

**Zapobieganie i sposób postępowania w sytuacjach wystąpienia korupcji  
i nadużyć finansowych, w tym konfliktu interesów w ramach programu  
Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027**

**Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**

**Departament Programów Ponadregionalnych**

Zatwierdziła:

Małgorzata Wierzbicka

Dyrektor Departamentu

/podpisano elektronicznie/

data: 21 stycznia 2025

Warszawa, styczeń 2025 r.

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>4</b>
<b>Rozdział 1 – Podstawy prawne w zakresie zapobiegania i sposobu postępowania w sytuacjach wystąpienia korupcji i nadużyć finansowych, w tym konfliktu interesów oraz wykaz definicji i oznaczeń</b> .....	<b>4</b>
<b>Rozdział 2 – Zakres regulacji</b> .....	<b>10</b>
<b>Rozdział 3 – Charakterystyka najczęściej identyfikowanych nadużyć</b> .....	<b>11</b>
<b>Podrozdział 3.1. – Nielegalne zmienianie dokumentów: podrabianie, fałszowanie, nadawanie fałszywej treści</b> .....	<b>12</b>
<b>Podrozdział 3.2. – Konflikt interesów</b> .....	<b>13</b>
<b>Podrozdział 3.2.1 – konflikt interesów w przepisach unijnych i krajowych</b> .....	<b>13</b>
<b>Podrozdział 3.2.2 – Obszary narażone na pojawienie się konfliktu interesów oraz działania związane z przeciwdziałaniem występowaniu konfliktu interesów</b> .....	<b>16</b>
<b>Podrozdział 3.2.3 – Konflikt interesów w zamówieniach publicznych:</b> .....	<b>18</b>
<b>Podrozdział 3.2.4 – Regulacje dotyczące zapobiegania występowaniu i zwalczania konfliktu interesów na poziomie beneficjentów i wykonawców</b> .....	<b>21</b>
<b>Podrozdział 3.3. – Korupcja</b> .....	<b>22</b>
<b>Podrozdział 3.4. – Zmowy przetargowe</b> .....	<b>24</b>
<b>Podrozdział 3.4.1 – Zmowy przetargowe w przepisach unijnych i krajowych</b> .....	<b>24</b>
<b>Podrozdział 3.4.2 – Mechanizmy i symptomy występowania zmwów przetargowych</b> ..	<b>25</b>
<b>Rozdział 4 – Zapobieganie wystąpieniu nadużyć finansowych</b> .....	<b>31</b>
<b>Podrozdział 4.1 - Kultura etyki</b> .....	<b>32</b>
<b>Podrozdział 4.2 – Szkolenia i podnoszenie świadomości</b> .....	<b>33</b>
<b>Podrozdział 4.3 – Systemy kontroli wewnętrznej</b> .....	<b>33</b>
<b>Rozdział 5 – Identyfikowanie nadużyć finansowych</b> .....	<b>34</b>
<b>Podrozdział 5.1 – Zasady kontroli w FEPW</b> .....	<b>34</b>
<b>Podrozdział 5.2 – Podział obowiązków w zakresie wykrywania i korygowania nadużyć</b> .....	<b>34</b>
<b>Podrozdział 5.3 – Analiza dostępnych danych</b> .....	<b>35</b>
<b>Rozdział 6 – Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych</b> .....	<b>35</b>
<b>Podrozdział 6.1 – Narzędzie do przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia</b> .....	<b>36</b>
<b>Podrozdział 6.2 – Skład zespołu dokonującego analizy ryzyka wystąpienia</b> .....	<b>37</b>
<b>Rozdział 7 – Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych (red flags)</b> .....	<b>37</b>
<b>Podrozdział 7.1 – Przykłady sygnałów ostrzegawczych w zakresie zamówień publicznych oraz rekomendacje OLAF i CBA</b> .....	<b>38</b>
<b>Rozdział 8 – Mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych</b> .....	<b>38</b>
<b>Rozdział 9 – Rola współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami do zwalczania nadużyć finansowych oraz charakterystyka tych instytucji</b> .....	<b>40</b>

<b>Rozdział 10 – Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego .....</b>	<b>45</b>
<b>Podrozdział 10.1 – Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa .....</b>	<b>48</b>
<b>Rozdział 11 – Procedury karne i wyjaśniające .....</b>	<b>50</b>
<b>Rozdział 12 – Ochrona sygnalistów - zgłaszania nieprawidłowości na podstawie Dyrektywy PE I Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii .....</b>	<b>52</b>
<b>Literatura uzupełniająca .....</b>	<b>53</b>

## Wstęp

Celem niniejszego dokumentu w zakresie przeciwdziałania korupcji i nadużyciom finansowym oraz zapobiegania konfliktowi interesów, jest promowanie kultury organizacyjnej ułatwiającej zapobieganie i wykrywanie nadużyć finansowych oraz oszustw, a także wdrożenie i rozwój procedur pomocnych w identyfikowaniu nadużyć finansowych i przestępstw o charakterze korupcyjnym oraz zapobieganie konfliktowi interesów. Wszystkie przypadki nadużyć finansowych, korupcji oraz konfliktu interesów rozpatrywane będą w oparciu o przepisy prawa krajowego i europejskiego. Dokument ten służyć ma też zapewnieniu odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz wprowadzeniu jednolitych reguł stosowanych przez instytucje systemu wdrażania FEPW.

Ma on również zachęcać beneficjentów do wprowadzenia środków przeciwdziałających nadużyciom, które mogą ograniczyć ponoszone przez nich straty, zarówno te finansowe, jak i wizerunkowe oraz te nie związane z wydatkowaniem funduszy unijnych. Należy zaznaczyć, że obowiązki beneficjenta w tym zakresie, wynikają z przepisów prawa oraz umowy o dofinansowanie.

Dokument ma charakter informacyjny i pomocniczy – jego treść jest wtórna w stosunku do postanowień zawartych w umowie o dofinansowanie i innych dokumentach. W szczególności będzie pomocny w codziennej pracy pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli projektów.

Na wstępie należy podkreślić, że instytucje systemu wdrażania Funduszy Europejskich dla Polski Wschodniej (dalej: FEPW) zobowiązują się do:

- utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz,
- przestrzegania zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości, podczas wdrażania i zarządzania FEPW.

**Instytucje systemu wdrażania FEPW realizują swoje zadania w taki sposób, aby być postrzegane, jako instytucje sprzeciwiające się przejawom nadużyć finansowych i korupcji w zakresie swojej działalności.**

Niniejszy dokument został opracowany w związku z zapisami rozdziału 2 pkt 13 oraz rozdziału 11 *Wytycznych dotyczących kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021–2027*.

### **Rozdział 1 - Podstawy prawne w zakresie zapobiegania i sposobu postępowania w sytuacjach wystąpienia korupcji i nadużyć finansowych, w tym konfliktu interesów oraz wykaz definicji i oznaczeń.**

Do procesu dotyczącego postępowania z podejrzeniami korupcji i nadużyć finansowych, w tym konfliktu interesów w ramach FEPW, zastosowanie mają m.in. niżej wymienione akty prawne, które posłużyły też do opracowania niniejszego dokumentu.

W zakresie ustawodawstwa unijnego:

Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.;

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół 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., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot

Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r., Dz. Urz. z 2009 r. Nr 208 poz. 1603;

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. UE L 312 z dnia 23 grudnia 1995 r., str.1;

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. Urz. L 292 z dnia 15 listopada 1996 r., str. 2;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące 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. Urz. UE L 248 z 18 września 2013 r, str.1, z późn. zm.;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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. Urz. UE L 231 z 30.6.2021r., str. 159, z późn. zm.), zwane dalej: „rozporządzeniem ogólnym”;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz. Urz. UE L 231 z 30.6.2021r., str. 60);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii<sup>1</sup>, zwane dalej: „rozporządzeniem finansowym”;

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. Urz. UE L 198 z dnia 28 lipca 2017 r.;

Decyzja Komisji C(2019) 3452 z dnia 14 maja 2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określenia korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

W zakresie ustawodawstwa krajowego:

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz. U. poz. 1079), zwana dalej: „ustawą wdrożeniową”;

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 17, z późn. zm., zwana dalej: „KK”;

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, zwana dalej: „Kpk”;

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 628, zwana dalej: „Kks”;

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie 2018/1046 ma nadal zastosowanie do zobowiązań prawnych zaciągniętych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, , zwana dalej: „Ufp”;

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 104;

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1616, zwana dalej: „ustawą okik”;

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ;

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, zwana dalej: „ustawą Pzp”;

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1090;

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 812;

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 184;

Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r., Dz. U. z 2006 r. nr 126 poz. 873;

Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Prawnkarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r., Dz. U z 2013 r., poz. 1464 oraz Protokół dodatkowy do Prawnkarnej konwencji o korupcji sporządzony w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r., Dz. U. z 2014 r., poz. 981;

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2024 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie, Dz. U. z 2024 r. poz. 1127;

Oświadczenie Rządowe z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r., Dz. U. z 2007 r. nr 84 poz. 564, oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r., Dz. U. z 2007 r. nr 84 poz. 563;

Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020, M.P. z 2020 r. poz. 515, zwanego dalej: „RPPK”.

Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia niniejszego dokumentu:

Guidance for Member States and Programme Authorities: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (tłum: Wytyczne dla państw członkowskich pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych)<sup>2</sup>, zwane dalej: „Wytycznymi KE” (EGESIF\_14-0021- 00 z dnia 16 czerwca 2014 r.);

Zawiadomienie Komisji Europejskiej - Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego z dnia 9 kwietnia 2021 r., Dz. Urz. UE C 2021.121.1;<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_fraud\\_risk\\_assessment.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf)

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&from=LV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&from=LV)

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 koordynowaną przez Dział D.2 OLAF – Zapobieganie nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);<sup>4</sup>

Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);<sup>5</sup>

Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015;<sup>6</sup>

Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020;<sup>7</sup>

Na potrzeby niniejszego dokumentu wybrano następujące definicje:

**1) Instytucje systemu wdrażania FEPW** – przez instytucje te rozumie się Instytucję Zarządzającą, Instytucję Pośredniczącą oraz Instytucję Wdrażającą;

**2) Konflikt interesów** - należy przez to rozumieć konflikt, o którym mowa w artykule 61 rozporządzenia finansowego, który stanowi, że: „1. Podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu, uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów. 2. W przypadku gdy istnieje ryzyko konfliktu interesów w odniesieniu do członka personelu organu krajowego, dana osoba kieruje sprawę do swojego przełożonego. W przypadku gdy takie ryzyko istnieje w odniesieniu do pracowników objętych regulaminem pracowniczym, dana osoba kieruje sprawę do odpowiedniego delegowanego urzędnika zatwierdzającego. Odpowiedni przełożony lub delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdzają na piśmie, czy stwierdzono konflikt interesów. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów organ powołujący lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii. Odpowiedni delegowany urzędnik zatwierdzający lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby wszelkie dalsze stosowne działania zostały podjęte zgodnie z mającym zastosowanie prawem. 3. Do celów ust. 1 „**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 jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste**”. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju konflikt interesów to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych;

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-PL.pdf>

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-forged-documents-PL.pdf>

<sup>6</sup> [https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Rekomendacje\\_FINALNA\\_13112015\\_v3.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Rekomendacje_FINALNA_13112015_v3.pdf)

<sup>7</sup> <https://cba.gov.pl/pl/aktualnosci/4525,CBA-wyznacza-standardy-dla-urzednikow-i-PTEF.html>

**3) Korupcja** – zgodnie z art. 1 ust. 3a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, korupcja oznacza czyn:

- a) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
- b) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
- c) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający 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 nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie,
- d) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający 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 jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie. Na potrzeby niniejszego dokumentu przyjmuje się, że korupcja stanowi szczególny rodzaj nadużycia finansowego;

**4) Nadużycie finansowe** - w odniesieniu do wydatków zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. a) Konwencji z dnia 26 lipca 1995 r. sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U C 316 z dnia 27 listopada 1995 r.) jest to jakiegokolwiek celowe działanie lub zaniechanie dotyczące:

- a) wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów celem sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego WE lub budżetów zarządzanych przez WE lub w ich imieniu,
- b) nieujawnienia informacji z naruszeniem określonych zobowiązań, w tym samym celu,
- c) niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały początkowo przyznane.

Zatem nadużyciem finansowym jest jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie naruszające interesy finansowe UE. Należy przy tym mieć na uwadze, że określenie „nadużycie finansowe” jest potocznie używane do opisu szeregu różnych czynów zabronionych, takich jak: kradzież, korupcja, przywłaszczenie, sprzeniewierzenie środków publicznych, łapówkarstwo, fałszerstwo, wprowadzanie w błąd, zmowa, pranie pieniędzy oraz zatajanie istotnych faktów. Zatem, pojęcie „nadużycie finansowe” używane w tym dokumencie powinno być również rozumiane w sposób szeroki. Z nadużyciem wiąże się często wykorzystanie oszustwa w celu uzyskania korzyści dla siebie, osoby bliskiej lub osoby trzeciej, bądź w celu spowodowania straty dla innej osoby. Kluczowym elementem odróżniającym nadużycie od nieprawidłowości jest działanie intencjonalne, z zamiarem osiągnięcia korzyści. Nadużycie finansowe pociąga więc za sobą nie tylko skutki finansowe, lecz może też przyczynić się do utraty reputacji organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami UE;



**5) Nieprawidłowość** – zgodnie z art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego to każde naruszenie mającego zastosowanie prawa (krajowego i unijnego), wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem;

**6) Nieprawidłowość systemowa** – zgodnie z art. 2 pkt 33 rozporządzenia ogólnego to każda nieprawidłowość, która ma mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach projektów i jednocześnie taka, która jest konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym nieprawidłowość polegająca na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z rozporządzeniem ogólnym oraz przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy;

**7) Porozumienie** - Porozumienie w sprawie realizacji FEPW 2021-2027 zawarte pomiędzy instytucjami systemu wdrażania FEPW na podstawie ustawy wdrożeniowej;

**8) Potencjalny konflikt interesów** - ma miejsce, gdy urzędnik publiczny ma takie interesy prywatne, które sprawiają, że konflikt interesów zaistniałby, gdyby dany urzędnik miał zaangażować się w odpowiednie (tj. sprzeczne) obowiązki urzędowe w przyszłości;

**9) Pozorny konflikt interesów** - to konflikt, o którym można powiedzieć, że istnieje, gdy wydaje się, że prywatne interesy urzędnika publicznego mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków, lecz w rzeczywistości tak się nie dzieje;

**10) Rzeczywisty konflikt interesów** - to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych;

**11) Beneficjent** - należy przez to rozumieć wskazanych w umowie o dofinansowanie projektu: partnera i podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków lub beneficjenta jako stroną umowy o dofinansowanie;

**12) Wykonawca** - osoba fizyczna niebędąca personelem Projektu, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, która oferuje wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia w Projekcie realizowanym w ramach FEPW.

Natomiast użyte w niniejszym dokumencie skróty oznaczają:

- 1) ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 2) CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- 3) CBŚP – Centralne Biuro Śledcze Policji;
- 4) FEPW – Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027;
- 5) IMS – ang. Irregularity Management System - system informatyczny uruchomiony i administrowany przez Komisję Europejską, za pomocą którego informacje o nieprawidłowościach przekazywane są przez państwa członkowskie do KE;
- 6) IZ – Instytucja Zarządzająca FEPW;
- 7) IP – Instytucja Pośrednicząca FEPW;
- 8) IW – Instytucja Wdrażająca FEPW;
- 9) KE – Komisja Europejska;
- 10) MFiPR – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej;
- 11) OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju;
- 12) OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych;

- 13) RP – Rzeczpospolita Polska;
- 14) SWZ – Specyfikacja Warunków Zamówienia;
- 15) UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 16) UE – Unia Europejska;
- 17) UZP – Urząd Zamówień Publicznych.

## Rozdział 2 - Zakres regulacji

Institucje systemu wdrażania FEPW zgodnie z art. 74 ust. 1 lit. d rozporządzenia ogólnego są zobowiązane do wprowadzania skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych uwzględniających stwierdzone rodzaje ryzyka. Również *Wytyczne dotyczące kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021-2027* w rozdziale 11 wskazują na konieczność ustanowienia w FEPW efektywnego systemu przeciwdziałania korupcji i zapobiegania nadużyciom finansowym.

Natomiast zgodnie z Wytocznymi KE, załącznik nr 3<sup>8</sup> Instytucje systemu wdrażania FEPW, są zobowiązane do:

- a) utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz
- b) przestrzegania zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.

Institucje systemu wdrażania FEPW powinny być postrzegane jako instytucje przeciwnie przejawom nadużyć finansowych i korupcji w prowadzeniu swojej działalności.

Od wszystkich pracowników instytucji systemu wdrażania FEPW oczekuje się powyższego podejścia do realizowanych spraw.

Powyższe oznacza, że instytucje systemu wdrażania FEPW, **kierują się w swoich działaniach polityką absolutnego braku tolerancji dla nadużyć finansowych**, zarówno w odniesieniu do swoich struktur organizacyjnych i pracowników, jak również zachowań wnioskodawców i beneficjentów.

Dodatkowo w art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego określono, że ustanowiony system zarządzania i kontroli musi zapewnić zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie, oraz odzyskiwanie kwot niezależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie.

Wobec powyższego w ramach FEPW stworzono uporządkowany system skutecznego przeciwdziałania zjawisku nadużyć finansowych, który składa się z następujących elementów:

- a) zapobieganie nadużyciom finansowym;
- b) wykrywanie i zgłaszanie podejrzeń nadużyć finansowych właściwym instytucjom (np. Policji, Prokuratury itd.);
- c) informowanie i raportowanie w przypadku powzięcia podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego (zidentyfikowania symptomu wystąpienia nadużycia finansowego) zgodnie z IKON oraz korygowanie wydatków w przypadku potwierdzenia jego wystąpienia.

Niniejszy dokument zawiera zalecenia dla instytucji systemu wdrażania FEPW dotyczące prawidłowej realizacji ww. zobowiązań. W szczególności wskazuje procedury ułatwiające prowadzenie postępowań w sprawach związanych z podejrzeniem wystąpienia nadużycia finansowego i związanych z nimi wykroczeniach lub przestępstwach. Ponadto w dokumencie

---

<sup>8</sup> Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji programu pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych.

zawarto informacje odnoszące się do podmiotów odpowiedzialnych za ściganie przestępstw dotyczących nadużyć finansowych w szczególności w zakresie ich obowiązków, uprawnień i zakresu działania.

Zaznaczyć należy, że niniejszy dokument wskazuje na zadania wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach systemu wdrażania FEPW, w szczególności dotyczące współpracy z odpowiednimi organami i ułatwiający prowadzenie postępowań w sprawach związanych z podejrzeniem wystąpienia nadużycia finansowego i związanymi z tym wykroczeniami lub przestępstwami.

Realizacja przez instytucje systemu wdrażania FEPW postanowień niniejszego dokumentu jest ukierunkowana na:

- a) skuteczne zapobieganie/wykrywanie nadużyć finansowych;
- b) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z nadużyciami finansowymi;
- c) zwiększenie świadomości problemu korupcji oraz promocję etycznych wzorców postępowania;
- d) minimalizowanie skutków nadużyć finansowych;
- e) ochronę interesów finansowych budżetu UE oraz budżetu państwa (w sytuacji powzięcia informacji o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego).

Ponadto odniesiono się tutaj do kwestii przeciwdziałania występowaniu konfliktu interesów. Instytucje systemu wdrażania FEPW zobowiązane są do wdrożenia skutecznych rozwiązań w tym zakresie, które mają za zadanie zarządzanie konfliktami i minimalizację negatywnych skutków w przypadku zaistnienia rzeczywistego konfliktu interesów.

Skutki nadużyć, do których może dojść podczas realizacji projektów mogą być dotkliwe nie tylko dla samych sprawców, ale i dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację projektów (społeczeństwa, wnioskodawców, beneficjentów, instytucji systemu wdrażania FEPW). Wystąpienie „nadużycia finansowego”, które w potocznym rozumieniu odnosi się do opisu różnych czynów zabronionych (np. kradzież, korupcja, przywłaszczenie, łapówkarstwo, fałszerstwo, świadome wprowadzanie w błąd, zmowa, „pranie brudnych pieniędzy” oraz zatajanie istotnych faktów), powoduje skutki finansowe (utrata dofinansowania), odpowiedzialność karną osób dopuszczających się tego typu czynów oraz przyczynia się do utraty reputacji zarówno przez instytucje systemu wdrażania FEPW, jak i przez beneficjenta. Rzutuje także negatywnie na postrzeganie realizowanej przez UE polityki spójności. Jednocześnie warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych w przypadku gdy dojdzie do nadużycia finansowego, potwierdzonego wyrokiem sądu, beneficjent zostanie wykluczony z możliwości ubiegania się o nowe dofinansowanie ze wszystkich programów finansowanych ze środków UE na okres 3 lat.

Obowiązki w zakresie przeciwdziałania nadużyciom nałożono nie tylko na instytucje systemu wdrażania FEPW. Mając bowiem świadomość, że do skutecznego przeciwdziałania nadużyciom konieczne jest zaangażowanie beneficjentów, na nich również zostały nałożone obowiązki w umowach o dofinansowanie. **Beneficjenci podpisując umowy o dofinansowanie powinni być świadomi nałożonych obowiązków w ww. zakresie i wypełniać je przy realizacji projektu. Podejrzenie występowania nadużycia finansowego w projekcie może prowadzić do wstrzymania wypłaty dofinansowania, a jego materializacja powoduje uznanie wydatków za niekwalifikowane i zwrot środków dofinansowania przez beneficjenta.**

Od wszystkich beneficjentów zaangażowanych w realizację projektów FEPW oczekuje się przestrzegania norm prawnych, etycznych i moralnych na najwyższym poziomie, zasad rzetelności, obiektywizmu i uczciwości.

## Rozdział 3 – Charakterystyka najczęściej identyfikowanych nadużyć

W niniejszym rozdziale przedstawiono obszary ryzyka najczęściej występujących podejrzeń nadużyć finansowych.

### Podrozdział 3.1. - Nielegalne zmienianie dokumentów: podrabianie, fałszowanie, nadawanie fałszywej treści

**Fałszerstwo materialne** jest przestępstwem powszechnym (dotyczącym każdej osoby, a nie tylko funkcjonariuszy publicznych), polegającym na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfalszowanego dokumentu (art. 270 Kk). Podrobienie lub przerobienie dokumentu może także odnosić się wyłącznie do jego fragmentu. Przestępstwo to nie dotyczy również sposobu, w jaki zostało dokonane fałszerstwo, poziomu zafalszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego stwierdzenia faktu sfalszowania dokumentu.

**Podrobienie dokumentu** polega na sporządzeniu dokumentu na nowo wraz ze stworzeniem pozoru, że dany dokument jest autentyczny. Najbardziej popularnym przykładem podrobienia dokumentu jest sfalszowanie podpisu na dokumencie. Należy w tym miejscu zauważyć, że podrobienie podpisu innej osoby - nawet za jej zgodą - także wyczerpuje znamiona popełnienia przestępstwa wskazane w art. 270 Kk.

**Przerobienie dokumentu** natomiast oznacza dokonanie zmian w tekście już istniejącego dokumentu i uczynieniu go w ten sposób nieprawdziwym. Za przykłady popełnienia tego typu przestępstwa należy wskazać przede wszystkim wszelkiego rodzaju dopiski lub usuwanie fragmentów tekstu, wywabienia, wymazania, przekreślenia itp.

Użycie sfalszowanego dokumentu jest rozumiane jako jego przedłożenie osobie uprawnionej, np. do kontroli, zrealizowanie na jego podstawie świadczenia, np. poprzez wypłatę środków refundacyjnych, czy też przeniesienie własności oraz jego przedstawienie organowi prowadzącemu postępowanie dowodowe.

Przyjmuje się, że z dokonaniem czynu w formie podrobienia lub przerobienia mamy głównie do czynienia w momencie, gdy podjęto czynności mające na celu upozorowanie autentyczności danego dokumentu, a więc samo podjęcie działania jest przestępstwem. Natomiast użycie sfalszowanego dokumentu stanowi moment jego przedstawienia jako autentycznego i mającego znaczenie prawne. Przyjmuje się, że karalne jest tylko takie sfalszowanie dokumentu, które polega na jego wykorzystaniu, jako przedmiotu o znaczeniu prawnym.

**Fałszerstwo intelektualne** w myśl Kk interpretowane jest jako urzędowe poświadczenie nieprawdy w sytuacji, kiedy ta prawda ma znaczenie prawne. Ten typ fałszerstwa odnosi się przede wszystkim do osób mających status funkcjonariusza publicznego lub też szczególny status prawny (upoważnienie) do wystawiania określonego typu dokumentów. Poświadczenie nieprawdy polega na wystawieniu dokumentu stwierdzającego okoliczności nieistniejące lub przeinaczające bądź też na zatajeniu prawdy, którą należało stwierdzić.

**Poświadczenie nieprawdy** to czyn, który może polegać na potwierdzeniu okoliczności, które w ogóle nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo na zatajeniu. Poświadczenie nieprawdy występuje w sytuacji złożenia podpisu na dokumencie przygotowanym wcześniej przez inną osobę, wytworzenia własnego dokumentu na czystym papierze albo wykorzystania gotowego blankietu. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej jest jednak wykazanie, że osoba poświadczająca nieprawdę miała świadomość tego faktu.

W związku z identyfikowanym ryzykiem wystąpienia podejrzenia fałszerstwa dokumentów, wszystkie instytucje systemu wdrażania FEPW są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie stosowaniu i wykrywanie sfalszowanych dokumentów. Wytyczne i zasady ich prowadzenia zostały m.in. zawarte w przewodniku OLAF pt. *Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę*

ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie nadużyciom.

### Podrozdział 3.2. - Konflikt interesów

Niniejszy podrozdział odnosi się do tematyki związanej z szeroko rozumianym zapobieganiem występowaniu konfliktowi interesów oraz sposobem postępowania ze zidentyfikowanymi przypadkami omawianego zjawiska. Wszystkie podmioty biorące udział w wydatkowaniu budżetu UE (IZ, IP, IW, beneficjenci) zobowiązane są nie tylko do zapobiegania sytuacjom wiążącym się z powstaniem konfliktu interesów, ale również do reagowania na takie sytuacje, w tym na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów, a w przypadku ich zidentyfikowania do odpowiedniego korygowania wydatków.

#### Podrozdział 3.2.1 – konflikt interesów w przepisach unijnych i krajowych

Na wstępie należy przypomnieć, że **konflikt interesów** istnieje wówczas, gdy **bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji** podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, **jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste**<sup>9</sup>.

Zatem, należy pamiętać, że do konfliktu interesów może dojść nawet w przypadku, gdy dana osoba w rzeczywistości nie odnosi żadnych korzyści z tytułu zaistniałej sytuacji – wystarczy, że zaistniałe okoliczności będą zagrażały bezstronnemu i obiektywnemu pełnieniu przez nią powierzonych jej funkcji. Takie okoliczności muszą jednak mieć określony, możliwy do zidentyfikowania, indywidualny związek z konkretnymi aspektami sposobu postępowania, zachowania lub stosunków danej osoby (lub wywierać wpływ na te aspekty).

Z kolei bezpośredni i pośredni interes może również obejmować prezenty lub gościnność, interesy o charakterze nieekonomicznym lub wynikające z zaangażowania w działalność organizacji pozarządowych lub politycznych (nawet jeśli nie jest ono wynagradzane), konkurujące obowiązki lojalności między jednym podmiotem, wobec którego dana osoba jest zobowiązana, a inną osobą lub podmiotem, wobec którego dana osoba jest zobowiązana.

Odnosząc się natomiast do zawartych w definicji kwestii związanych ze względami rodzinnymi i emocjonalnymi należy wskazać, że konflikt interesów nie jest automatyczną konsekwencją relacji rodzinnej, lecz wynika z zagrożenia bezstronności danej osoby, która w danej relacji pozostaje. Pojęcie rodziny powinno obejmować stosunki między daną osobą, a stroną zaangażowaną w wydatkowanie budżetu UE, które zazwyczaj wzbudzałyby uzasadnione podejrzenia co do potencjalnego niewłaściwego wpływu rodzinnego na pełnienie obowiązków służbowych, a więc naruszałyby zasadę zaufania publicznego. Powyższe znajduje zastosowanie w odniesieniu co najmniej do najbliższej rodziny, przez którą w interpretacji KE uznaje się następujące relacje, w tym relacje powstałe w wyniku adopcji: małżonek (w tym partner, z którym dana osoba pozostaje w (nie)zarejestrowanym wolnym związku), dzieci i rodzice, (pra)dziadkowie i (pra)wnuki, (przyrodni) bracia i siostry (w tym z rodzin mieszanych), wujowie i ciotki, siostrzenice lub bratanice oraz siostrzeńcy lub bratankowie, kuzyni pierwszego stopnia, teściowie, synowie i zięciowie, szwagier lub szwagierka, przybrani rodzice, pasierbowie i pasierbice. Istnienie jednego z tych powiązań rodzinnych między daną osobą a stroną zaangażowaną powinno być co najmniej uznawane za sytuację obiektywnie postrzeganą jako konflikt interesów. Podobnie osobista przyjaźń (lub relacje rodzic chrzestny/chrześniak), która może oznaczać większą bliskość niż w przypadku najbliższej rodziny, może prowadzić do sytuacji, w której dana osoba, pozostając w szczególnej relacji z takim przyjacielem, narazi na szwank swoją bezstronność i obiektywizm. Również każdy, kto na stałe mieszka w gospodarstwie domowym danej osoby, znajduje się co najmniej w sytuacji, która obiektywnie może być postrzegana jako konflikt interesów, chyba że taki wniosek zostanie obalony przez obiektywnie wiarygodny kontrargument.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 61 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

Zgodnie z interpretacją KE sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów występują wtedy, gdy dana osoba, niezależnie od swoich intencji, może w uzasadniony sposób postrzegać siebie jako osobę posiadającą przeciwstawne interesy osobiste i publiczne lub być postrzegana jako taka osoba, ponieważ interesy te mogą zagrażać zdolności tej osoby do wypełniania swoich zadań i obowiązków w sposób bezstronny i obiektywny (np. ryzyko lub możliwość faworyzowania, lub wrogość ze względu na interesy rodzinne oraz związki z jakimkolwiek krajem lub sympatie polityczne mogą być obiektywnie postrzegane jako konflikt interesów). Domniemany konflikt interesów obejmuje obiektywne okoliczności wpływające na zaufanie do niezależności i bezstronności danej osoby lub podmiotu, nawet jeśli konflikt interesów nie zaistnieje lub nawet jeśli dana osoba nie odnosi rzeczywistych korzyści z zaistniałej sytuacji. W tym kontekście niezwykle ważne jest zapewnienie zarówno skutecznego przestrzegania przepisów dotyczących unikania konfliktu interesów, jak i unikanie wszelkich wątpliwości, jakie rozsądna, rzeczowa, obiektywna i działająca w dobrej wierze osoba może mieć co do zgodności zachowania osoby uczestniczącej w wykonaniu budżetu.

W każdym przypadku zaistnienia sytuacji, która może być obiektywnie postrzegana jako konflikt interesów, wymaga zbadania jej i rozwiązania w taki sposób, aby nie mogła być już obiektywnie postrzegana jako taka. W tym kontekście podmioty upoważnione do działań finansowych i inne osoby uczestniczące w wykonaniu budżetu UE muszą:

- a) wstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów osobistych z interesami UE (np. dana osoba nie może decydować o przyznaniu funduszy publicznych, oceniać, monitorować, kontrolować ani prowadzić audytu projektu, w który jest lub była zaangażowana ona sama (bądź jej przyjaciele lub najbliższa rodzina);
- b) podejmować odpowiednie działania, aby zapobiegać powstaniu konfliktów interesów w ramach zadań, za które są odpowiedzialne (np. dana osoba musi powstrzymać się od podejmowania decyzji mających wpływ na przyznanie środków finansowych swoim własnym podmiotom lub podmiotom należącym do jej najbliższej rodziny);
- c) podejmować odpowiednie działania, aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów (np. dana osoba mogłaby wykluczyć się całkowicie z wykonania budżetu lub nie mieć już żadnego interesu gospodarczego lub innego interesu osobistego w rozumieniu art. 61 rozporządzenia finansowego w odniesieniu do podmiotu ubiegającego się o finansowanie unijne), tj. zerwać wszelkie stosunki z tym podmiotem lub powstrzymać się od udziału w podejmowaniu jakichkolwiek decyzji dotyczących przyznania finansowania unijnego danemu podmiotowi lub podmiot mógłby wycofać wniosek o finansowanie unijne.

W art. 61 rozporządzenia finansowego wskazano procedury postępowania w przypadku zidentyfikowania konfliktu interesów z udziałem osoby uczestniczącej w wykonaniu budżetu UE. W przypadku gdy istnieje ryzyko konfliktu interesów w odniesieniu do członka personelu organu krajowego:

- a) dana osoba kieruje sprawę do swojego przełożonego. W przypadku gdy takie ryzyko istnieje w odniesieniu do pracowników objętych regulaminem pracowniczym, dana osoba kieruje sprawę do odpowiedniego delegowanego urzędnika zatwierdzającego;
- b) odpowiedni przełożony lub delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdzają na piśmie, czy stwierdzono konflikt interesów;
- c) w razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów organ powołujący lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii;
- d) odpowiedni delegowany urzędnik zatwierdzający lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby wszelkie dalsze stosowne działania zostały podjęte zgodnie z mającym zastosowanie prawem.

W przypadku zidentyfikowania nierozwiązanego, obiektywnie postrzeganego konfliktu interesów np. gdy pracownik skutecznie wykorzystuje swoje uprawnienia, aby sprzyjać/celowo działać na korzyść podmiotu gospodarczego będącego własnością członka najbliższej rodziny należy z jednej strony zbadać jego wpływ na wykonanie budżetu UE, w celu określenia odpowiednich środków zaradczych (np. unieważnienie i ponowna ocena procedur wyboru, unieważnienie umów/porozumień, zawieszenie płatności, dokonanie korekt finansowych i odzyskanie środków). Ponadto takie sytuacje można zakwalifikować jako czyn karalny zgodnie z prawem administracyjnym, prawem o służbie cywilnej lub prawem karnym i złożyć odpowiednie zawiadomienie do organów o kompetencjach dochodzeniowo – śledczych. Z drugiej strony podejmowane przez oferentów czy wnioskodawców próby niewłaściwego wpływania na procedurę wyboru lub pozyskania informacji poufnych muszą być traktowane co najmniej jako poważne wykroczenie zawodowe i powinny prowadzić do wykluczenia z udziału w procedurach wyboru, czy to przy udzieleniu zamówień publicznych czy też wyboru projektu do udzielenia dofinansowania.

Kwestia konfliktu interesów została również opisana w regulacjach krajowych. W dokumencie pn. „Standardy kontroli w administracji rządowej, z dnia 31 sierpnia 2017 r.”, wydanym na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), wskazano, że przez konflikt interesów należy rozumieć każdą relację, która faktycznie lub potencjalnie uniemożliwia kontrolerowi wykonanie zadań w sposób niezależny i obiektywny. W zależności od charakteru konfliktu interesów instytucje systemu wdrażania FEPW, beneficjenci, bądź ich pracownicy powinny podjąć odpowiednie działania zgodnie z opisanym już powyżej sposobem postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji, która może być obiektywnie postrzegana jako konflikt interesów. W odniesieniu do rzeczywistego konfliktu interesów osoba w niego zaangażowana powinna zostać natychmiast wyłączona ze sprawy. W sytuacji potencjalnego konfliktu interesów sprawa powinna zostać zgłoszona przez beneficjenta do instytucji systemu wdrażania FEPW, z którą zawarł on umowę o dofinansowanie oraz podlegać dalszemu monitoringowi zarówno na jego poziomie jak i przez instytucję systemu wdrażania FEPW udzielającą dofinansowania (lub nadzorującą) pod kątem czy konflikt pozostaje nadal konfliktem potencjalnym. Natomiast adekwatnym działaniem w stosunku do pozornego konfliktu interesów jest zbadanie i wyjaśnienie sprawy przez np. przygotowanie oficjalnego stanowiska dementującego istnienie powiązań.

Ze względu na przytoczone w poprzednim akapicie stwierdzenie o ryzyku przerodzenia się konfliktu interesów w korupcję należy wyjaśnić, że konfliktu interesów nie należy utożsamiać z korupcją. Korupcja zazwyczaj wymaga zawarcia porozumienia pomiędzy co najmniej dwoma partnerami oraz pewnego rodzaju łapówki/płatności/korzyści, podczas gdy konflikt interesów powstaje już, gdy dana osoba ma możliwość przedłożenia interesu prywatnego nad obowiązki zawodowe.

Komisja Europejska wskazuje natomiast, że nierozwiązany i obiektywnie postrzegany konflikt interesów stanowi nieprawidłowość. Takim nieprawidłowościom należy zapobiegać, a jeżeli nie jest to już możliwe, właściwe organy krajowe powinny je wykryć i skorygować przez nałożenie na beneficjentów/ostatecznych odbiorców bardziej ukierunkowanych środków naprawczych oraz sankcji/kar na podstawie przepisów krajowych oraz zawartych z nimi porozumień i umów.

### **Podrozdział 3.2.2 – Obszary narażone na pojawienie się konfliktu interesów oraz działania związane z przeciwdziałaniem występowaniu konfliktu interesów**

W ramach FEPW możliwe do zidentyfikowania są następujące procesy w szczególności narażone na wystąpienie rzeczywistego konfliktu interesów, tj.:

- i. przeprowadzanie zamówień publicznych zarówno na etapie przygotowania dokumentacji (zapisy SWZ, ogłoszenia), udzielenia zamówienia (sposób oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej) jak i realizacji umowy o zamówienie publiczne (odbiór robót, dostaw, wprowadzanie zmian do umów);
- ii. wybór projektów do dofinansowania;

- iii. rozpatrywanie środków odwoławczych na etapie wyboru projektów do dofinansowania (np. ryzyko wydania decyzji korzystnej dla beneficjenta w wyniku wystąpienia konfliktu interesów);
- iv. prowadzenie kontroli (np. ryzyko ograniczania zastrzeżeń w wynikach kontroli wskutek wystąpienia konfliktu interesów);
- v. stwierdzanie wystąpienia nieprawidłowości (np. ryzyko nieuznania danej sytuacji za nieprawidłowość, pomimo istnienia do tego przesłanek, ze względu na konflikt interesów);
- vi. wydawanie decyzji administracyjnych o zwrocie środków oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych o zwrocie środków (np. ryzyko uchylecia decyzji wskutek wystąpienia konfliktu interesów);
- vii. weryfikacja wniosków o płatność, deklaracji wydatków;
- viii. postępowanie z informacjami otrzymanymi od sygnalistów (pracowników, obywateli, beneficjentów, oferentów, wykonawców).

Instytucje systemu wdrażania oraz beneficjenci FEPW zobowiązani są do wdrożenia skutecznych rozwiązań służących zapobieganiu wystąpienia konfliktu interesów. Powyższe możliwe będzie poprzez:

- a) zdefiniowanie potencjalnych zagrożeń i ciągle ich monitorowanie;
- b) bezwzględne przeciwdziałanie konfliktom interesów;
- c) stałe edukowanie pracowników w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów oraz promowanie postaw etycznych;
- d) bieżące rozwiązywanie sytuacji problemowych;
- e) zachęcanie do informowania o zaistniałych problemach, zwracanie uwagi na obowiązek związany z informowaniem o podejrzeniach wystąpienia konfliktów interesów,
- f) zachęcanie do podnoszenia świadomości w zakresie wykrywania i przeciwdziałania występowaniu ww. konfliktów.

Mając na uwadze świadomość, że do skutecznego przeciwdziałania nadużyciom konieczne jest zaangażowanie beneficjentów, na nich zostały nałożone obowiązki w umowach o dofinansowanie.

W celu efektywnego zarządzania konfliktami interesów, każda instytucja systemu wdrażania FEPW oraz beneficjenci są zobowiązani do opracowania mechanizmów przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów, która powinna uwzględniać zasady wynikające wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących unikania konfliktu interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego. Mechanizmy te przyjęte w postaci strategii/procedury powinny uwzględniać również obowiązujące przepisy prawa krajowego i wspólnotowego, postanowienia wynikające z wewnętrznych uregulowań danej instytucji systemu wdrażania FEPW, jak również zalecenia ujęte w niniejszym dokumencie.

Strategia/procedury powinny określać:

- a) identyfikację okoliczności, które mogą prowadzić do/lub stanowią konflikt interesów;
- b) procedury oraz środki organizacyjne i administracyjne mające na celu zarządzanie i zapobieganie takim konfliktom interesów;
- c) przyjęte mechanizmy dotyczące zapobiegania, wykrywania oraz zarządzania konfliktami interesów.

Poniżej przedstawione zostały przykładowe mechanizmy zapobiegające wystąpieniu konfliktu interesów, które mogą być wykorzystane w ramach systemu wdrażania FEPW odpowiednio przez instytucje oraz beneficjentów:



- a) podpisywanie odpowiednich deklaracji/oświadczeń o bezstronności oraz wprowadzenie procedur weryfikujących prawdziwość deklaracji bezstronności, w szczególności w odniesieniu do wyboru operacji i weryfikacji zarządczych;
- b) podpisywanie pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczeń o zaistnieniu lub nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 ustawy Pzp oraz oświadczeń o braku konfliktu interesów (oświadczenie o braku konfliktu interesów powinno być także podpisywane w przypadku postępowań przeprowadzanych w ramach zasady konkurencyjności) oraz weryfikowanie (przy użyciu narzędzi informatycznych typu Scanner) czy istnieją powiązania między podmiotem zamawiającym a wykonawcami zamówienia;
- c) wzmocnienie procedur kontrolnych dot. zarządzania konfliktem interesów uwzględniających weryfikację struktury właścicielskiej beneficjentów, wykonawców oraz ekspertów oceniających projekty;
- d) zobowiązanie pracowników do bezzwłocznego poinformowania bezpośredniego przełożonego o możliwości wystąpienia konfliktu interesów, celem ewentualnego wyłączenia pracownika z wykonywania danej czynności służbowej;
- e) stosowanie zasady „dwóch par oczu”;
- f) weryfikowanie i zatwierdzanie zadań przez bezpośredniego przełożonego;
- g) zapewnienie odpowiedniego podziału zadań w instytucji systemu wdrażania FEPW z uwzględnieniem zasady rozdziału funkcji;
- h) odpowiednie szkolenia zwiększające poziom świadomości pracowników w tym obszarze;
- i) wykorzystywanie zarówno dedykowanych (np.: aplikacja Skaner) jak i ogólnie dostępnych (np.: KRS oraz aplikacje bazujące na danych z KRS) narzędzi eksploracji danych mających na celu wykrywanie podejrzeń wystąpienia konfliktu interesów również w innych niż zamówienia publiczne procesach narażonych na wystąpienie konfliktu interesów.

Rozporządzenie finansowe, wzmocniło środki służące zapewnieniu ochrony interesów finansowych Unii. Jednym z kluczowych tego przykładów jest wzmocnienie przepisów dotyczących konfliktów interesów, które – poza zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim – zostały wyraźnie rozszerzone na organy państw członkowskich (niezależnie od wewnętrznych zasad zarządzania obowiązujących w tych państwach członkowskich) oraz na wszystkie osoby dysponujące środkami finansowymi UE objęte zarządzaniem dzielonym. Do sytuacji skutkujących powstaniem konfliktu interesów może dojść w każdym procesie bezpośrednio powiązany z wydatkowaniem środków UE. Zgodnie z *Wytocznymi dotyczącymi unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01)* organy krajowe na każdym szczeblu powinny opracować w ramach swoich systemów kontroli wewnętrznej środki zapewniające przejrzystość i rozliczalność. W celu ograniczenia przypadków wystąpienia konfliktu interesów, w strategiach/procedurach powinny być ujęte informacje dotyczące składania oświadczenia woli o braku konfliktu interesów/deklaracje bezstronności również w innych, niż postępowanie o udzielenie zamówienia, działaniach prowadzonych przez pracowników instytucji systemu wdrażania FEPW.

Należy jak najwcześniej zażądać złożenia oświadczenia przez pracownika (i zaktualizować je, gdy tylko nastąpi zmiana sytuacji konfliktu interesów). Procedury instytucji systemu wdrażania FEPW dotyczące procesów najbardziej narażonych na konflikt interesów będą przewidywać, że pracownicy realizujący takie zadania będą składać, przed przystąpieniem do ich wykonywania, oświadczenie o braku konfliktu interesów/bezstronności. Złożone oświadczenie o braku konfliktu interesów podlega ewidencjonowaniu w prowadzonym rejestrze oraz weryfikacji przez bezpośredniego przełożonego pracownika składającego to oświadczenie. Weryfikacja oświadczenia obejmuje analizę przedstawionych w nim informacji pod względem zgodności z zakresem czynności powierzonych i podejmowanych przez pracownika, których to oświadczenie dotyczy, daty złożenia, identyfikacji /poprawności podpisu treści

oświadczenia. W przypadku posiadania informacji wskazujących na możliwość wystąpienia konfliktu interesów następuje niezwłoczne wyłączenie pracownika z realizacji danego procesu.

### **Podrozdział 3.2.3 – Konflikt interesów w zamówieniach publicznych:**

Na kwestię konfliktu interesów należy szczególnie zwrócić uwagę w przypadku przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w związku z faktem, że w tym obszarze odnotowuje się najwięcej przypadków występowania nadużyć finansowych.

Zgodnie z art. 24 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 42 dyrektywy 2014/25/UE w przypadku zamówień publicznych pojęcie konfliktu interesów obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członek personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia. Państwa członkowskie zapewniają podjęcie przez instytucje zamawiające odpowiednich środków, by skutecznie zapobiegać konfliktom interesów, a także rozpoznawać i likwidować je, gdy powstają w związku z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień, by nie dopuścić do ewentualnego zakłócenia konkurencji i zapewnić równe traktowanie wszystkich wykonawców.

Zgodnie z ww. przepisem instytucje zamawiające są zobowiązane do zastosowania odpowiednich środków i wprowadzenia systemów umożliwiających wykrywanie konfliktów interesów w obszarze zamówień publicznych, zapobieganie tym konfliktom oraz ich rozwiązywanie. Należy podkreślić, że dotyczy to wszystkich etapów postępowania o udzielenie zamówienia (przygotowania oferty, wyboru oferentów/kandydatów i udzielania zamówień, jak również fazy realizacji następującej po zakończeniu postępowania).

Uwzględniając powyższe, strategia/procedury w części dotyczącej zamówień publicznych powinny:

- a) odwoływać się do regulacji wewnętrznych dotyczących całej procedury udzielania zamówień;
- b) odnosić się do wymogów wynikających z krajowych przepisów prawa dotyczących zamówień publicznych oraz dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych;
- c) zawierać informacje na temat podpisywania odpowiednich dokumentów związanych z prowadzeniem postępowania, w tym oświadczeń o zaistnieniu lub nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 i 3 ustawy Pzp oraz oświadczeń o braku konfliktu interesów (oświadczenie o braku konfliktu interesów powinno być także podpisywane w przypadku postępowań przeprowadzanych w ramach zasady konkurencyjności).

Zgodnie z postanowieniem art. 17 ust. 1 lit. 3 ustawy Pzp, czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Natomiast art. 56 ust. 4 stanowi, że osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie w zakresie określonym w art. 56 ust. 2, który stanowi, że osoby te podlegają wyłączeniu, jeżeli:

- a) ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- b) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostają we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- c) w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą, otrzymywały od wykonawcy wynagrodzenie

z innego tytułu lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;

d) pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania, oraz w zakresie art. 56 ust. 3 Pzp, który stanowi, że osoby te podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

Obowiązek złożenia oświadczenia w zakresie określonym w art. 56 ust. 2 składa się niezwłocznie po powzięciu wiadomości o ich istnieniu, a oświadczenie o braku istnienia tych okoliczności nie później niż przed zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia. Natomiast oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 3, składa się przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia.

Powyżej przytoczone przepisy Pzp kreują zatem po stronie zamawiającego obowiązek zapewnienia, aby czynności przygotowawcze, jak i czynności w ramach wszczętego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, były wykonywane przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Po stronie zamawiającego istnieje, obowiązek zapewnienia, aby osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego złożyły stosowne oświadczenie. W praktyce obowiązek ten spoczywa na kierowniku zamawiającego albo na pracowniku zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności, określonych w ustawie Pzp (art. 52 ust. 2 ustawy Pzp).

Zgodnie ze stanowiskiem UZP, niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie art. 56 ust. 2 i 3 ustawy Pzp stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podobnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi niezłożenie przez kierownika zamawiającego, członka komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego lub mogące mieć wpływ na wynik tego postępowania oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania (art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W sytuacji, gdy pracownik posiada wiedzę, iż może wystąpić konflikt interesów zagrażający jego bezstronności lub niezależności w ramach danego postępowania, bezzwłocznie informuje o tym fakcie przełożonego i wnioskuje o wyłączenie z postępowania.

Bardzo istotne jest powiadomienie wszystkich pracowników instytucji systemu wdrażania FEPW/pracowników beneficjenta prowadzących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o ewentualnych i potencjalnych sytuacjach konfliktu interesów mogących występować w trakcie prowadzenia ww. postępowań, ich konsekwencjach oraz zalecanym sposobie postępowania w takich przypadkach oraz potencjalnych sankcjach. Pracownicy powinni mieć również świadomość, że oświadczenia o bezstronności oraz o braku występowania konfliktu interesów są narzędziem służącym zapobieganiu przypadkom nadużyć finansowych, które również chronią pracowników przed oskarżeniem o nieujawnienie konfliktu interesów na późniejszym etapie.

Kwestie dotyczące sytuacji występowania konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień publicznych mogą odnosić się również do oferentów. W związku z tym w art. 109 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp znalazły się przepisy, zgodnie z którymi z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę jeżeli występuje konflikt interesów w rozumieniu art. 56 ust. 2 tej ustawy, którego nie można skutecznie wyeliminować w inny sposób niż przez wykluczenie wykonawcy. Choć przepisy te literalnie odnoszą do konfliktu interesów na linii

zamawiający – wykonawca, na etapie udzielenia zamówienia nie należy zapominać, że konflikt interesu może wystąpić w szerszym znaczeniu. Analizując kwestię konfliktu interesów w odniesieniu do zamówień publicznych, zamawiający powinien mieć świadomość, że niniejszy konflikt może istnieć nie tylko pomiędzy nim, a wykonawcą. Przedmiotowy konflikt może istnieć także pomiędzy np. wybranym do realizacji zadania wykonawcą oraz podmiotem wyłonionym do nadzorowania wykonawcy (np.: inspektorem nadzoru inwestorskiego).

Innymi niestandardowymi przykładami wystąpienia konfliktu interesów mogą być:

- skorzystanie przez oferenta z usług podwykonawcy, zaangażowanego wcześniej przez zamawiającego do przygotowania zamówienia lub jego elementów,
- zatrudnienie przez wybranego wykonawcę pracownika, który wcześniej pracował u zamawiającego oraz brał udział w udzieleniu zamówienia,
- powiązania dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień z podmiotem któremu udzielono zamówienia,
- udzielenie zamówienia osobie, która jednocześnie pełni funkcje nadzorcze u beneficjenta.

Naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych może prowadzić do zastosowania korekt finansowych lub innych form zadośćuczynienia. W tym zakresie KE przyjęła wytyczne dotyczące określania korekt finansowych dokonywanych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez UE, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych (Decyzja Komisji C(2019) 3452 z dnia 14 maja 2019 r.). Przedmiotowa Decyzja Komisji została odzwierciedlona w załączniku do Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowych wydatków na lata 2021–2027, tzw. Taryfikatorze. Instytucje krajowe odpowiedzialne za udzielanie i rozliczanie dofinansowania UE stosują w przypadku wykrycia nieprawidłowości ww. Taryfikator. We wprowadzaniu do tego dokumentu określono m.in. zakres jego obowiązywania obejmujący zarówno zamówienia podlegające jak i niepodlegające przepisom dyrektywy 2014/24/UE. Określona jest w nim zryczałtowana kwota korekty, którą instytucje krajowe odpowiedzialne za udzielanie i rozliczanie dofinansowania UE stosują w przypadku wykrycia nieprawidłowości stanowiących naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych, mających zastosowanie do zamówień, których realizacja prowadzi do powstania wydatków finansowanych z budżetu Unii w ramach zarządzania dzielonego, gdzie przyjęto szerokie znaczenie terminu „zamówienie” obejmujące wszelkiego rodzaju postępowania o udzielenie zamówienia. W zakresie zamówień, do których przepisy dyrektyw nie mają zastosowania, zastosowanie ma ww. Taryfikator w przypadku, gdy w przepisach krajowych (uwzględniając warunki umowne lub warunki udzielenia dotacji) wprost zobowiązano beneficjentów funduszy UE do przestrzegania krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych lub podobnych przepisów (np. krajowych lub programowych zasad kwalifikowalności nakładających na beneficjentów, którzy nie są instytucjami zamawiającymi, obowiązek przestrzegania określonych uproszczonych procedur udzielania zamówień przy zawieraniu umów o zamówienie z ich dostawcami) nawet jeżeli tacy beneficjenci nie są sami instytucjami zamawiającymi w rozumieniu dyrektyw. W takim przypadku nieprawidłowość oznacza naruszenie przepisów krajowych (np. warunki umowy o udzielenie dotacji odnoszą się do zasad ustanowionych w Traktacie lub do krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych).

Każdy przypadek, w którym stwierdzono nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów, zgodnie z art. 24 dyrektywy 2014/24/UE (art. 42 dyrektywy 2014/25/UE), a danemu oferentowi udzielono danego zamówienia lub danych zamówień sankcjonowany jest korektą w wysokości 100%. Jednocześnie zgodnie z interpretacją KE odnoszącą się do kwestii stosowania korekt za nieprawidłowości związane z wystąpieniem konfliktu interesów wykazanie skutecznego wpływu konfliktu interesów (również ze względu na pojęcie „postrzegania” zastosowane w definicji konfliktu interesów) na konkretny proces podejmowania decyzji nie jest konieczne. W szczególności nie istnieje konieczność przedstawienia dowodów, że konflikt interesów został celowo wykorzystany dla uzyskania korzyści przez zwycięskiego oferenta.

Reasumując, surowość sankcji przewidzianych przez KE w przypadku identyfikacji przypadków konfliktu interesów w szeroko rozumianej procedurze udzielania zamówień publicznych obrazuje jak istotne znaczenie dla służb unijnych ma kwestia zapobiegania wystąpieniu i zwalczania wszelkich oznak jak i stwierdzonych przypadków omawianego zjawiska. Mając na uwadze powyższe podejście KE, które najkrócej opisać można jako „zero tolerancji dla konfliktów interesów” powinno przyświecać zarówno funkcjonowaniu służb krajowych na każdym szczeblu wdrażania programu jak i beneficjentom środków FEPW.

#### **Podrozdział 3.2.4 – Regulacje dotyczące zapobiegania występowaniu i zwalczania konfliktu interesów na poziomie beneficjentów i wykonawców**

Opisane w rozdziale 3.2 regulacje, choć w znacznej mierze adresowane do krajowych instytucji systemu wdrażania FEPW, dotyczą również beneficjentów w zakresie, w jakim mogą zostać wykorzystane na etapie realizacji projektów w ramach FEPW, a stosowanie ich wynika z odpowiednich zapisów umów o dofinansowanie. Oprócz powyższego, w ślad za Wytocznymi dotyczącymi unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01), zwrócić też trzeba uwagę, że obowiązki dotyczące zapobiegania występowaniu i likwidowania konfliktu interesów odnoszą się również do beneficjentów i wykonawców.

Beneficjenci i wykonawcy zobowiązani są do:

1. Powstrzymania się od jakiejkolwiek działalności prowadzącej lub mogącej prowadzić do konfliktu interesów oraz przeniesienia tego wymogu na osoby fizyczne, które mogą ich reprezentować lub podejmować decyzje w ich imieniu, na ich personel oraz osoby trzecie zaangażowane w wykonanie/realizację umowy, w tym podwykonawców.
2. Zapewnienia, aby w toku realizacji umowy osoby wymienione powyżej nie znalazły się w sytuacji, która mogłaby prowadzić do konfliktu interesów, a jeżeli do takiej sytuacji dojdzie zobowiązani są do niezwłocznego informowania o wszelkich przypadkach, w których dochodzi do konfliktu interesów lub sprzeczności interesów zawodowych.
3. Podejmowania natychmiastowych działań w celu naprawy sytuacji związanej z wystąpieniem konfliktu interesów.
4. Dobrą praktyką dla beneficjentów byłoby wprowadzenie procedury wewnętrznej (tzw. polityki) – dokumentu regulującego sposób zapobiegania, jak również zarządzania konfliktem interesów. Dokument ten może obejmować zasady postępowania w przypadku wystąpienia konfliktu interesów, w tym zasady wyłączenia pracowników z realizacji zadań, jak również obowiązek składania przez pracowników beneficjenta oświadczeń o znajomości tej tematyki oraz o świadomości obowiązku bezstronnego i obiektywnego postępowania lub też składanie oświadczeń o braku konfliktu interesów przy wykonywaniu służbowych obowiązków.

Działania te podlegać będą ocenie instytucji systemu wdrażania FEPW udzielającej dofinansowania lub zamawiającego w przypadku konfliktu interesów stwierdzonego przy udzielaniu zamówienia publicznego pod kątem ich właściwości, adekwatności i skuteczności. W przypadku uznania, że podjęte działania nie są wystarczające właściwa instytucja/zamawiający wzywa beneficjenta/wykonawcę do podjęcia dalszych działań w określonym terminie lub podejmuje decyzję o nieprzyznaniu dofinansowania czy wymierzenia sankcji w postaci nałożenia korekty finansowej/nieudzieleniu zamówienia danemu wykonawcy w zgodzie z właściwymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych.

#### **Podrozdział 3.3. - Korupcja**

Na potrzeby niniejszego dokumentu przyjęto definicję pojęcia „korupcja” w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Należy przy tym zauważyć, że ze względu na wielowątkowość i wieloaspektowość tego zjawiska, nie jest to jedyna definicja korupcji w prawie polskim i europejskim.

W rozumieniu z art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2004 r. nr 244 poz. 2443), korupcją jest żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

Z kolei prawno-karna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 oraz z 2014 r. poz. 981), nałożyła na strony konwencji obowiązek przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań związanych z przekupstwem czynnym lub biernym, jeśli dotyczą one:

- a) krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
- b) funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
- c) członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
- d) członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych,
- e) sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych.

Przestępstwa określane potocznie jako korupcja w prawie karnym określa się mianem łapownictwa. W przepisach Kk wyróżniono dwa rodzaje tych przestępstw, a mianowicie:

<b>Łapownictwo bierne (zwane także sprzedajnością)</b>	<b>zostało określone w art. 228 Kk, który stanowi, iż popełnia je każdy, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę</b>
<b>Łapownictwo czynne (zwane także przekupstwem)</b>	<b>zostało określone w art. 229 Kk, który stanowi, iż przestępstwo popełnia każdy, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji</b>

Pozostałe najczęściej spotykane działania o charakterze korupcyjnym to:

- a) wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub osobistych korzyści,
- b) płatna protekcja,
- c) handel wpływami, np. poparcie w wyborach lub finansowanie partii politycznej w zamian za zdobycie wpływów,
- d) nieprawidłowości dot. zamówień publicznych, kontraktów, koncesji czy decyzji sądów,
- e) uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym itp.,
- f) świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem, który jest dobrem publicznym,
- g) faworyzowanie,
- h) nepotyzm, kumoterstwo.

Zgodnie z raportem CBA o przewidywanych zagrożeniach korupcyjnych, ryzyka wystąpienia korupcji należy się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty

gospodarcze wykazują największą aktywność oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc przy realizacji dużych projektów. Warto również podkreślić, że czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej jest spowolnienie gospodarcze.

Działania w zakresie przeciwdziałania korupcji koncentrują się przede wszystkim na jej zwalczaniu przy pomocy organów ścigania oraz poprzez indywidualne czynności poszczególnych urzędów lub podmiotów z sektora organizacji pozarządowych, jak również poprzez realizację Rządowych Planów Przeciwdziałania Korupcji.

Informacje o zdarzeniach noszących znamiona m.in. korupcji oraz przypadkach działania w konflikcie interesów można przysyłać m.in. na adres e-mail: [sygnal@cba.gov.pl](mailto:sygnal@cba.gov.pl) lub [antykorupcja@mfipr.gov.pl](mailto:antykorupcja@mfipr.gov.pl).

Do narzędzi przeciwdziałających korupcji należą m.in.: polityka dotycząca prezentów i reprezentacji, polityka antykorupcyjna, kodeksy etyki, mechanizmy sygnalizacyjne, silny system kontroli wewnętrznej, właściwe procedury zamówień, promowanie kultury etycznej oraz procedury postępowania pracowników w sytuacji otrzymania propozycji korupcyjnej.

W celu minimalizacji ryzyka wystąpienia korupcji przy realizacji projektów FEPW beneficjenci powinni uwzględnić ww. narzędzia w swoich procedurach. Instytucje systemu wdrażania FEPW są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie występowaniu korupcji.

### **Podrozdział 3.4. - Zmowy przetargowe**

#### **Podrozdział 3.4.1 - Zmowy przetargowe w przepisach unijnych i krajowych**

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Art. 6 ust. 1 punkt 7 stanowi natomiast, że zmowa przetargowa polega na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu, lub przez tych przedsiębiorców i zamawiającego warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny.

Regulacje odnoszące się do instytucji zmowy przetargowej występują także w systemie prawa Unii Europejskiej. W regulacjach dotyczących zamówień publicznych znajdują się przepisy sygnalizujące możliwości wystąpienia działań niekonkurencyjnych na rynku zamówień. Dlatego m.in. w motywach dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE oraz 2014/25/UE w sprawie zamówień publicznych znalazły się postanowienia odnoszące się wprost do tego rodzaju zagrożeń. Ustawodawca unijny wskazuje bowiem, że agregacja i centralizacja zakupów powinny jednak być uważnie monitorowane w celu uniknięcia nadmiernej koncentracji siły nabywczej i zmowy oraz w celu zachowania przejrzystości i konkurencji, jak również możliwości dostępu do rynku dla MŚP. W treści art. 26 ust. 4 dyrektywy 2014/24 prewencyjnie określono, jakie zachowania przy wyborze procedury udzielenia zamówienia są niedopuszczalne na konkurencyjnym rynku zamówień publicznych. Zgodnie z przyjętym podejściem, za nieprawidłowe uznaje się w szczególności sytuacje, które dotyczą sposobu złożenia oferty, niezgodnie z dokumentacją zamówienia, złożonej po terminie, w przypadku gdy istnieją dowody na znowę lub korupcję, czy też oferty, które instytucja zamawiająca uznała za rażąco tanie. Podobna regulacja funkcjonuje również w art. 35 ust. 5 dyrektywy 2014/24 w zakresie postanowień określających reguły zastosowania aukcji elektronicznej.

Za znowę przetargową należy więc uznać porozumienie przedsiębiorców, które prowadzi do zaniechania działań konkurencyjnych na rzecz niejawną współpracy przy składaniu ofert w zakresie wysokości ceny lub jakości towarów lub usług.

Wyróżnić można dwa główne typy znow przetargowych:

a) zмова pozioma (horyzontalna) lub kartel – jest to porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować. Zmowy tego rodzaju mogą przybierać wiele form, lecz zawsze mają na celu osłabienie konkurencji między potencjalnymi wykonawcami, co ostatecznie może prowadzić do zawyżenia ceny lub pogorszenia jakości towarów lub usług,

b) zмова pionowa (wertykalna) – rozumiana, jako porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. pomiędzy producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą). Zmowy te polegają najczęściej na uzgodnieniu warunków przetargu lub treści specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) między zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców, w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców.

Głównym efektem i jednocześnie główną korzyścią zawiązania się przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Zatem zmowy przetargowe pozbawiają nabywców i podatników środków pieniężnych, przyczyniają się do obniżenia poziomu zaufania publicznego w stosunku do konkurencyjnych praktyk, jak również osłabiają korzyści wynikające z konkurencyjności na rynku. Dzieje się tak ponieważ w wyniku zmów może dojść do wyboru oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Zjawisko to ujemnie wpływa na pozostałych uczestników rynku, którzy muszą pokrywać różnicę między ceną ustaloną przez zawiązujących się przedsiębiorców, a taką która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz na jakość towarów i usług dostarczanych po wyższej cenie.

Polski ustawodawca dostrzegł wysoką szkodliwość zmów przetargowych, co znalazło odzwierciedlenie w następujących aktach prawnych:

- art. 305 § 1 Kk, zakazującym zawierania porozumień na szkodę osób lub instytucji, na rzecz których przetarg jest dokonywany;
- art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, zgodnie z którym na zamawiającym spoczywa ustawowy obowiązek odrzucenia oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji;
- art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy okik, dotyczący zakazu uzgadniania przez przedsiębiorców warunków ofert składanych w przetargu, w tym zakresu prac lub ceny. Zakaz ten jest egzekwowany przez Prezesa UOKiK.

Ustawa okik zawiera także przykładowy katalog porozumień, które zostaną uznane za zmovę, a zatem sprzeczne z prawem, tj.:

- ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów;
- ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji;
- podział rynków zbytu lub zakupu;
- stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;
- uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
- ograniczanie dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;
- uzgadnianie przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.



Wystarczające jest spełnienie jednej z przesłanek zawartych w ww. katalogu, by uznać, że zostało naruszone prawo. Jeśli zatem porozumienie miało za cel wpływanie na konkurencję na danym rynku, jest ono nielegalne, nawet w przypadku, gdy nie zostało realnie zrealizowane.

### **Podrozdział 3.4.2 - Mechanizmy i symptomy występowania zmów przetargowych**

Do najczęściej występujących mechanizmów zmów przetargowych, które są wykorzystywane przez przedsiębiorców należy zaliczyć:

a) składanie ofert kurtuazyjnych (ang. cover bidding) – zwanych także ofertami podkładowymi, czy zabezpieczającymi, polega na uzgodnieniu, że potencjalny konkurent złoży ofertę, która będzie celowo mniej korzystna dla zamawiającego od oferty wytypowanej na zwycięską. Oferta kurtuazyjna ma na celu uwiarygodnienie konkurencyjności przetargu lub też wywołania wrażenia, że cena z oferty wspieranej jest względnie korzystna. Zawiera ona często warunki, które nie mogą zostać zaakceptowane przez zamawiającego lub błędy formalne.

Z tą formą zmowy najczęściej można się zetknąć przy okazji przetargów, dla ważności których konieczne jest, by wpłynęła więcej niż jedna oferta;

b) ograniczanie ofert (ang. bid-suppression) - w tym przypadku strony porozumienia uzgadniają, że jeden lub kilka podmiotów zainteresowanych przetargiem nie weźmie w nim udziału. Innym wariantem mechanizmu ograniczania ofert jest umówienie się w kwestii wycofania przed rozstrzygnięciem przetargu już złożonej oferty, lub jakiegokolwiek innego działania, które spowoduje, że dana oferta w praktyce nie będzie mogła być brana pod uwagę jako najkorzystniejsza (wykonawca ją składający zostanie wykluczony, lub oferta zostanie odrzucona). Mechanizm ten jest czasem metodą realizacji szerszego celu podziału rynku (pod względem geograficznym, przedmiotowym lub podmiotowym);

c) rozstawianie i wycofywanie ofert - to wariant mechanizmu oferty kurtuazyjnej połączony z ograniczaniem. Może być skutecznie wykorzystywany przez grupy przedsiębiorców, nawet, jeśli zмова nie obejmuje wszystkich potencjalnych uczestników przetargu, czyli nawet wtedy, gdy poza uczestnikami zmowy na rynku działają „outsiderzy”, których nie udaje się lub nie opłaca zaangażować w zmovę.

W pierwszym etapie następuje uzgodnienie treści ofert, w szczególności cen. Poszczególne oferty są „rozstawiane” – oferowane przez przedsiębiorców ceny są odpowiednio różnicowane tzn. przez poszczególnych uczestników zmowy składane są oferty znacznie różniące się ceną. Następnie jeśli po otwarciu i upublicznieniu ofert lub po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty okazuje się, że oferty członków kartelu zajmują dwa pierwsze miejsca, oferta najkorzystniejsza jest „wycofywana”. Analogicznie, jeśli oferty członków kartelu zajmują trzy pierwsze miejsca, wycofywane są dwie najkorzystniejsze oferty;

d) systemowy podział rynku (market allocation) - polega na wytypowaniu i uzgodnieniu przetargów (wyodrębnionych na podstawie kryteriów geograficznych, przedmiotowych lub podmiotowych), w jakich poszczególni uczestnicy porozumienia będą brać udział i wygrywać, a w jakich w ogóle nie będą składać ofert lub będą składać jedynie oferty zabezpieczające.

Powyższe techniki są czasami łączone, mogą powstawać ich nowe warianty. Istnieją również inne mechanizmy. Na przykład, w przetargu ograniczonym członkowie kartelu mogą w pierwszym etapie wzajemnie użyć sobie potencjału. Dzięki temu uzyskują oni maksymalne oceny i zapewniają sobie grupowo awans do drugiego etapu, eliminując z niego outsiderów. W drugim etapie członkowie porozumienia mogą zastosować, np. mechanizm ograniczania ofert, aby podzielić między siebie części przetargu.

Przykłady zmów przetargowych oraz metod zapobiegania im i wykrywania zostały opisane w publikacji UOKiK pt. Zmowy przetargowe oraz w broszurze OECD pt. Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych, OECD.

Zgodnie z treścią publikacji UOKiK pt. Zmowy przetargowe, przy organizowaniu przetargu nie można mieć pewności, że biorące w nim udział firmy będą uczciwie rywalizować. Jednak

podejmując określone kroki i zwracając uwagę na pewne fakty, można ograniczyć ryzyko zmywy przetargowej na każdym etapie postępowania:

#### Przygotowanie do postępowania przetargowego:

Wykonawcy dobrze znają rynek, na którym działają. Aby skutecznie zapobiegać zmomom przetargowym, zamawiający również musi dokonać rozpoznania rynku, w szczególności powinien:

- a) zidentyfikować dostępne rodzaje usług/produktów oraz cechy usług/produktów istotne z punktu widzenia zamawiającego;
- b) sprawdzić firmy, które mogą być potencjalnymi wykonawcami zamówienia;
- c) poznać zakres cen obowiązujących w danym momencie na własnym i sąsiednich rynkach.

Dobrym źródłem powyższych informacji mogą być inni zamawiający, którzy zamawiali podobne towary/usługi w przeszłości na tym samym lub sąsiednich rynkach geograficznych.

Ponadto do dobrych praktyk zamawiającego należy:

\*gromadzenie i okresowe analizowanie danych o przebiegu i wynikach przetargów;

\*przeprowadzanie szkoleń dla pracowników prowadzących postępowania z zakresu zapobiegania i wykrywania zmyw przetargowych.

#### Właściwe określenie warunków zamówienia:

Treść SWZ ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zmomom i osiągnięcia korzystnego wyniku przetargu. Oto najważniejsze zalecenia UOKiK dla zamawiających dotyczące konstruowania SWZ:

- nie należy określać wygórowanych i nieuzasadnionych warunków dopuszczenia do przetargu, zwłaszcza w zakresie wielkości obrotów przedsiębiorcy;
- trzeba możliwie szeroko określać przedmiot zamówienia – tak, by do przetargu mogło przystąpić jak najwięcej oferentów;
- tam, gdzie to możliwe i uzasadnione, powinno się stosować dodatkowe kryteria poza najniższą ceną;
- potrzeby zamawiającego muszą być opisane szczegółowo, w sposób niebudzący wątpliwości, gdyż niejasno sprecyzowany przedmiot zamówienia może zniechęcić potencjalnych wykonawców.

#### Dobra organizacja przetargu:

- przetarg należy ogłaszać możliwie szeroko;
- powinno się żądać od oferentów – i to już na etapie procedury przetargowej – podawania danych o ewentualnych podwykonawcach, których zamierzają zatrudnić;
- trzeba dać wykonawcom odpowiednio dużo czasu na przygotowanie oferty i dokumentacji;
- tam, gdzie to możliwe, warto dzielić przetarg na części, jeśli umożliwi to udział większej liczby wykonawców. Dobrze jest jednak unikać dzielenia zamówienia na części zbliżone pod względem wielkości, aby nie ułatwiać zmywy dotyczącej podziału rynku;
- jeśli to możliwe, należy unikać organizowania wspólnych spotkań z wykonawcami, aby nie dawać okazji do komunikowania się między nimi, natomiast wątpliwości związane z warunkami przetargu należy wyjaśniać z każdym zainteresowanym indywidualnie.

Aby zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia nielegalnego porozumienia wykonawców, należy uważnie przyglądać się podmiotom stającym do przetargu, analizować ich zachowanie w danym przetargu, jak i innych postępowaniach przetargowych oraz wnikliwie badać składaną przez nich dokumentację.

Poniżej przedstawiono możliwe symptomy zmowy występujące w treści ofert:

- identyczne oferty lub jednakowe niektóre parametry w ofertach;
- nieuzasadnione parametry w ofertach (np. te same koszty transportu oferowane przez lokalnego wykonawcę i wykonawcę, którego siedziba jest oddalona);
- jednakowy sposób kalkulacji przyjęty w ofertach;
- takie same fragmenty ofert lub pism;
- odwoływanie się w ofertach lub pismach do treści ofert innych wykonawców;
- duża różnica w cenie pomiędzy ofertą najkorzystniejszą, a innymi ofertami;
- mało szczegółowe, napisane jakby niestarannie lub bez rzeczywistej intencji wzięcia udziału w przetargu dokumenty złożone przez niektórych wykonawców i wyraźnie dokładniejsza, rzetelna oferta wykonawcy typowanego na wygrywającego przetarg;
- tam, gdzie w przetargu bierze udział przedsiębiorca spoza grupy wykonawców, których dotyczy podejrzenie, porównanie jego oferty z innymi ofertami (może to ujawnić anomalie, zbieżności, błędy w ofertach itp.).

Symptomy zmowy dotyczące formy ofert:

- ten sam charakter pisma w ofertach lub pismach;
- jednakowe błędy obliczeniowe, ortograficzne, gramatyczne lub stylistyczne zawarte w ofertach lub pismach;
- jednakowy wygląd graficzny ofert lub pism;
- ten sam numer telefonu, faksu nadawcy lub adres do korespondencji podany w ofertach lub pismach;
- jednakowy stempel pocztowy ofert wykonawców mających oddalone siedziby;
- jednakowe formularze, blankiety, materiały papiernicze;
- liczne podobne poprawki (np. wprowadzane odręcznie).

Symptomy zmowy dotyczące cech przedsiębiorców:

- więzy rodzinne;
- powiązania kapitałowe;
- powiązania gospodarcze;
- często zawierane wzajemne umowy, np. o podwykonawstwo;
- powiązania organizacyjne;
- powiązania osobowe.

Informacje na temat zachowania przedsiębiorców:

- ustne bądź pisemne informacje pochodzące od przedsiębiorców sugerujące, iż zawarli oni niedozwolone porozumienie;
- częste kontakty między przedsiębiorcami biorącymi udział w przetargu;
- jednoczesne pobranie dokumentacji przetargowej;
- pobranie dokumentacji przetargowej przez określonego wykonawcę również dla innych firm biorących udział w przetargu;
- złożenie ofert w tym samym czasie przez kilku wykonawców;

- złożenie ofert kilku wykonawców przez jednego wykonawcę;
- nieoczekiwana rezygnacja z uczestnictwa w przetargu firmy, która złożyła najkorzystniejszą ofertę, zwłaszcza w przypadku, gdy kolejny potencjalny zwycięzca przetargu ma zawrzeć z tą firmą umowę podwykonawstwa;
- zawarcie przez wykonawcę, który złożył zwycięską ofertę, umowy podwykonawstwa z wykonawcą, który nie złożył najkorzystniejszej oferty lub też wycofał swoją ofertę;
- zachowanie przedsiębiorcy (przedsiębiorców) wskazujące na znajomość ofert konkurentów;
- zachowanie wykonawcy (wykonawców), które sugeruje pewność co do wyniku przetargu;
- oferta konsorcjum złożona przez przedsiębiorców, którzy mają wystarczający potencjał, by wziąć udział w przetargu samodzielnie.

Porównanie zachowania przedsiębiorców w danym przetargu do ich zachowań w innych procedurach przetargowych:

- udział w przetargach bądź składanie najkorzystniejszej oferty stale przez te same firmy w danych regionach geograficznych lub w przetargach organizowanych przez danych zamawiających;
- nieskładanie nigdy najkorzystniejszych ofert przez określonych wykonawców regularnie uczestniczących w przetargach;
- inne zależności, schematy, wzory w składaniu najkorzystniejszej oferty w grupie określonych przedsiębiorców;
- niezłożenie ofert przetargowych przez „stałych wykonawców”, po których można było się spodziewać, iż będą w nim uczestniczyć;
- otrzymanie od określonych firm w danym przetargu znacznie droższych ofert niż: (i) ich oferty w innych przetargach, (ii) ich oferty cennikowe;
- złożenie przez „znanego” wykonawcę oferty znacznie korzystniejszej cenowo w stosunku do jego wcześniejszych ofert;
- po złożeniu oferty przez nowego wykonawcę, nieuczestniczącego lub rzadko uczestniczącego we wcześniejszych przetargach.

Z uwagi na charakter zmów przetargowych, wykrycie ich oraz zwalczanie jest utrudnione. Dlatego też został wprowadzony program łagodzenia kar (leniency), który pozwala by przedsiębiorcy, którzy zdecydują się na współpracę z UOKiK i dostarczą dowód lub informacje wskazujące na istnienie zakazanego porozumienia, zostali łagodnie potraktowani. Przedsiębiorca, który jako pierwszy przedstawi Prezesowi UOKiK określone informacje może liczyć na obniżenie sankcji finansowej lub całkowite zwolnienie z kary.

W sytuacji podejrzenia wystąpienia zмовy cenowej Prezes UOKiK może wszcząć:

a) postępowanie wyjaśniające - jest to postępowanie wstępne wszczynane z urzędu „w sprawie” w sytuacji, gdy Prezes UOKiK poweźmie informację o możliwym naruszeniu przepisów ustawy okik, lub gdy informacje będące w posiadaniu UOKiK nie wystarczają do stwierdzenia, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające podjęcie działań w formie postępowania antymonopolowego. W jego wyniku może zostać, m.in. wszczęte właściwe postępowanie antymonopolowe lub postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż 4 miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych - nie dłużej niż 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia.

W praktyce Prezes UOKiK w ramach postępowania wyjaśniającego gromadzi już pełny materiał dowodowy umożliwiający wydanie postanowienia, w szczególności zaś informacje o sytuacji finansowej przedsiębiorcy (mającej bezpośredni wpływ na wysokość potencjalnej kary, którą może on nałożyć na przedsiębiorcę w ramach docelowego postępowania);

b) postępowanie antymonopolowe - w przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK w drodze postanowienia wszczyna postępowanie antymonopolowe, w którym stawiane są zarzuty konkretnym przedsiębiorcom, o czym zawiadamiane są strony. Podmiot, który złożył zawiadomienie, na podstawie którego Prezes Urzędu wszczął postępowanie, nie jest stroną tego postępowania. Postępowanie antymonopolowe powinno być zakończone nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia. W wyniku postępowania Prezes Urzędu może wydać decyzję nakazującą zaniechanie działań sprzecznych z prawem oraz nałożyć karę w wysokości do 10 proc. ubiegłorocznego obrotu przedsiębiorcy.

Istotnym z punktu widzenia postępowań w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję jest szczególna regulacja dotycząca tzw. przedawnienia antymonopolowego. Art. 93. ust. 1 ustawy okik sankcjonuje termin przedawnienia wynoszący 5 lat od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Powyższe ma odniesienie także do przedawnienia w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez osobę zarządzającą (art. 93 ust. 2), „która w ramach sprawowania swojej funkcji w czasie trwania stwierdzonego naruszenia tych zakazów umyślnie dopuściła przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę wymienionych zakazów” (art. 6a ustawy okik).

Wszystkie instytucje systemu wdrażania FEPW są zobowiązane do prowadzenia działań mających na celu zapobieganie i wykrywanie zμών przetargowych. Działania te prowadzone są w uzasadnionym<sup>10</sup> i możliwym do realizacji zakresie w związku z ograniczonymi kompetencjami jakie posiadają instytucje systemu wdrażania FEPW.

W przypadku ich zidentyfikowania instytucje te zawiadamiają odpowiednie organy oraz podejmują współpracę z UOKiK.

Beneficjenci FEPW powinni być świadomi potencjalnego ryzyka występowania zμών cenowych pomiędzy oferentami biorącymi udział w przetargach i temu zapobiegać, dlatego też powinni oni szczególnie wnikliwie weryfikować składane oferty przez wykonawców pod kątem możliwości wystąpienia w przetargu zmony.

Wymienione niżej instrumenty można wykorzystać w celu przeciwdziałania zmomom przetargowym:

- weryfikacja przy użyciu źródeł ogólnodostępnych czy oferenci są ze sobą powiązani;
- monitorowanie cen rynkowych;
- dokładna weryfikacja dokumentów i oświadczeń wykonawców;
- badanie rażąco niskiej ceny;
- stosowanie przejrzystych zasad dotyczących ustanawiania kryteriów oceny ofert;
- weryfikacja czy przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargu, stają się następnie wykonawcami lub podwykonawcami zwycięskiego oferenta;
- zwracanie uwagi na symptomy zmony występujące w treści lub w formie ofert;
- mechanizm anonimowego zgłaszania nieprawidłowości;

<sup>10</sup> Zasadność prowadzenia powyższych działań, może wynikać przykładowo z analizy ryzyka prowadzonej w danej instytucji lub z pozyskania przez instytucję informacji, że UOKiK wszczął postępowanie antymonopolowe lub Prokuratura wszczęła postępowanie przygotowawcze w zakresie zmony przetargowej.

- szkolenie pracowników odpowiedzialnych za udzielenie zamówienia w zakresie symptomów zmwów przetargowych;
- analiza ryzyka;
- porównanie zachowania przedsiębiorców w danym przetargu do ich zachowań w innych przetargach;
- możliwość skierowania wniosku do UOKiK o kontrolę;
- weryfikacja oferentów przy pomocy wywiadowni gospodarczych.

Pomocne informacje o możliwości zapobiegania zmwom przetargowym można też znaleźć w publikacjach m.in. wymienionych na końcu niniejszego dokumentu.

#### **Rozdział 4 - Zapobieganie wystąpieniu nadużyć finansowych**

Zgodnie z Wytycznymi KE w celu skutecznego rozwiązania problemu nadużyć zaleca się wypracowanie uporządkowanego podejścia do zwalczania nadużyć finansowych. Na cykl zwalczania nadużyć finansowych składają się cztery podstawowe elementy: zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie. Jedynie dokładna ocena ryzyka nadużyć finansowych w połączeniu z odpowiednimi środkami służącymi zapobieganiu i wykrywaniu oraz skoordynowanymi dochodzeniami, przeprowadzanymi w porę przez właściwe organy, mogą znacznie ograniczyć ryzyko nadużyć finansowych i odpowiednio im przeciwdziałać.

Konsekwencje występowania nadużyć finansowych, to w szczególności: straty dla budżetu państwa oraz dla budżetu UE, utrata zaufania czy trudności w odzyskiwaniu środków finansowych.

W pierwszej kolejności należy zatem zapobiegać nieuczciwym działaniom. Zgodnie z Wytycznymi KE najostrzejszą formą prewencyjnej obrony przed nadużyciami finansowymi jest funkcjonowanie solidnego systemu kontroli wewnętrznej, zaprojektowanego i funkcjonującego w sposób zapewniający reakcję proporcjonalną do zagrożeń stwierdzonych w trakcie oceny ryzyka.

W tym celu instytucje systemu wdrażania FEPW są zobowiązane do opracowania i stosowania dokumentu w zakresie przeciwdziałania i zwalczania tych nadużyć, który będzie opisywał lub odwoływał się, m.in. do dokumentów wewnętrznych, regulaminów, instrukcji wykonawczych etc., regulujących następujące kwestie:

- a) działania dotyczące kultury antykorupcyjnej w instytucji (np. kodeks etyki, zasady przyjmowania prezentów, zasady właściwego postępowania pracownika w sytuacji otrzymania propozycji korupcyjnej);
- b) politykę szkoleniową i podnoszenie świadomości w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych;
- c) system kontroli wewnętrznej;
- d) podział obowiązków w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych w ramach instytucji;
- e) zasady (w formie procedur/strategii) dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów;
- f) mechanizmy zgłaszania podejrzeń o wystąpieniu nadużyć finansowych.

Dokument w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych powinien uwzględniać poniższe zasady stanowiące część systemu zarządzania i kontroli:

- a) zapewnienie właściwej ścieżki audytu, jasny podział kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy instytucjami, rozdzielność funkcji oraz zadań pomiędzy instytucjami/pracownikami;
- b) zasadę „dwóch par oczu”, która polega na rozdzieleniu czynności/obowiązków między pracowników w obszarach narażonych na wystąpienie korupcji, tak żeby nie wszystko zależało od jednej osoby – jako element kontroli wewnętrznej;

c) zasadę „wykluczenia”, która polega na wykluczeniu, np. z kontroli projektu osób, które brały udział w ich wyborze lub które weryfikują wnioski o płatność dotyczące tych projektów;

d) zasadę „bezstronności”, która polega na tym, że pracownik realizujący poszczególne zadania musi być bezstronny i unikać konfliktu interesów;

e) zapewnienie identyfikacji tzw. stanowisk wrażliwych i wprowadzenie odpowiednich mechanizmów kontrolnych oraz nadzór nad tymi stanowiskami. Do stanowisk wrażliwych zaliczyć w szczególności należy te, do których przydzielono obowiązki, których złe wykonanie może negatywnie wpływać na integralność i funkcjonowanie FEPW.

Opracowując taki dokument można opierać się na wzorze zawartym w załączniku nr 3 do Wytycznych KE, a z dokumentem tym powinni być zapoznani wszyscy pracownicy instytucji systemu wdrażania FEPW i powinien być on ogólnie dostępny.

#### **Podrozdział 4.1 - Kultura etyki**

Kultura etyki zakorzeniona w instytucjach, a także wśród pracowników będzie przynosiła mierzalne i długoterminowe efekty. Stworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów jak i w maksymalizowaniu zaangażowania personelu w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji systemu wdrażania FEPW. Zgodnie z Wytycznymi KE, kultura taka może być budowana poprzez następujące mechanizmy i zachowania:

a) deklaracja misji - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje systemu wdrażania FEPW dążą do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych.

**Deklaracja ta powinna zostać upubliczniona, np. na swych stronach internetowych instytucje powinny wyraźnie wskazywać swoje stanowisko wobec zwalczania nadużyć finansowych i przeciwdziałania konfliktom interesów oraz oczekiwania w tym zakresie stawiane beneficjentom Programu. W ten sposób instytucje przesyłają potencjalnym sprawcom czytelny komunikat o braku akceptacji dla niepożądanych działań.**

Może to wpłynąć na zmianę zachowań potencjalnych sprawców oraz na zmianę stosunku do zgłaszania tego typu nadużyć;

b) sygnał z samej góry - ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji systemu wdrażania FEPW, że od personelu i beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania;

c) kodeks postępowania, do którego przestrzegania zobowiązani są wszyscy pracownicy instytucji systemu wdrażania FEPW.

Podstawowe wymagania etyczne wobec urzędników korpusu służby cywilnej są uregulowane w Wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki przyjęte Zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953). Dokument ten zawiera zasady dotyczące pełnienia służby, sposobu wykonywania obowiązków oraz konstytucyjnych powinności. Ww. Wytyczne obligują urzędników do praworządnego działania, bezstronnego traktowania odbiorców swoich usług, rzetelnego i profesjonalnego wykonywania swoich obowiązków. Urzędnicy zobowiązani są także do zachowania lojalności wobec urzędu i zwierzchników, powinni odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych, odcinając się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści majątkowych, bądź osobistych. Wytyczne wskazują

także, że członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji i wiedzy zawodowej oraz o dobre stosunki międzyludzkie, a także jest życzliwy ludziom i przestrzega zasad poprawnego zachowania. Podkreśla wagę wykonywanych zadań na rzecz państwa oraz służebną rolę administracji. Instytucje systemu wdrażania FEPW zobligowane są nie tylko do uczciwego i etycznego podejścia do realizowanych zadań, ale także do nieustannego podejmowania działań wskazujących, że są one stanowczo przeciwne wszelkim formom nadużyć finansowych, korupcji oraz konfliktom interesów.

Od wszystkich pracowników ww. instytucji oczekuje się, że w trakcie realizacji nałożonych na nich obowiązków będą przestrzegać zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.

#### **Podrozdział 4.2 - Szkolenia i podnoszenie świadomości**

Pracownicy instytucji systemu wdrażania FEPW powinni zostać przeszkoleni w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji. Powyższe ma na celu zwiększenie ich świadomości, promowanie kultury zwalczania nadużyć finansowych oraz ułatwianie identyfikacji i reakcji na przypadki podejrzenia nadużyć, gdy mają one miejsce. Szkolenia takie powinny obejmować szczegóły dokumentu w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania. Przeszkolone powinny zostać zwłaszcza osoby nowozatrudnione i/albo realizujące zadania w newralgicznych obszarach, tj. wybór i realizacja projektów, kontrola oraz zatwierdzanie wydatków. Oprócz szkoleń, budowaniu świadomości pracowników sprzyja również prowadzona na bieżąco komunikacja wewnętrzna dotycząca etyki i zapobieganiu korupcji. Powinna być ona wielopoziomowa i wielokierunkowa. Podnoszenie świadomości w omawianym obszarze może odbywać się też w sposób mniej formalny, np. poprzez biuletyny, plakaty, strony w sieci Intranet, a także poprzez włączenie tego tematu do agendy spotkań grupowych.

Instytucje systemu wdrażania FEPW są zobowiązane do prowadzenia działań podnoszących świadomość w zakresie tematyki nadużyć finansowych wśród beneficjentów.

#### **Podrozdział 4.3 - Systemy kontroli wewnętrznej**

Najlepszym sposobem zapobiegania nadużyciom finansowym jest działający stabilny system kontroli wewnętrznej, który powinien zostać zaprojektowany i wdrażany jako proporcjonalna reakcja na różne rodzaje ryzyk zidentyfikowanych podczas cyklicznie prowadzonej oceny nadużyć finansowych.

W ramach kontroli wewnętrznej istnieje wiele mechanizmów możliwych do zastosowania, do których w szczególności należy:

a) kontrola zarządcza, realizowana na podstawie przepisów rozdziału 6 Ufp, i dokonywana w jej ramach analiza ryzyk zagrażających osiągnięciu celów instytucji systemu wdrażania FEPW przyjętych w danym roku. Identyfikacja ryzyk ma na celu ograniczenie potencjalnych, negatywnych skutków zdarzeń do akceptowalnego poziomu, usprawnienie procesu planowania oraz dostarczenie informacji o zagrożeniach realizacji zadań i osiągnięcia celów. Proces zarządzania ryzykiem obejmuje:

- i. identyfikację i analizę ryzyka;
- ii. podejmowanie działań zaradczych;
- iii. monitorowanie ryzyka;
- iv. przegląd procedur zarządzania ryzykiem;
- v. komunikację zarządzania ryzykiem.

W procesie identyfikacji ryzyka w szczególności brane powinny być pod uwagę ryzyka związane z możliwością wystąpienia nadużyć finansowych i korupcji.



- b) audyt wewnętrzny, którego zadaniem jest niezależna ocena funkcjonowania kontroli zarządczej;
- c) instrukcje wykonawcze zawierające opis przebiegu procedur uwzględniających, m.in. zasadę „dwóch par oczu”, czy nadzór bezpośredniego przełożonego;
- d) zapewnienie rozdzielności funkcji i odpowiednie przypisanie odpowiedzialności,
- e) identyfikowanie tzw. stanowisk wrażliwych oraz wprowadzanie mechanizmów kontrolnych w celu eliminowania związanych z nimi ryzyk.

Zaleca się aby podczas analizy ryzyka przeprowadzanej w związku z kontrolą zarządczą, badaniem objęto również obszar przeciwdziałania nadużyciom finansowym przy wdrażaniu FEPW.

## **Rozdział 5 - Identyfikowanie nadużyć finansowych**

Kultura etyki oraz stabilny system kontroli wewnętrznej nie eliminują całkowicie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych. Strategia zwalczania nadużyć finansowych musi zatem uwzględniać fakt, że nadużycia mogą się pojawić i - aby im zapobiec - należy zaprojektować i wdrożyć szereg środków ich wykrywania.

Zatem, oprócz mechanizmów zapobiegania nadużyciom finansowym, instytucje systemu wdrażania FEPW zobowiązane są również do posiadania systemów szybkiego wykrywania nadużyć finansowych. Mechanizmy te powinny obejmować, m.in. odpowiedni system kontroli, właściwy podział obowiązków, stabilne mechanizmy raportowania oraz rzetelną analizę ryzyka.

### **Podrozdział 5.1 – Zasady kontroli w FEPW**

Kompetencje instytucji systemu kontroli funduszy strukturalnych w Polsce umożliwiają im weryfikację prawidłowości ponoszonych wydatków w oparciu o kontrole realizacji projektów lub na podstawie przedłożonych przez beneficjentów dokumentów.

Instytucja Audytowa prowadzi, zgodnie z przyjętą metodyką, coroczne audyty operacji, na podstawie których szacuje poziom błędu w poszczególnych programach oraz dokonuje oceny instytucji systemu wdrażania FEPW.

Instytucje systemu wdrażania FEPW realizują czynności kontrolne, których celem jest:

- a) weryfikacja, czy współfinansowane towary i usługi zostały rzeczywiście dostarczone;
- b) weryfikacja, czy faktyczny stan realizacji projektu jest zgodny z umową o dofinansowanie i odpowiada informacjom ujętym we wnioskach o płatność oraz w innych dokumentach przekazywanych do instytucji kontrolującej;
- c) weryfikacja, czy wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na pokrycie poszczególnych operacji zostały rzeczywiście poniesione, w sposób zgodny z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

Pracownicy instytucji systemu wdrażania FEPW powinni zwracać uwagę na wszelkie sygnały wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych w każdym z realizowanych przez nich procesów o charakterze weryfikacyjnym i sprawdzającym (np. przeprowadzenie kontroli, weryfikacja wniosków o płatność, rozpatrywanie skarg, czy też weryfikacja doniesień prasowych).

### **Podrozdział 5.2 - Podział obowiązków w zakresie wykrywania i korygowania nadużyć**

Zgodnie z Wytocznymi KE, w ramach FEPW powinien istnieć jasny podział obowiązków dotyczący skutecznego zapobiegania, wykrywania i korygowania nadużyć finansowych. Ma to na celu zagwarantowanie, że wszystkie zaangażowane podmioty są w pełni świadome zakresu swojej odpowiedzialności oraz w pełni rozumieją zakres i rodzaj powierzonych im obowiązków.

Zasadnicze obowiązki, przedstawione poniżej, są identyczne dla wszystkich instytucji systemu wdrażania FEPW. Ze względu na różny poziom zarządzania FEPW w ramach IZ, IP oraz IW, obowiązki powinny być dostosowane ściśle do realizowanych zadań, wynikających z Porozumień pomiędzy instytucjami.

Ponadto, powinny uwzględniać wyniki analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego, która będzie wskazywała, na jakim poziomie powinny być zastosowane konkretne mechanizmy kontrolne.

Wszystkie instytucje systemu wdrażania FEPW, w zakresie realizowanych przez siebie zadań, są zatem odpowiedzialne za:

- a) ustanowienie dokumentu w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych;
- b) ustanowienie strategii/procedur dotyczących zapobiegania konfliktowi interesów;
- c) przeprowadzanie, z pomocą zespołu zajmującego się oceną ryzyka, regularnych przeglądów ryzyka nadużyć finansowych w sposób zgodny z zasadami zaprezentowanymi w narzędziu stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych KE<sup>11</sup>;
- d) zwiększenie świadomości nadużyć wśród pracowników i przeprowadzanie szkoleń;
- e) zapewnienie, że każda instytucja systemu wdrażania FEPW bezzwłocznie przekazuje zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstw właściwym organom ścigania w celu podjęcia przez nie niezbędnych czynności oraz raportuje do właściwych instytucji o podejrzeniu wystąpienia nadużyć finansowych;
- f) zapewnienie istnienia systemu kontroli wewnętrznej w obszarze swojej odpowiedzialności;
- g) zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie poprzez wykorzystywanie narzędzi eksploracji danych mających na celu wykrywanie podejrzeń nadużyć finansowych;
- h) zapewnienie należytej staranności i wdrażanie działań prewencyjnych w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych;
- i) podejmowanie działań naprawczych.

### **Podrozdział 5.3 - Analiza dostępnych danych**

Instytucje systemu wdrażania FEPW analizują dane publicznie dostępne przy użyciu dedykowanych do tego narzędzi informatycznych takich jak aplikacja Skaner, bądź przez analizę informacji gromadzonych w różnych systemach informatycznych (np. KRS, bazy informacji gospodarczych itp.) Dane te mogą zostać wykorzystane do wykrywania nadużyć finansowych.

## **Rozdział 6 - Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych**

Głównym celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na jednostkę, utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach oraz zapewnienie realizacji celów organizacji. Zarządzanie ryzykiem jest procesem realizowanym zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej wszystkich pracowników, uwzględnionym w strategii działania i dotyczącym całej jednostki. Instytucje systemu wdrażania FEPW na podstawie obowiązków wynikających z rozporządzenia ogólnego oraz na podstawie zawartych Porozumień, są zobowiązane do cyklicznego przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.

---

<sup>11</sup> Guidance for Member States and Programme Authorities: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures oraz Wytyczne dotyczące kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021-2027.

W wyniku dokonania oceny ryzyka każdemu zidentyfikowanemu ryzyku powinny zostać przypisane odpowiednie mechanizmy kontrolne, zapobiegające jego wystąpieniu lub umożliwiające jego wykrycie.

Oceniane powinny być zarówno ryzyka już zidentyfikowane podczas wdrażania poprzednich programów strukturalnych, jak również powszechnie uznane i powtarzające się schematy oszustw.

Celem przeprowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych jest:

- a) ocena prawdopodobieństwa i siły poszczególnych ryzyk;
- b) ocena efektywności bieżących kontroli przeprowadzanych w celu złagodzenia ryzyka „brutto”;
- c) ocena ryzyka netto po uwzględnieniu wpływu bieżących kontroli i ich skuteczności;
- d) ocena skutków planowanych dodatkowych kontroli ryzyka netto;
- e) określenie ryzyka docelowego.

Szczegółowe informacje na temat przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych zostały określone w Wytycznych KE.

Przeprowadzanie analizy wystąpienia nadużycia powinno być wkomponowane w istniejący system kontroli.

#### **Podrozdział 6.1 - Narzędzie do przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia**

Zalecanym jest, aby analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych była przeprowadzana przez instytucje systemu wdrażania FEPW przy użyciu i zgodnie z zasadami zaprezentowanymi w narzędziu stanowiącym załącznik nr 2 do Wytycznych KE (wraz z instrukcją jego wypełniania), zwanego dalej: narzędziem KE. Narzędzie to ułatwia dokonywanie oceny wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia nadużyć finansowych. W narzędziu KE znalazły się tego rodzaju zidentyfikowane ryzyka, które obowiązkowo powinny podlegać analizie. Wszelkie inne zidentyfikowane zagrożenia specyficzne dla FEPW powinny być dodane do narzędzia oraz również poddane analizie.

Narzędzie obejmuje trzy kluczowe procesy:

- a) wybór wniosków do dofinansowania;
- b) wdrażanie projektów przez beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyk związanych z udzielaniem zamówień publicznych i angażowaniem personelu projektu;
- c) zatwierdzanie wydatków .

Ponadto, każda instytucja systemu wdrażania FEPW i będąca beneficjentem pomocy technicznej w ramach tego programu, powinna dokonać oceny ogólnego ryzyka nadużyć finansowych w odniesieniu do zamówień publicznych realizowanych w tym obszarze. Od dokonania powyższej analizy można odstąpić jedynie w przypadku, gdy dana instytucja nie udziela zamówień publicznych.

Dla tak zidentyfikowanych ryzyk opracowywane są mechanizmy kontrolne zapobiegające materializacji ryzyk lub łagodzące ich skutki po zaistnieniu (zmaterializowaniu się) ryzyka. W załączniku nr 1 do Wytycznych KE podano przykładowe mechanizmy kontrolne, natomiast każda z instytucji systemu wdrażania FEPW powinna wskazać mechanizmy kontrolne opracowane przez siebie i najbardziej adekwatne dla danego procesu.

Dla każdego z ww. procesów należy ocenić ryzyko "brutto". Ryzyko „brutto” odnosi się do poziomu ryzyka przed uwzględnieniem wpływu wszelkich istniejących lub planowanych kontroli, których celem jest ograniczenie ryzyka nadużyć finansowych.

Rezultatem będzie aktualne ryzyko netto, dla którego niezbędne będzie wdrożenie proporcjonalnych działań naprawczych, jeśli ryzyko to okaże się znaczne lub krytyczne.

Działania te mają poprawić jakość kontroli, a w efekcie mają wpływać na zminimalizowanie narażenia na negatywne konsekwencje związane z możliwością wystąpienia nadużyć finansowych.

W przypadku wystąpienia sytuacji zidentyfikowania ryzyka dotyczącego lub mogącego dotyczyć więcej niż jednej instytucji systemu wdrażania FEPW, właściwa IP może wystąpić do IZ z prośbą podjęcie działań koordynacyjnych w ramach pozostałych IP, objętych danym ryzykiem. W celu realizacji powyższego, w przypadku zidentyfikowania danego zdarzenia na poziomie IW, właściwa IW zobowiązana jest do powiadomienia, bez zbędnej zwłoki, właściwej IP.

Jednocześnie Instytucja przeprowadzając analizę ryzyka powinna wskazać swoim pracownikom odpowiedzialnym za kontrolę na miejscu informacje o ryzykach na jakie narażone są poszczególne grupy beneficjentów (np. realizujące projekty w danym działaniu, reprezentujące dany typ beneficjentów itd.) na podstawie tej wiedzy, kontrolerzy mogą weryfikować szacowanie ryzyka przez beneficjentów na kontroli na miejscu projektu.

### **Podrozdział 6.2 - Skład zespołu dokonującego analizy ryzyka wystąpienia**

Oceny ryzyka dokonuje zespół pracowników instytucji systemu wdrażania FEPW, który składa się z pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie i wiedzę teoretyczną. Dobrą praktyką jest włącznie w skład zespołu osób z komórek odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących wyboru projektów do dofinansowania, wydatkowania środków, kontroli projektów oraz odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych realizowanych w ramach pomocy technicznej. W trakcie dokonywania analizy ryzyka członkowie zespołu posługują się narzędziem KE oraz uwzględniają rekomendacje ujęte w Wytycznych KE (załącznik nr 2). Przebieg prac zespołu powinien być należycie udokumentowany, np. notatką służbową zawierającą informacje dotyczące, m.in.: składu zespołu oraz wyników przeprowadzonej analizy.

Analiza ta nie może być zlecona na zewnątrz, ponieważ wymaga dobrej znajomości działającego systemu kontroli wewnętrznej.

#### Częstotliwość i tryb przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych

Zaleca się, aby analiza była przeprowadzana raz w roku. Gdy poziom zidentyfikowanych zagrożeń jest bardzo niski i nie odnotowano przypadków oszustw w roku poprzednim, instytucja systemu wdrażania FEPW może zdecydować, że analiza będzie przeprowadzana co drugi rok. Wystąpienie każdego nowego przypadku oszustwa, lub w przypadku zaistnienia znaczących zmian w procedurach instytucji systemu wdrażania FEPW, lub gdy będą miały miejsce znaczące zmiany personalne wewnątrz tych instytucji, wymaga analizy pod kątem powrotu do corocznego trybu dokonywania oceny.

Wyniki analizy ryzyka nadużyć finansowych przekazywane są do IZ w terminie do 1 marca każdego roku.

Łącznie z wynikami analizy należy przekazać odpowiednio do IP/IZ także:

- a) arkusz na którym była przeprowadzana przez daną instytucję analiza,
- b) wykaz zidentyfikowanych przypadków podejrzeń lub nadużyć oraz sygnałów o nieprawidłowościach będących podstawą określenia poziomu prawdopodobieństwa ryzyka zawierający wskazanie, jakiego ryzyka dany przypadek dotyczy,
- c) terminy i sposoby wdrożenia ewentualnych dodatkowych mechanizmów kontrolnych,
- d) kwestie problemowe napotkane podczas przeprowadzania analizy.

Po otrzymaniu wyników analizy ryzyka nadużyć finansowych wraz z kompletem dokumentów wskazanych powyżej, IZ przeprowadza analizę ryzyka nadużyć finansowych dla całego FEPW, w której uwzględnia wyniki otrzymanych analiz. W sytuacjach tego wymagających, IZ może zorganizować spotkanie uzgodnieniowe z przedstawicielami poszczególnych instytucji.

Końcowe wyniki analizy ryzyka nadużyć finansowych, zawierające wnioski i rekomendacje, zostają przesłane do instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie FEPW.

## Rozdział 7 - Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych (red flags)

Sygnał ostrzegawczy jest oznaką możliwego nadużycia finansowego lub korupcji. Jest to element lub zbiór elementów, które mają nietypowy charakter lub odbiegają od zwykłego działania. Jest to sygnał wskazujący na zaistnienie nietypowego zdarzenia, które wymaga dalszego zbadania.

KE opracowała i udostępniła państwom członkowskim następujące dokumenty w tym zakresie:

- a) Nota informacyjna dotycząca wskaźników nadużyć w przypadku EFRR, EFS i FS (COCOF 09/0003/00 z dnia 18 lutego 2009 r.);
- b) Zbiór anonimowych spraw OLAF - działania strukturalne;
- c) Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony konfliktowi interesów;
- d) Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony fałszowaniu dokumentów.

Każdy pracownik instytucji systemu wdrażania FEPW powinien dokładnie zapoznać się z ww. dokumentami oraz z publikacją CBA, pt. **Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych.**

W szczególności takie sygnały powinny być dobrze znane wszystkim osobom pełniącym role związane z kontrolą lub przeglądem działalności beneficjentów, np. osobom zajmującym się kontrolą dokumentów (w tym zamówień publicznych) lub kontrolą zarządczą, kontrolami na miejscu lub uczestniczącym w innych wizytach monitorujących

Sygnały ostrzegawcze powinny być w szczególności wykorzystywane przy przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego oraz przy udzielaniu zamówień publicznych.

### Podrozdział 7.1 - Przykłady sygnałów ostrzegawczych w zakresie zamówień publicznych oraz rekomendacje OLAF i CBA

Przykłady sygnałów ostrzegawczych wystąpienia nadużyć finansowych na różnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego omówiono w dokumencie opracowanym przez OLAF, pt. **Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Praktyczny przewodnik.** Przewodnik wskazuje także działania do podjęcia w związku ze zidentyfikowaniem sygnałów ostrzegawczych. Również w dokumencie CBA, pt. **Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych** opisano sygnały ostrzegawcze i zalecenia do zastosowania w celu uniknięcia pojawienia się nieprawidłowości związanych z poszczególnymi etapami udzielania zamówień publicznych.

## Rozdział 8 - Mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych

Zgodnie z art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie zobowiązane jest do informowania KE o stwierdzonych nieprawidłowościach, w tym o podejrzeniach nadużyć finansowych i nadużyciach finansowych, jeśli wkład z funduszy w ramach danej nieprawidłowości przekracza 10 000 EUR oraz o istotnych faktach dotyczących przebiegu prowadzonych postępowań.

Za informowanie KE (OLAF) o nieprawidłowościach odpowiedzialne są wszystkie instytucje systemu wdrażania FEPW, które wykonują te zadania w oparciu o stosowne przepisy UE i procedury krajowe.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji FEPW, są odpowiedzialne za informowanie o nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych zgodnie z Wytycznymi

dotyczącymi sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027 oraz procedurą pn. Informowanie Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach stwierdzonych przy wdrażaniu funduszy UE (IKON) opracowaną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Do powiadamiania KE o nieprawidłowościach służy IMS (Irregularity Management System) – elektroniczny system uruchomiony przez KE w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach.

IZ zbiera wszystkie informacje o nieprawidłowościach / nadużyciach finansowych i ich podejrzeniach podlegających raportowaniu do KE (uzyskane z otrzymywanych raportów, własnych działań kontrolnych lub innych źródeł) i w określonych terminach przekazuje je do MF. Tam raporty poddawane są sprawdzeniu, a następnie przesyłane są do KE.

## **Rozdział 9 - Rola współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami do zwalczania nadużyć finansowych oraz charakterystyka tych instytucji.**

### **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną powołaną do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku konstytucyjnego RP. Zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ABW odpowiada za:

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
- 2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - a) szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
  - b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
  - c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
  - d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
  - e) nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym - oraz ściganie ich sprawców;
- 3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
- 4) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- 5) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

### **Centralne Biuro Antykorupcyjne**

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości w zakresie zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym,

w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także za zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Do zadań CBA wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA należy:

- a) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- b) dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych;
- c) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek sektora finansów publicznych, jednostek otrzymujących środki publiczne, przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji bankowych;
- d) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne;
- e) prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawiania w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi.

W ramach swej aktywności CBA prowadzi także działania o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym. W tym zakresie współpracuje z innymi instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się tematyką korupcji.

### **Centralne Biuro Śledcze Policji**

Głównym zadaniem Centralnego Biura Śledczego Policji jest zwalczanie przestępczości zorganizowanej, którą można podzielić na kilka kategorii: ekonomiczną, kryminalną i narkotykową. Walka z przestępczością ekonomiczną oznacza zmaganie się z korupcją, aferami bankowymi, giełdowymi i praniem brudnych pieniędzy. Zadaniem Centralnego Biura Śledczego jest więc wykrywanie przestępstw szkodliwych dla krajowego rynku finansowego, a także przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej.

### **Policja i prokuratura**

Policja i prokuratura są organami, które odpowiadają za ściganie przestępstw. Społeczny (a nie prawny) obowiązek zawiadomienia prokuratora lub policji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu wynika z art. 304 § 1 Kpk. Niepodporządkowanie się dyspozycji ww. artykułu nie pociąga za sobą żadnych sankcji karnych. Z kolei instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu, zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, mają prawny obowiązek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pociąga za sobą odpowiedzialność karną z art. 231 § 1 Kk. Po złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, postępowanie jest prowadzone przez właściwą miejscowo i rzeczowo jednostkę policji, a więc tę, na której terenie podejrzewa się popełnienie przestępstwa. Postanowienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia) musi być wydane najpóźniej w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia. Postanowienie o wszczęciu śledztwa wydaje prokurator. Postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu śledztwa, oprócz prokuratora, może wydać również policja. Postanowienia wydane przez policję wymagają zatwierdzenia przez prokuratora. Możliwość sporządzenia przez policję postanowienia o umorzeniu śledztwa odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy prokurator powierzył policji prowadzenie śledztwa w całości. Zgodnie z art. 305 § 4 Kpk o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo o umorzeniu śledztwa zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie

o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz ujawnionego pokrzywdzonego, zaś o umorzeniu - także podejrzanego, z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach. Jeżeli zawiadomienie o przestępstwie wniosła osoba fizyczna, która nie jest pokrzywdzonym, lub podmiot niebędący instytucją państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, to w wypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa nie służy im prawo zaskarżenia tej decyzji. Są one jednak powiadamiane o odmowie wszczęcia śledztwa. Prawo do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa służy natomiast pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej. Natomiast postanowienie o umorzeniu śledztwa skarżyć mogą tylko strony, tj. pokrzywdzony i podejrzany. Tylko uprawnionym osobom przysługuje prawo przejrzenia akt.

Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia śledztwa. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadzrędnego (jeżeli wniesiono zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie. Przepis art. 307 Kpk § 2 przewiduje instytucję czynności sprawdzających (postępowania sprawdzającego). Służy ona podejmowaniu przedsięwzięć mających na celu potwierdzenie informacji o popełnieniu przestępstw zawartych w zawiadomieniach, które dotarły do organów ścigania.

Czynności sprawdzające mogą dotyczyć zarówno płaszczyzny merytorycznej (np. czy istotnie zdarzenie miało miejsce), oceny prawnej (czy zaistniały czyn jest przestępstwem), jak i problematyki procesowej (czy nie zachodzą przesłanki warunkujące niedopuszczalność postępowania, np. abolicja, znikoma szkodliwość społeczna - art. 1 § 2 Kk). Czynności te mogą polegać w szczególności na:

- a) uzupełnieniu w wyznaczonym terminie danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie;
- b) sprawdzeniu faktów wskazanych w zawiadomieniu o przestępstwie;
- c) uzupełnieniu danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie przez przesłuchanie w charakterze świadka osoby zawiadamiającej, a czynności wykonywane podczas sprawdzania informacji własnych Policji na:
  - sprawdzeniu faktów wynikających z tych informacji,
  - przesłuchaniu osoby pokrzywdzonej w charakterze świadka, po jej ustaleniu w wyniku przeprowadzenia sprawdzenia tych informacji.

Z kolei w momencie, gdy uzyskano wiarygodną wiadomość o popełnionym przestępstwie, tj. gdy ze względów pragmatycznych występuje konieczność szybkiego działania procesowego jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania przygotowawczego na podstawie art. 308 Kpk zostaje wszczęte tzw. dochodzenie w niezbędnym zakresie. Stanowi ono zespół czynności dowodowych typowych dla postępowania przygotowawczego, które na skutek złożonego zawiadomienia lub z urzędu mogą być wykonywane przez organy ścigania, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia. Istnienie tej instytucji w Kpk jest podyktowane potrzebami praktyki.

Zgodnie z treścią art. 303 Kpk, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się z urzędu lub na skutek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną. Na podstawie art. 325a Kpk odpowiednio wszczyna się dochodzenie. W niektórych przypadkach wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania przed rozpoczęciem czynności procesowych jest niemożliwe bądź utrudnione, a zwłoka w podjęciu czynności grozi bezpowrotną utratą dowodów bądź ich trwałym zniekształceniem. By zapobiec utracie, zniekształceniu lub zniszczeniu śladów



i dowodów przestępstwa, ustawodawca wprowadził do postępowania karnego instytucję postępowania w niezbędnym zakresie.

Czynności dowodowe w trybie art. 308 kpk mogą być podjęte w każdej sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu, nawet jeśli organ ścigania nie jest właściwym miejscowo lub rzeczowo do prowadzenia tego postępowania przygotowawczego.

Zgodnie z art. 308 Kpk prokurator albo policja mogą w każdej sprawie przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe.

Zgodnie z art. 312 Kpk, uprawnienia policji przysługują także organom: Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowej Administracji Skarbowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Żandarmerii Wojskowej, w zakresie ich właściwości, a także innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych.

W sprawach, w których finansowy organ postępowania przygotowawczego jest uprawniony do prowadzenia takiego postępowania, a następnie do wniesienia i popierania aktu oskarżenia przed sądem, przez słowo „prokurator” w art. 308 § 1 Kpk rozumie się także „finansowy organ postępowania przygotowawczego” (art. 122 § 1 pkt 1 oraz art. 53 § 37 Kks).

Postępowanie w niezbędnym zakresie dopuszczalne jest po równoczesnym spełnieniu następujących warunków:

- a) istnienie danych uzasadniających podejrzenie, że popełnione zostało przestępstwo;
- b) brak znanych organowi procesowemu ujemnych przesłanek procesowych;
- c) istnienie wypadku niecierpiącego zwłoki polegającego na występowaniu realnego niebezpieczeństwa;
- d) utraty, zniekształcenia lub zniszczenia śladów i dowodów przestępstwa.

W celu zwiększenia możliwości pozyskiwania informacji o prowadzonych postępowaniach organów ścigania dotyczących projektów UE, Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawarł Porozumienie z Prokuraturą Krajową. Dzięki temu IZ może wystąpić samodzielnie lub w imieniu instytucji systemu wdrażania FEPW o przekazanie dodatkowych informacji na temat konkretnego postępowania. Cyklicznie przekazywane są też zbiorcze informacje o postępowaniach, które są porównywane z danymi posiadanymi przez instytucje systemu wdrażania FEPW.

### **Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za kształtowanie oraz realizację polityki ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce. Misją UOKiK jest podnoszenie poziomu dobrobytu konsumentów poprzez skuteczną ochronę ich interesów i bezpieczeństwa oraz wspieranie rozwoju konkurencji, z poszanowaniem zasad otwartości i dialogu w relacjach z uczestnikami rynku.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów realizuje zadania poprzez, m.in.:

- a) przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję;
- b) przeciwdziałanie praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów;
- c) przeciwdziałanie stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów;
- d) zwalczanie antykonkurencyjnych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców - niedozwolonych porozumień oraz nadużywania pozycji dominującej.

UOKiK jest odpowiedzialny również za prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

Na podstawie przepisów prawa antymonopolowego zakazane są następujące praktyki uznane za ograniczające konkurencję:

a) praktyki grupowe: porozumienia ograniczające konkurencję, zawierane przez przedsiębiorców lub ich związki (art. 6 ustawy okik). Pojęcie porozumienia obejmuje wszelkiego rodzaju relacje między przedsiębiorcami będące wyrazem wspólnych zamierzeń dotyczących podejmowanych zachowań rynkowych. Porozumieniem są wszelkie świadome współdziałanie podmiotów, które w normalnych warunkach powinny ze sobą konkurować. Nie ma przy tym znaczenia forma tych porozumień - mogą to być pisemne umowy lub nieformalne uzgodnienia (ustne, e-mailowe czy dokonywane na prywatnych spotkaniach). Do działań mogących stanowić porozumienie ograniczające konkurencję należą:

- i. umowy pomiędzy przedsiębiorcami, pomiędzy związkami przedsiębiorców oraz pomiędzy przedsiębiorcami i ich związkami;
- ii. uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez przedsiębiorców lub ich związki;
- iii. uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Natomiast katalog praktyk zakazanych obejmuje w szczególności:

- i. ustalanie cen i innych warunków zakupu / sprzedaży;
- ii. porozumienia przetargowe;
- iii. podział rynków zbytu lub zakupu;
- iv. ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub zbytu;
- v. dyskryminowanie kontrahentów / konkurentów;
- vi. porozumienia dotyczące transakcji wiązanych;
- vii. ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;

b) praktyki indywidualne: nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorców dysponujących taką pozycją na rynku właściwym (art. 9 ustawy okik). Przez pozycję dominującą rozumie się z kolei pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów (ustawowe domniemanie pozycji dominującej ma miejsce gdy udział przedsiębiorcy w rynku przekracza 40%). Dysponowanie pozycją dominującą nie jest zabronione, jednakże nie wolno jej nadużywać.

Przykładowy katalog praktyk zakazanych obejmuje:

- i. narzucanie nieuczciwych cen (lub innych warunków umów);
- ii. ograniczenie produkcji, zbytu lub postępu technicznego
- iii. stosowanie uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów;
- iv. stosowanie umów wiązanych;
- v. przeciwdziałanie powstaniu bądź rozwojowi konkurencji;
- vi. narzucanie uciążliwych warunków umów przynoszących dominantowi nieuzasadnione korzyści;
- vii. podział rynku (terytorialny, asortymentowy, podmiotowy).

Działalność Prezesa UOKiK obejmuje szereg różnorodnych postępowań bezpośrednio związanych z poszczególnymi sferami jego kompetencji. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów są to:

- a) postępowanie wyjaśniające;

- b) postępowanie antymonopolowe (w sprawie praktyk naruszających konkurencję, w sprawie kontroli koncentracji, w sprawie nałożenia kary pieniężnej), w tym tzw. procedura leniency;
- c) postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- d) postępowanie kontrolne;
- e) postępowanie wykonawcze.

Szczegółowe informacje w zakresie postępowania wyjaśniającego i antymonopolowego wskazano w Rozdziale *Zmowy przetargowe*.

Natomiast na podstawie art. 86 ustawy o UOKiK każdy (osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a także organ administracji rządowej czy samorządowej) może złożyć do UOKiK pisemne zawiadomienie zawierające uzasadnienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Istnieje również możliwość anonimowego zgłoszenia podejrzenia działań niezgodnych z regułami konkurencji na dedykowany adres poczty elektronicznej: **sygnalista@uokik.gov.pl**.

### **Urząd Zamówień Publicznych**

Zadaniem Urzędu Zamówień Publicznych jest dbanie o przejrzystość procesu udzielania zamówień publicznych oraz zapewnienie przedsiębiorcom niedyskryminującego dostępu do zamówień publicznych. Działalność Urzędu polega przede wszystkim na realizacji przedsięwzięć w zakresie:

- a) przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych i wykonywania uprawnień kontrolnych procesu udzielania zamówień publicznych;
- b) opracowania i upowszechniania projektów aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych;
- c) analizy funkcjonowania systemu zamówień publicznych;
- d) działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie zamówień publicznych;
- e) upowszechniania wiedzy o zamówieniach publicznych i przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień;
- f) wydawania w formie elektronicznej Biuletynu Zamówień Publicznych, w którym zamieszczane są ogłoszenia przewidziane ustawą;
- g) zapewnienia warunków organizacyjnych funkcjonowania środków ochrony prawnej w ramach procedury odwoławczej;
- h) prowadzenia współpracy międzynarodowej w zakresie zamówień publicznych;
- i) działań związanych z informatyzacją systemu zamówień publicznych.

### **OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych**

Organ ten prowadzi dochodzenia w sprawie nadużyć na szkodę budżetu UE, korupcji oraz poważnych uchybień wewnątrz instytucji europejskich i opracowuje politykę zwalczania nadużyć finansowych na potrzeby Komisji Europejskiej.

Celem OLAF jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej, jej obywateli oraz dobrego imienia Unii Europejskiej.

Założenie to jest osiągnięte poprzez:

- wykrywanie defraudacji, korupcji i innej nielegalnej działalności uderzającej w wyżej wymienione interesy, włączając w to złe zarządzanie urzędami wewnątrz UE,
- asystowanie krajowym organom Wspólnoty w ich walce z nadużyciami,
- prewencję, wzmocnienie instrumentów prawnych oraz działania odstraszające, jako narzędzia mające na celu utrudnianie dokonywania nadużyć, jednocześnie wpływając na poprawę zaufania opinii publicznej do projektów realizowanych w ramach UE.

OLAF prowadzi niezależne wewnętrzne i zewnętrzne dochodzenia administracyjne. Celem dochodzeń wewnętrznych jest zwalczanie nadużyć, korupcji i poważnych uchybień wewnątrz organów UE, naświetlenie sytuacji stojących w sprzeczności z należyтым wykonywaniem przez urzędników ich obowiązków, mogących mieć negatywny wpływ na interesy UE i być podstawą do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub karnego. Dochodzenia zewnętrzne OLAF to inspekcje przeprowadzane w miejscu właściwym dla podmiotu podejmującego się działań ekonomicznych, który może być uwikłany, bądź wobec którego istnieją zastrzeżenia odnośnie nieprawidłowości i nadużyć. Celem zewnętrznych śledztw jest wykrywanie nieprawidłowości, zwalczanie nadużyć i korupcji uderzających w interesy finansowe UE i popełnionych przez podmioty operujące w państwach członkowskich i państwach trzecich.

Prowadzący dochodzenia z ramienia OLAF działają również w oparciu o prawo wewnętrzne państw członkowskich i ściśle współpracują z właściwymi organami państw, w których prowadzą dochodzenie.

OLAF umożliwia również bliską współpracę wśród organów państw członkowskich oraz państw trzecich w celu koordynowania ich działań dochodzeniowych i zapewnia państwom członkowskim oraz państwom trzecim niezbędną pomoc w prowadzeniu śledztw, w szczególności pomoc techniczną, informacyjną i wywiadowczą.

Współpraca właściwych instytucji krajowych w tym instytucji systemu wdrażania i kontroli środków UE z OLAF powinna natomiast się odbywać się z wykorzystaniem dokumentu przygotowanego przez Ministerstwo Finansów pt. „Realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia 883/2013 przez właściwe instytucje krajowe”.

## **Rozdział 10 - Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego**

Informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego mogą pochodzić z różnych źródeł.

Źródła te można podzielić na trzy rodzaje:

- a) informacje od pracowników właściwej instytucji, pozyskane w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli;
- b) informacje o prowadzonych śledztwach i postępowaniach, do których należą w szczególności:
  - i. informacje przekazane przez prokuraturę lub służby specjalne (np. ABW, CBA, CBŚP);
  - ii. informacje przekazane przez UOKiK;
- c) pozostałe źródła zewnętrzne, do których należy zaliczyć w szczególności:
  - i. artykuły prasowe;
  - ii. donosy/skargi osób trzecich, w tym tzw. „sygnalistów” (whistle-blowing);
  - iii. informacje przekazane przez Beneficjentów.

W systemie realizacji FEPW, na podstawie odpowiednich postanowień umowy o dofinansowanie, wszyscy beneficjenci są zobowiązani do przekazywania do IW lub IP

powziętych przez siebie informacji o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania oraz UOKiK.

Wszystkie instytucje systemu wdrażania FEPW są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania do IZ informacji w zakresie składanych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz etapach (podjęcie/umorzenie/odmowa śledztwa lub dochodzenia) prowadzonych postępowań przez organy ścigania.

Instytucje systemu wdrażania FEPW powinny podejmować aktywne działania w celu uzyskania informacji o wszystkich potencjalnych nadużyciach oraz o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania czy UOKiK. W przypadku wystąpienia do np. prokuratury lub UOKiK, zaleca się wskazanie w piśmie, że uzyskane dane mogą (za zgodą) zostać przekazane do instytucji systemu wdrażania FEPW, tj. IW, IP i IZ, do UOKiK oraz na wniosek zewnętrznych instytucji kontrolnych, w szczególności IA, KE, ETO czy NIK.

Nie każda informacja pozyskana od ww. instytucji, będzie stanowiła podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego. W związku z powyższym, powinny być one gruntownie analizowane pod kątem wystąpienia nadużycia finansowego.

Instytucje systemu wdrażania FEPW, jeśli nie są uznane w postępowaniu za stronę lub pokrzywdzonego, również mogą występować do Prokuratury o udostępnienie akt na podstawie art. 156 § 5 kpk.

W momencie stwierdzenia wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, każda instytucja systemu wdrażania FEPW powinna ustalić, czy posiada wszystkie informacje niezbędne przynajmniej do określenia potencjalnego wpływu nadużycia finansowego na projekt oraz podjąć odpowiednie działania mające na celu wyjaśnienie wpływu nadużycia na realizację projektu.

W sytuacjach tego wymagających, w zależności od rodzaju stwierdzonego problemu (charakteru i wagi naruszenia oraz jego wpływu), instytucje systemu wdrażania FEPW powinny wstrzymać zatwierdzenie danego wydatku oraz poinformować KE o podejrzeniu nadużycia finansowego do KE, zgodnie z *Wytycznymi dotyczącymi sposobu korygowania nieprawidłowych wydatków na lata 2021-2027*. Instytucje systemu wdrażania FEPW są zobowiązane do opracowania i stosowania odpowiednich procedur postępowania w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego, np. w Instrukcjach wykonawczych.

W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach FEPW projektu (tj. tzw. informacji od osoby trzeciej lub informacji otrzymanej bezpośrednio od beneficjenta), należy każdorazowo dokonać analizy, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego.

W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, pracownicy instytucji systemu wdrażania FEPW zobowiązani są do skierowania odpowiedniego zawiadomienia, zgodnie z postanowieniami zawartymi w dalszej części niniejszego rozdziału.

W przypadku pozyskania z mediów informacji o prowadzonym postępowaniu przez organy ścigania, należy każdorazowo wystąpić do odpowiedniego organu z prośbą o potwierdzenie danych oraz o ewentualne uzupełnienie ich.

Ewentualne umorzenie lub odmowa wszczęcia postępowania prowadzonego przez organy ścigania również nie zwalnia IP lub IW z konieczności zapewnienia, że w ramach projektu nie doszło do nieprawidłowości. Działania Prokuratury mają bowiem często inny cel niż identyfikacja wszystkich nieprawidłowości w rozumieniu przepisów związanych z realizacją projektów współfinansowanych z funduszy europejskich. Postępowanie organów ścigania może być umorzone (lub może nastąpić odmowa wszczęcia postępowania) nie ze względów merytorycznych, ale np. ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu lub na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, co nie

wyjaśnia kwestii merytorycznie. W takim przypadku IP lub IW przeprowadza analizę, a przypadku zajścia takiej konieczności również kontrolę (w zakresie kompetencji i uprawnień jakimi dysponuje IP/IW) w celu dostarczenia niezbędnych argumentów do podjęcia decyzji o zasadności księgowania wydatków do KE i wypłaty środków beneficjentowi.

Pracownicy jak i inne osoby powiązane z realizacją FEPW z powodu zgłoszenia przez nich w dobrej wierze, swoich wątpliwości odnoszących się do prawidłowości funkcjonowania instytucji systemu wdrażania FEPW lub też przekazania zgłoszenia o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub podejrzenia nadużyć finansowych powinni być chronieni przed działaniami odwetowymi. Instytucje w systemie wdrażania FEPW zobowiązane są również do:

- a) zachowania poufności i nieujawniania informacji dotyczących danych osób zgłaszających informacje o możliwości wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego oraz
- b) powstrzymania się od ustalania personaliów osoby, która przekazała zgłoszenie o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyciu finansowym w sposób anonimowy.

Dodatkowo zalecanym jest zapoznanie się z publikacjami poświęconymi kwestii ochrony sygnalistów, które zostały wymienione w Rozdziale pt. Literatura uzupełniająca.

**Ze względu na fakt, iż bardzo często podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem wystąpienia popełnienia czynu zabronionego, zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, pracownicy instytucji systemu wdrażania FEPW są zobowiązani do niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie prokuratury lub policji.**

**Zaniechanie przez pracownika IZ, IP lub IW w okolicznościach wskazanych w art. 304 §2 kpk obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą jego odpowiedzialność karną określoną w przepisach Kk.**

**W przypadku podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję należy zgłosić je Prezesowi UOKiK na podstawie art. 86 ustawy okik.**

#### **Podrozdział 10.1 - Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa**

- a) Zgłoszenie anonimowe (telefonicznie bez podania danych osobowych np. na infolinię lub telefon alarmowy, pisemnie: bez podpisu lub z podpisem nieczytelnym)

Ta forma jest przeznaczona dla osób, które posiadają informacje o przestępstwie lub mają wiedzę mogącą przyczynić się do wykrycia samego czynu zabronionego lub jego sprawców, a jednocześnie chcą pozostać anonimowe. Po otrzymaniu takiego zgłoszenia policja podejmuje stosowną interwencję lub rozpoczyna działania operacyjne i dochodzeniowe (czynności sprawdzające) dla zweryfikowania przekazanej informacji.

- b) Pismo wysłane / złożone w siedzibie uprawnionego organu

Zawiadomienie o przestępstwie można wysłać mailem, pocztą, faxem lub przynieść osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania).

Zawiadomienie powinno:

- i) spełniać wymogi formalne określone w Kpk, tj. zawierać oznaczenie organu, do którego jest skierowane (jednostka policji / prokuratury wraz z adresem), oznaczenie osoby wnoszącej pismo (imię, nazwisko i adres), opis sprawy, której zawiadomienie dotyczy, załączniki (np. dokumenty potwierdzające zaistnienie przestępstwa, takie jak faktury, umowy itp.) oraz datę i podpis osoby składającej zawiadomienie,

- ii) rzeczowo i wyczerpująco opisywać okoliczności związane z przestępstwem (przestępcą)<sup>12</sup>

Należy zadbać o potwierdzenie wysłania zawiadomienia (pokwitowanie w przypadku osobistego doręczenia). Po złożeniu / przesłaniu takiego zawiadomienia prawdopodobnie prowadzący postępowanie w tej sprawie wezwie osobę zawiadamiającą do złożenia zeznań w charakterze świadka.

- c) Ustne zawiadomienie o przestępstwie złożone „do protokołu”

Ustne zawiadomienie o przestępstwie zostaje sformalizowane protokołem, zgodnie z wymogami procedury karnej. Ta forma pozwala na jednoczesne dopełnienie formalności związanych z przesłuchaniem osoby zawiadamiającej w charakterze świadka.

Takie zawiadomienie przyjęte zostaje po zgłoszeniu się osoby zawiadamiającej do właściwej miejscowo jednostki policji / prokuratury. Jeżeli nie jest to jednak możliwe, zawiadomienie należy złożyć w najbliższej jednostce policji - zostanie ono następnie przekazane jednostce właściwej pod względem miejsca zaistnienia zdarzenia.

- d) Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego

W przypadku podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję należy zgłosić je Prezesowi UOKiK na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Zgłoszenie, o którym mowa powyżej, następuje w formie pisemnego zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Wspomniane zawiadomienie może zawierać w szczególności:

- i) wskazanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję;
- ii) opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia;
- iii) wskazanie przepisu ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu UE), którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie;
- iv) uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu UE);
- v) dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie.

Przytoczony katalog ma charakter otwarty, stąd zawiadomienie może także zawierać inne dane. Należy przyjąć, że pomimo fakultatywnego charakteru powyższych danych, ich podanie w znaczący sposób przyspiesza i ułatwia rozpatrzenie zawiadomienia. W szczególności brak danych identyfikujących zgłaszającego może mieć wpływ negatywny, uniemożliwiając Prezesowi Urzędu wywiązać się z obowiązku powiadomienia zgłaszającego o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia.

Złożenie zawiadomienia nie pociąga za sobą żadnych opłat.

Do zawiadomienia dołącza się wszelkie dokumenty, które mogą stanowić dowód naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 51 ustawy okiK, dowodem z dokumentu w postępowaniu przed Prezesem Urzędu może być tylko oryginał dokumentu lub jego kopia poświadczona przez organ administracji publicznej, notariusza, adwokata, radcę prawnego lub

---

<sup>12</sup> Tzw. reguła „siedmiu złotych pytań”:

- ✓ *co?* (co się wydarzyło, czy zdarzenie / czyn jest przestępstwem),
- ✓ *gdzie?* (gdzie miało miejsce zdarzenie, gdzie nastąpił skutek),
- ✓ *kiedy?* (kiedy doszło do zdarzenia / popełniono czyn),
- ✓ *w jaki sposób?* (jakimi metodami posłużyła się osoba, która popełniła czyn),
- ✓ *dlaczego?* (motywy i pobudki działania sprawcy czynu),
- ✓ *jakimi środkami?* (przy pomocy jakich środków i narzędzi - ewentualnie przy pomocy jakiej osoby - popełniony został czyn),
- ✓ *kto?* (określenie, kto jest sprawcą zdarzenia, a kto pokrzywdzonym).

upoważnionego pracownika przedsiębiorcy, o czym należy pamiętać. Jednocześnie dokumentem mogą być również dane zgromadzone na innych nośnikach, np. elektronicznych.

e) Bezpośrednie powiadomienie OLAF

Dodatkowo, oprócz możliwości zawiadomienia krajowych organów ścigania, każdy obywatel ma możliwość bezpośredniego poinformowania OLAF o podejrzeniu nadużycia finansowego lub innej poważnej nieprawidłowości, które mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej. Przekazane informacje powinny być w miarę możliwości dokładne, a dokumenty sprawy również przekazane do OLAF.

Ze służbami OLAF można się skontaktować we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej:

a) za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach – FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej: <https://fns.olaf.europa.eu/>;

b) pocztą, kierując korespondencję na adres OLAF – European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue de la Loi, 200, 1049 Bruxelles/Brussel, Belgique/België;

c) e-mailem na adres poczty OLAF-FMB-SPE@ec.europa.eu.

Szczegółowe informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations\\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations_pl).

## Rozdział 11 - Procedury karne i wyjaśniające

### 1) Postępowanie karne, prowadzone przez organy ścigania

#### a) Postępowanie przygotowawcze

Postępowanie przygotowawcze wszczyna się jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Postępowanie przygotowawcze wszczyna prokurator na drodze postanowienia z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie.

O wszczęciu postępowania przygotowawczego zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie oraz ujawnionego pokrzywdzonego.

Postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator, a w zakresie przewidzianym w Kpk - Policja.

W trakcie postępowania przygotowawczego organy procesowe mają za zadanie zbadać czy dane zdarzenie stanowi przestępstwo lub wykroczenie, zebrać dowody jak również podejmują działania zmierzające do wykrycia sprawcy oraz ustalenia osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody.

Postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w formie podstawowej - śledztwo lub uproszczonej - dochodzenie.

#### b) Czynności mogące poprzedzać wszczęcie postępowania

W przypadku posiadania przez organy ścigania informacji niepełnych lub budzących wątpliwości, które nie pozwalają na podjęcie decyzji o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, organy ścigania mogą przeprowadzić czynności sprawdzające (postępowanie sprawdzające).

Czynności sprawdzające mogą dotyczyć zarówno płaszczyzny merytorycznej (np. czy istotnie zdarzenie miało miejsce), oceny prawnej (czy zaistniały czyn jest przestępstwem), jak i problematyki procesowej (czy nie zachodzą przesłanki warunkujące niedopuszczalność postępowania, np. abolicja, znikoma szkodliwość społeczna). Czynności te mogą polegać w szczególności na:



- i) zażądaniu od zawiadamiającego przedstawienia dodatkowych dokumentów lub informacji niezbędnych dla prawidłowej oceny zdarzenia, którego dotyczy zawiadomienie,
- ii) żądaniu przeprowadzenia kontroli w określonym zakresie,
- iii) zleceniu właściwemu organowi sprawdzenia faktów zawartych w zawiadomieniu,
- iv) żądaniu nadesłania dokumentacji lekarskiej dotyczącej osoby pokrzywdzonej,
- v) przesłuchaniu w charakterze świadka osoby, która złożyła pisemne zawiadomienie o przestępstwie.

W wypadkach niecierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia prokurator albo Policja może w każdej sprawie przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem.

#### c) Odmowa wszczęcia postępowania przygotowawczego

O odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, oraz ujawnionego pokrzywdzonego, z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.

Pokrzywdzonemu, instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.

Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia postępowania przygotowawczego. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadzrędnego (jeżeli wniesiono zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie.

#### d) Zakończenie postępowania przygotowawczego

Postępowanie przygotowawcze może zakończyć się w następujący sposób:

- i) umorzeniem,
- ii) wnioskiem do Sądu o warunkowe umorzenie,
- iii) wnioskiem do Sądu o umorzenie i zastosowanie środka zabezpieczającego,
- iv) skierowaniem sprawy do postępowania mediacyjnego,
- v) wniesieniem aktu oskarżenia do Sądu.

O umorzeniu postępowania przygotowawczego zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, ujawnionego pokrzywdzonego jak również podejrzanego - z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.

Zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego przysługuje stronom, instytucji państwowej lub samorządowej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie oraz w przypadkach określonych w kpk osobie, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.

Co do zasady akta postępowania przygotowawczego udostępnia się stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione także innym osobom. W przypadkach, gdy uprawnienie do wglądu do akt przez instytucje systemu wdrażania FEPW nie wynika ze statusu strony, to instytucje te mogą zwrócić się o udostępnienie akt z uwagi na spoczywającą na nich odpowiedzialność za potwierdzenie zgodności z przepisami prawa oraz poprawność wykorzystania wszystkich środków w ramach projektów realizowanych ze środków FEPW.

#### e) Postępowanie jurysdykcyjne

W postępowaniu przed sądem (postępowanie jurysdykcyjne) rozstrzygana jest kwestia winy lub niewinności osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa.

Stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom.

Postępowanie sądowe kończy się wyrokiem lub postanowieniem, który staje się prawomocny dopiero w momencie, gdy żadna ze stron nie wniesie apelacji, bądź - w przypadku wniesionej apelacji - gdy sąd odwoławczy utrzyma postanowienie w mocy.

#### 2) Postępowania administracyjne w zakresie ochrony konkurencji prowadzone przez UOKiK

Możliwość złożenia pisemnego zawiadomienia do UOKiK przysługuje każdemu, kto podejrzewa stosowanie praktyk ograniczających konkurencję. Może to być zatem osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a także organ administracji rządowej czy samorządowej.

Istnieje również możliwość anonimowego zgłoszenia podejrzenia działań niezgodnych z regulami konkurencji na dedykowany adres poczty elektronicznej [sygnalista@uokik.gov.pl](mailto:sygnalista@uokik.gov.pl).

Na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wyróżnić następujące rodzaje postępowań Prezesa UOKiK:

- a) postępowanie wyjaśniające - prowadzone w sprawie, a nie przeciwko konkretnym przedsiębiorcom mające na celu badanie konkretnych rynków, a także analizę i weryfikację oficjalnych i nieformalnych informacji z rynku, świadczących o możliwości naruszenia zakazu zmów przetargowych, a także doniesień medialnych,
- b) postępowanie antymonopolowe - wszczynane przeciwko konkretnym przedsiębiorcom, w przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję.

### **Rozdział 12 - Ochrona sygnalistów - zgłaszania nieprawidłowości na podstawie Dyrektywy PE I Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii oraz ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów**

25 września 2024 roku weszła w życie ustawa o ochronie sygnalistów, jest to akt prawny implementujący dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Celem ustawy jest ochrona sygnalistów, czyli osób zgłaszających naruszenia prawa oraz ulepszanie istniejących w organizacji norm i standardów.

Sygnaliści to osoby, które działając w dobrej wierze i w trosce o dobro publiczne, ujawniają nieprawidłowości, w tym podejrzenia nadużyć finansowych, które dotyczą przedstawicieli instytucji systemu wdrażania FEPW lub podmiotów zaangażowanych w realizację projektów (np. beneficjentów). Sygnalista to ktoś kto działając w dobrej wierze zgłasza informacje o podejrzeniu działań nielegalnych lub nieetycznych kierując się dobrem swojego miejsca pracy, troską o interes organizacji czy też interesem publicznym.

Skuteczność mechanizmu sygnalizacyjnego zależy z jednej strony od poczucia bezpieczeństwa osób zgłaszających podejrzenie nadużycia finansowego, z drugiej zaś strony od przekonania tych osób, że przekazana informacja nie zostanie zignorowana, lecz przyczyni się do podjęcia stosownych działań, mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom finansowym.

Jeżeli ktokolwiek posiada wiedzę o okolicznościach mogących świadczyć o wystąpieniu nadużycia finansowego związanego z realizacją FEPW, proszony jest o przekazanie takiej

informacji. Każdy sygnał dotyczący możliwości wystąpienia nadużycia finansowego jest szczegółowo badany, co umożliwia podjęcie stosownych działań zapobiegawczych lub korygujących. Warto być uczciwym i warto reagować na nieuczciwość nie tylko w swoim osobistym interesie, ale dla dobra interesu publicznego i społecznego.

Urzednicy zatrudnieni w instytucjach wdrażania FEPW mają obowiązek zgłaszania możliwych przypadków nadużyć finansowych lub korupcji, innej nielegalnej działalności lub uchybień dotyczących etyki zawodowej, które mogą stanowić poważne niedopełnienie obowiązków urzędnika UE.

Wszelkie informacje na temat nadużyć finansowych związanych z wdrażaniem FEPW można przekazywać IZ, również anonimowo:

- w formie mailowej na adres poczty elektronicznej: [sygнал@mfipr.gov.pl](mailto:sygнал@mfipr.gov.pl).

- w formie pisemnej na adres: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa.

Informacje o naruszeniach prawa, które zostaną zauważone przez osoby związane z MFIPR oraz formularz ułatwiający dokonanie zgłoszenia są dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zglos-naruszenie-prawa>.

Osoby ujawniające możliwość wystąpienia nadużycia finansowego podlegają ochronie. Do zasadniczych elementów ochrony prawnej zalicza się ochronę tożsamości osoby sygnalizującej. Dane umożliwiające identyfikację sygnalistów, ujawniających możliwość wystąpienia nadużycia finansowego mogą zostać udostępnione wyłącznie za zgodą zainteresowanego, a osoby sygnalizujące są informowane o okolicznościach, w których ujawnienie ich tożsamości stanie się konieczne (np. w razie wszczęcia postępowania karnego).

Wszystkie zgłoszenia dotyczące FEPW podlegają wewnętrznej analizie i wyjaśnieniu zgodnie z procedurami IZ. W przypadku zgłoszeń, które wpłynęły w trybie ustawy kodeks postępowania administracyjnego są procedowane na zasadach wynikających z ustawy. Pozostałe zgłoszenia dotyczące FEPW są wyjaśniane w konsultacji z instytucjami systemie wdrażania FEPW.

Niezależnie od rozwiązań prawnych zobowiązujących pracodawców od ochrony sygnalistów będących „ich pracownikami” należy zachęcać beneficjentów do opracowania strategii dotyczących sygnalistów, które dałyby ich pracownikom odwagę do głośnego mówienia o problemach, a tym samym umożliwiały podejmowanie działań w celu zapobieżenia lub zaradzenia zagrożeniom lub szkodom.

### Literatura uzupełniająca

Poniżej wymieniono przykładowe publikacje instytucji międzynarodowych, krajowych oraz organizacji pozarządowych:

#### Wytyczne, rozporządzenia i pozostałe dokumenty:

- Wytyczne KE dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy "Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych";
- Konwencja w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) z dnia 18 lipca 2018 r.;

- Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego Zawiadomienie w sprawie narzędzi służących zwalczaniu zmów przetargowych oraz w sprawie wytycznych dotyczących stosowania podstawy wykluczenia związanej ze znową (2021/C 91/01) – komunikat KE;
- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>);
- „Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide” ([https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/forthepublic/auditcommitteeeffectiveness/auditcommitteebrief/downloadabledocuments/managing\\_the\\_business\\_risk\\_of\\_fraud.pdf](https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/forthepublic/auditcommitteeeffectiveness/auditcommitteebrief/downloadabledocuments/managing_the_business_risk_of_fraud.pdf));
- „Fraud and Corruption Awareness Handbook - Podręcznik dla urzędników zaangażowanych w zamówienia publiczne” opracowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Bank Światowy;
- Nota COCOF - Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF (18.02.2009, COCOF 09/0003/00-EN);
- Nadużycia finansowe w zamówieniach publicznych. Wybrane sygnały ostrzegawcze i najlepsze praktyki” poradnik opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną OLAF;
- Joint Anti-Fraud Strategy For Shared & Indirect Management 2020-2025;
- Roczne sprawozdania KE dla PE i Rady dotyczące ochrony interesów finansowych UE – tzw. sprawozdania „PIF”;
- Nota informacyjna COCOF dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS;
- Komunikat Komisji Europejskiej z 1 kwietnia 2020 r. „Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie stosowania ram dotyczących zamówień publicznych w sytuacji nadzwyczajnej związanej z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19;
- Broszura OECD: „Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych”, opublikowana na stronie <http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>;
- Zamówienia udzielane w ramach projektów - Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014–2020;
- Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych Praktyczny przewodnik dla kierowników;
- Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pn. "Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE";
- Dokumenty Ministerstwa Finansów:
  - Realizacja obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach wykorzystania funduszy UE;
  - Instrukcja sporządzania zgłoszeń w systemie Irregularity Management System (IMS);
  - Realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia 883/2013 przez właściwe instytucje krajowe.

**Przydatne linki:**

[www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl)

<http://www.uzp.gov.pl/>

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.htm)

[www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl)

[www.abw.gov.pl](http://www.abw.gov.pl)

[www.policja.pl](http://www.policja.pl)