



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejski Fundusz Społeczny



**Zalecenia w zakresie wprowadzania mechanizmów przeciwdziałania  
i zwalczania nadużyć finansowych w ramach  
Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020**

***(ZATWIERDZAM)***

***Anna Mickiewicz***

***Zastępca Dyrektora***

***Departamentu Europejskiego***

***Funduszu Społecznego***

**Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju**

**Warszawa, kwiecień 2019 r.**

## **Spis treści**

Rozdział 1 - Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz wykaz definicji i oznaczeń.....	4
Rozdział 2 - Cel i zakres regulacji .....	13
Rozdział 3 – Charakterystyka najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych .....	15
Podrozdział 3.1. - Przerabianie dokumentów (fałszerstwo) .....	15
Podrozdział 3.2. - Konflikt interesów.....	16
Sekcja 3.2.1. – Definicje.....	17
Sekcja 3.2.2. – Przeciwdziałanie wystąpieniu konfliktu interesów .....	19
Podrozdział 3.3. - Korupcja .....	24
Podrozdział 3.4. - Zmowy przetargowe .....	26
Rozdział 4 - Zapobieganie wystąpieniu nadużyć finansowych .....	36
Podrozdział 4.1. - Działania prewencyjne.....	36
Sekcja 4.1.1. - Kultura etyki.....	38
Sekcja 4.1.2. - Szkolenia i podnoszenie świadomości .....	39
Sekcja 4.1.3. - Systemy kontroli wewnętrznej .....	40
Rozdział 5 - Identyfikowanie nadużyć finansowych.....	41
Podrozdział 5.1. - System kontroli PO WER 2014 – 2020.....	41
Podrozdział 5.2. - Podział obowiązków w zakresie wykrywania i korygowania nadużyć.....	42
Podrozdział 5.3. - Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.....	43
Sekcja 5.3.1. - Narzędzie do przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych .....	44
Sekcja 5.3.2. - Skład zespołu dokonującego analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych .....	46
Sekcja 5.3.3. - Częstotliwość przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.....	46

Podrozdział 5.4. - Metodologia wyboru projektów do kontroli w ramach PO WER.	46
Podrozdział 5.5. - Analiza dostępnych danych .....	47
Podrozdział 5.6. - Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych (red flags) .....	47
Sekcja 5.6.1. - Przykłady sygnałów ostrzegawczych w zakresie zamówień publicznych oraz rekomendacje OLAF i CBA.....	48
Podrozdział 5.7. - Mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych.....	54
Rozdział 6. - Instytucje odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych.....	56
Podrozdział 6.1. - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego .....	56
Podrozdział 6.2. - Centralne Biuro Antykorupcyjne .....	58
Podrozdział 6.3 – Centralne Biuro Śledcze Policji .....	58
Podrozdział 6.3. - Policja i prokuratura .....	58
Podrozdział 6.4. - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów .....	62
Podrozdział 6.5. - Urząd Zamówień Publicznych .....	65
Podrozdział 6.6. - Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w MF .....	65
Rozdział 7. - Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego.....	67
Literatura uzupełniająca .....	72

## **Rozdział 1 - Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz wykaz definicji i oznaczeń**

Do procesu dotyczącego postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach PO WER 2014-2020, zastosowanie mają niżej wymienione akty prawne, które także posłużyły do opracowania niniejszych *Zaleceń w zakresie opracowania sposobów postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 – 2020*, zwanych dalej „Zaleceniami”:

### W zakresie ustawodawstwa unijnego, m.in:

- 1) Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rozdział 6:  
Zwalczanie nadużyć finansowych, Dz.U. C 326 z dnia 26 października 2012 r.;
- 2) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, ustanowiona na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej wraz z trzema protokołami (Konwencja z dnia 26 lipca 1995 r., pierwszy protokół oraz drugi protokół w sprawie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości weszły w życie dnia 17 października 2002 r.), Dz. Urz. WE Nr C 316 z dnia 27 listopada 1995 r.;
- 3) Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z dnia 23 grudnia 1995 r.;
- 4) 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.U. L 248 z dnia 18 września 2013 r.;
- 5) Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, Dz.U. L 292 z dnia 15 listopada 1996 r.;

- 6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.U. L 193 z dnia 20 lipca 2018 r., zwane dalej: „**OMNIBUS**”;
- 7) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, Dz.U. L 347/320 z dnia 20 grudnia 2013 r., zwane dalej: „**rozporządzeniem ogólnym**”;
- 8) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Społecznego oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, Dz.U. L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r.;
- 9) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z dnia 28 lipca 2017 r.

W zakresie ustawodawstwa krajowego m.in.:

- 1) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm., zwana dalej: „**ustawą wdrożeniową**”;
- 2) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 z późn. zm., zwana dalej: „**Kk**”;

- 3) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 z późn. zm., zwana dalej: „**Kpk**”;
- 4) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy, Dz.U. z 2018 r. poz. 1958 z późn. zm., zwana dalej: „**Kks**”;
- 5) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm. zwana dalej: „**Ufp**”;
- 6) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.;
- 7) Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2019 r. poz. 369., zwana dalej: „**ustawą okik**”;
- 8) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. 2018 r. poz. 419 z późn. zm.;
- 9) Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm., zwana dalej: „**ustawą Pzp**”;
- 10) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2017 r. poz. 1393z późn. zm.;
- 11) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2018 r. poz. 2387 z późn. zm.;
- 12) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2018 r. poz. 2104 z późn. zm.;
- 13) 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. 2006, nr 126 poz. 873;
- 14) Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r., Dz. U.2013, poz. 1464 oraz Protokół dodatkowy do Prawnokarnej konwencji o korupcji sporządzony w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r., Dz.U. 2014, poz. 981;

- 15) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z niektórymi podmiotami, Dz.U. 2017 poz. 1514;
- 16) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie, Dz.U. 2015, poz. 81;
- 17) 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. 2007, nr 84 poz. 564, oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r., Dz.U. 2007, nr 84 poz. 563;
- 18) Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020, M.P. 2018, poz. 12, zwanego dalej: „RPPK”.

Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia niniejszych Zaleceń:

- 1) Wytyczne Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej;
- 1) Guidance for Member States and Programme Authorities: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (tłum: Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji programu pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych)<sup>1</sup>, zwane dalej: „**Wytycznymi KE**” (EGESIF\_14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.);
- 2) 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

---

<sup>1</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)

nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);<sup>2</sup>

- 3) 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>3</sup>
- 4) Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych, *Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2014.*<sup>4</sup>

Na potrzeby niniejszego dokumentu wybrano następujące definicje:

- 1) **Instytucje w systemie realizacji PO WER** – przez instytucje te rozumie się Instytucję Zarządzającą i Instytucję Pośredniczącą;
- 2) **Konflikt interesów** - należy przez to rozumieć konflikt, o którym mowa w artykule 61 rozporządzenia „OMNIBUS” oraz w art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. L 94 z dnia 28 marca 2014).  
  
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.
- 3) **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:

---

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-PL.pdf>

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-forged-documents-PL.pdf>

<sup>4</sup> [http://cba.gov.pl/ftp/publikacje/Rekomendacje\\_CBA.pdf](http://cba.gov.pl/ftp/publikacje/Rekomendacje_CBA.pdf)

- 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.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii „za nadużycie naruszające interesy finansowe Unii uważa się:

- a) w odniesieniu do wydatków niewiązanych z zamówieniami publicznymi – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:
  - i. wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
  - ii. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem;  
lub
  - iii. niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane;
- b) w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, co najmniej w przypadkach, w których dopuszczono się ich w celu uzyskania przez sprawcę lub inną osobę bezprawnych korzyści

powodujących stratę w interesach finansowych Unii – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:

- i. wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
- ii. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem;  
lub
- iii. niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane, ze szkodą dla interesów finansowych Unii”.

Należy mieć na uwadze również, że określenie „nadużycie finansowe” jest potocznie używane do opisu szeregu różnych czynów zabronionych, takich jak: kradzież, korupcja, przywłaszczenie, 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. Nadużycie finansowe pociąga więc za sobą nie tylko skutki finansowe, lecz może też przyczynić się do utraty reputacji organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami UE;

- 4) **Nieprawidłowość** – zgodnie art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego to każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFS, które ma lub może

mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem;

- 5) **Nieprawidłowość systemowa** – zgodnie z art. 2 punkt 38 rozporządzenia ogólnego, tj.: 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:
- 6) **Podejrzanie nadużycia** w rozumieniu art. 27 pkt c Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - jest to nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego.  
  
Szczegółowe zasady ustalenia podejrzenia popełnienia nadużyć finansowych zostały określone w Procedurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej pn. Realizacja obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach wykorzystania funduszy UE – RION.
- 7) **Porozumienie** - Porozumienie w sprawie realizacji PO WER 2014-2020 zawarte pomiędzy IZ a IP na podstawie art. 10 ust. 1 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.<sup>5</sup>

Natomiast użyte w niniejszych Zaleceniach skróty oznaczają:

- 1) ABW - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 2) CBA - Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- 3) CBŚP – Centralne Biuro Śledcze Policji
- 4) EFS – Europejski Fundusz Społeczny;
- 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) IP – Instytucja Pośrednicząca w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój;
- 7) IZ – Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój;
- 8) KE - Komisja Europejska;
- 9) MIIR - Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju;
- 10) OECD - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju;

---

<sup>5</sup> W Zaleceniach przywołano trzy rodzaje konfliktu interesów (potencjalnego, pozornego i rzeczywistego), które zostały określone przez OECD.

- 11) OLAF - Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych;
- 12) PO WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020;
- 13) RP – Rzeczpospolita Polska;
- 14) SIWZ - specyfikacja istotnych warunków zamówienia;
- 15) UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 16) UE – Unia Europejska;
- 17) UZP – Urząd Zamówień Publicznych
- 18) RION - Procedura Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej pn. *Realizacja obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach wykorzystania funduszy UE.*

## **Rozdział 2 - Cel i zakres regulacji**

Celem niniejszych Zaleceń jest wprowadzenie jednolitych reguł stosowanych przez IZ i IP PO WER w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem wystąpienia tych nadużyć.

IZ PO WER zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego oraz IP na podstawie zawartych Porozumień, są zobowiązane do wprowadzania skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych uwzględniających stwierdzone rodzaje ryzyka.

Natomiast zgodnie z polityką zwalczania nadużyć finansowych, której wzór stanowi załącznik nr 3 do Wytycznych KE:

- 1) Instytucje w systemie realizacji PO WER, są zobowiązane do:
  - a) utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz
  - b) przestrzegania zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.
- 2) Instytucje w systemie realizacji PO WER powinny być postrzegane jako instytucje przeciwne przejawom nadużyć finansowych i korupcji w prowadzeniu swojej działalności.

- 3) Od wszystkich pracowników instytucji w systemie realizacji PO WER oczekuje się powyższego podejścia do realizowanych spraw.

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

- a) zapobieganie nadużyciom finansowym;
- b) wykrywanie i zgłaszanie nadużyć finansowych;
- c) informowanie, raportowanie i korygowanie w przypadku powzięcia podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego (zidentyfikowania symptomu wystąpienia nadużycia finansowego).

Zatem dokument opracowany przez IZ PO WER zawiera zalecenia dla IP dotyczące prawidłowej realizacji ww. zobowiązań. W szczególności niniejszy dokument wskazuje procedury ułatwiające prowadzenie postępowań w sprawach o nadużycie finansowe i związane z tym wykroczenia lub przestępstwa oraz procedury zapewniające rozpatrywanie przypadków nadużyć finansowych w sposób szybki i właściwy. Ponadto w Zaleceniach wymieniono podmioty odpowiedzialne za ściganie przestępstw dotyczących nadużyć finansowych.

Zaznaczyć należy, że Zalecenia wskazują na zadania wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach w realizacji systemu PO WER, w szczególności dotyczące współpracy z odpowiednimi organami i ułatwiający prowadzenie postępowań w sprawach o nadużycie finansowe i związanymi z tym wykroczeniami lub przestępstwami. Realizacja przez instytucje w systemie realizacji PO WER 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 w Zaleceniach uregulowano kwestię przeciwdziałania występowaniu konfliktu interesów. Instytucje w systemie realizacji PO WER 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.

### **Rozdział 3 – *Charakterystyka najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych***

W niniejszym rozdziale przedstawiono cztery najczęściej spotykane rodzaje nadużyć finansowych, które mają jednocześnie największy wpływ na wdrażanie funduszy europejskich. Należy podkreślić, że wykaz ten nie stanowi zamkniętego katalogu, gdyż mogą powstać nowe praktyki i metody przestępstw spełniające definicję nadużycia finansowego.

#### ***Podrozdział 3.1. - Przerabianie dokumentów (fałszerstwo)***

Fałszerstwo jest przestępstwem powszechnym (dotyczącym każdej osoby, a nie tylko funkcjonariuszy publicznych), polegającym na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego 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 sfałszowania dokumentu.

Podrobienie dokumentu polega na sporządzeniu dokumentu na nowo wraz ze stworzeniem pozoru, że dany dokument jest autentyczny. Najbardziej popularnym przykładem podrobienia dokumentu jest sfałszowanie 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 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 sfałszowanego 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 sfałszowanego dokumentu stanowi moment jego przedstawienia jako autentycznego i mającego znaczenie prawne. Przyjmuje się, że karalne jest tylko takie sfałszowanie dokumentu, które polega na jego wykorzystaniu, jako przedmiotu o znaczeniu prawnym.

W związku z identyfikowanym ryzykiem wystąpienia podejrzenia fałszerstwa dokumentów, wszystkie instytucje w systemie realizacji PO WER są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie stosowaniu i wykrywanie sfałszowanych dokumentów, w tym w szczególności do realizacji postanowień zawartych w zaleceniach wykonawczych, tj. 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 Zaleceń został opracowany w celu umożliwienia obiektywnego podejmowania decyzji przez pracowników niezależnie od powiązań rodzinnych, względów emocjonalnych, sympatii politycznych, interesów gospodarczych lub jakichkolwiek innych interesów wspólnych z odbiorcą.

### **Sekcja 3.2.1. – Definicje**

Pojęcie konfliktu interesów zostało zdefiniowane w art. 61 ust. 3 rozporządzenia OMNIBUS. Zgodnie z treścią ww. regulacji konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osobie uczestniczącej w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste.

Pojęcie konfliktu interesów zdefiniowano także w art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, zgodnie z którym konflikt 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.

Inne działania mogące spowodować konflikt interesów to działania, które mogą zagrozić bezstronnemu i obiektywnemu wykonywaniu przez daną osobę jej obowiązków, takich jak udział w komisji oceniającej w procedurze udzielania zamówień publicznych lub dotacji, jeśli osoba ta i/lub inne osoby/podmioty mogą bezpośrednio lub pośrednio czerpać korzyści finansowe z wyniku tych postępowań. Domniemanie konfliktu interesów istnieje również wtedy, gdy wnioskodawca, kandydat lub oferent jest pracownikiem zamawiającego (z zastrzeżeniem wcześniejszego uzyskania od swojego przełożonego zgody na udział w danym postępowaniu).

W art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Rozporządzenia OMNIBUS wskazano również procedury postępowania w przypadku zidentyfikowania konfliktu interesów. I tak wszystkim podmiotom upoważnionym do działań finansowych oraz wszystkim innym osobom

uczestniczącym w wykonywaniu budżetu oraz zarządzaniu budżetem w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym w działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli budżetu zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami UE a w razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów zapewnia się, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii.

Kwestia konfliktu interesów została także omówiona w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 (RPPK), przyjętym przez Radę Ministrów dnia 19 grudnia 2017 r. (Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020, M.P. 2018, poz.12), w którym został on uznany za szczególnie niebezpieczny mechanizm dla funkcjonowania instytucji publicznych. Zgodnie z RPPKo konflikcie tym mówimy wówczas, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu danego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o interes publiczny.

Konflikt interesów w tym ujęciu dotyczy przede wszystkim relacji między podmiotami prywatnymi a państwowymi i oznacza działanie we własnym interesie, ale także w interesie osoby bliskiej lub osoby trzeciej, przy założeniu priorytetowości traktowania interesu prywatnego w stosunku do interesu publicznego.

Natomiast w dokumencie pn. „Standardy kontroli w administracji rządowej”, wydanym na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, wskazano, że przez konflikt interesów należy rozumieć każdą relację, która faktycznie lub potencjalnie uniemożliwia kontrolerowi wykonanie zadań w sposób niezależny i obiektywny. Kontrolerzy powinni unikać zarówno faktycznego konfliktu interesów (tj. relacji, które go bezpośrednio wywołują obecnie), potencjalnego konfliktu interesów (tj. relacji, które potencjalnie mogą go wywoływać

w przyszłości) oraz postrzeganego konfliktu interesów (tj. relacji, które w odbiorze zewnętrznym będą postrzegane jako konflikt interesów).<sup>6</sup>

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, gdy dana osoba ma możliwość przedłożenia interesu prywatnego nad obowiązki zawodowe.

### ***Sekcja 3.2.2. – Przeciwdziałanie wystąpieniu konfliktu interesów***

Instytucje w systemie realizacji PO WER zobowiązane są do wdrożenia skutecznych rozwiązań służących zapobieganiu wystąpienia konfliktu interesów. Powyższe możliwe będzie poprzez:

- a) zdefiniowanie potencjalnych zagrożeń i ciągłe ich monitorowanie;
- b) bezwzględne przeciwdziałanie potencjalnym, pozornym i rzeczywistym 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 i podejrzeniach wystąpienia konfliktów interesów;
- f) zachęcanie do podnoszenia świadomości w zakresie wykrywania i przeciwdziałania występowaniu ww. konfliktów.

W ramach PO WER Instytucja Zarządzająca zidentyfikowała następujące procesy w szczególności narażone na wystąpienie rzeczywistego konfliktu interesów, tj.:

- i. przeprowadzanie zamówień publicznych;
- ii. wybór projektów do dofinansowania;

---

<sup>6</sup> <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/dokumenty/standardy-kontroli-w-ad/4269,Standardy-kontroli-w-administracji-rzadowej-metodyki-oraz-ramowe-programy-kontro.html>

- iii. rozpatrywanie środków odwoławczych (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. informowanie o nieprawidłowościach (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, poświadczeń i deklaracji wydatków (certyfikacja wydatków niedostatecznie zweryfikowanych lub niekwalifikowalnych w wyniku wystąpienia konfliktu interesów).

W celu efektywnego zarządzania potencjalnymi, pozornymi lub rzeczywistymi konfliktami interesów, **każda instytucja w systemie realizacji PO WER jest zobowiązana do opracowania zasad (w formie polityki/procedur) dotyczących zapobiegania konfliktom interesów**. Polityka lub procedury powinny uwzględniać obowiązujące przepisy prawa krajowego i wspólnotowego, postanowienia wynikające z wewnętrznych uregulowań danej instytucji, jak również zalecenia ujęte w niniejszym dokumencie. Polityka/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, zwłaszcza dla procesów wskazanych w pkt i – vii niniejszej Sekcji.

Poniżej przedstawione zostały przykładowe mechanizmy zapobiegające wystąpieniu konfliktu interesów w procesach określonych w pkt i – vii niniejszej Sekcji, które należy uwzględnić w polityce/procedurach IP:

- a) podpisywanie odpowiednich deklaracji/oświadczeń o bezstronności;

- b) podpisywanie oświadczeń o zaistnieniu lub nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 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).<sup>7</sup>
- c) stosowanie zasady „dwóch par oczu”;
- d) weryfikowanie i zatwierdzanie zadań przez bezpośredniego przełożonego;
- e) zapewnienie odpowiedniego podziału zadań w instytucji;
- f) odpowiednie szkolenia zwiększające poziom świadomości pracowników w tym obszarze.

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.

Uwzględniając powyższe, polityka/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. 17 ust. 1 ustawy Pzp oraz oświadczeń o braku konfliktu interesów (oświadczenie o braku konfliktu

---

<sup>7</sup> Stosowanie zasady konkurencyjności zostało uregulowane w Podrozdziale 6.5.2 Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

interesów powinno być także podpisywane w przypadku postępowań przeprowadzanych w ramach zasady konkurencyjności).

Zgodnie z postanowieniem art. 7 ust. 2 ustawy Pzp, czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Natomiast art. 17 ust. 2 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. 17 ust. 1, 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 z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- c) przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą 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 może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób;
- e) zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Obowiązek złożenia oświadczenia w zakresie określonym w art. 17 ust. 1 dotyczy czynności wykonanych od momentu wszczęcia (ogłoszenia) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Przepis art. 7 ust. 2 ustawy Pzp kreuje 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. Odnosząc powyższe do unormowania zawartego w art. 17 ustawy Pzp należy uznać, iż po stronie zamawiającego istnieje, obowiązek zapewnienia, aby osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego złożyły oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. 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. 18 ustawy Pzp).

Zgodnie ze stanowiskiem UZP, niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie art. 17 ust. 1 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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 z późn.zm.). 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 z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).<sup>8</sup>

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 zaangażowanych w realizację PO WER 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

---

<sup>8</sup> Za: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/termin-zlozenia-oswiadczenia-na-podstawie-art.-17-ust.-2-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-o-nie-podleganiu-wylaczeniu-z-postepowania-o-udzielenie-zamowienia-publicznego>.

i 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.

### **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. Jest to 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

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

Ponadto, pod pojęciem „przekupstwa” rozumie się także handel wpływami, przekupstwa w sektorze prywatnym, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych oraz przestępstwa księgowo.

Korupcję można podzielić na dwie kategorie:

- a) korupcję bierną, polegającą na przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowych czy osobistych - lub ich obietnic,
- b) korupcję czynną, polegającą na udzieleniu osobie będącej funkcjonariuszem publicznym korzyści majątkowej czy osobistej - lub jej obietnicy.

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. Zaznacza się, iż spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej.

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

Niezależnie od powyższego, instytucje w systemie realizacji PO WER są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie jej występowaniu.

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

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. Zmowa przetargowa polega na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu, lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu, warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny.

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

Wyróżnić można dwa główne typy znow przetargowych:

- a) zmowa 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) zmowa 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 istotnych warunków zamówienia (SIWZ) między zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców, w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców.

Głównym efektem i jednocześnie główną korzyścią znowiania się przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Zatem znowy 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 zamawiających się przedsiębiorców, a taką która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz na jakość towarów i usług dostarczanych po wyższej cenie.

Zmowy przetargowe uznawane są za najcięższe ograniczenia konkurencji. W krajach należących do OECD są uznawane za działanie niezgodne z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji. W wielu krajach należących do OECD praktyka ta jest przestępstwem (Austria, Niemcy, Włochy).

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

- a) art. 305 § 1 Kk, zakazującym zawierania porozumień na szkodę osób lub instytucji, na rzecz których przetarg jest dokonywany;
- b) art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym na zamawiającym spoczywa ustawowy obowiązek odrzucenia oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji;
- c) 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 znowę, a zatem sprzeczne z prawem, tj.:

- a) ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów;
- b) ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji;
- c) podział rynków zbytu lub zakupu;

- d) stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;
- e) uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
- f) ograniczanie dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;
- g) 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.

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 wywołanie 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;<sup>9</sup>

- 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 użyczyć sobie potencjału. Dzięki temu uzyskują oni maksymalne oceny i zapewniają sobie grupowo awans do drugiego

---

<sup>9</sup> Za: publikacją UOKiK pt. Zmowy przetargowe, Warszawa 2017, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>

etapu, eliminując z niego outsiderów. W drugim etapie członkowie porozumienia mogą zastosować, np. mechanizm ograniczania ofert, aby podzielić między siebie części przetargu.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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 z umowy przetargowej na każdym etapie postępowania:

#### Przygotowanie do postępowania przetargowego:

Wykonawcy dobrze znają rynek, na którym działają. Aby skutecznie zapobiegać znikom 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:

- a) gromadzenie i okresowe analizowanie danych o przebiegu i wynikach przetargów;
- b) przeprowadzanie szkoleń dla pracowników prowadzących postępowania z zakresu zapobiegania i wykrywania zmów przetargowych.

#### Właściwe określenie warunków zamówienia:

---

<sup>10</sup> Za: publikacją UOKiK pt. Zmowy przetargowe, Warszawa 2017, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>.

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

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

#### Dobra organizacja przetargu:

- a) przetarg należy ogłaszać możliwie szeroko;
- b) powinno się żądać od oferentów – i to już na etapie procedury przetargowej – podawania danych o ewentualnych podwykonawcach, których zamierzają zatrudnić;
- c) trzeba dać wykonawcom odpowiednio dużo czasu na przygotowanie oferty i dokumentacji;
- d) 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 zmony dotyczącej podziału rynku;
- e) 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:

- a) identyczne oferty lub jednakowe niektóre parametry w ofertach;
- b) nieuzasadnione parametry w ofertach (np. te same koszty transportu oferowane przez lokalnego wykonawcę i wykonawcę, którego siedziba jest oddalona);
- c) jednakowy sposób kalkulacji przyjęty w ofertach;
- d) takie same fragmenty ofert lub pism;
- e) odwoływanie się w ofertach lub pismach do treści ofert innych wykonawców;
- f) duża różnica w cenie pomiędzy ofertą najkorzystniejszą, a innymi ofertami;
- g) 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;
- h) 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:

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

symptomy zmowy dotyczące cech przedsiębiorców:

- a) więzy rodzinne;
- b) powiązania kapitałowe;

- c) powiązania gospodarcze;
- d) często zawierane wzajemne umowy, np. o podwykonawstwo;
- e) powiązania organizacyjne;
- f) powiązania osobowe.

#### Informacje na temat zachowania przedsiębiorców:

- a) ustne bądź pisemne informacje pochodzące od przedsiębiorców sugerujące, iż zawarli oni niedozwolone porozumienie;
- b) częste kontakty między przedsiębiorcami biorącymi udział w przetargu;
- c) jednoczesne pobranie dokumentacji przetargowej;
- d) pobranie dokumentacji przetargowej przez określonego wykonawcę również dla innych firm biorących udział w przetargu;
- e) złożenie ofert w tym samym czasie przez kilku wykonawców;
- f) złożenie ofert kilku wykonawców przez jednego wykonawcę;
- g) nieoczekiwana rezygnacja z uczestnictwa w przetargu firmy, która złożyła najkorzystniejszą ofertę, zwłaszcza w przypadku, gdy koleiny potencjalny zwycięzca przetargu ma zawrzeć z tą firmą umowę podwykonawstwa;
- h) zawarcie przez wykonawcę, który złożył zwycięską ofertę, umowy podwykonawstwa z wykonawcą, który nie złożył najkorzystniejszej oferty lub też wycofał swoją ofertę;
- i) zachowanie przedsiębiorcy (przedsiębiorców) wskazujące na znajomość ofert konkurentów;
- j) zachowanie wykonawcy (wykonawców), które sugeruje pewność co do wyniku przetargu;
- k) 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:

- a) udział w przetargach bądź składanie najkorzystniejszej oferty stale przez te same firmy w danych regionach geograficznych lub w przetargach organizowanych przez danych zamawiających;

- b) nieskładanie nigdy najkorzystniejszych ofert przez określonych wykonawców regularnie uczestniczących w przetargach;
- c) inne zależności, schematy, wzory w składaniu najkorzystniejszej oferty w grupie określonych przedsiębiorców;
- d) niezłożenie ofert przetargowych przez „stałych wykonawców”, po których można było się spodziewać, iż będą w nim uczestniczyć;
- e) otrzymanie od określonych firm w danym przetargu znacznie droższych ofert niż: (i) ich oferty w innych przetargach, (ii) ich oferty cennikowe;
- f) złożenie przez „znanego” wykonawcę oferty znacznie korzystniejszej cenowo w stosunku do jego wcześniejszych ofert;
- g) po złożeniu oferty przez nowego wykonawcę, nieuczestniczącego lub rzadko uczestniczącego we wcześniejszych przetargach.<sup>12</sup>

Z uwagi na sekretny 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> W jego wyniku może zostać, m.in. wszczęte właściwe postępowanie antymonopolowe lub postępowanie w sprawie praktyk

---

<sup>12</sup> Za: publikacją UOKiK pt. Zmowy przetargowe, Warszawa 2013, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>

<sup>13</sup> Patrz: Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar, [http://www.uokik.gov.pl/program\\_lagodzenia\\_kar2.php](http://www.uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar2.php);

<sup>14</sup> W ramach prowadzonych postępowań, Prezes UOKiK dysponuje szerokimi uprawnieniami do pozyskiwania dowodów naruszenia, obejmującymi prawo żądania od przedsiębiorcy informacji i dokumentów (art. 50 ustawy okik) oraz uprawnienie do przeprowadzania u przedsiębiorcy kontroli, w tym za zgodą sądu, kontroli z przeszukaniem w celu wykrycia ewentualnych dowodów uczestnictwa przedsiębiorców w naruszeniu (art. 105 a i nast. ww. ustawy).

naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowanie powinno zakończyć się w ciągu 30 dni, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w ciągu 60 dni od dnia wszczęcia. W praktyce Prezes UOKiK w ramach postępowania wyjaśniającego gromadzi już pełny materiał dowodowy umożliwiający wydanie decyzji, 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 przychodu przedsiębiorcy.

Istotnym z punktu widzenia postępowań w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję jest szczególna regulacja dotycząca tzw. przedawnienia antymonopolowego. Art. 93 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, „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 w systemie realizacji PO WER są zobowiązane do prowadzenia działań mających na celu zapobieganie i wykrywanie zmów przetargowych.

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

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

### ***Podrozdział 4.1. - Działania prewencyjne***

Wytyczne KE wskazują, że w procesie zwalczania nadużyć finansowych wyodrębnić można cztery kluczowe elementy. Pierwszym z nich jest zapobieganie, kolejnymi zaś wykrywanie, korygowanie i raportowanie oraz ściganie.

Biorąc pod uwagę konsekwencje występowania nadużyć finansowych, tj. w szczególności:

- a) straty dla budżetu państwa oraz dla budżetu UE;
- b) utrata zaufania;
- c) trudności w odzyskiwaniu środków finansowych

należy w pierwszej kolejności zapobiegać nieuczciwym działaniom.

W celu skutecznego zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych **instytucje w systemie realizacji PO WER są zobowiązane do opracowania i stosowania Polityki przeciwdziałania i zwalczania tych nadużyć**, która będzie opisywała lub odwoływała 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;

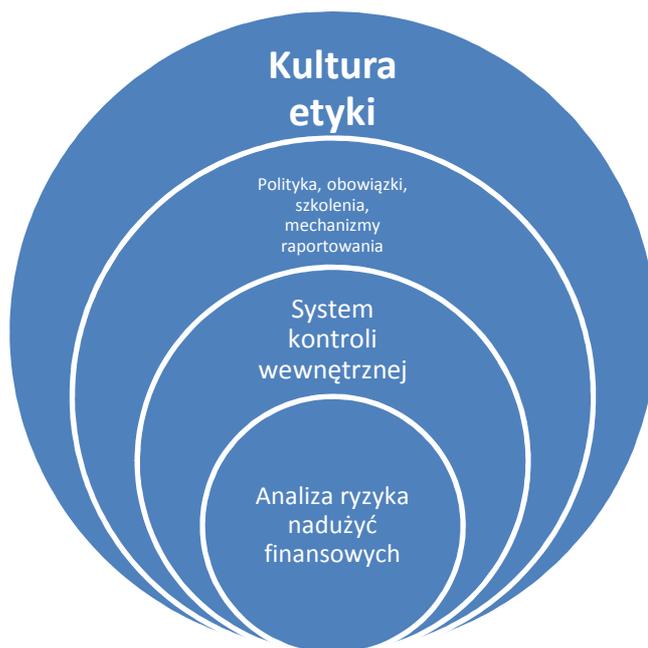
- e) zasady (w formie procedur/polityki) dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów;
- f) mechanizmy zgłaszania podejrzeń o wystąpieniu nadużyć finansowych.

**Polityka przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych** powinna uwzględniać poniższe zasady stanowiące część systemu zarządzania i kontroli:

- a) zasadę „dwóch par oczu”, która polega na rozdzielaniu czynności/obowiązków między pracowników w obszarach narażonych na wystąpienie korupcji, tak żeby nie wszystko zależało od jednej osoby - jako element kontroli wewnętrznej;
- b) 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;
- c) zasadę „bezstronności”, która polega na tym, że pracownik realizujący poszczególne zadania musi być bezstronny i unikać konfliktu interesów.

Opracowując Politykę można opierać się na wzorze zawartym w załączniku nr 3 do Wytocznych KE.

Z Polityką przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych powinni być zapoznani wszyscy pracownicy instytucji i powinna być ona ogólnie dostępna.



Schemat 1. Znaczenie działań w zapobieganiu wystąpienia nadużycia finansowego  
(źródło: Wytyczne KE)

### **Sekcja 4.1.1. - Kultura etyki**

Stworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów jak i w maksymalizowaniu zaangażowania personelu w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji w systemie realizacji

PO WER. Zgodnie z Wytycznymi KE, kultura taka może być budowana poprzez następujące mechanizmy i zachowania:

- a) deklaracja celów - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje w systemie realizacji PO WER 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 w systemie realizacji PO WER, że od personelu i Beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania;
- c) kodeks etyki, do którego przestrzegania zobowiązani są wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji PO WER.

Dokumentem regulującym podstawowe wymagania etyczne wobec urzędników korpusu służby cywilnej są Wytyczne 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 w systemie realizacji PO WER 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.**

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

#### ***Sekcja 4.1.2. - Szkolenia i podnoszenie świadomości***

Wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji PO WER powinni zostać przeszkoleni w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania nadużyciom finansowym. 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 Polityki przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania. Przeszkolone powinny zostać zwłaszcza osoby nowozatrudnione i/lub realizujące

zadania w newralgicznych obszarach, tj. wybór i realizacja projektów, kontrola oraz zatwierdzanie i certyfikacja wydatków. 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.

#### **Sekcja 4.1.3. - 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 IZ i IP 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.

Wobec powyższego zaleca się aby podczas analizy ryzyka przeprowadzanej w związku z kontrolą zarządczą, badaniem objęto również obszar przeciwdziałania nadużyciom finansowym przy wdrażaniu PO WER.

## **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 w systemie realizacji PO WER 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. - System kontroli PO WER 2014 – 2020***

System kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami instytucji unijnych, obejmuje niezależne i wzajemnie się dopełniające procesy kontroli instytucji w systemie realizacji Programu oraz audytów IA.

Kompetencje wspomnianych instytucji 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 błędów w poszczególnych programach operacyjnych oraz dokonuje oceny instytucji systemu zarządzania i kontroli.

Instytucje w systemie PO WER realizują czynności kontrolne, których celem jest:

- a) weryfikacja, czy współfinansowane towary i usługi zostały rzeczywiście dostarczone;
- b) weryfikacja, czy wydatki zadeklarowane przez Beneficjentów na pokrycie poszczególnych operacji zostały rzeczywiście poniesione, w sposób zgodny z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

Szczegółowe założenia systemu kontroli projektów określone są w Założeniach do kontroli na miejscu, stanowiących załącznik Porozumień w sprawie realizacji PO WER zawartych z IP.

Pracownicy instytucji w systemie realizacji PO WER 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 Wytycznymi KE, w ramach każdego Programu Operacyjnego 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.

Wszystkie ww. instytucje, w zakresie realizowanych przez siebie zadań, są odpowiedzialne za:

- a) ustanowienie Polityki przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych, zgodnie z Podrozdziałem 4.1;
- b) ustanowienie polityki/procedur dotyczących zapobiegania konfliktowi interesów zgodnie z Sekcją 3.2.2;
- 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, zgodnie z zapisami Podrozdziału 5.3;

- d) zwiększenie świadomości nadużyć wśród pracowników i przeprowadzanie szkoleń; zapewnienie, że każda instytucja w systemie realizacji PO WER 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;
- e) zapewnienie istnienia systemu kontroli wewnętrznej w obszarze swojej odpowiedzialności;
- f) zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie;
- g) zapewnienie należytej staranności i wdrażanie działań prewencyjnych w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych;
- h) podejmowanie działań naprawczych.

### ***Podrozdział 5.3. - 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.

IZ PO WER na podstawie obowiązków wynikających z art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego oraz IP na podstawie zawartych Porozumień, są zobowiązane do cyklicznego przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych. IZ PO WER zaleca, aby analiza ryzyka była dokonywana w sposób zgodny z zasadami zaprezentowanymi w narzędziu stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych KE (wraz z instrukcją jego wypełniania), zwanego dalej: narzędziem KE. 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 Wytocznych KE.

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

#### ***Sekcja 5.3.1. - Narzędzie do przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych***

IZ PO WER zaleca, aby analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych była przeprowadzana przez instytucje w systemie realizacji PO WER przy użyciu narzędzia 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 PO WER powinny być dodane do narzędzia oraz również poddane analizie.**

Narzędzie obejmuje trzy kluczowe procesy w ramach trzech sekcji:

- 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 i ich certyfikacja.

Ponadto, każda instytucja realizująca PO WER 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 Wytocznych KE podano **przykładowe** mechanizmy kontrolne, natomiast każda IP 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,<sup>15</sup> jeśli ryzyko to okaże się znaczne lub krytyczne. Działania te mają poprawić jakość kontroli, a w efekcie mają wpływać na zminimalizowanie narażenia państwa członkowskiego na negatywne konsekwencje związane z możliwością wystąpienia nadużyć finansowych.

Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych może zostać przeprowadzona także przy użyciu innych narzędzi niż narzędzie KE, np. wykorzystywanych do analizy ryzyka przeprowadzanej w ramach kontroli zarządczej. Jednak IP może zdecydować się na takie rozwiązanie, wyłącznie pod warunkiem, że przyjęty przez nią sposób przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych będzie zgodny z założeniami zaprezentowanymi w narzędziu KE, zapewni zastosowanie mechanizmów kontrolnych i działań naprawczych w sytuacji uzyskania odpowiedniej liczby punktów, porównywalnej do skali wskazanej przez KE oraz pozwoli na prześledzenie ścieżki audytu.

---

<sup>15</sup> Oznacza to, że wdrożenie i stosowanie działań naprawczych w odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyka netto powinno być zgodne z zasadą, iż koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści.

### ***Sekcja 5.3.2. - Skład zespołu dokonującego analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych***

Oceny ryzyka dokonuje zespół pracowników instytucji w systemie realizacji PO WER, który składa się z pracowników, w szczególności komórek odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących wyboru projektów do dofinansowania, wydatkowania środków, kontroli projektów, poświadczania i certyfikacji wydatków 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, harmonogramu pracy zespołu oraz wyników przeprowadzonej analizy.

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

### ***Sekcja 5.3.3. - Częstotliwość przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych***

Zaleca się, aby analiza była przeprowadzana raz w roku.<sup>16</sup> Gdy poziom zidentyfikowanych zagrożeń jest bardzo niski i nie odnotowano przypadków oszustw w roku poprzednim, instytucja realizująca PO WER może zdecydować, że analiza będzie przeprowadzana co drugi rok. Wystąpienie każdego nowego przypadku oszustwa, lub w przypadku zaistnienia znaczących zmian w procedurach IZ / IP, lub gdy będą miały miejsce znaczące zmiany personalne wewnątrz tych instytucji, wymaga powrotu do corocznego trybu dokonywania oceny.

### ***Podrozdział 5.4. - Metodologia wyboru projektów do kontroli w ramach PO WER***

Instytucje w systemie realizacji PO WER zobowiązane są do wyboru do kontroli na miejscu najbardziej ryzykownych projektów na podstawie analizy ryzyka. Jednym z czynników tej analizy jest liczba pozytywnie rozpatrzonych skarg i/lub

---

<sup>16</sup> Jednakże IP może podjąć decyzję o przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych częściej niż raz do roku.

potwierdzonych podejrzeń oszustw finansowych w związku z realizacją projektów danego beneficjenta.<sup>17</sup> Wskazane jest także stosowanie dodatkowych, zidentyfikowanych przez instytucję nadzorującą projekt, czynników dotyczących obszarów związanych z ryzykiem wystąpienia oszustw finansowych w projektach.

### ***Podrozdział 5.5. - Analiza dostępnych danych***

Dane publicznie dostępne, gromadzone w różnych systemach informatycznych (np. KRS, bazy informacji gospodarczych itp.), mogą zostać wykorzystane do wykrywania nadużyć finansowych. Możliwe jest rozważenie wykorzystania analizy tych danych do wzbogacenia procesu oceny ryzyka, weryfikacji danych z innymi organizacjami sektora publicznego i prywatnego oraz do wykrywania potencjalnych sytuacji wysokiego ryzyka.

W sytuacji, w której stosowane narzędzie do analizy nie będzie obejmować jakiegoś ryzyka, pracownik instytucji systemu realizacji PO WER odpowiedzialny za powyższy proces uzupełnia narzędzie KE o nowo zidentyfikowane rodzaje ryzyka, aby przeprowadzana analiza była pełna i wiarygodna.

### ***Podrozdział 5.6. - 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 państwu 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.

---

<sup>17</sup> Czynniki stosowane łącznie dla wszystkich projektów danego beneficjenta, nadzorowanych przez IP.

Każdy pracownik instytucji w systemie realizacji PO WER powinien dokładnie zapoznać się z ww. dokumentami oraz z publikacją CBA, pt. Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych. Sygnały ostrzegawcze powinny być w szczególności wykorzystywane przy przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego, o której mowa w Podrozdziale 5.3 oraz przy udzielaniu zamówień publicznych.

### ***Sekcja 5.6.1. - 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. Sygnały ostrzegawcze i rekomendacje zostały zaprezentowane poniżej:

#### **Przygotowanie i rozpoczęcie postępowania:**

- a) Osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentacji przetargowej nalega na wynajęcie zewnętrznego wykonawcy, który miałby pomóc przygotować dokumenty, chociaż nie jest to konieczne;
- b) Osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentów organizuje procedurę w taki sposób, że nie ma czasu na staranny przegląd dokumentów przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia;
- c) W krótkim czasie bez żadnej widocznej przyczyny udzielono co najmniej dwóch zamówień na identyczne produkty, w wyniku czego zastosowano mniej konkurencyjną metodę przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia;

- d) Wybrano procedurę negocjacyjną, mimo że możliwa jest procedura otwarta;
- e) Istnieją nieuzasadnione kryteria udzielenia zamówienia, które sprzyjają konkretnemu przedsiębiorstwu lub określonej ofercie;
- f) Zasady dostarczania towarów lub świadczenia usług są zbyt restrykcyjne, wskutek czego ofertę może przedstawić tylko jeden oferent;
- g) Pracownik instytucji zamawiającej ma krewnych pracujących na rzecz potencjalnego wykonawcy, który może przedstawić ofertę;
- h) Pracownik instytucji zamawiającej pracował na rzecz instytucji, która może przedstawić ofertę, tuż przed zatrudnieniem się w instytucji zamawiającej.

#### Rekomendacje OLAF:

- a) Należy przejrzeć dokumentację przetargową pod kątem sygnałów ostrzegawczych;
- b) Należy dopilnować, żeby w stosownych przypadkach uwzględnione zostały uprawnienia kontrolne i umowne środki naprawcze.

#### Rekomendacje CBA:

- a) Dla przejrzystości procedur na etapie przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zasadnym jest wprowadzanie przez kierownika zamawiającego wymogu tworzenia dwóch egzemplarzy SIWZ w jednym postępowaniu, mianowicie jedną SIWZ „na zewnątrz” oraz drugą do dokumentacji postępowania (specyfikacja wewnętrzna zamawiającego) z wyszczególnieniem imion i nazwisk osób zajmujących się opracowaniem poszczególnych części specyfikacji;
- b) Zaleca się szczegółową analizę zapisów SIWZ przed ich zatwierdzeniem, głównie pod kątem określonych w niej zapisów dotyczących przedmiotu zamówienia oraz warunków, jakie muszą spełniać wykonawcy, ze sprawdzeniem, czy zapisy te nie faworyzują konkretnego wykonawcy;
- c) Zaleca się wprowadzenie zasady odbierania od osób przygotowujących opis przedmiotu zamówienia pisemnej informacji na temat źródeł pozyskiwania informacji dotyczących przedmiotu zamówienia;

- d) Należy stosować racjonalnie uzasadnione kryteria oceny ofert, których zastosowanie zagwarantuje wybór oferty najkorzystniejszej;
- e) Zaleca się ścisłą kontrolę warunków udziału w postępowaniu oraz identyfikację osób ustalających te warunki;
- f) Zaleca się weryfikację określonych warunków udziału w postępowaniu oraz opisu przedmiotu zamówienia pod kątem jak najszerszego dostępu do zamówienia potencjalnych wykonawców;
- g) W sytuacjach wątpliwych – zaleca się żądanie podawania nazw firm bądź producentów spełniających określone wymogi;

#### **Procedura zapraszania, ocena ofert i ostateczna decyzja:**

- a) Nietypowe zachowanie pracownika, który nalega na uzyskanie informacji na temat postępowania o udzielenie zamówienia, chociaż nie jest za nie odpowiedzialny;
- b) Pracownik instytucji zamawiającej ma krewnych pracujących na rzecz potencjalnego wykonawcy, który może przedstawić ofertę;
- c) Pracownik instytucji zamawiającej pracował na rzecz potencjalnego wykonawcy, który może przedstawić ofertę, tuż przed zatrudnieniem się w instytucji zamawiającej;
- d) Oficjalne dokumenty lub pokwitowania otrzymania dokumentów zostały w oczywisty sposób zmienione (np. zawierają skreślenia);
- e) Członkowie komisji oceniającej nie mają niezbędnej wiedzy technicznej, aby ocenić złożone oferty i są zdominowani przez jedną osobę;
- f) W systemie kryteriów znajduje się zbyt wiele elementów subiektywnych;
- g) Niektóre informacje podane przez zwycięskiego oferenta dotyczą pracowników instytucji zamawiającej (np. adres pracownika);
- h) Adres zwycięskiego oferenta jest niekompletny, np. podana jest tylko skrytka pocztowa, a nie ma numeru telefonu ani ulicy i numeru domu (może to być przedsiębiorstwo fasadowe);
- i) Specyfikacje są bardzo podobne do produktów lub usług zwycięskiego oferenta, zwłaszcza jeśli specyfikacje obejmują zbiór bardzo

szczegółowych wymogów, które bardzo niewielu oferentów mogłoby spełnić;

- j) Zamówienie wygrywają nieznane firmy bez osiągnięć.

#### Rekomendacje OLAF:

- a) Należy dopilnować, żeby członkowie komisji oceniającej byli odpowiednio dobrani;
- b) Należy dopilnować, żeby urzędnik odpowiedzialny za zamówienia w ramach projektu był dostępny, aby odpowiedzieć na wszelkie pytania proceduralne komisji oceniającej;
- c) Należy potwierdzić, czy komisja oceniająca ma niezbędną wiedzę techniczną, aby ocenić oferty;
- d) Należy sprawdzić, czy członkowie komisji podpisali oświadczenie, w którym stwierdzają, że nie mają konfliktu interesów w wykonywaniu swoich obowiązków, takich jak jakkolwiek obecna lub dawna relacja z którymkolwiek z oferentów.

#### Rekomendacje CBA:

- a) Zaleca się wybieranie podstawowych trybów udzielania zamówienia publicznego, stosowanie innych trybów musi być uzasadnione oraz spełniać przesłanki ustawowe;
- b) Zaleca się ogłaszanie informacji o postępowaniach poza obowiązkowymi publikacjami, np. dodatkowo w prasie lub na portalach branżowych;
- c) Zaleca się stosowanie zasady „dwóch par oczu”;
- d) Zaleca się przyjęcie zasady kontaktów z oferentami tylko w siedzibie zamawiającego i każdorazowe dokumentowanie kontaktu z przedstawicielami potencjalnych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- e) Zaleca się jasne określenie zadań członków komisji i ich odpowiedzialność (zachowanie zasady indywidualnej odpowiedzialności, a nie rozpraszanie jej na całą komisję);

- f) Zaleca się określenie procedur i egzekwowanie sankcji stosowanych w przypadku wykrycia praktyk korupcyjnych bądź innych poważnych nieprawidłowości;
- g) Pożądane jest jasne przypisanie w regulaminie pracy komisji przetargowej podległości służbowej przewodniczącego oraz członków komisji na czas trwania postępowania bezpośrednio kierownikowi zamawiającego.

#### **Realizacja, zmiana i modyfikacja oraz odbiór zamówienia publicznego:**

- a) Zmieniono standardowe klauzule umowne (dotyczące audytu, środków zaradczych, odszkodowania, itp.);
- b) Metodyka i plan pracy nie są załączone do zamówienia;
- c) Nazwa i status prawny wykonawcy uległy zmianie, a odpowiedzialny urzędnik nie kwestionuje tego;
- d) Ten sam urzędnik ds. projektu dokonuje licznych lub budzących wątpliwości poleceń zmiany zamówienia w odniesieniu do określonego wykonawcy lub zatwierdza takie polecenia;
- e) W projektach międzynarodowych występują długie, niewyjaśnione opóźnienia między ogłoszeniem zwycięskiego oferenta a podpisaniem umowy (może to oznaczać, że wykonawca odmawia zapłaty lub negocjuje w sprawie łapówki);
- f) W specyfikacjach technicznych lub w zakresie zadań wprowadzono istotne zmiany;
- g) Liczba przedmiotów, które mają zostać dostarczone, jest zmniejszona bez proporcjonalnego zmniejszenia płatności;
- h) Liczba godzin pracy jest zwiększona bez odpowiedniego zwiększenia ilości wykorzystywanych materiałów;
- i) Brakuje umowy lub dokumentacja potwierdzająca zakup jest niewystarczająca;
- j) Zachowanie pracownika zamawiającego w odniesieniu do dokumentacji jest nietypowe: niechętnie odpowiada na pytania kierownictwa o niewyjaśnione opóźnienia i brakujące dokumenty;

- k) Wiele unieważnionych postępowań o udzielenie zamówienia;
- l) W umowie występują jakiegokolwiek zmiany pod względem jakości, ilości lub specyfikacji towarów i usług, które odbiegają od dokumentacji przetargowej (zakres zadań, specyfikacje techniczne itp.).

#### Rekomendacje OLAF:

- a) W stosownych przypadkach należy ocenić wszelkie wnioski o polecenie zmiany zamówienia, sprawdzić ich zasadność i poprosić o dokumenty potwierdzające przed wyrażeniem zgody na takie polecenie;
- b) W trakcie kontroli na miejscu należy sprawdzić, czy najważniejsze rezultaty dostarczenia towarów i świadczenia usług rzeczywiście istnieją. Kontrole powinny potwierdzić, że postęp prac jest zgodny z założeniami, dokumentacja jest prawidłowa, a urzędnicy prawidłowo poświadczają, że towary i usługi uzyskano w terminie;
- c) Należy zapewnić odpowiedni poziom szkoleń z zakresu zarządzania zamówieniami publicznymi dla pracowników odpowiedzialnych za zadania związane z tym obszarem.

#### Rekomendacje CBA:

- a) Zaleca się ustanowienie jednolitych i przejrzystych: procedur zmian zawartych umów w przypadkach zaistnienia okoliczności uzasadniających ich zmianę; zasad postępowania przy odbiorze przedmiotu zamówienia; zasad postępowania przy stwierdzeniu wad w przedmiocie zamówienia,
- b) Zaleca się wzmocnienie kontroli wewnętrznej ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację poszczególnych etapów prac (zgodnych z harmonogramem),
- c) Wprowadzanie takich postanowień, których treści będą motywować drugą stronę do właściwego prowadzenia nadzoru nad realizowaną usługą; elementami motywacyjnymi w umowie mogą być np. dodatkowe nagrody za poczynione oszczędności czy skrócenie terminów realizacji,
- d) Zaleca się ścisłe przestrzeganie ogólnych zasad obowiązujących na każdym etapie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj.: jawności; zachowania uczciwej konkurencji; równego

traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienia; eliminowania sytuacji powodujących podejrzenie zaistnienia konfliktu interesów; eliminowania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji; reagowania kierownika jednostki na sygnały świadczące o występowaniu praktyk korupcyjnych na każdym etapie postępowania.

### ***Podrozdział 5.7. - Mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych***

Za informowanie KE (OLAF) o nieprawidłowościach w realizacji PO WER odpowiedzialne są wszystkie instytucje w systemie realizacji PO WER, które wykonują te zadania w oparciu o stosowne przepisy UE i procedury krajowe oraz zgodnie z procedurami Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE. Komórką, która wykonuje zadania Pełnomocnika jest komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów właściwa w zakresie koordynacji procesu przekazywania do KE zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu UE (obecnie zadania te wykonuje Departament Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów).

Do powiadamiania KE o nieprawidłowościach służy IMS (*Irregularity Management System*) – elektroniczny system uruchomiony przez KE w celu umożliwienia państwu członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach, do którego dostęp ma IZ.

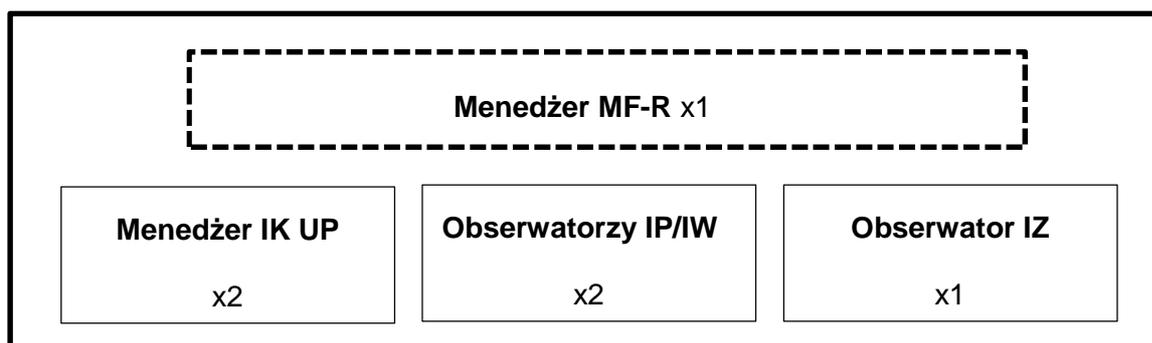
IZ zbiera wszystkie informacje o nieprawidłowościach / nadużyciach finansowych (uzyskane z otrzymywanych raportów, własnych działań kontrolnych lub innych źródeł) i w określonych terminach przekazuje je do MF. Tam raporty poddawane są sprawdzeniu, a następnie przesyłane są do KE.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji PO WER są odpowiedzialne za informowanie o nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych zgodnie z Wytycznymi w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020 oraz procedurą Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub

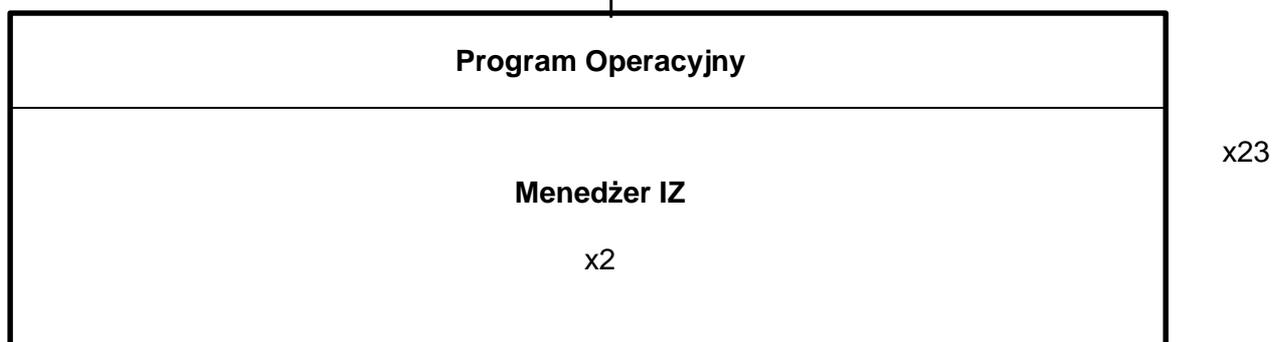
Unii Europejskiej pn. *Realizacja obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach wykorzystania funduszy UE*, tzw. RION.

W celu zapewnienia wymiany informacji o potencjalnie ryzykownych podmiotach oraz innych zidentyfikowanych ryzykach system IMS zawiera dodatkową gałąź, w której możliwe jest rejestrowanie sygnałów o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego oraz odczyt tych sygnałów przez właściwe instytucje z różnych programów operacyjnych, w tym Instytucje zaangażowane we wdrażanie PO WER.

## POZIOM II



## POZIOM III



System sygnalizacyjny posiada dwupoziomową strukturę, która składa się z instytucji wirtualnych: jednej centralnej instytucji gromadzącej wszystkie sygnały oraz 23 podległych instytucji (po jednej dla każdego programu operacyjnego). Na poziomie III umiejscowiono *Menedżerów IZ*, którzy posiadają uprawnienia do identyfikacji i zgłaszania sygnałów.

Na poziomie II znajdują się podmioty obserwujące: 1 *Menedżer MF-R*, 2 *Menedżerów IK UP* oraz zgłoszeni *Obserwatorzy IP/IW*. Na poziomie tym umożliwiono odczyt sygnałów, zgłoszonych i zatwierdzonych przez *Menedżerów IZ* na poziomie III. Wszyscy *Obserwatorzy* oraz *Menedżerowie IK UP* mają możliwość wglądu do informacji dotyczących wszystkich programów operacyjnych.

Instytucje w systemie realizacji PO WER zobowiązane są do niezwłocznego przekazywania do IZ PO WER informacji na temat złożonych do właściwych organów ścigania oraz UOKiK **zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa** wobec podmiotu, z którym dana IP zawarła umowę/decyzję o dofinansowanie. IP informują również IZ PO WER **o podjętej przez właściwe organy decyzji o postanowieniu wszczęcia śledztwa lub dochodzenia** (albo o odmowie ich wszczęcia).

Instytucja Zarządzająca przekazuje wszystkie ww. informacje do wszystkich IP w ramach PO WER celem stosownego wykorzystania.

Jednocześnie IZ PO WER dokonuje weryfikacji przekazanych przez IP informacji odnośnie podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych oraz podejmuje decyzje, które przypadki, w których właściwe organy ścigania podjęły decyzje o postanowieniu wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, zostaną zarejestrowane w module Signals i do których będą miały dostęp wszystkie Instytucje Zarządzające w ramach innych programów operacyjnych.

IP wykorzystują ww. informacje w trakcie opracowywania analizy ryzyka, na podstawie której wybierana jest próba projektów do kontroli. Wynik tej weryfikacji ujmowany jest w obowiązkowym czynniku ryzyka *Liczba pozytywnie rozpatrzonych skarg i/lub potwierdzonych podejrzeń oszustw finansowych w związku z realizacją projektów danego beneficjenta.*

Zarejestrowane w IMS sygnały o nadużyciach finansowych oraz nieprawidłowościach mogą być również wykorzystane w trakcie realizacji procedury dotyczącej wyboru projektów do dofinansowania oraz weryfikacji wniosków o płatność.

## ***Rozdział 6. - Instytucje odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych***

### ***Podrozdział 6.1. - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego***

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną powołaną do ochrony porządku konstytucyjnego RP.

Zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2018, poz. 2387, z późn. zm.), ABW odpowiada za:

- a) 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;
- b) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - i. szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
  - ii. godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
  - iii. 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 (Dz. U. 2006, nr 216, poz. 1584, z późn. zm.), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
  - iv. w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
  - v. 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;

- c) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
- d) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;

- e) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

ABW prowadzi również działania profilaktyczne, których celem jest zapewnienie ochrony szczególnie wrażliwym sferom funkcjonowania państwa i gospodarki. Na szeroko rozumianą prewencję składają się systemy opiniowania i certyfikowania oraz programy szkoleń.

### ***Podrozdział 6.2. - 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.

### ***Podrozdział 6.3 – Centralne Biuro Śledcze Policji***

Centralne Biuro Śledcze Policji odpowiada za rozpoznawanie, ujawnianie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej działającej na szkodę instytucji rynku finansowego oraz zwalczanie oszustw o charakterze zorganizowanym w obrocie gospodarczym, w tym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

### ***Podrozdział 6.3. - 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. "Obowiązkiem" tym ustawa obejmuje każdą osobę posiadającą wiedzę w tym zakresie, umożliwiając zawiadamiającemu zastrzeżenie swych danych dotyczących miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec niego lub osoby mu najbliższej. 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 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.<sup>18</sup>

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 do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.

Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia śledztwa. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w

---

<sup>18</sup> Jan Grajewski, Komentarz aktualizowany do art. 305 Kodeksu postępowania karnego.

ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego (jeżeli wniesiono zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie.

Przepis art. 307 Kpk 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) zażądaniu od zawiadamiającego przedstawienia dodatkowych dokumentów lub informacji niezbędnych dla prawidłowej oceny zdarzenia, którego dotyczy zawiadomienie;
- b) żądaniu przeprowadzenia kontroli w określonym zakresie;
- c) zleceniu właściwemu organowi sprawdzenia faktów zawartych w zawiadomieniu;
- d) żądaniu nadesłania dokumentacji lekarskiej dotyczącej osoby pokrzywdzonej;
- e) przesłuchaniu w charakterze świadka osoby, która złożyła pisemne zawiadomienie.

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: ABW, CBA, Straży Granicznej oraz Służbie Celnej, 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.

#### **Podrozdział 6.4. - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest odpowiedzialny 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. Za porozumienia przyjmuje się wszelkie formy skoordynowanych działań, które zmierzają do naruszenia konkurencji (wyr. SA w W-wie, sygn. VI ACa 809/10). Porozumieniem są więc 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.

Postępowania antymonopolowe, tj. w sprawach stosowania praktyk ograniczających konkurencję, Prezes Urzędu wszczyna z urzędu. Natomiast na podstawie art. 86 ustawy okik 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. Oznacza to, że do złożenia zawiadomienia nie potrzebne jest wykazywanie jakiegokolwiek interesu prawnego czy faktycznego po stronie zgłaszającego. Zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyk ograniczających konkurencję ma charakter niewiążący, co oznacza, że organ antymonopolowy dysponuje uznaniem w zakresie inicjacji postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję.<sup>19</sup> Rozpatrzenie zawiadomienia wiąże się z dokonaniem przez Prezesa Urzędu oceny zasadności wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo antymonopolowego w przedstawionym stanie faktycznym. Jedynym obowiązkiem Prezesa UOKiK, który powstaje na skutek zgłoszenia zawiadomienia, jest przekazanie zgłaszającemu na piśmie informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II GSK 1035/11 autorstwa Małgorzaty Sieradzkiej.

<sup>20</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2009 r., II GSK 237/09.

Zawiadomienie następuje w terminach wynikających z Kpa:

- a) bez zbędnej zwłoki - w przypadku, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić w oparciu o dowody przedstawione przez zgłaszającego albo w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane lub znane z urzędu Prezesowi UOKiK;
- b) w ciągu 1 miesiąca - w przypadku, gdy rozstrzygnięcie wymaga postępowania wyjaśniającego;
- c) w ciągu 2 miesięcy - w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej.

W przypadku przekroczenia powyższych terminów, Prezes Urzędu zobowiązany jest do powiadomienia zgłaszającego o przyczynach zwłoki i wskazania terminu rozpatrzenia zawiadomienia.

### ***Podrozdział 6.5. - Urząd Zamówień Publicznych***

Misją Urzędu Zamówień Publicznych jest dbanie o przejrzystość procesu udzielania zamówień publicznych, zapewniającą przedsiębiorcom niedyskryminujący dostęp do zamówień publicznych. Działalność Urzędu polega przede wszystkim na realizacji przedsięwzięć w zakresie:

- a) przygotowywania projektów aktów prawnych dotyczących zamówień publicznych oraz opiniowania projektów aktów prawnych w ramach uzgodnień międzyresortowych;
- b) wykonywania uprawnień kontrolnych Prezesa;
- c) analizy funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce;
- d) upowszechniania wiedzy z zakresu zamówień publicznych poprzez inspirowanie i organizowanie szkoleń, opracowywanie programów szkoleniowych oraz działalność wydawniczą;
- e) wydawania w formie elektronicznej Biuletynu Zamówień Publicznych, w którym zamieszczane są ogłoszenia przewidziane ustawą;
- f) zapewnienia warunków organizacyjnych funkcjonowania środków ochrony prawnej w ramach procedury odwoławczej;
- g) prowadzenia współpracy międzynarodowej w zakresie zamówień publicznych.

### ***Podrozdział 6.6. - Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w MF***

Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów (powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. Dz. U. 2003, nr 119) odpowiada za inicjowanie, koordynację i realizację działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE, w tym:

- a) koordynację działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej;

- b) analizowanie czynników sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości godzących w interesy finansowe RP lub UE;
- c) przygotowywanie propozycji zapewniających skuteczną i prawidłową wymianę informacji między właściwymi organami administracji rządowej, w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania naruszeń interesów finansowych na szkodę RP lub UE;
- d) zapewnienie bieżącej, prawidłowej wymiany informacji między właściwymi organami administracji rządowej, w tym informacji specjalistycznych i ekspertyz, mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie naruszeń finansowych na szkodę RP lub UE, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- e) gromadzenie i weryfikowanie uzyskanych dokumentów i innych materiałów pomocnych w zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu naruszeń interesów finansowych RP lub UE, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- f) dokonywanie ocen oraz formułowanie wniosków w zakresie realizacji działań związanych z ochroną interesów finansowych RP lub UE;
- g) inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych RP lub UE;
- h) rozpatrywanie innych spraw określonych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wniesionych przez Ministrów - w zakresie ochrony interesów finansowych RP lub UE.

Prace Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów wspiera Departament Audytu Środków Publicznych Unii Europejskiej MF.

Zadania Departamentu polegają w szczególności na:

- a) współpracy oraz wymianie informacji z instytucjami UE i RP w zakresie ochrony finansowych interesów UE, w szczególności z OLAF, w tym m.in.:
  - i. zgłaszaniu nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE do KE;
  - ii. przekazywaniu do KE corocznych informacji na podstawie art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu UE;

- iii. reprezentowaniu Departamentu w pracach sieci OLAF Anti-Fraud Communicators Network (OAFCN);
  - iv. pełnieniu roli AFCOS (Jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych), będącej krajową instytucją partnerską dla OLAF w odniesieniu do jego dochodzeń administracyjnych;
- b) gromadzeniu i analizowaniu informacji dotyczących działań wymierzonych w interesy finansowe RP i UE.'
- c) Obsługę Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej oraz Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.

### **Rozdział 7. - *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.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji PO WER są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania do IZ PO WER informacji odnoszących się zarówno do składanych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jak i o podjętej

przez właściwe organy decyzji o postanowieniu wszczęcia śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia).

W sytuacjach tego wymagających, instytucje w systemie realizacji PO WER powinny wstrzymać certyfikację danego wydatku oraz poinformować o podejrzeniu nadużycia finansowego do KE, zgodnie z Wytycznymi w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020. Instytucje Pośredniczące są zobowiązane do opracowania i stosowania odpowiednich procedur postępowania w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego, np. w Instrukcjach wykonawczych.

Pracownicy zgłaszający nieprawidłowości lub podejrzenia nadużyć finansowych powinni być chronieni przed działaniami odwetowymi.<sup>21</sup> Dodatkowo IZ PO WER zaleca 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,<sup>22</sup> zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, pracownicy instytucji w systemie realizacji PO WER są zobowiązani do niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie prokuratury lub policji.

Jeżeli w trakcie wykonywania obowiązków służbowych zaistnieje podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego, w celu wykonania obowiązków, o których mowa w art. 304 § 2 Kpk, może pojawić się konieczność zabezpieczenia miejsca zdarzenia i/lub dokumentacji, tak aby nie dopuścić do zatarcia, zniekształcenia śladów i innych dowodów popełnienia przestępstwa. Działania te w praktyce polegać mogą, np. na zamknięciu pomieszczenia, zabezpieczeniu dokumentu lub dowodu rzeczowego

---

<sup>21</sup> Może to nastąpić poprzez:

- ochronę tożsamości osoby sygnalizującej (dane umożliwiające identyfikację mogą zostać udostępnione wyłącznie za zgodą zainteresowanego). Osoby sygnalizujące powinny być informowane o okolicznościach, w których ujawnienie ich tożsamości stanie się konieczne (np. w razie wszczęcia postępowania karnego).

- ochronę przed jakimkolwiek niekorzystnym traktowaniem osoby sygnalizującej będącym wynikiem ujawnienia informacji, w tym przed rozwiązaniem umowy, na podstawie której świadczona jest praca, przeniesieniem na niższe stanowisko lub zmianą miejsca wykonywania pracy, molestowaniem psychicznym, mobbingiem, utratą premii lub innych korzyści wynikających z zatrudnienia.

<sup>22</sup> definiowanego jako zachowanie (działanie lub zaniechanie), którego znamiona zostały określone w ustawie karnej (art. 115 § 1 Kk), czyli mogące stanowić przestępstwo lub wykroczenie.

czynu, odseparowaniu ujętego sprawcy z jednoczesnym powiadomieniem policji lub prokuratora o jego ujęciu.

Zalecane sposoby powiadamiania organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiącego podejrzenie popełnienia przestępstwa:

#### Pismo do uprawnionego organu

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa można wysłać mailem, pocztą, faxem lub przynieść osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania). Zawiadomienie powinno:

- a) spełniać wymogi formalne określone w art. 119 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;
- b) rzeczowo i wyczerpująco opisywać okoliczności związane z przestępstwem (przestępcą).<sup>23</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.

#### Ustne zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

Przyjęte zostanie po zgłoszeniu się osoby zawiadamiającej do jednostki policji / prokuratury. Ta forma pozwala na jednoczesne dopełnienie formalności związanych

---

<sup>23</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).

z przesłuchaniem osoby zawiadamiającej w charakterze świadka. Ustne zawiadomienie zostaje sformalizowane protokołem ustnego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (zgodnie z wymogami procedury karnej).

Jeśli to możliwe, to należy złożyć stosowne zawiadomienie w tej właśnie jednostce. Jeżeli nie jest to jednak możliwe, zawiadomienie należy złożyć w najbliższej jednostce policji - zostanie ono następnie przekazane jednostce właściwej pod względem miejsca zaistnienia zdarzenia.

### Powiadamianie UOKiK

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

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

- a) wskazanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję;
- b) opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia;
- c) wskazanie przepisu ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu UE), którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie;
- d) uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu UE);
- e) 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 przyśpiesza i ułatwia rozpatrzenie zawiadomienia. W szczególności brak danych identyfikujących zgłaszającego może mieć wpływ negatywny, uniemożliwiając Prezesowi Urzędu wywiązanie 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 uokik, 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 upoważnionego pracownika przedsiębiorcy, o czym należy pamiętać. Jednocześnie dokumentem mogą być również dane zgromadzone na innych nośnikach, np. elektronicznych.

## Literatura uzupełniająca

- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>);
- „Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide” ([http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf](http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.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);
- Publikacja Instytutu Spraw Publicznych: „Jak skutecznie zapobiegać korupcji?”, Warszawa 2015 r.;
- Publikacja Instytutu Spraw Publicznych: „Konflikt interesów w Polsce”, Warszawa 2015 r.;
- Publikacja Instytutu Spraw Publicznych: „Sygnaliści - ludzie, którzy nie potrafią milczeć”, Warszawa 2015 r.;
- Raport z badań Fundacji im. Stefana Batorego: „Konflikt interesów w administracji rządowej - prawo, praktyka, postawy urzędników” oraz wnioski i rekomendacje do raportu,
- Raport z badań Fundacji im. Stefana Batorego: „Drogi postępowania w sytuacji konfliktu interesów. Mapa”;
- Raport z badań Fundacji im. Stefana Batorego: „Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy? Raport z badań ilościowych”;
- Ekspertyza Fundacji im. Stefana Batorego: „Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym”;
- Ekspertyza: “Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Poland”,

opracowana przez Fundację im. Stefana Batorego na zlecenie Transparency International;

- Poradnik Fundacji im. Stefana Batorego: „Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu”, opublikowany na stronie;
- Broszura OECD: „Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych”, opublikowana na stronie <http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>;
- Publikacja Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Zmowy przetargowe”, Warszawa 2013, dostępna na stronie <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>;
- Broszura Policji: „Jak złożyć zawiadomienie o przestępstwie?”, Warszawa 2014;
- „Podręcznik antykorupcyjny dla urzędników”, opublikowany na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl);
- „Podręcznik antykorupcyjny przedsiębiorców”, opublikowany na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl);
- „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników” – publikacja opublikowana na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl);
- "Standardy kontroli w administracji rządowej" wydane na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej;
- Zarządzenie 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. nr 93, poz. 953).