SA w Krakowie z 16.10.2012 r., II AKa 148/12, KZS 2012/12, poz. 51.
274. Wyrok SA w Krakowie z 23.11.2016 r., II AKa 220/16, LEX nr 2304213.
275. Wyrok SA w Krakowie z 16.02.2021 r., II AKa 255/20, LEX nr 3358269.

Sąd Apelacyjny w Lublinie

276. Wyrok SA w Lublinie z 18.08.2010 r., II AKa 186/10, LEX nr 628241.

Sąd Apelacyjny w Łodzi

277. Wyrok SA w Łodzi z 12.09.2013 r., II AKa 130/13, LEX nr 1409170.
278. Wyrok SA w Łodzi z 17.09.2018 r., II AKa 29/18, LEX nr 2620098.
279. Wyrok SA w Łodzi z 28.12.2017 r., II AKa 203/17, LEX nr 2466228.
280. Wyrok SA w Łodzi z 17.09.2018 r., II AKa 29/18, LEX nr 2620098.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu

281. Wyrok SA w Poznaniu z 25.3.1999 r., II AKa 45/99, OSA 2000, Nr 2, poz. 15.
282. Wyrok SA w Poznaniu z 4.07.2013 r., II AKa 51/13, LEX nr 1369359.
283. Wyrok SA w Poznaniu z 19.09.2013 r., II AKa 124/13, LEX nr 1381503.
284. Wyrok SA w Poznaniu z 16.07.2020 r., II AKa 68/20, LEX nr 3102631.
285. Wyrok SA w Poznaniu z 29.11.2021 r., II AKa 35/21, LEX nr 3321772.
286. Wyrok SA w Poznaniu z 26.05.2022 r., II AKa 179/21, LEX nr 3399865.

287. Wyrok SA w Warszawie z dnia 28.11. 2008 r., II AKa 361/08, LEX nr 509770.
288. Wyrok SA w Warszawie z dnia 29.08.2012 r., II AKa 200/12, LEX nr1220694.
289. Wyrok SA w Warszawie z 24.10.2014 r., II AKa 145/14, LEX nr 1624051.
290. Wyrok SA w Warszawie z 27.10.2014 r., II AKa 289/14, LEX nr 1548552.
291. Wyrok SA w Warszawie z 15.12.2015 r., VI ACa 1731/14, LEX nr 2026214.
292. Wyrok SR w Warszawie z 16.05.2016 r., VIII K 444/15, LEX nr 2157507.
293. Wyrok SA w Warszawie z 23.05.2016 r., II AKa 27/16, LEX nr 2166507.
294. Wyrok SA w Warszawie z 25.10.2016 r., II AKa 330/16, LEX nr 2172542.
295. Wyrok SA w Warszawie z 02.06.2017 r., II AKa 156/17, LEX nr 2317774.
296. Wyrok SA w Warszawie z 3.03.2017 r., II AKa 476/16, LEX nr 2347817.
297. Wyrok SA w Warszawie z 25.10.2017 r., II AKa 87/17, LEX nr 2409369.
298. Wyrok SA w Warszawie z 27.10.2017 r., II AKa 235/17, LEX nr 2412811.
299. Wyrok SA w Warszawie z 17.11.2017 r., II AKa 289/17, LEX nr 2412810.
300. Wyrok SA w Warszawie z 08.10.2018 r. II Aka 42/18 LEX nr 2623285.
301. Wyrok SA w Warszawie z 10.07.2019 r., II AKa 22/19, LEX nr 2766131.
302. Wyrok SA w Warszawie z 11.03.2020 r., II AKa 301/18, LEX nr 3069868.
303. Wyrok SA w Warszawie z 24.02.2021 r., II AKa 278/19, LEX nr 3165453.
304. Wyrok SA w Warszawie z 30.11.2021 r., II AKa 307/20, LEX nr 3287762.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu

305. Wyrok SA we Wrocławiu z 05.09.2012 r., II AKa 155/12, LEX nr 1223512.
306. Wyrok SA we Wrocławiu z 6.10.2005 r., II AKa 195/05, OSA 2006, Nr 1, poz. 2.
307. Wyrok SA we Wrocławiu z 23.10.2006 r., II AKa 224/06, OSAW 2008, nr 2,poz.85.
308. Wyrok SA we Wrocławiu z 6.06.2012 r., II AKa 128/12, LEX nr 1213763.
309. Wyrok SA we Wrocławiu z 5.09.2012 r., II AKa 155/12, LEX nr 1223512.
310. Wyrok SA we Wrocławiu z 20.02.2015 r., II AKa 326/14, LEX nr 1668719.
311. Wyrok SA we Wrocławiu z 24.06.2015 r., II AKa 148/15, LEX nr 1782129.
312. Wyrok SA we Wrocławiu z 7.03.2016 r. II AKa 242/15 LEX nr 2022458.
313. Wyrok SA we Wrocławiu z 23.03.2016 r., II AKa 64/16, LEX nr 2047166.
314. Wyrok SA we Wrocławiu z 4.11.2016 r., II AKa 269/16, LEX nr 2172508.
315. Wyrok SA we Wrocławiu z 18.04.2018 r. II AKa 22/18 LEX nr 2505790.
316. Wyrok SA we Wrocławiu z 27.04.2017 r., II AKa 213/16, LEX nr 2292416.
317. Wyrok SA we Wrocławiu z 14.06.2017 r., II AKa 107/17, LEX nr 2322311.

318. Wyrok SA we Wrocławiu z 20.09.2018 r., II AKa 103/18, LEX nr 2583357.
319. Wyrok SA we Wrocławiu z 21.11. 2018 r., II AKa 332/18, LEX nr 2609065.
320. Wyrok SA we Wrocławiu z 27.03.2019 r., II AKa 58/19, LEX nr 2704594.
321. Wyrok SA we Wrocławiu z 24.07.2019 r. II AKa 1/19, LEX nr 2724249.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie

322. Wyrok SA w Szczecinie z 21.06.2013 r., II AKa 74/13, LEX nr 1362906.
323. Wyrok SA w Szczecinie z 16.12.2015 r., II AKa 201/15, LEX nr 1950649.
324. Wyrok SA w Szczecinie z 27.09. 2016 r., II AKa 146/16, LEX nr 2295167.
325. Wyrok SA w Szczecinie z 28.07.2017 r., II AKa 27/17, LEX nr 2376921.
326. Wyrok SA w Szczecinie z 3.11.2017 r., II AKa 138/17, LEX nr 2412816,.
327. Wyrok SA w Szczecinie z 24.03.2022 r., II AKa 236/21, LEX nr 3414733.

Orzecznictwo sądów okręgowych

328. Wyrok SO w Białymstoku z 24.06.2016 r., VIII Ka 173/16, LEX nr 2084766
329. Wyrok SO w Gliwicach z 17.07.2015 r., V Ka 166/15, LEX nr 1842994.
330. Wyrok SO w Gliwicach z 30.03.2015 r., V Ka 306/14, LEX nr 1832169 .
331. Wyrok SO w Gliwicach z 25.05.2016 r., IV K 198/14, LEX nr 2172176 .
332. Wyrok SO w Poznaniu z 17.02.2016 r., XVII Ka 27/16, LEX nr 1999642.
333. Wyrok SO w Sieradzu z 7.05.2014 r., II Ka 80/14, LEX nr 1860659.
334. Wyrok SO w Świdnicy z 10.09.013 r., IV Ka 513/13, LEX nr 1886522.

Orzecznictwo Sądów Rejonowych

335. Wyrok SR w Bielsku Podlaskim z 15.05.2014 r., VIII K 70/13, LEX nr 1915110.
336. Wyrok SR w Wałbrzychu z 11.02.2014 r., II K 861/13, LEX nr 1908542.
337. Wyrok SR w Warszawie z 16.05.2016 r., VIII K 444/15, LEX nr 2157507.

Literatura przedmiotu

338. Adamski A., *Karalność oszustw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej na podstawie prawa polskiego*, Monitor Prawniczy, 24/2004.
339. Bafia J., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny : komentarz*, Warszawa, 1971 r.
340. Bałandynowicz A., *System kontroli przestępczości gospodarczej*, Prokuratura i Prawo 2004 r. nr 9.
341. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2017 r.
342. Barczak-Oplustil A. (w:) Barczak-Oplustil A., Bielski M., Bogdan G., Ćwiąkalski Z., Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Szewczyk M., Wróbel W., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2017 r.
343. Barczak-Oplustil A. w: *Kodeks karny. Komentarz*. Zoll A. (red.), wyd. II, t. II.
344. Bil J., *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji* [w:] J. Kosiński, K, Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. III, Warszawa 2012.
345. Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2007 r.
346. Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Warszawa 2004 r.
347. Brol M., *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* ,Wrocław 2015 r.
348. Brzezińska J. [w]: *Wrocławskie studia erazmiańskie. Zeszyty studenckie*, M. Sadowski, P. Szymaniec, E. Bojek (red.), Wrocław 2008 r.
349. Buczkowski P., *Ład społeczny i typy przystosowań* (Uwagi o koncepcji R. K. Mertona), Studia Socjologiczne 1990 r.
350. Buczkowski K., *Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze*, Prawo w Działaniu Sprawy Karne, 11/2012 r.
351. Chlebowicz P., *Analityk kryminalny w postępowaniu karnym*, [w:] Sygit B. (red.) *Złota księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. dr honoris causa Brunona Hołysta : ...ale prawdy szukaj w czynie*, Łódź 2015 r.
352. Chlebowicz P., *Nielegalne transfery finansowe na tle problematyki nielegalnych rynków,* [w.] Pływaczewski W. (red.) *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych. Od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, Warszawa 2015 r.

353. Chlebowicz P., *Operacja specjalna jako metoda zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2017.
354. Chlebowicz P., *Uwagi w związku z artykułem Michała Gabriela-Węglowskiego „Analiza kryminalna w pracy prokuratora",* „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 4.
355. Chlebowicz P., *Wpływ regulacji unijnych na strategie zwalczania przestępczości zorganizowanej w Polsce*, [w:] *10 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. Piotr Majer, Marcin Kowalczyk, Olsztyn 2015.
356. Chorbot P., Przestępczość *białych kołnierzyków w świetle amerykańskich teorii kryminologicznych. Analogie do polskich realiów*, Białostockie Studia Prawnicze 2009 r.
357. Daniluk P. [w] Stefański A. (red.) *Kodeks Karny. Komentarz,* Warszawa 2023 r.
358. Dąbrowska-Kardas M., Kardas P. [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k., wyd. V, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2022 r.
359. Desai N., *Understanding the Theoretical Underpinnings of Corporate Fraud, The Journal for Decision Makers45 (1),* 2020 r.
360. Długosz J., *Przestępstwa prania pieniędzy*, [w:], R. Zawłocki (red.) *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarcze.* Tom 9, Warszawa 2011 r.
361. Doliwa A., *Ogólna charakterystyka prawa gospodarczego prywatnego* [w:] Mróz T., Stec M., *Prawo gospodarcze prywatne*, Warszawa 2012 r.
362. Felson M., Clarke R.V., *Oportunity makes the thief. Practical theory for crime prevention, Policje Research Series Paper, 98,* 1998 r.
363. Filipkowski W., Pływaczewski E. W., art. 299. [w:] M. Filar (red.) *Kodeks karny. Komentarz, Warszawa* 2016 r.
364. Filipkowski W., *Fenomen przestępczości gospodarczej*, [w:] Pływaczewski E. W., Redo S., Guzik- Makaruk E.M., Laskowska K., Filipkowski W., Glińska E., Jurgielewicz-Delegacz E., Perkowska M., *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019 r.
365. Giezek J. [w:] Gruszecka D., Lipiński K., Łabuda G., Muszyńska A., Razowski T., Giezek J., *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2021 r.
366. Godson R. *International Organized Crime,* Olson W. J., Waszyngton 1993 r.
367. Golinowska S., *Nasza Europa: 15 lat Polski w UE. Korzyści i wyzwania, Główne wnioski, uzupełnienia i komentarze do Raportu CASE,* Warszawa 2019 r.
368. Góralski W. M., *Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej*[W:] Góralski W. M., *Unia Europejska. Tom II. Gospodarka - Polityka - Współpraca*, Warszawa 2007 r.

369. Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994 r.
370. Górniok O., *Przestępstwa gospodarcze. Rozdział XXXVI i XXXVII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000 r.
371. Górniok O., Zawłocki R. [w*:] Kodeks karny, Część szczególna Tom I*, red.. Wąsek A, Zawłocki R., Warszawa 2010 r.
372. Grzesiak L., *Przesłanki popełniania nadużyć w przedsiębiorstwach, Marketing i Rynek* 4/2017.
373. Herzog A., *Kodeks karny komentarz* red. Stefański A., Warszawa 2023 r.
374. Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2007 r.
375. Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2010 r.
376. Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2016 r.
377. Janiak K., Budżet Unii Europejskiej, Departament Ekonomiczny UE MSZ, Warszawa 2015.
378. Jaroch W., *Polita karna- strategia punitywna czy liberalna, Studia Prawnoustrojowe 15*, Olsztyn 2012 r.,
379. Jasiński W., *Pranie pieniędzy. Zwalczanie i przeciwdziałanie* [w:] red. Jasiński W., Mądrzejowski W., Wiciak K., Przestępczość zorganizowana. Fenomen, współczesne zagrożenia, zwalczanie, ujęcie praktyczne, Szczytno 2013 r.
380. Jasiński W., *Przestępczość gospodarcza w okresie kryzysu finansów publicznych. Polskie uwarunkowania społeczno-polityczne. Tendencje. Przeciwdziałanie i zwalczanie* [w:] Wybrane problemy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, Misiuk A. (red.), Warszawa 2014 r.
381. Jezusek A., *Należność publicznoprawna uszczuplona przestępstwem skarbowym jako korzyść majątkowa podlegająca przepadkowi,* Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, Kraków 2019 r.
382. Kardas P., *Szkoda majątkowa jako znamię przestępstwa nadużycia zaufania*, Prok. i Pr. 1996/7-8.
383. Kiersztyn A., *Czy bieda czyni złodzieja*? Warszawa 2008 r.
384. Klimczak A., *Mroczna triada a kody moralne: mediacyjna rola kodów moralnych w relacji miedzy płcią, a psychopatią,* Polskie forum kryminologiczne, Tom XXIV, nr 1/2019 r.
385. Klitgaard R., *Interational Cooperation Against Corruption, Finance& Development*, vol. 35 nr 1, 1995 r.

386. Krajnik O., *Zorganizowane grupy przestępcze. Studium kryminalistyczne*, Warszawa 2011 r.
387. Krawczak M., OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej, Kontrola Państwowa, nr 6/2021.
388. Kuć M., Kryminologia, Warszawa 2015 r.
389. Kulik M. [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. Mozgawa M., LEX/el. 2023 r.
390. Kulik M., Formy zjawiskowe popełnienia przestępstwa w polskim prawie karnym, Lublin 2013 r.
391. Kulik M., *Kodeks karny. Komentarz do art. 228 k.k.*, (red. M. Mozgawa) LEX, 2022 r.
392. Kumaniecki K., *Słownik łacińsko- polski*, Warszawa 2001 r.
393. Laskowska K., *Obszary działalności zorganizowanych struktur w Polsce*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.) *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011 r.
394. Łabuda G. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021 r.
395. Łabuda G., [w:] Kardas P., Razowski T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012 r.
396. Łabuz P., Malinowska I., Michalski M., *Zwalczanie zorganizowanej przestępczości ekonomiczno- gospodarczej przez Centralne Biuro Śledcze Policji*, [w:] Łabuz P, Malinowska I., Michalski M. (red.), *Przestępczość gospodarcza. System zwalczania. Cz. 2*, Warszawa 2021 r.
397. Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie spójności*, Warszawa 2010 r.
398. Majewski P., *Analiza danych dotyczących przestępstw ubezpieczeniowych ujawnionych w 2021 roku*, Warszawa 2022 r.
399. Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008 r.
400. Makowski M., *Wejście w porozumienie na szkodę zamawiającego - (de)penalizacja zmów przetargowych w systemie zamówień publicznych*, Pal. 2014 r.
401. Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2005 r.
402. Marek A., *Prawo Karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997 r.
403. A. Marek, *Przestępczość zorganizowana, Zarys problematyki*, [w] *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej. Studia i materiały,* (red.) A. Marek, W. Pływaczewski, Szczytno 1992, s. 23.

404. Marmola M., Olszanecka-Marmola A., *Korupcja i przeciwdziałanie korupcji w Polsce: wymiar psychospołeczny i prawnopolityczny*, Katowice 2021 r.
405. Mazur M., *Penalizacja prania pieniędzy*, Warszawa 2014 r.
406. Mądrzejewski W., *Przestępczość zorganizowana: system zwalczania*, Warszawa 2008
407. Mądrzejowski W., *Pojęcie przestępczości zorganizowanej i działalność zorganizowanych struktur przestępczych w Polsce*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Fenomen, Współczesne zagrożenia Zwalczanie, Ujęcie Praktyczne*, Szczytno 2013 r.
408. Merton R. K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982 r.
409. Michalska-Warias A., *Pojęcie przestępczości zorganizowanej-aspekty kryminologiczne studia Iuridica Lublinesia 1*,129-143, MHP 2003 r.
410. Michalska-Warias A., *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006 r.
411. Miczkowska A., *Problematyka przestępczości zorganizowanej*, [w.] Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne, Sadowski M., Szymaniec P. (red.), Wrocław 2009 r.
412. Miemiec W. [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019 r.
413. Mik B., *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z dnia 28 października 2002 r.*, Warszawa 2003 r.
414. Mik B., *Wprowadzenie, (w:) Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r.*, Kraków 2003,
415. Mozgawa M., *Prawo karne materialne, część ogólna*, Warszawa 2020 r.
416. Namysłowska- Gabrysiak B., Berg J., *Prawo karne- część ogólna*, Warszawa 2019 r.
417. Namysłowska-Gabrysiak B., *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*. Komentarz, Kraków 2004 r.
418. Narodowska J., Duda M., *Problematyka nieprzemysłowej produkcji napojów alkoholowych. Analiza prawna i kryminologiczna*, [w:] W. Pływaczewski, A. Lewkowicz (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczytno 2015 r., s. 65 ¬-77.
419. Narodowska J., Duda M., *Nielegalny rynek paliw w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Olsztyn 2012 r., s. 322-338.
420. Nowak C., O *potrzebie rzeczywistej kryminalizacji korupcji w sektorze prywatnym*, [w:] Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 03/2021, Warszawa 2021 r.

421. Nowak H., Winiarz M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021.
422. Nowicka I., Mocarska D. (red.), *Współczesne problemy prawa T.3. Polityka migracyjna*, Szczytno 2018 r.
423. Oczkowski T., art. 299 [w:] Konarska-Wrzosek V. (red.) *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020 r.
424. Paoli L., *Implementation: Concepts and Actors*, (w:). Albrecht H.-J, Fijnaut C. (red.), *The containment of transnational organized crime: comments on the UN convention of December 2000*, Edition Iuscrim Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrechts, Freiburg i. Breisgau 2002 r.
425. Pastuszka J., *System przejściowy, docelowy czy podatek od sprzedaży*, Kontrola Państwowa, Warszawa 2012 r.
426. Pastuszka J., Sońta W., *Dysfunkcyjność podatku VAT w transakcjach wewnątrzwspólnotowych*, Radom 2014 r.
427. Peno M., *Problem sposobu pojmowania i roli winy w prawie karnym (od dogmatyki do wartości)*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2016 r.
428. Piech K., *Zawinienie na przedpolu czynu zabronionego a wprawienie się w stan niepoczytalności przez sprawę uzależnionego*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2019 r.
429. Pływaczewski E. W., Bezpieczeństwo obywateli- prawa człowieka- zrównoważony rozwój, Białystok, 2017
430. Pływaczewski E., *Przestępczość zorganizowana i jej zwalczanie w Europie Zachodniej (ze szczególnym uwzględnieniem Republiki Federalnej Niemiec)*, Warszawa 1992 r.
431. Pływaczewski W., *Międzynarodowe gangi samochodowe - wybrane zagadnienia* (w:) (red.) Pływaczewski E.W., *Przestępczość cudzoziemców. Nowe wyzwanie dla teorii i praktyki. Studia i materiały*, Szczytno 1995 r.
432. Pływaczewski W., Duda M. (red.), *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi. Taktyczno-techniczne aspekty przeciwdziałania zjawisku*, Szczytno 2014 r.,
433. Pływaczewski W. *Pranie pieniędzy na rynku dzieł sztuki – skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Przegląd Prawa i Administracji– 88,Wrocław 2012 r.
434. Pływaczewski W., *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych. Od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, Warszawa 2015 r.

435. Pływaczewski W., „Pranie żywności" jako szczególna forma przestępczości gospodarczej,[w:] Sygit B. (red.) *Złota księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. dr honoris causa Brunona Hołysta : ...ale prawdy szukaj w czynie*, Łódź 2015 r.
436. Pływaczewski W., *Przestępczość na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej*, [w:] B. Sygit, T. Kuczur (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych. Aspekty prawnokarne, kryminalistyczne i kryminologiczne*, Toruń 2015.
437. Pływaczewski W. *Współpraca Prokuratury Europejskiej z krajowymi urzędami prokuratorskimi – ogólne zasady* [w:] C. Nowak (red.) Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej, Warszawa 2009 r.
438. Pływaczewski W., *Współczesne trendy przestępczości zorganizowanej w Europie (analiza wybranych zjawisk przestępczych z uwzględnieniem zadań Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania- Europol)*, Studia Prawnoustrojowe 2021 r.
439. Pływaczewski W., *Zmowy przetargowe jako zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej,* [w:] Pływaczewski W. (red.) *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych. Od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, Warszawa 2015 r.
440. Poniatowski A., Bonch- Osmolovskiy, M., Śmietanka G., *Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, VAT gap in the EU : report 2021*, Publications Office, 2021 r.
441. Popławski H., Surkont M., *Przestępstwo łapownictwa*, Warszawa 1972 r.
442. Proczek M., Szczepańska P., *Nadużycia i oszustwa finansowe a działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania nadużyć finansowych, Studia Ekonomiczne*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2017 r.
443. Razowski T. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. Giezek J., Warszawa 2021 r.
444. Rejmaniak R., *Konstytucyjna zasada nullum crimen sine lege certa a istotne części broni palnej jako przedmiot czynności wykonawczej z art. 263 § 2 k.k.,* [w:] (red.) Aleksandrowicz M., Andruszkiewicz M., Breczko A., Oliwniak S., *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok 2018

445. Rogacka-Rzewnicka M., *Przemiany procesu karnego po utworzeniu urzędu Prokuratury Europejskiej* [w:] C. Nowak (red.) *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej,* Warszawa 2009 r.

Sebastianka B., *"Karuzela podatkowa"- mechanizm i uczestnicy przestępstwa wyłudzenia podatku VAT*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, nr 2(26), Płock 2017 r.

446. Sepioło I., *Przestępstwo niegospodarności z art. 296 KK*, Warszawa 2013 r.

447. Sławik K., *Współczesny sprawca przestępstwa, "Rozprawy i Studia"* 1996 r.

448. Stachowicz-Stanus A., Sworowska A., *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań, Organizacja i Zarządzanie,* 2012 r.

449. Stefański R. (red), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023 r.

450. Sutherland E., *Principles of Criminology*, Philadephia 1947 r.

451. Szczepański J*., Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972 r.

452. Szejna A., Kosicki A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy.* Warszawa 2008 r.

453. Szmyt A., *Trybunał obrachunkowy Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze, 2/2019 r.

454. Szymański M., *Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii-cześć I. Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE*. Kontrola Państwowa, nr 3/ maj- czerwiec 2021 r.

455. Szymański M., *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE*, Kontrola Państwowa 2021 r.

456. Talaga R., *Charakter prawny umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w ramach polityki spójności*, Warszawa 2021 r.

457. Tkaczyński J., Świstak M., *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013 r.

458. Tomczyk M., *Prokuratura Europejska, geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018 r.

459. Warias- Michalska A., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2017 r. (II AKa 341/17*), Studia Iuridica Lublinesia, nr XXVII,2, 2018 r.

460. Weber M., *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft*, [in:] Winkelmann J. (ed.): *Soziologie*. Berlin 1964 r.

461. Wojciszke B., *Psychologia społeczna*, Warszawa 2019 r.

462. Wolfe D.T. Hermanson D. R, *The fraud diamond: Considering the four elements of fraud*, "The CPA Journal", 2004 r.

463. Woźnicka A., Zaleski Z., *Uleganie pokusie nielegalnego czynu z perspektywy psychologicznej*, [w] Kuć M., Niewiadomska I. (red.), Kara kryminalna analiza psychologiczno - prawna, Lublin, 2004 r.
464. Wójcik J. W., *Kryminologia. Współczesne aspekty*, Warszawa, 2014 r.
465. Wróbel A. (red.), Kucharski P. [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz.* T. II, Warszawa 2012 r.
466. Wróbel W., Iwański M. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k.*, wyd. V, red. Zoll A., Warszawa 2022 r..
467. Wróbel W., Tarapata S. *Komentarz do art. 278-363 k.k* [w:] A. Zoll (red.*) Kodeks karny. Część szczególna*. Tom III, Warszawa 2022 r.
468. Wysmyk P., *Arachne jako informatyczne narzędzie zarzadzania ryzykiem nadużyć w Funduszach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie nr 40, Częstochowa, 2020 r.
469. Zawłocki R. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, Warszawa, 2021 r.
470. Zawłocki R., *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004 r.
471. Zinkiewicz B., *Przestępczość, resocjalizacja, profilaktyka*. *Współczesne aspekty*, Warszawa 2020 r.
472. Zirpnis W., Terstegen O., *Wirtschaftskriminalität, Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung, Lü-beck* 1963 r.
473. Zoll A., *Komentarz do art. 117-277 Kodeksu karnego*, Kraków 1999 r.
474. Zoll A., *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, [w:] (red.) Bojarski T. *System prawa karnego, T. 2 Źródła prawa karnego*, Warszawa 2011.
475. Żółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009 r.

Źródła Internetowe

Data dostępu aktualna na 01.05.2023 r.

476. http://bip.olsztyn.kwp.policja.gov.pl/KPO/status-prawny/281,Status-prawny.html
477. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_37232_sp_2021b
478. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026
479. http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty

480. https://abw.gov.pl/wyd/przeglad-bezpieczenstwa-wewnet/1755,quotPrzeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznegoquot.html
481. https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/cross-check-it-mechanism_pl
482. https://bazakonkurencyjnosci.funduszeeuropejskie.gov.pl/
483. https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informacja%20%20Centralnego%20Biura%20Antykorupcyjnego%20w%202018%20roku.pdf
484. https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informacja_2021.pdf
485. https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Wytyczne.pdf
486. https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Informacja_o_wynikach_dzialalnosci_Centralnego_Biura_Antykorupcyjnego_w_2017_r..pdf
487. https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html
488. https://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/podstawowe-zadania/9889,Podstawowe-zadania.html
489. https://copemswia.gov.pl/files/aktualnosci/311219/GL_corrections_pp_irregularities_annex_PL_revtrans.pdf
490. https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/46130/table?page=1&per_page=20&q=&sort=
491. https://dane.gov.pl/pl/dataset/540,dane-kadrowe-policji
492. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2012657%202012%20REV%202/PL/pdf
493. https://data.europa.eu/doi/10.2778/447556
494. https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/f6f45d0100f08992c1257ec6007ba875/$FILE/Decyzja%20DOK%2010_2014%20w%20sprawie%20porozumienia%20%5BBombardier-Kombud-KZA%5D%20wersja%20BIP.pdf
495. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT
496. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legissum:ai0017
497. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0235&from=SK,
498. https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html
499. https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/enhanced-cooperation.html
500. https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/the-single-european-act.html

501. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/revenue_pl
502. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/spending_pl
503. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/court-justice-european-union-cjeu_pl
504. https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12361873/katalog/12895223#12895223
505. https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700/katalog/12908952#12908952
506. https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dla-mediow/wywiady/eksperci-mf/-/asset_publisher/P3qp/content/dyrektor-wojciech-sliz-juz-za-3-miesiace-powstanie-centralny-rejestr-faktur-dziennik-gazeta-prawna-27-listopada-2017-r/pop_up?_101_INSTANCE_P3qp_viewMode=print
507. https://miir.bip.gov.pl/rozeznania-rynku/powiazania-kapitalowe-i-osobowe-wnioskodawcow-dzialania-2-1-poir.html
508. https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf
509. https://paktuczciwosci.pl/wp-content/uploads/2021/12/Pakt-uczciwosci.-Spoleczny-monitoring-zamowien-publicznych-Realizacja-inwestycji-i-podsumowanie-pilotazu.pdf
510. https://poir.parp.gov.pl/storage/grants/documents/551/Zal-5-do-rk-wzor-umowy-o-dof._20220426.pdf
511. https://rm.coe.int/16806cb4f0
512. https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c
513. https://rpo.lubelskie.pl/info/blog/cross-financing-srodki-trwale-i-ich-limity-w-projekcie-efs/
514. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_pl
515. https://sjp.pl/kryminologia
516. https://sjp.pwn.pl/szukaj/skuteczne.html
517. https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/
518. https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-13/63615, Zorganizowana-grupa-i-zwiazek-przestepczy-art-258.html
519. https://sudop.uokik.gov.pl/search/aidBeneficiary;jsessionid=dzXA9bwSVmxvXcxglQgAsUoZ.undefined
520. https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf

521. https://warminsko-mazurska.policja.gov.pl/ol/o-nas/struktura/wydzial-do-walki-z-prz/czym-sie-zajmujemy/523,Czym-sie-zajmujemy.html
522. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_151_21.PDF
523. https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/
524. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_PL.pdf
525. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_PL.pdf https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_20_1579/IP_20_1579_PL.pdf
526. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_01/SR_FRAUD_RISKS_PL.pdf
527. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-06/SR-2023-06_PL
528. https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome
529. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.1.1.pdf
530. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf
531. https://www.farmer.pl/finanse/dotacje-i-doplaty/zasiewaja-pola-na-dziko-by-dostac-doplaty-obszarowe,44246.html
532. https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/fundusze-europejskie2
533. https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rekordowe-wyniki-finansowe-panstwowych-spolek-za-2021-rok
534. https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne-z-dzialalnosci-generalnego-inspektora-informacji-finansowej data dostępu 03.04.2023
535. https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas
536. https://www.gov.pl/web/premier/otwarcie-nowej-perspektywy-finansowej-ue-na-lata-2021-2027dla-polski-prawie-350-mld-zl
537. https://www.nik.gov.pl/plik/id,20101.pdf
538. https://www.nik.gov.pl/plik/id,24687.pdf
539. https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/48707/guide-conflict-of-interests-PL.pdf
540. https://www.portalzp.pl/2021/kio-43121-wyrok-dnia-16-marca-2021-roku--23672.html
541. https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art10369461-doplaty-bezposrednie-dla-rolnikow-rolnicy-by-dostac-dotacje-wystawiaja-fikcyjne-umowy-na-koszenie-trawy
542. https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1186
543. https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2878

544. https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024
545. https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024
546. https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/pol
547. https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-7/key-issues/networked-structure.html
548. https://www.youtube.com/watch?v=9meFZSsBH1k

Spis tabel

1. Tabela nr 1. Ewolucja zapisów traktatowych: Maastricht- Amsterdam- Lizbona./29
2. Tabela nr 2. Wieloletnie Ramy Finansowe w perspektywie lat 2021-2027 – wydatki./47
3. Tabela nr 3. Tryby udzielania zamówienia – podmioty zobowiązane i niezobowiązane do stosowania PZP./82
4. Tabela nr 4. Transpozycja przepisów Dyrektywy PIF./ 103-104
5. Tabela nr 5. Grupy przestępcze w Polsce wg rodzaju./ 236-237
6. Tabela nr 6. Przestępstwa stwierdzone z art. 258 KK w latach 2010-2020./237
7. Tabela nr 7. Polska: całkowite zobowiązania podatkowe, dochód z tytułu podatku VAT oraz luka w podatku VAT w latach 2105-2019./256
8. Tabela nr 8. Wykorzystanie narzędzia STIR w latach 2018-2020./259
9. Tabela nr 9. Zestawienie zawiadomień do Prokuratury, blokad rachunków, wstrzymanych transakcji przez GIIF w latach 2019-2021./265
10. Tabela nr 10. Polskie organy i instytucje zaangażowane w przeciwdziałanie nadużyciom finansowym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej./334
11. Tabela nr 11. Liczba kontroli oraz kwota finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę Unii Europejskiej w latach 2017-2021./349
12. Tabela nr 12. Liczba wszczętych postępowań przygotowawczych przez CBA- wybrane kluczowe obszary tematyczne./354
13. Tabela nr 13. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne w latach 2018-2019./355
14. Tabela nr 14. Liczba postępowań przygotowawczych w poszczególnych sektorach działania podmiotu przyjmującego./356
15. Tabela nr 15. Obszary działalności podmiotów przyjmujących korzyść majątkową wg liczby postępowań przygotowawczych./356
16. Tabela nr 16. Interes podmiotu wręczającego korzyść wg obszarów tematycznych (na podstawie liczby postępowań)./357
17. Tabela nr 17. Zestawienie informacji dotyczących zamówień publicznych w Polsce w latach 2018-2020./365-366
18. Tabela nr 18. Dziedziny, w których korupcja występuje najczęściej. Procentowe odpowiedzi respondentów CBOS w latach 2001-2021./367

Spis wykresów

1. Wykres nr 1. Polska: punkty CPI - Corruption Perceptions Index - Indeks percepcji korupcji publikowany corocznie przez Transparency International/184
2. Wykres nr 2. CPI- indeks percepcji korupcji- miejsce Polski w rankingu światowym/184
3. Wykres nr 3. Postępowania przygotowawcze wszczęte statystycznie w Polsce w latach 2017-2022 (ogółem)/198
4. Wykres nr 4. Wszczęte i zakończone postępowania przygotowawcze na szkodę UE w latach 2017-2022 w Polsce/199
5. Wykres nr 5. Procentowy udział wszczęć postępowań przygotowawczych na szkodę UE do wszczęć ogółu postępowań przygotowawczych w latach 2017-2022 w Polsce/200
6. Wykres nr 6. procentowy udział przestępstw na szkodę UE: wszczętych z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. do wszczętych ogółem w latach 2017-2022 w Polsce/200
7. Wykres nr 7. Postępowania przygotowawcze na szkodę UE: wszczęte ogółem, wszczęte z art. 286 k.k. i art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/201
8. Wykres nr 8. Postępowania przygotowawcze na szkodę UE: wszczęte o czyn z art. 297 k.k., wszczęte o czyn z art. 286 k.k. w latach 2017-2022 w Polsce/202
9. Wykres nr 9. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone, wykryte, podejrzani w latach 2017-2022 w Polsce/203
10. Wykres nr 10. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone ogółem, stwierdzone z art. 286 k.k., stwierdzone z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/204
11. Wykres nr 11. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone ogółem, stwierdzone łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/205
12. Wykres nr 12. Przestępstwa na szkodę UE: Procentowy udział przestępstw na szkodę UE, stwierdzonych z art. 286 k.k. i 297 k.k. do stwierdzonych przestępstw ogółem/205
13. Wykres nr 13. Przestępstwa na szkodę UE: wykryte ogółem, wykryte z art. 286 k.k., wykryte z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/206
14. Wykres nr 14. Przestępstwa na szkodę UE: wykryte ogółem, wykryte z art. 286 k.k., wykryte z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/207
15. Wykres nr 15. Procentowy udział przestępstw na szkodę UE: wykrytych ogółem do wykrytych łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. w latach 2017-2022 w Polsce/207
16. Wykres nr 16. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone z art. 228 k.k. - 230a k.k. w latach 2017-2022 w Polsce/208
17. Wykres nr 17. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone z art. 305 k.k. w latach 2017-2022 w Polsce/208

18. Wykres nr 18. Przestępstwa na szkodę UE: stwierdzone z art. 82 k.k.s. w latach 2017-2022 w Polsce/209
19. Wykres nr 19. Postępowania na szkodę UE: podejrzani ogółem, podejrzani z art. 286 k.k., podejrzani z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/209
20. Wykres nr 20. Postępowania na szkodę UE: podejrzani ogółem, podejrzani łącznie z art. 286 k.k., i z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/210
21. Wykres nr 21. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział podejrzanych ogółem do podejrzanych łącznie o przestępstwa z art. 286 k.k. i 297 k.k. , w latach 2017-2022 w Polsce/210
22. Wykres nr 22. Postępowania przygotowawcze na szkodę UE w latach 2017-2022: wszczęte i zakończone ogółem/211
23. Wykres nr 23. Postępowania na szkodę UE: zakończone ogółem, umorzone wobec braku znamion/cech przestępstwa, w latach 2017-2022 w Polsce/212
24. Wykres nr 24. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział postępowań zakończonych ogółem do umorzonych wobec braku znamion/cech przestępstwa, w latach 2017-2022 w Polsce/212
25. Wykres nr 25. Postępowania na szkodę UE: liczba umorzonych postępowań wobec braku znamion/cech przestępstwa z art. 286 k.k., z art. 297 k.k., w latach 2017-2022 w Polsce/213
26. Wykres nr 26. Postępowania na szkodę UE: liczba umorzonych postępowań wobec braku znamion/cech przestępstwa łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k., liczba umorzonych postępowań ogółem, w latach 2017-2022 w Polsce/214
27. Wykres nr 27. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział umorzonych postępowań wobec braku znamion/cech przestępstwa łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k. do umorzonych postępowań ogółem, w latach 2017-2022 w Polsce/214
28. Wykres nr 28. Postępowania na szkodę UE: łączna liczba postępowań przygotowawcze na szkodę UE z art. 286 k.k., 297 k.k., które zostały umorzone wobec braku znamion/cech przestępstwa/216
29. Wykres nr 29. Postępowania na szkodę UE: procentowy udział postępowań zakończonych ogółem do umorzonych wobec braku znamion/cech przestępstwa łącznie z art. 286 k.k. i art. 297 k.k./216
30. Wykres nr 30. Liczba wyeliminowanych grup przestępczych przez CBŚ KGP I CBŚP w latach 2000-2022/236
31. Wykres nr 31. Dochody podatkowe w Polsce w latach 2018-2021/238

32. Wykres nr 32. Udział wyszczególnionych dochodów w dochodach budżetu Polski w latach 2018-2021/239
33. Wykres nr 33. Liczba zawiadomień SAR otrzymanych przez GIIF w latach 2001-2021/266
34. Wykres nr 34. Wartość zabezpieczonego w toku postępowań przygotowawczych mienia/270
35. Wykres nr 35. Wiek respondentów w latach/276
36. Wykres nr 36. Płeć respondentów/276
37. Wykres nr 37. Staż służby w Policji (w latach)/276
38. Wykres nr 38. Staż służby na zajmowanym stanowisku/277
39. Wykres nr 39. Liczba prowadzonych postępowań przygotowawczych dot. przestępstw na szkodę interesów finansowych UE/277
40. Wykres nr 40. Szacunkowy udział postępowań przygotowawczych na szkodę interesów finansowych UE w ogólnej liczbie postępowań prowadzonych we wszystkich kategoriach przestępstw/278
41. Wykres nr 41. Czy postępowania wymagają większego zaangażowania od policjanta prowadzącego niż w przypadku przestępstw z innej kategorii?/279
42. Wykres nr 42. Czy postępowania wymagają bardziej specjalistycznej wiedzy niż w przypadku przestępstw z innych kategorii?/279
43. Wykres nr 43. Czy postępowania wymagają większego doświadczenia zawodowego niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw?/280
44. Wykres nr 44. Czy postępowania wymagają bardziej ukierunkowanego i zaawansowanego przeszkolenia specjalistycznego niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw?/280
45. Wykres nr 45. Czy postępowania wymagają większego zaangażowania we współpracę z innymi instytucjami/ podmiotami pozapolicyjnymi niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw?/280
46. Wykres nr 46. Czy w podległych komórkach znajdują się funkcjonariusze zajmujący się wyłącznie prowadzeniem postępowań lub spraw operacyjnych dotyczących przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej?/281
47. Wykres nr 47. Liczba funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs specjalistyczny z zakresu zapobiegania przestępstwom z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE/282

48. Wykres nr 48. Liczba funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs specjalistyczny z zakresu zwalczania przestępczości gospodarczej./282
49. Wykres nr 49. Podstawa wszczęcia postępowania w sprawie przestępstw popełnianych na szkodę Unii Europejskiej./283
50. Wykres nr 50. Zbyt ogólne zawiadomienia skutkujące przedłużeniem postępowania/284
51. Wykres nr 51.Zawiadomienia oparte na audycie opisującym także nieprawidłowości nie mające znamion przestępstw./285
52. Wykres nr 52. Zbyt późne złożenie zawiadomienia skutkujące niemożliwością zabezpieczenia wartościowego materiału dowodowego./285
53. Wykres nr 53. Przeciętny czas trwania postępowania w sprawie dotyczącej przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej./286
54. Wykres nr 54. Postępowania są wielowątkowe i o skomplikowanym charakterze/286
55. Wykres nr 55. Postępowania są długotrwałe/287
56. Wykres nr 56. Postępowania wiążą się z wieloma czynnościami procesowymi/287
57. Wykres nr 57. Postępowania związane z dużą ilością zabezpieczonej dokumentacji/288
58. Wykres nr 58. Postępowania wymagają powołania biegłych/288
59. Wykres nr 59. Postępowania wymagają przesłuchania dużej liczby świadków/289
60. Wykres nr 60. Postępowania wymagają realizacji czynności w ramach pomocy prawnej/289
61. Wykres nr 61. Postępowania wymagają realizacji czynności w ramach END lub międzynarodowej pomocy prawnej/290
62. Wykres nr 62. Postępowania wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą bankową/290
63. Wykres nr 63. Postępowania wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą skarbową/291
64. Wykres nr 64. Postępowania wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną/291
65. Wykres nr 65. Luka w ustawodawstwie/292
66. Wykres 66. Konieczność udowodnienia zamiaru/293
67. Wykres 67. Konieczność udowodnienia przyjęcia lub udzielenia korzyści/293
68. Wykres 68. Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za dystrybucję środków/294
69. Wykres nr 69. Ustalenie tożsamości sprawców, gdy obsługa beneficjenta odbywała się za pomocą środków komunikacji na odległość/294
70. Wykres nr 70. Brak mniej sformalizowanej ścieżki pozyskania informacji/295

71. Wykres nr 71. Zbyt późno uzyskiwana informacja o przestępstwie/295
72. Wykres nr 72. Konieczność powoływania biegłych/296
73. Wykres nr 73. Międzynarodowy charakter prowadzonych postępowań/296
74. Wykres nr 74. Wpływ e-administracji na liczbę oszustw komputerowych na szkodę UE./297
75. Wykres nr 75. Dostęp Policji do baz danych i systemów służących do obsługi projektów/298
76. Wykres nr 76. Dostęp Policji do systemów informatycznych i baz danych KAS/299
77. Wykres nr 77. Współpraca z KAS- częstotliwość/299
78. Wykres nr 78. Współpraca z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym –częstotliwość/300
79. Wykres nr 79. Współpraca ze Strażą Graniczną- częstotliwość/300
80. Wykres nr 80. Współpraca z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego- częstotliwość/301
81. Wykres nr 81. Współpraca z Europejskim Urzędem ds. zwalczania nadużyć finansowych OLAF– częstotliwość/301
82. Wykres nr 82. Współpraca z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej - częstotliwość/302
83. Wykres nr 83. Współpraca z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów - częstotliwość/302
84. Wykres nr 84. Współpraca z Najwyższą Izbą Kontroli- częstotliwość/303
85. Wykres nr 85. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania/303
86. Wykres nr 86. Czy wyłudzenie karuzelowe VAT o wartości poniżej 10 mln EURO stanowi przestępstwo?/304
87. Wykres nr 87. Czy nieumyślne nadużycie zaufania w obrocie gospodarczym stanowi przestępstwo?/304
88. Wykres nr 88. Częstotliwość występowania oszustwa (art. 286 k.k.)/305
89. Wykres nr 89. Częstotliwość występowania korupcji biernej i czynnej (art. 228 k.k. i art. 229 k.k.)/305
90. Wykres nr 90. Częstotliwość występowania podrobienia dokumentu (art. 270 k.k.), poświadczenia nieprawdy (art. 271 k.k.)/306
91. Wykres nr 91. Częstotliwość występowania nadużycia zaufania (art. 296 k.k.)/306
92. Wykres nr 92. Częstotliwość występowania korupcji w obrocie gospodarczym (art. 296a k.k.)/307
93. Wykres nr 93. Częstotliwość występowania przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków (art. 231 k.k.)/307

94. Wykres nr 94. Częstotliwość występowania oszustwa komputerowego (art. 287 k.k.)/308
95. Wykres nr 95. Częstotliwość występowania zmowy przetargowej (art. 305 k.k.)/308
96. Wykres nr 96. Częstotliwość występowania przestępstw z kodeksu karnego skarbowego /309
97. Wykres nr 97. Wielkość „ciemnej liczby" przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej/309
98. Wykres nr 98. Przyczyny umorzenia postępowań dotyczących przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej/310
99. Wykres nr 99. Umorzenia postępowań wobec braku znamion/ cech przestępstwa wg rodzajów przestępstw/311
100. Wykres nr 100. Czy likwidacja zamiaru– umyślności w zamiarze bezpośrednim wpłynęłaby na zwiększenie skuteczności ścigania karnego oraz zmniejszyłaby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa?/312
101. Wykres nr 101. Czy wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnego przepisu penalizującego oszustwo na szkodę interesów finansowych UE, uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa?/313
102. Wykres nr 102. Czy kryminalizacja konfliktu interesów wpłynęłaby na skuteczniejsze ściganie karne sprawców przestępstw korupcyjnych i zmniejszyłaby liczbę umorzonych postępowań wobec braku znamion przestępstwa?/314
103. Wykres nr 103. Odpowiedzi respondentów dotyczące występowania zjawiska obsadzania na intratnych stanowiskach krewnych, znajomych przez polityków i urzędników państwowych wysokiego szczebla/368
104. Wykres nr 104. Udzielanie kontraktów i zamówień rządowych bliskim i znajomym w ocenie ankietowanych/369
105. Wykres nr 105. Uleganie naciskom przy udzielaniu zamówień publicznych w zamian za własne korzyści w ocenie respondentów/369
106. Wykres nr 106. Branie łapówek za załatwienie sprawy w opinii respondentów/370

Spis rysunków

1. Rysunek nr 1. Schemat oszustwa VAT/242

Aneks

Kwestionariusz ankiety

Szanowni Państwo,

w związku z otwartym przeze mnie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko- Mazurskiego w Olsztynie (kierunek prawo) przewodem doktorskim pt. „Przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Studium kryminologiczne", zwracam się z uprzejmą prośbą o wypełnienie załączonego kwestionariusza ankiety w celu zbadania opinii w Policji.

Badanie ma na celu zweryfikowanie zasadności objęcia kryminalizacją zjawiska konfliktu interesów, które może wystąpić podczas dystrybucji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz wprowadzenie przepisu szczególnego przewidującego odpowiedzialność karną za wprowadzenie w błąd przedstawiciela instytucji dystrybuującej środki unijne, przez sprawcę działającego również w zamiarze ewentualnym. W związku ze sprawowanym w całym garnizonie nadzorem nad prowadzeniem postępowań przygotowawczych i spraw operacyjnych, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, Państwa wiedza i doświadczenia będą stanowić niezwykle wartościowy materiał badawczy.

Pozyskanie odpowiedzi na pytania przedstawione w kwestionariuszu ankiety, będzie użyteczne dla organów ścigania, a w tym także dla Policji, gdzie problematyka przestępczości na szkodę Unii Europejskiej wpisuje się w priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2021-2023, w których w zadaniu 4 sekcji I przewidziano wzmocnienie aktywności Policji w przeciwdziałaniu przestępczości gospodarczej, w obszarach przestępczości podatkowej, przestępstw godzących w podstawowe interesy Unii Europejskiej oraz przestępstw w obszarze zamówień publicznych.

Z góry dziękuję za wypełnienie poniższej ankiety.

1. Wiek:

a) 25-30 lat b) 31-40 lat c) 41-50 lat d) 51 i więcej lat

2. Płeć:

Kobieta Mężczyzna

3. Staż służby w Policji:

a) do 5 lat b) 5-10 lat c) 10-15lat d) 15-20 lat e) 20-25 lat f) 25 i więcej lat

4. Staż pracy na zajmowanym stanowisku:

a) 0-3 lata b) 3-6 lat c) 6-9 lat d) 10 i więcej lat

5. Ile rocznie (orientacyjnie) prowadzonych jest w Pani/Pana garnizonie postępowań przygotowawczych, których przedmiotem są przestępstwa godzące w interes finansowy UE?

a) 1-100 b) 101-200 c) 201-300 d) powyżej 301

6. Jak Pani/Pan ocenia szacunkowy udział postępowań przygotowawczych, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę interesów finansowych UE do innych kategorii spraw (gdzie 1 oznacza najmniejszy, 10 największy):

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

6. Czy wg. Pani/ Pana postępowania, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę interesów finansowych UE wymagają od prowadzącego je funkcjonariusza: (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak)

a. większego zaangażowania niż w przypadku postępowań dotyczących przestępstw z innej kategorii:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

b. bardziej specjalistycznej wiedzy niż w przypadku przestępstw z innych kategorii:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

c. większego doświadczenia zawodowego niż w przypadku postępowań dotyczących przestępstw z innych kategorii:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

d. bardziej ukierunkowanego i zaawansowanego przeszkolenia specjalistycznego niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

e. większego zaangażowania we współpracę z innymi instytucjami/ podmiotami pozapolicyjnymi niż w przypadku postępowań z innych kategorii przestępstw:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

7. Czy w podległej Pani/ Panu komórce znajdują się funkcjonariusze, którzy zajmują się wyłącznie prowadzeniem postępowań lub spraw operacyjnych dot. naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej?

   TAK NIE

8. Ilu funkcjonariuszy w podległej Pani/Panu komórce ukończyło kurs specjalistyczny w zakresie zapobiegania przestępstwom z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE?

   (Proszę podać orientacyjną liczbę)

   ……..

7. Ilu funkcjonariuszy w podległej Pani/Panu komórce ukończyło kurs specjalistyczny w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej?

   (Proszę podać orientacyjną liczbę)

   ……..

8. Co jest najczęściej podstawą wszczęcia postępowania w sprawie przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych UE?

   a) materiały własne policji
   b) zawiadomienie instytucji dystrybuującej środki z UE
   c) zawiadomienie instytucji kontrolującej wydatkowanie środków z UE lub audytowej
   d) wnioskodawca lub beneficjent

9. Jakie cechy można przypisać zawiadomieniom w przedmiocie przestępstw na szkodę UE składanym przez instytucje (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak):

   a. są zbyt ogólne, przez co ustalanie istotnych dla sprawy wątków przedłuża postępowanie:

      1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

   b. opierają się na przeprowadzonym audycie, który opisuje także nieprawidłowości, które nie noszą znamion przestępstw:

      1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

   c. są składane zbyt późno, co przekłada się na niemożliwość zabezpieczenia wartościowego materiału dowodowego:

      1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

d. inne…….jakie ?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Ile przeciętnie trwa postępowanie w sprawie dotyczącej przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej?

a) do 2 miesięcy b) 3-6 miesięcy c) 7-12 miesięcy- d) powyżej 12 miesięcy

11. Proszę scharakteryzować cechy postępowań przygotowawczych, których przedmiotem są przestępstwa na szkodę UE: (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak)

a. mają skomplikowany charakter i są wielowątkowe:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

b. są długotrwałe:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

c. wiążą się z dokonaniem czynności przeszukania często wielu miejsc oraz ich szczegółowych oględzin, co wymaga dużych nakładów sił i środków:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

d. wymagają zabezpieczenia dużej ilości dokumentacji, której oględziny zajmują długi okres czasu i absorbuje dużą liczbę dokumentów:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

e. wymagają powołania biegłych, których opinie są kosztowne, długotrwałe i niekategoryczne:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

f. wymagają przesłuchania dużej liczby świadków, co przedłuża postępowanie:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

g. wymagają realizacji czynności w ramach pomocy prawnej przez inne jednostki, co przedłuża postępowanie:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

h. wymagają realizacji czynności w ramach Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego lub międzynarodowej pomocy prawnej, co przedłuża postępowanie:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

i. wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą bankową, co przedłuża postępowanie:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

j. wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą skarbową, co przedłuża postępowanie:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

k. wymagają uzyskiwania danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

l. inne…. jakie?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

12. Co jest największym problemem w prowadzonych postępowaniach, których przedmiotem są przestępstwa godzące w interes finansowy UE wpływającym na czas ich trwania i poziom skomplikowania? (1 zdecydowanie nie stanowi to problemu, 10 zdecydowanie stanowi to problem) :

a. luka w ustawodawstwie w zakresie przestępstw, których znamiona byłyby dedykowane do procesu subsumpcji wyłącznie czynów godzących w interes finansowy Unii Europejskiej:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

b. konieczność udowodnienia zamiaru sprawcy przestępstwa w szczególności umyślności w zamiarze bezpośrednim – kierunkowym „w celu….”

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

c. udowodnienie przyjęcia lub udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej lub ich obietnicy:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

d. współpraca z instytucjami odpowiadającymi za dystrybuowanie środków

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

e. ustalenie tożsamości sprawców, jeśli obsługa beneficjenta odbywała się za pomocą środków komunikacji na odległość:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

f. brak szybkiej, mniej sformalizowanej ścieżki umożliwiającej pozyskanie przez policję danych objętych tajemnicami:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

d. zbyt późno uzyskiwana informacja o przestępstwie:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

g. konieczność powoływania biegłych różnych specjalności:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

h. międzynarodowy charakter prowadzonych postępowań:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

i. inne….. jakie?

13. czy w związku z poszerzającym się zakresem usług dla obywateli w ramach e-administracji, można przewidywać, że liczba oszustw komputerowych na szkodę Unii Europejskiej (art. 287 k.k.), będzie rosła? (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

14. Czy bezpośredni dostęp policji do baz danych i systemów informatycznych służących do obsługi projektów unijnych, weryfikacji beneficjenta, wpłynąłby na ograniczenie liczby popełnieniach przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej lub ich wykrycie? (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

15. Czy bezpośredni – mniej sformalizowany dostęp policji do systemów informatycznych i baz danych Krajowej Administracji Skarbowej wpłynąłby pozytywnie na skuteczność postępowania dowodowego w toczących się postępowaniach na szkodę interesów finansowych UE oraz skróciłby czas prowadzonych postępowań? (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

16. Czy w postępowaniach prowadzonych w kierunku przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej nawiązywana jest współpraca z wymienionymi niżej instytucjami? (gdzie 1 nigdy, 10 bardzo często)

a. Krajową Administracją Skarbową KAS

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

b. Centralnym Biurem Antykorupcyjnym CBA

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

c. Strażą Graniczną SG

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

d. Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

e. Europejskim urzędem ds. zwalczania nadużyć finansowych OLAF

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

f. Generalnym Inspektor Informacji Finansowej GIIF

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

g. Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów UOKiK

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

h. Najwyższą Izbą Kontroli NIK

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

17. Jaki orientacyjny odsetek złożonych zawiadomień o popełnieniu przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej kończy się wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania?

a) 0-25% b) 26-35% c) 36%-50% d) 51% i więcej

18. Czy według Pani/Pana wyłudzenie karuzelowe VAT o wartości poniżej 10 milionów EURO stanowi przestępstwo na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej?

TAK NIE

19. Czy według Pani/Pana nieumyślne nadużycie zaufania w obrocie gospodarczym stanowi przestępstwo na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej?

TAK NIE

20. Według Pani/Pana jakie przestępstwa najczęściej popełniane są na szkodę interesów finansowych UE (nie tylko ujawnione, ale również wchodzące w tzw. ciemną liczbę)? (gdzie 1 nigdy, 10 bardzo często):

a. oszustwo art. 286 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

b. oszustwo gospodarcze art. 297 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

c. korupcja bierna i czynna art. 228 i 229 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

d. podrobienie dokumentu art. 270 k.k., poświadczenie nieprawdy art. 271 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

e. nadużywania zaufania 296 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

f. korupcja w obrocie gospodarczym 296a k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

g. przekroczenie uprawnień niedopełnienie obowiązków art. 231 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

h. oszustwo komputerowe art. 287 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

i. zmowa przetargowa art. 305 k.k.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

j. przestępstwa z kodeksu karnego skarbowego

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

21. Czy tzw. ciemna liczba przestępstw w obszarze przestępczości na szkodę UE, jest znaczna? (gdzie 1 znikoma, 10 bardzo wysoka)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

22. Jaka jest najczęstsza przyczyna umorzenia statystycznego postępowań karnych, prowadzonych w kierunku przestępstw na szkodę UE,

a) umorzenie wobec braku znamion/cech przestępstwa

b) umorzenie wobec niewykrycia sprawcy

c) umorzenie z innych przyczyn

23. Według Pani/Pana w przypadku których przestępstw na szkodę UE, najczęściej dochodzi do umorzenia wobec braku znamion/cech przestępstwa:

……..

24. Czy przypadku oszustw na szkodę interesów finansowych UE (286 k.k.) i oszustw gospodarczych na szkodę interesów finansowych UE (art. 297 k.k.) likwidacja konieczności udowodnienia zamiaru – umyślności w zamiarze bezpośrednim kierunkowym, a w to miejsce dopuszczenie zamiaru umyślności w zamiarze ewentualnym, uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

25. Czy wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnego przepisu penalizującego oszustwo na szkodę interesów finansowych UE, uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa? (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak) ?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Art. 61 ust. 3 Rozporządzenia finansowego „RF 2018") konflikt interesów - istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiekolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste.

26. Czy wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnego przepisu penalizującego w określonym zakresie konflikt interesów w procedurze dystrybuowania środków unijnych uczyniłoby skuteczniejszym ściganie karne sprawców przestępstw korupcyjnych i zmniejszyłoby liczbę umorzonych postępowań z powodu braku znamion przestępstwa? (gdzie 1 oznacza zdecydowanie nie, a 10 zdecydowania tak) ?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10