

MR/PO IiŚ 2014-2020/1(1)01/2016



Minister Rozwoju

**Wytyczne w zakresie postępowania
z podejrzeniami nadużyć finansowych
w ramach Programu Operacyjnego
Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020**

(ZATWIERDZAM)

**Mateusz
Morawiecki
Minister Rozwoju**

Warszawa, 19 stycznia 2016 r.

Spis treści

Wykaz Skrótów	5
Wstęp.....	6
Rozdział 1: Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym.....	7
Rozdział 2: Deklaracja.....	11
Rozdział 3: Cel i zakres regulacji.....	12
Rozdział 4: Definicje stosowane w Wytycznych.....	13
Rozdział 5: Instytucje spoza systemu wdrażania PO liŚ 2014-2020, biorące udział w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych	14
Podrozdział 5.1: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	14
Podrozdział 5.2: Centralne Biuro Antykorupcyjne.....	15
Podrozdział 5.3: Policja i prokuratura	15
Podrozdział 5.4: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	16
Podrozdział 5.5: Urząd Zamówień Publicznych.....	16
Podrozdział 5.6: Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów	16
Rozdział 6: Obowiązujące uregulowania w zakresie przeciwdziałania i postępowania z nadużyciami finansowymi.....	18
Podrozdział 6.1: Obowiązujące programy	18
Sekcja 6.1.1: Osłona antykorupcyjna	18
Sekcja 6.1.2: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019.....	18
Sekcja 6.1.3: Rządowy Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020	19
Sekcja 6.1.4: Program leniency	20
Podrozdział 6.2: Procedury karne i wyjaśniające.....	20
Sekcja 6.2.1: Postępowanie karne, prowadzone przez organy ścigania	20
Sekcja 6.2.2: Postępowania administracyjne w zakresie ochrony konkurencji prowadzone przez UOKiK.....	23

Podrozdział 6.3: Uregulowania prawne dotyczące najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych	25
Sekcja 6.3.1: Postanowienia ogólne	25
Sekcja 6.3.2: Zmowy przetargowe	25
Sekcja 6.3.3: Konflikt interesów	29
Sekcja 6.3.4: Korupcja	33
Sekcja 6.3.5: Fałszerstwo dokumentów	35
<i>Rozdział 7: Środki mające na celu zapobieganie wystąpienia nadużycia finansowego.....</i>	<i>37</i>
Podrozdział 7.1: Postanowienia ogólne	37
Sekcja 7.1.1: Kultura etyki	38
Sekcja 7.1.2: Podział obowiązków	39
Sekcja 7.1.3: Szkolenia i podnoszenie świadomości.....	40
Sekcja 7.1.4: Systemy kontroli wewnętrznej	40
Podrozdział 7.2: Szczegółowe czynności w zakresie przeciwdziałania najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych	41
Sekcja 7.2.1: Czynności w zakresie przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów	41
Sekcja 7.2.2: Czynności w zakresie przeciwdziałania korupcji.....	42
Sekcja 7.2.3: Czynności w zakresie przeciwdziałania przestępstwom przeciwko dokumentom.....	43
Rozdział 8: Identyfikowanie nadużyć finansowych.....	43
Podrozdział 8.1: Postanowienia ogólne.....	43
Podrozdział 8.2: System kontroli PO liŚ 2014 - 2020	44
Sekcja 8.2.1: Przeprowadzanie analizy ryzyka nadużyć finansowych oraz wykorzystanie wyników analizy przy sporządzaniu rocznych planów kontroli.....	45
Sekcja 8.2.2: Analiza dostępnych danych	45
Sekcja 8.2.3: Szczególne działania w zakresie identyfikacji zmów przetargowych.....	46
Podrozdział 8.3: Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych.....	47
Rozdział 9: Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego	48

Podrozdział 9.1: Postępowanie z podejrzeniami nadużyć finansowych, przekazanymi przez pracowników właściwej instytucji, pozyskanymi w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli	49
Sekcja 9.1.1: Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa	50
Podsekcja 9.1.1.1: Zgłoszenie anonimowe (telefonicznie bez podania danych osobowych np. na infolinię lub telefon alarmowy, pisemnie: bez podpisu lub z podpisem nieczytelnym)	50
Podsekcja 9.1.1.2: Pismo wysłane / złożone w siedzibie uprawnionego organu	50
Podsekcja 9.1.1.3: Ustne zawiadomienie o przestępstwie złożone „do protokołu”	51
Sekcja 9.1.2: Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego	51
Sekcja 9.1.3: Bezpośrednie powiadomienie OLAF	52
Sekcja 9.1.4 pn. Zgłaszanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych poprzez mechanizm sygnalizacyjny	53
Podrozdział 9.2: Postępowanie z informacjami o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych, pozyskanych od organów ścigania	53
Podrozdział 9.3: Postępowanie z informacjami o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych pozyskanych z innych źródeł	54
Podrozdział 9.4: Obieg informacji o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych w ramach systemu realizacji PO liŚ	55
Podrozdział 9.5: Raportowanie o podejrzeniach nadużyć finansowych poprzez system IMS	56
Rozdział 10: Literatura uzupełniająca	57
Załączniki:	58

Wykaz Skrótów

IA - Instytucja Audytowa,

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,

IP - Instytucja Pośrednicząca,

IW - Instytucja Wdrażająca,

IZ - Instytucja Zarządzająca,

KE - Komisja Europejska,

OLAF - Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych,

OECD - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju,

MR - Ministerstwo Rozwoju,

MF-R – komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów właściwa w zakresie informowania KE o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,

PO IIŚ 2007-2013 - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013,

PO IIŚ 2014-2020 - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020,

CBA - Centralne Biuro Antykorupcyjne,

ABW - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

RPPK - Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019,

PPiZPG - Program Przeciwdziałania i Zwalczania Przemocności Zorganizowanej na lata 2015-2020,

Zalecenia dla instytucji - Zalecenia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dla instytucji zaangażowanych w realizację PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie procedur kontrolnych, korygowania wydatków oraz systemu rocznych rozliczeń.

Wstęp

Stosowanie wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania we wszystkich procesach związanych z wdrażaniem Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014 - 2020 (PO liŚ 2014 - 2020), jest jednym z kluczowych elementów tworzenia wiarygodności, zaufania oraz dbałości o dobry wizerunek funduszy europejskich.

Ramy prawne obowiązujące w perspektywie finansowej na lata 2014 - 2020 zobowiązują wszystkie państwa członkowskie do opracowania skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych odnoszące się do zarządzania funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (EFSI).

W celu realizacji niniejszego obowiązku, Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2014 - 2020, przeprowadziła analizę ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych, bazując na doświadczeniach zebranych podczas wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 - 2013.

Z przeprowadzonej analizy systemu zwalczania nadużyć finansowych wynika, że system ten działa w sposób poprawny, umożliwiając sprawne wykrywanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych. Zidentyfikowano jednak obszary, w których możliwe jest podjęcie działań mających na celu poprawę funkcjonowania systemu zwalczania nadużyć finansowych, jak również systemu zapobiegania nadużyciom, głównie w zakresie wzmocnienia działań prewencyjnych.

W niniejszym dokumencie założono intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, gdyż właściwie ukształtowana świadomość w zakresie szkodliwości nadużyć finansowych, stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania tego typu zjawisk.

Należy mieć na uwadze również, że potocznie znaczenie pojęcia „nadużycia finansowego”, która służy do opisu szeregu różnych czynów zabronionych (np. kradzież, korupcja, przywłaszczenie, łapówkarstwo, fałszerstwo, wprowadzanie w błąd, zmowa, pranie brudnych pieniędzy oraz zatajanie istotnych faktów), pociągać za sobą może nie tylko skutki finansowe, lecz również może przyczynić się do utraty reputacji organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami UE.

Rozdział 1: Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym

1. Wytyczne w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020 (dalej PO liŚ 2014 - 2020), zwane dalej „Wytycznymi”, zostały opracowane na podstawie art. 7 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1146, z późn. zm.).
2. Uregulowania zawarte w Wytycznych wynikają w szczególności z ustawodawstwa unijnego, jak i ustawodawstwa krajowego.
3. W zakresie ustawodawstwa unijnego są to m.in:
 - a) Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych) Dz. Urz. UE z 2010 r. C 83 z dnia 30 marca 2010 r.;
 - b) 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.;
 - c) 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.;
 - d) Rozporządzenie (WE) nr 1073/99 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U. L 136 z dnia 31 maja 1999 r.;
 - e) Rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/99 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U. L 136 z dnia 31 maja 1999 r.;
 - f) 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.;
 - g) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady

(WE, Euratom) nr 1605/2002, (Dz.U. L 298 z 26 października 2012) zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”;

- h) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, (Dz. Urz. UE L 62 z dnia 31 grudnia 2012 r.);
- i) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r.), zwanego dalej „rozporządzeniem ogólnym”;
- j) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r.);
- k) Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

4. W zakresie ustawodawstwa krajowego są to m.in.:

- a) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2014, poz. 1146 z późn. zm.);
- b) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, z późn. zm.), zwana dalej: „Kk”;

- c) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997, nr 89, poz. 555, z późn. zm.), zwana dalej: „Kpk”;
- d) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2013, poz.186, z późn. zm.), zwana dalej „Kks”;
- e) Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. 2015, poz. 211);
- f) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2015, poz.238, z późn. zm.), zwana dalej „Ufp”;
- g) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013,poz.168);
- h) Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007, nr 50, poz. 331, z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów”;
- i) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 2003, nr 153 poz. 1503 z późn. zm.);
- j) Ustawa z 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2013, poz. 907, z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą Pzp”;
- k) Ustawa 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.);
- l) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2010 Nr 29 poz. 154, z późn. zm.);
- m) Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 2011 Nr 270 poz. 1599, z późn. zm.);
- n) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. 2014 poz. 1411, z późn. zm.);
- o) 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);
- p) 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);

- q) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz. U. 2009 nr 208 poz. 1603);
- r) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Dz. U. 2003, nr 119, poz. 1113);
- s) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu współdziałania organów kontroli skarbowej oraz inspektorów i pracowników z organami administracji rządowej i samorządowej, państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi oraz sądami i państwowymi osobami prawnymi (Dz. U. 2011, nr 93 poz. 540); Oświadczenie Rządowe z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 r. (Dz. U. 2014, poz. 982);
- t) Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019 (M. P. 2014, poz. 299);
- u) Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”;
- v) 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).

5. Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia niniejszych Wytycznych:

- a) 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*)

i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych), zwane dalej „Wytycznymi KE” (EGESIF_14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.);

- b) Guidance for Member States on Designation Procedure (EGESIF_14-0013 z dnia 18 grudnia 2014 r.);
- c) Guidelines for national anti-fraud strategies for European Structural and Investment Funds (Ref. Ares(2014)4344594 z dnia 23 grudnia 2014 r.);
- d) Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);
- e) 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.).

Rozdział 2: Deklaracja

Zgodnie z polityką zwalczania nadużyć finansowych, której wzór stanowi Załącznik nr 3 do Wytycznych KE:

1. Instytucja Zarządzająca oraz Instytucje Pośredniczące i Instytucje Wdrażające w systemie realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020, są zobowiązane do:
 - a) utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz
 - b) przestrzegania zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.
2. Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020 powinny być postrzegane jako instytucje przeciwne przejawom nadużyć finansowych i korupcji w prowadzeniu swojej działalności.
3. Od wszystkich pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO liŚ 2014 - 2020, tj. od pracowników Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających, oczekuje się powyższego podejścia do realizowanych spraw.

Rozdział 3: Cel i zakres regulacji

1. Celem niniejszych Wytycznych jest przedstawienie wskazówek dla instytucji będących w systemie realizacji PO LiŚ 2014-2020 (Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące i Instytucje Wdrażające) odnośnie działań w zakresie:
 - a) promowania kultury przeciwdziałania nadużyciom finansowym,
 - b) zapobiegania nadużyciom finansowym,
 - c) wykrywania nadużyć finansowych,
 - d) reagowania w przypadku powzięcia podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego (zidentyfikowania symptomu wystąpienia nadużycia finansowego).
2. W niniejszym dokumencie przedstawiono cztery kluczowe elementy procesu zwalczania nadużyć finansowych, tj.: zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie.
3. Przedmiotowe Wytyczne wskazują na wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zadania, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach administracji publicznej, w szczególności mające na celu współpracę z odpowiednimi organami i ułatwiających prowadzenie postępowań w sprawach o nadużycie finansowe i związane z tym wykroczeniami lub przestępstwami. Realizacja przez instytucje w systemie realizacji PO LiŚ 2014-2020 zapisów Wytycznych ma za zadanie osiągnięcie następujących celów:
 - a) skuteczne zapobieganie nadużyciom finansowym;
 - b) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z nadużyciami finansowymi;
 - c) zwiększenie świadomości problemu korupcji oraz promocja 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).
4. Niniejsze Wytyczne wpisują się, na poziomie PO LiŚ 2014-2020, w działania antykorupcyjne realizowane w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 -2019.

Rozdział 4: Definicje stosowane w Wytocznych

1. Na potrzeby niniejszego dokumentu, przyjęto następujące definicje:
 - a) **Nieprawidłowość** - zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego - każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczące stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem.
 - b) **Nadużycie finansowe** - zgodnie z art. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich:
 - a. w odniesieniu do wydatków: jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - i. wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - ii. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - iii. niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;
 - b. w odniesieniu do przychodów - jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - i. wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - ii. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - iii. niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.

- c) **Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego** - nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego¹.
- d) **Postępowanie administracyjne lub sądowe** - wstępna ocena pisemna wykonana przez właściwy krajowy organ administracyjny lub sądowy, stwierdzającą na podstawie konkretnych faktów wystąpienie nieprawidłowości, bez uszczerbku dla możliwości późniejszego skorygowania lub wycofania wniosku dotyczącego wystąpienia nieprawidłowości w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego².

Rozdział 5: Instytucje spoza systemu wdrażania PO liŚ 2014-2020, biorące udział w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych

Podrozdział 5.1: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną powołaną do ochrony porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, która odpowiada m.in. za:
 - a) rozpoznawanie i zwalczanie przestępstw ekonomicznych,
 - b) rozpoznawanie struktur, przedsięwzięć i metod działania przestępczości zorganizowanej,
 - c) zwalczanie korupcji poprzez:
 - i. monitorowanie realizowanych zamówień publicznych,
 - ii. prowadzenie śledztw i dochodzeń w oparciu o materiały uzyskane w toku pracy operacyjno-rozpoznawczej,
 - iii. przekazywanie odbiorcom określonym w przepisach prawa informacji na temat zagrożeń przetargów,
 - iv. prowadzenie profilaktyki antykorupcyjnej.

¹ Zgodnie z treścią projektu rozporządzenia delegowanego dotyczącego uzupełnienia rozporządzenia (EU) nr 1303/2013 ...

² Zgodnie z treścią rozdziału 3, pkt 1, lit. L *Wytucznych w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020*

Podrozdział 5.2: Centralne Biuro Antykorupcyjne

1. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną, która odpowiada za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości w zakresie zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.
2. Głównym celem CBA jest zwalczanie korupcji na styku działania sektora publicznego i prywatnego.
3. Do właściwości Biura należy m.in.:
 - a) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, ściganie ich sprawców,
 - b) prowadzenie działań kontrolnych, w tym:
 - i. ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
 - ii. ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek sektora finansów publicznych, jednostek otrzymujących środki publiczne,
 - c) prowadzenie działań analitycznych,
 - d) prowadzenie działań prewencyjnych. w tym ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Podrozdział 5.3: Policja i prokuratura

1. Policja i prokuratura są organami, które odpowiadają za ściganie przestępstw.
2. Zgodnie z Kpk, uprawnienia policji przysługują także organom: Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie ich właściwości, a także innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych.
3. W strukturach Policji funkcjonuje również Centralne Biuro Śledcze Policji, które realizuje zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym m.in.:
 - a) przeciwdziałanie niezgodnym z prawem działaniom związanym z niewłaściwym wykorzystywaniem i dystrybucją środków finansowych pochodzących bezpośrednio z Unii Europejskiej,

- b) zwalczanie korupcji w zakresie prowadzonych spraw związanych z działalnością zorganizowanych grup przestępczych.
4. Prokurator prowadzi lub nadzoruje postępowanie przygotowawcze, którego celem jest m.in:
- a) ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo,
 - b) wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy,
 - c) wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody,
 - d) zebranie, zabezpieczenie i utrwalenie dowodów w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zasadności wniesienia aktu oskarżenia albo innego zakończenia postępowania.

Podrozdział 5.4: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odpowiada za sprawy ochrony konkurencji i konsumentów, w tym m.in. prowadzi:

- a) postępowania wyjaśniające,
- b) postępowania antymonopolowe (w sprawie praktyk naruszających konkurencję, w sprawie kontroli koncentracji, w sprawie nałożenia kary pieniężnej), w tym tzw. procedura *leniency*.

Podrozdział 5.5: Urząd Zamówień Publicznych

Urząd Zamówień Publicznych bierze udział w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przestępczości w zakresie zagwarantowania przejrzystości procesu udzielania zamówień publicznych, zapewniającą przedsiębiorcom niedyskryminujący dostęp do zamówień publicznych - poprzez podejmowanie działań na rzecz wykonywania uprawnień kontrolnych Prezesa, analizy funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce, upowszechniania wiedzy z zakresu zamówień publicznych poprzez inspirowanie i organizowanie szkoleń, opracowywanie programów szkoleniowych oraz działalność wydawniczą, zapewnienia warunków organizacyjnych funkcjonowania środków ochrony prawnej w ramach procedury odwoławczej.

Podrozdział 5.6: Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów

1. Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów odpowiada za inicjowanie, koordynację i realizację

działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej (RP) lub Unii Europejskiej (UE), w tym:

- 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. raportowaniu nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE do Komisji Europejskiej,
 - ii. przekazywaniu do Komisji Europejskiej corocznych informacji na podstawie art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
 - iii. udziale w pracach sieci OLAF *Anti-Fraud Communicators Network* (OAFCN),
 - iv. pełnieniu roli AFCOS (Jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych), będącej krajową instytucją partnerską dla Europejskiego OLAF w odniesieniu do jego dochodzeń administracyjnych,
 - b) gromadzeniu i analizowaniu informacji dotyczących działań wymierzonych w interesy finansowe RP i UE.
2. Na mocy decyzji nr 3/2014 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu Do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych Na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej z dnia 7 listopada 2014 r. powołano Grupę roboczą do spraw przeciwdziałania nadużyciom finansowym w funduszach polityki spójności, której celem jest podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie oraz zwalczanie nadużyć finansowych w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności poprzez:
- a) wypracowanie warunków przekazywania danych dotyczących beneficjentów funduszy unijnych pomiędzy instytucjami nimi zarządzającymi a innymi instytucjami mającymi uprawnienia kontrolne oraz dochodzeniowo - śledcze,
 - b) wypracowanie zasad współpracy między instytucjami systemu wdrażania funduszy unijnych a organami ścigania w sytuacji powzięcia przez nie informacji w zakresie możliwości wystąpienia nadużycia finansowego,
 - c) wymiana wiedzy i doświadczeń w obszarze wykrywania i zwalczania nadużyć finansowych w ramach konferencji, seminariów i szkoleń organizowanych dla grup docelowych zdefiniowanych przez uczestników prac grupy,
 - d) wypracowanie warunków prowadzenia konsultacji pomiędzy instytucjami zarządzającymi funduszami unijnymi a organami posiadającymi uprawnienia dochodzeniowo - śledcze w przedmiocie implementowanych w ramach programów

operacyjnych mechanizmów zapobiegających oszustwom oraz nadużyciom finansowym.

3. W skład grupy, o której mowa w pkt 3, wchodzi m.in. przedstawiciele administracji rządowej właściwi w zakresie rozwoju regionalnego, finansów, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości oraz przedstawiciele: Prokuratury, Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Zamówień Publicznych.
4. Mając na celu usprawnienie przepływu informacji w Instytucjach Zarządzających Programami Operacyjnymi, Prokuraturach Apelacyjnych, Prokuraturach Okręgowych, Komendzie Głównej, Stołecznej oraz Komendach Wojewódzkich Policji zostały wyznaczone osoby kontaktowe do współpracy w zakresie nadużyć finansowych w programach współfinansowanych z funduszy unijnych.

Rozdział 6: Obowiązujące uregulowania w zakresie przeciwdziałania i postępowania z nadużyciami finansowymi

Podrozdział 6.1: Obowiązujące programy

Sekcja 6.1.1: Ośłona antykorupcyjna

1. Ośłona antykorupcyjna jest to program, którego celem jest m. in. zapobieganie korupcji w procesie udzielania zamówień publicznych.
2. Zadania ośłony antykorupcyjnej realizowane są przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) i Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), we współpracy z właściwymi resortami i podległymi im jednostkami organizacyjnymi.
3. Przedsięwzięcia rządowe zostają objęte ośłoną antykorupcyjną na wniosek właściwego ministra.

Sekcja 6.1.2: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019

1. 1 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019 (M. P. 2014, poz. 299), której głównym celem jest zwalczanie korupcji w Polsce przez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i administracji publicznej.
2. W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji (RPPK) zdiagnozowano obszary najbardziej zagrożone korupcją, tj. m.in.:

- a) przeprowadzanie przetargów na budowę dróg, autostrad, linii kolejowych, oczyszczalni ścieków, kanalizacji i wodociągów oraz na inne roboty budowlane,
 - b) zamówienia na zakup sprzętu i aparatury,
 - c) działalność lobbingsową prowadzoną niezgodnie z prawem, jak również
 - d) wykorzystywanie środków unijnych we wszystkich fazach i etapach wdrażania programów pomocowych (od naboru, przez realizację i kontrolę wykonania).
3. W RPPK opisano szczegółowo sposoby i metody działania podejmowane w celu zwalczania korupcji na różnych płaszczyznach życia społeczno - gospodarczego.
 4. W realizacji programu biorą udział wszystkie resorty i urzędy centralne. W każdym z resortów i urzędach centralnych powołani zostali koordynatorzy realizacji RPPK. W pozostałych urzędach rządowych, powołanie koordynatora realizacji RPPK jest fakultatywne.

*Sekcja 6.1.3: Rządowy Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości
gospodarczej na lata 2015–2020*

1. 6 października 2015 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020 (M. P. 2015, poz. 1063), której głównym celem jest zwalczanie korupcji w Polsce przez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i administracji publicznej.
2. Instytucją wdrażającą PPIZPG jest międzyresortowy zespół, którego koordynatorem w imieniu Rady Ministrów jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.
3. PPIZPG jest dokumentem rządowym o charakterze strategicznym, który przedstawia: diagnozę zjawiska przestępczości gospodarczej oraz funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, cel główny i cele szczegółowe wraz z miernikami ich realizacji oraz mechanizmy realizacji Programu.
4. W ramach diagnozy przedstawionej w PPIZPG wskazano przestępstwa na szkodę interesów finansowych RP i UE.
5. Głównym narzędziem wdrażania PPIZPG jest „Plan działań”, który zawiera wykaz zadań służących poprawie skuteczności działań państwa w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej oraz wykaz podmiotów wiodących i współpracujących przy wykonaniu poszczególnych zadań.

Sekcja 6.1.4: Program leniency

1. W zakresie wykrywania zmów przetargowych, w szczególności ze względu na ich sekretny charakter, który utrudnia ich wykrywanie oraz zwalczanie, UOKiK wprowadził, wzorem innych krajów europejskich, program łagodzenia kar (tzw. program *leniency*).
2. Program ten 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.
3. Praktyczną instrukcję dla przedsiębiorców, którzy są zainteresowani skorzystaniem z programu *leniency* stanowią Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar³, które powstały w celu zwiększenia transparentności przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie (Dz. U. 2009 nr 20 poz. 109) i przedstawienie jednolitych zasad postępowania w zakresie programu łagodzenia kar.

Podrozdział 6.2: Procedury karne i wyjaśniające

Sekcja 6.2.1: Postępowanie karne, prowadzone przez organy ścigania

1. **Spółeczny (a nie prawny) obowiązek** zawiadomienia prokuratora lub policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu został określony w Kpk. Obowiązek ten 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.
2. Kpk statuuje **prawny obowiązek** zawiadomienia o przestępstwie, obejmujący instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą odpowiedzialność karną określoną przez Kk.

³ Wytyczne dostępne na stronie internetowej: http://www.uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar2.php.

Postępowanie przygotowawcze

3. Postępowanie przygotowawcze wszczyna się jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Postępowanie przygotowawcze wszczyna prokurator na drodze postanowienia z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie.
4. O wszczęciu postępowania przygotowawczego zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie oraz ujawnionego pokrzywdzonego.
5. Postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator, a w zakresie przewidzianym w Kpk - Policja.
6. W trakcie postępowania przygotowawczego organy procesowe mają za zadanie zbadać czy dane zdarzenie stanowi przestępstwo lub wykroczenie, zebrać dowody jak również podejmują działania zmierzające do wykrycia sprawcy oraz ustalenia osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody.
7. Postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w formie podstawowej - śledztwo lub uproszczonej - dochodzenie.

Czynności mogące poprzedzać wszczęcie postępowania

8. W przypadku posiadania przez organy ścigania informacji niepełnych lub budzących wątpliwości, które nie pozwalają na podjęcie decyzji o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, organy ścigania mogą przeprowadzić czynności sprawdzające (**postępowanie sprawdzające**).
9. Czynności sprawdzające mogą dotyczyć zarówno płaszczyzny merytorycznej (np. czy istotnie zdarzenie miało miejsce), oceny prawnej (czy zaistniały czyn jest przestępstwem), jak i problematyki procesowej (czy nie zachodzą przesłanki warunkujące niedopuszczalność postępowania, np. abolicja, znikoma szkodliwość społeczna). Czynności te mogą polegać w szczególności na:
 - 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 o przestępstwie.

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

Odmowa wszczęcia postępowania przygotowawczego

11. O odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, oraz ujawnionego pokrzywdzonego, z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.
12. Pokrzywdzonemu, instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzania akt.
13. Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia postępowania przygotowawczego. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego (jeżeli wniesiono zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie.

Zakończenie postępowania przygotowawczego

14. Postępowanie przygotowawcze może zakończyć się w następujący sposób:
 - a) umorzeniem,
 - b) wnioskiem do Sądu o warunkowe umorzenie,
 - c) wnioskiem do Sądu o umorzenie i zastosowanie środka zabezpieczającego,
 - d) skierowaniem sprawy do postępowania mediacyjnego,
 - e) wniesieniem aktu oskarżenia do Sądu.
15. O umorzeniu postępowania przygotowawczego zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, ujawnionego pokrzywdzonego jak również podejrzanego - z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.
16. Zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego przysługuje stronom, instytucji państwowej lub samorządowej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie oraz w przypadkach określonych w kpk osobie, która

złożyła zawiadomienie o przestępstwie. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.

17. Co do zasady akta postępowania przygotowawczego udostępnia się stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione także innym osobom. W przypadkach, gdy uprawnienie do wglądu do akt przez instytucje systemu realizacji PO liŚ 2014-2020 nie wynika ze statusu strony, to instytucje te mogą zwrócić się o udostępnienie akt z uwagi na spoczywającą na nich odpowiedzialność za potwierdzenie zgodności z przepisami prawa oraz poprawność wykorzystania wszystkich środków w ramach projektów realizowanych ze środków PO liŚ 2014-2020.

Postępowanie jurysdykcyjne

18. W postępowaniu przed sądem (postępowanie jurysdykcyjne) rozstrzygana jest kwestia winy lub niewinności osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa.
19. Stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom.
20. Postępowanie sądowe kończy się wyrokiem lub postanowieniem, który staje się prawomocny dopiero w momencie, gdy żadna ze stron nie wniesie apelacji, bądź - w przypadku wniesionej apelacji - gdy sąd odwoławczy utrzyma postanowienie w mocy.

Sekcja 6.2.2: Postępowania administracyjne w zakresie ochrony konkurencji prowadzone przez UOKiK

1. Zgodnie z regulacjami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jako praktyki ograniczające konkurencję między podmiotami gospodarczymi zostały sklasyfikowane skoordynowane działania polegające na zawieraniu porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku oraz nadużywanie pozycji dominującej.
2. W ramach zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję penalizowane jest m.in. uzgadnianie wysokości cen pomiędzy co najmniej dwoma niezależnymi przedsiębiorcami, związkami przedsiębiorców lub przedsiębiorcami i ich związkami. Porozumieniem jest 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).

Zawiadomienie

3. Możliwość złożenia pisemnego zawiadomienia do UOKiK przysługuje każdemu, kto podejrzewa stosowanie praktyk ograniczających konkurencję. Może to być zatem osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a także organ administracji rządowej czy samorządowej.
4. Rozpatrzenie zawiadomienia wiąże się z dokonaniem przez Prezesa Urzędu oceny zasadności wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo antymonopolowego w przedstawionym stanie faktycznym.
5. Prezes jest zobligowany do poinformowania zgłaszającego zawiadomienie o sposobie jego rozpatrzenia w terminach wynikających z Kpa.
6. W przypadku przekroczenia powyższych terminów, Prezes Urzędu zobowiązany jest do powiadomienia zgłaszającego o przyczynach zwłoki i wskazania terminu rozpatrzenia zawiadomienia.
7. W ramach prowadzonych postępowań, Prezes UOKiK dysponuje szerokimi uprawnieniami do pozyskiwania dowodów naruszenia, obejmującymi prawo żądania od przedsiębiorcy informacji i dokumentów oraz uprawnienie do przeprowadzania u przedsiębiorcy kontroli, w tym - za zgodą sądu - kontroli z przeszukaniem w celu wykrycia ewentualnych dowodów uczestnictwa przedsiębiorców w naruszeniu.

Postępowanie wyjaśniające

8. UOKiK prowadzi **postępowania wyjaśniające** mające na celu badanie konkretnych rynków, a także analizę i weryfikację oficjalnych i nieformalnych informacji z rynku, świadczących o możliwości naruszenia zakazu zmów przetargowych, a także doniesień medialnych.
9. Postępowanie wyjaśniające wszczyna się z urzędu, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i prowadzi się je w sprawie, co oznacza, że nie jest ono skierowane przeciwko konkretnym przedsiębiorcom, a jedynie ma na celu zbadanie mechanizmów działających na określonym rynku.
10. Wyjątkiem od zasady przedstawionej w pkt 10 stanowią postępowania w sprawach koncentracji, które wszczynane są zarówno na wniosek przedsiębiorcy, jak i z urzędu.
11. Czas trwania postępowania wyjaśniającego reguluje ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postępowanie antymonopolowe

12. W przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK z urzędu wszczyna **postępowanie antymonopolowe**, w którym stawiane są konkretnym przedsiębiorcom zarzuty. Wszczęcie postępowania antymonopolowego następuje w drodze postanowienia Prezesa Urzędu, o czym zawiadamiane są strony.
13. Czas trwania postępowania antymonopolowego oraz sankcje w przypadku stwierdzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję reguluje ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.
14. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, określa również termin przedawnienia, po którym Prezes UOKiK nie jest uprawniony do prowadzenia postępowania antymonopolowego.

Podrozdział 6.3: Uregulowania prawne dotyczące najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych

Sekcja 6.3.1: Postanowienia ogólne

1. W niniejszym rozdziale przedstawiono cztery najczęściej spotykane nadużycia finansowe⁴, które mają największy wpływ na wdrażanie funduszy europejskich.
2. Poniżej wskazane nadużycia nie stanowią wyliczenia enumeratywnego (tj. zamkniętego katalogu), ponieważ mogą powstać nowe praktyki i metody przestępstw, które spełniają definicję nadużycia finansowego.

Na podstawie doświadczeń w realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, w niniejszym dokumencie nie zostały opisane nadużycia, które w potocznym znaczeniu są doskonale znane i nie wymagają uszczegółowienia interpretacyjnego, takie jak: kradzież, przywłaszczenie czy też wprowadzanie w błąd.

Sekcja 6.3.2: Zmowy przetargowe

1. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zmowy przetargowe to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Zmowa przetargowa polega zatem na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących

⁴ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny.

2. Zmowa przetargowa, na potrzeby niniejszych Wytycznych, jest więc porozumieniem przedsiębiorców, które prowadzi do zaniechania działań konkurencyjnych na rzecz niejawniej współpracy przy składaniu ofert w zakresie m.in. wysokości ceny lub jakości towarów lub usług.
3. Wyróżnić można dwa główne typy zmów przetargowych:
 - a) zmowa pozioma (horyzontalna) lub kartel, czyli porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować,
 - b) zmowa pionowa (wertykalna), czyli porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. pomiędzy producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą).
4. Zmowy przetargowe horyzontalne mogą przybierać wiele form, jednak zawsze mają na celu osłabienie konkurencji między potencjalnymi wykonawcami, co ostatecznie może prowadzić do zawyżenia ceny lub pogorszenia jakości towarów lub usług.
5. Zmowy przetargowe wertykalne 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.
6. Obydwa typy zmów stanowią poważny problem w postaci wyboru przez zamawiającego oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Głównymi efektami i jednocześnie głównym motorem zawierania współpracy przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Tracą na tym w szczególności pozostali uczestnicy rynku poprzez konieczność pokrywania różnicy między ceną ustaloną przez zamawiających się przedsiębiorców, a taką, która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz otrzymywaniem usług lub produktów gorszej jakości za wyższą cenę.
7. We wszystkich krajach należących do OECD, zmowy przetargowe są działaniem niezgodnym z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji.
8. Również w prawie polskim, w Kk zostały zawarte przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za „zmawianie się”.

9. Podstawowym aktem prawnym, który reguluje kwestie związane z ochroną konkurencji w Polsce, jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, nazywana również ustawą antymonopolową. Ustawa ta obejmuje przedsiębiorców i wprowadza zakaz podejmowania przez nich działań, które mogłyby ograniczyć konkurencję. Z uwagi na szeroką definicję przedsiębiorcy przyjętą w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, adresatami zakazu zmów przetargowych są nie tylko przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą, lecz również podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej lub organizujące tego rodzaju usługi (jednostki samorządu terytorialnego). Należy mieć również na uwadze, że zakaz zmów przetargowych nie znajdzie jednak zastosowania w przypadku porozumień zawieranych przez wykonawcę z takim zamawiającym, który w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie będzie posiadał statusu przedsiębiorcy.
10. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadza również zakaz zawierania przez przedsiębiorców porozumień, których celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji. Obejmuje on zarówno firmy bezpośrednio ze sobą konkurujące, a zatem działające na tym samym szczeblu obrotu, jak i podmioty ze sobą niekonkurujące, funkcjonujące na różnych szczeblach obrotu.
11. Ustawa antymonopolowa zawiera przykładowy katalog porozumień, które zostaną uznane za znowę, a zatem sprzeczne z prawem. Zgodnie z nią, sprzeczne z prawem są porozumienia przedsiębiorców polegające na:
- a) ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów,
 - b) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji,
 - c) podziale rynków zbytu lub zakupu,
 - d) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
 - e) uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy,
 - f) ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem,

- g) uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.
12. Należy zauważyć, że wystarczające jest spełnienie jednej z przesłanek zawartych w ww. katalogu, by uznać, że zostało naruszone prawo. Zatem, jeżeli porozumienie miało za cel wpływanie na konkurencję na danym rynku, jest ono nielegalne, nawet w przypadku, gdy nie zostało realnie zrealizowane.
13. Do najczęściej występujących mechanizmów zmów przetargowych, które są wykorzystywane przez przedsiębiorców należy zaliczyć:
- a) Składanie ofert kurtuazyjnych (ang. *cover bidding*), które polega na uzgodnieniu złożenia przez konkurentów ofert mniej korzystnych dla zamawiającego od oferty wykonawcy wytypowanego przez uczestników zmowy na zwycięzcę. Złożenie ofert kurtuazyjnych ma stwarzać pozory istnienia konkurencji w przetargu lub przekonać zamawiającego, że oferta wspierana jest dla niego korzystna.
 - b) Ograniczanie ofert (ang. *bid-suppression*), które polega na uzgodnionym odstąpieniu przez jednego lub kilku potencjalnych wykonawców od udziału w przetargu, lub na wycofaniu wcześniej złożonej oferty albo na podjęciu innych kroków, dzięki którym oferta nie będzie brana pod uwagę - tak, aby została wybrana oferta uzgodniona przez uczestników porozumienia jako oferta zwycięska.
 - c) Rozstawianie i wycofywanie ofert obejmuje składanie ofert kurtuazyjnych i ograniczanie ofert. Istotą tego mechanizmu jest uzgodnienie treści ofert, które są odpowiednio różnicowane, tak by po otwarciu ofert zajmowały pierwsze miejsca. Gdy tak się staje, oferta najkorzystniejsza jest wycofywana albo podejmowane są kroki mające służyć temu, by oferta ta nie była brana pod uwagę i by zapewnić zwycięstwo najmniej korzystnej spośród ofert złożonych przez uczestników porozumienia.
 - d) Systemowy podział rynku (*market allocation*), który 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.

14. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie wdrażania 2007-2013⁵, do najczęściej identyfikowanych naruszeń związanych z podejrzeniem wystąpienia zmowy należą:

- a) wejście w porozumienie uczestników przetargów, polegające na uzgadnianiu wartości zamówień w ramach poszczególnych postępowań w celu osiągnięcia korzyści majątkowych i doprowadzenia do wyboru przez zamawiającego uzgodnionej uprzednio przez uczestników oferty, po cenie odbiegającej od rzeczywistej wartości zamówienia;
- b) wejścia w porozumienie z inną osobą w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i utrudniania przetargu na dostawę;
- c) rezygnacja z dalszego udziału w postępowaniu jednej z firm (np. poprzez nieuzupełnienie oferty), mająca na celu doprowadzenie do wyboru firmy z góry ustalonej przez zamawiających się, lub występowanie jako podwykonawca wybranej firmy;
- d) zawarcie porozumienia z osobami odpowiedzialnymi u wykonawcy, mającego na celu wyłudzenie „podwójnej zapłaty” od inwestora z tytułu solidarnej odpowiedzialności za wykonanie robót;
- e) wystąpienie niekonkurencyjnego uzgadniania warunków składanych ofert w postaci podejrzenia wystąpienia zmowy wertykalnej (pomiędzy organizatorem i uczestnikiem przetargu), jak i zmowy horyzontalnej (pomiędzy przedsiębiorcami przystępującymi do poszczególnych postępowań);
- f) utrudnianie przetargu publicznego połączone z nadużyciem uprawnień przez funkcjonariusza publicznego - wejście w porozumienie mające na celu zakłócanie przetargów publicznych;
- g) podejrzenie wejścia w porozumienie z inną osobą poprzez działanie na szkodę instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Sekcja 6.3.3: Konflikt interesów

1. Pojęcie „konflikt interesów” zostało zdefiniowane w art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego, zgodnie z którym: „konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne

⁵ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby uczestniczącej w wykonaniu budżetu, zarządzaniu budżetem, audycie lub kontroli budżetu jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”. Elementem przeciwdziałającym konfliktowi interesów jest również poszanowanie zasady rozdziału funkcji w instytucji.

2. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, w art. 32 przedstawia działania mogące stanowić konflikt interesów.
3. Zgodnie z ww. artykułem, działania, które mogą spowodować konflikt interesów w rozumieniu art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego mogą, bez uszczerbku dla kwalifikowania ich jako nielegalnej działalności stanowiących podstawę do wykluczenia⁶, przyjmować jedną z następujących form:
 - a) przyznanie sobie lub innym nieuzasadnionych bezpośrednich lub pośrednich korzyści;
 - b) odmowa przyznania beneficjentowi praw lub korzyści, do których jest on uprawniony;
 - c) wykonanie czynności niewłaściwej lub stanowiącej nadużycie lub zaniechanie wykonania czynności, które są nakazane.
4. 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 może bezpośrednio lub pośrednio

⁶ Na podstawie art. 141, nielegalne działania stanowiące podstawę do wykluczenia z udziału w procedurach udzielania zamówień na podstawie art. 106 rozporządzenia finansowego są to wszelkie nielegalne działania szkodzące interesom finansowym Unii, a w szczególności:

- a) przypadki nadużyć finansowych, o których mowa w art. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz. U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.);
- b) przypadki korupcji, o których mowa w art. 3 Konwencji w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 maja 1997 r. (Dz. U. C 195 z 25.6.1997, s. 1.);
- c) przypadki udziału w organizacji przestępczej określone w art. 2 decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW (Dz. U. L 300 z 11.11.2008, s. 42.);
- d) przypadki prania pieniędzy określone w art. 1 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.);
- e) przypadki przestępstw terrorystycznych, przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną oraz przypadki podżegania, pomocnictwa, współsprawstwa lub usiłowania popełnienia takich przestępstw, jak określono w art. 1, 3 i 4 decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW (Dz. U. L 164 z 22.6.2002, s. 3.).

czerpać korzyści finansowe z wyniku tych procedur. 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 danej procedurze).

5. Zgodnie z Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019, konflikt interesów jest szczególnie niebezpiecznym mechanizmem dla funkcjonowania instytucji publicznych. O konflikcie tym mówimy wówczas, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważa nad troską o interes publiczny.
6. Konflikt interesów w tym ujęciu, przede wszystkim dotyczy 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 publicznego. Podejmowane jest we własnym lub cudzym interesie, a nie w zgodności z interesem publicznym bądź w zgodności z interesem publicznym, ale przy jednoczesnym pierwszeństwie dla realizacji własnych (cudzych) interesów.
7. Zgodnie z ustawą Pzp, obowiązek wyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osób, wobec których istnieją wątpliwości co do ich bezstronności, spoczywa na zamawiającym. Art. 7 ust. 2 ustawy Pzp nakłada na zamawiających obowiązek przeprowadzania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.
8. Za konflikt interesów należy w szczególności uznać sytuacje, gdy pomiędzy beneficjentem a dostawcą / wykonawcą istnieją powiązania kapitałowe, osobowe, rodzinne. Powiązania rodzinne to stosunek małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa. Powiązania osobowe dotyczą sytuacji, gdy ta sama osoba pełni funkcje zarządzające, kontrolne lub nadzorcze w różnych podmiotach albo też gdy pomiędzy podmiotami a osobami pełniącymi w nich powyższe funkcje zachodzą powiązania wynikające ze stosunku pracy, o charakterze rodzinnym lub powiązania majątkowe.
9. Mając na uwadze, że środki pochodzące z funduszy wspólnotowych, aby mogły zostać uznane za kwalifikowalne, muszą być ponoszone z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, efektywności, jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, wnioskodawca i beneficjent nie może dokonać zakupu towarów lub

usług od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo, ponieważ stanowi to wystąpienie konfliktu interesów.

10. W związku z powyższym, jeżeli przy udzielaniu zamówienia stwierdzone zostaną tego rodzaju powiązania, które budzą wątpliwości co do zachowania wymienionych zasad oraz nie zostaną przedstawione wyjaśnienia jednoznacznie potwierdzające przestrzeganie powyższych zasad, wydatek może zostać uznany za niekwalifikowalny.
11. Ocena występowania konfliktu interesów w realizowanych projektach wymaga każdorazowo analizy konkretnego przypadku, tj. czy wybór dostawcy / wykonawcy został dokonany z zachowaniem obowiązujących zasad określonych w ustawie Pzp, jak również zasad wydatkowania środków europejskich.
12. Regulacje zawarte w art. 57 ust. 1 rozporządzenia finansowego wskazują również procedury postępowania w przypadku zidentyfikowania konfliktu interesów, zgodnie z którymi wszystkim podmiotom upoważnionym do działań finansowych oraz wszystkim innym osobom uczestniczącym w wykonywaniu budżetu oraz zarządzaniu budżetem, w tym w działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli budżetu zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktów ich interesów z interesami Unii a w razie wystąpienia zagrożenia wystąpienia konfliktu interesów, do rezygnacji z wykonywania danych działań i przekazania sprawy innej osobie.
13. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie 2007-2013⁷, do najczęściej identyfikowanych naruszeń związanych z podejrzeniem wystąpienia konfliktu interesów należą:
 - a) obustronne naruszenie przepisów prawa oraz standardów właściwej współpracy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą poprzez przedwczesną wypłatę wynagrodzenia przez zamawiającego oraz dostarczenia przez wykonawcę wadliwego dzieła;
 - b) sytuacja, w której pomiędzy przedsiębiorcami pełniącymi funkcje jednostki nadzorującej (i dokonującej odbioru prac) oraz jednostki wykonującej prace w ramach danego projektu zachodzą powiązania o charakterze rodzinnym, gospodarczym, organizacyjnym i kapitałowym.

⁷ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

Sekcja 6.3.4: Korupcja

1. Na potrzeby niniejszego dokumentu przyjęto definicję pojęcia „korupcja” w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Należy przy tym zauważyć, że ze względu na wielowątkowość i wieloaspektowość tego zjawiska, nie jest to jedyna definicja korupcji w prawie polskim i europejskim.
2. Zgodnie z ustawą o CBA, korupcja 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 jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.
3. W rozumieniu art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., korupcją jest żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie

jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

4. Z kolei prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., nakłada na strony konwencji obowiązek przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań związanych z przekupstwem czynnym lub biernym, jeśli dotyczą one:
 - a) krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
 - b) funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
 - c) członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
 - d) członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych,
 - e) sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych.
5. Ponadto, pod pojęciem „przekupstwa” rozumie się także handel wpływami, przekupstwa w sektorze prywatnym, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych oraz przestępstwa księgowo.
6. Korupcję można podzielić na dwie klasy:
 - 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.
7. 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. Należy przy tym zauważyć, iż spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej.
8. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie 2007-2013⁸, do najczęściej identyfikowanych naruszeń związanych z podejrzeniem wystąpienia korupcji należą:
 - a) wręczenie korzyści majątkowej osobie pełniącej funkcje publiczne oraz doprowadzenia szeregu osób do niekorzystnego rozporządzenia mieniem,

⁸ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

- b) propozycja udzielenia korzyści majątkowej w procentowo określonej wysokości od każdej faktury wystawionej za bezproblemowe odbieranie wykonanych prac w ramach realizowanego zamówienia.

Sekcja 6.3.5: Fałszerstwo dokumentów

1. Do przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zaliczyć można zarówno fałszerstwo materialne, jak i intelektualne. Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciw wiarygodności dokumentów wynika z zapisów Kk.
2. **Fałszerstwo materialne** jest przestępstwem dotyczącym każdej osoby - nie tylko funkcjonariuszy publicznych i polega na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego dokumentu.
3. Podrobienie lub przerobienie dokumentu nie odnosi się do dokumentu jako całości, w związku z powyższym może również 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.
4. **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 Kk.
5. **Przerobienie** dokumentu 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.
6. 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 przeniesienia własności oraz jego przedstawienie organowi prowadzącemu postępowanie dowodowe.
7. 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.

8. **Falszerstwo intelektualne** jest to urzędowe poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu.
9. Przesłępstwo wskazane powyżej może być popełnione tylko przez osobę mającą prawny status funkcjonariusza publicznego albo też szczególny tytuł prawny (upoważnienie) do wystawienia dokumentów określonego rodzaju.
10. Poświadczenie nieprawdy nie jest przestępstwem przeciwko autentyczności dokumentu lecz stwierdzeniem faktów czy okoliczności niezgodnych z prawdą. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za falszerstwo intelektualne jest wykazanie, że osoba poświadcniająca nieprawdę miała świadomość faktu poświadczenia nieprawdy. Popełnienie błędu, nawet rażącego, nie daje podstaw do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów Kk odnoszących się do przestępstw przeciw wiarygodności dokumentów. Działanie takie może skutkować odpowiedzialnością karną z tytułu niedopełnienia obowiązków lub odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracowniczych.
11. Poświadczenie nieprawdy może polegać m.in. na potwierdzeniu okoliczności, które nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo na zatajeniu.
12. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie 2007-2013⁹, do najczęściej identyfikowanych podejrzeń naruszeń związanych z falszerstwem dokumentów należą:
 - a) wytworzenie oraz przedstawienie przez beneficjenta w celu wyłudzenia dofinansowania dokumentów poświadcwiających nieprawdę w zakresie spełnienia wymogów *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności w ramach PO IiŚ* odnośnie rzekomego zamieszczenia ogłoszeń o planowanych przetargach w prasie lub w internecie,
 - b) poświadczenie nieprawdy w krótkich odstępach czasu ze z góry powziętym zamiarem w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, polegające na prowadzeniu dokumentacji (w postaci wniosków o zatwierdzenie obmiarów robót) w stosunku do prac, które nie miały miejsca, a następnie wystawienia na ich podstawie faktur VAT,
 - c) przerobienie dokumentów i posłużenie się nimi jako autentycznymi,

⁹ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

- d) poświadczenie nieprawdy przez inżyniera kontraktu / inspektora nadzoru co do okoliczności mającej znaczenie prawne,
- e) przerobienie dokumentów z realizacji projektu poprzez umieszczenie w składzie komisji nazwiska osoby fizycznej jako głównego technologa, a następnie złożenie takich dokumentów jako autentycznych przez wykonawcę w toku postępowania realizowanego w formie przetargu nieograniczonego,
- f) poświadczenie nieprawdy w dzienniku budowy,
- g) podrobienie oraz użycie jako autentycznego sfałszowanego dokumentu,
- h) posłużenie się podrobionymi w nieustalonym miejscu i czasie, dokumentami poświadczającymi nieprawdę co do doświadczenia zawodowego pracowników,
- i) poświadczenie przez osobę uprawnioną do wystawiania dokumentu - w celu osiągnięcia korzyści majątkowej - okoliczności niezgodnej z prawdą, mającej znaczenie prawne oraz użycie tego dokumentu,
- j) przerabiania dziennika budowy i posługiwanie się nim.

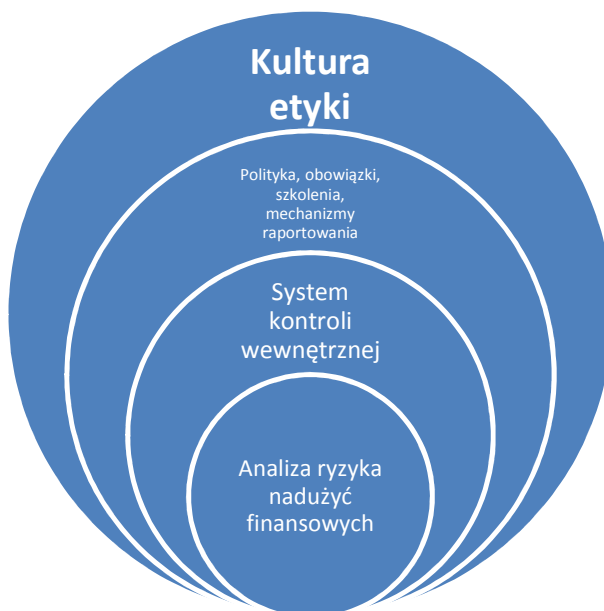
Rozdział 7: Środki mające na celu zapobieganie wystąpienia nadużycia finansowego

Podrozdział 7.1: Postanowienia ogólne

1. Zdaniem KE wyrażonym w Wytycznych KE, instytucje zarządzające środkami unijnymi, które pokazują swoje jednoznaczne zaangażowanie w zwalczanie nadużyć finansowych, m.in. poprzez informowanie o prowadzonych kontrolach mających na celu zapobieganie i wykrywanie nadużyć oraz konsekwentne informowanie właściwych organów o przypadkach nadużyć, celem zbadania i ukarania sprawców, przesyłają w ten sposób potencjalnym sprawcom czytelny i jasny komunikat o braku akceptacji danych działań. Może to wpłynąć na zmianę zachowań potencjalnych sprawców oraz stosunku do zgłaszania tego typu nadużyć.
2. Zważywszy na fakt, że trudno jest odzyskać utraconą reputację - jak również, patrząc z drugiej strony - udowodnić nieuczciwe postępowanie, lepiej jest zapobiegać nieuczciwym działaniom niż zajmować się nimi po fakcie.
3. Techniki prewencyjne polegają najczęściej na ograniczaniu możliwości popełnienia nadużyć poprzez wdrożenie stabilnego systemu kontroli, w połączeniu z proaktywną, ustrukturyzowaną i ukierunkowaną oceną ryzyka nadużyć finansowych. Do zwalczania wszelkich potencjalnych „racjonalizacji” nieuczciwych zachowań można

też wykorzystywać kompleksowe szkolenia i działania podnoszące świadomość a także promowanie etycznych zachowań.

4. Najlepszym sposobem zapobiegania nadużyciom finansowym jest działający stabilny system kontroli, który powinien zostać zaprojektowany i wdrażany jako proporcjonalna reakcja na rodzaje ryzyka zidentyfikowane podczas oceny. Niemniej jednak każda organizacja powinna też dążyć do stworzenia właściwych struktur i właściwej kultury zniechęcającej do potencjalnie nieuczciwych zachowań.



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

Sekcja 7.1.1: Kultura etyki

1. Utworzenie 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 LiŚ 2014 - 2020. Kultura taka może być budowana poprzez połączenie szczególnych struktur i polityk zwalczania nadużyć finansowych, jak pokazano w drugim kręgu schematu powyżej i omówiono bardziej szczegółowo poniżej, a także poprzez wdrażanie bardziej ogólnych mechanizmów i zachowań, tj:
 - a) deklaracja celów - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje w systemie realizacji PO LiŚ 2014 - 2020 dążą do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych;

- b) sygnał z samej góry - ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji w systemie realizacji PO LiŚ 2014 - 2020, że od personelu i beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania;
 - c) kodeks postępowania - przejrzysty kodeks etyki, do którego przestrzegania muszą zobowiązać się wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji PO LiŚ 2014 - 2020 obejmujący m.in. następujące kwestie:
 - i. konflikt interesów - wyjaśnienia, wymagania i procedury zgłaszania konfliktu interesów;
 - ii. polityka dotycząca prezentów i reprezentacji / gościnności - wyjaśnienia i zobowiązanie personelu do przestrzegania takiej polityki;
 - iii. informacje poufne - wyjaśnienia i obowiązki personelu;
 - iv. wymagania w zakresie raportowania podejrzeń nadużyć finansowych.
2. Pracownicy wszystkich instytucji w systemie realizacji PO LiŚ 2014 - 2020 powinni przestrzegać zasad obiektywności, odpowiedzialności, uczciwości oraz postępować zgodnie z prawem.

Sekcja 7.1.2: Podział obowiązków

1. Zgodnie z Wytycznymi KE, zawartymi w rozdziale 4.2.2, w ramach każdego Programu Operacyjnego powinien istnieć jasny podział obowiązków we wprowadzaniu systemów zarządzania i kontroli zgodnych z wymaganiami UE oraz w weryfikacji, czy systemy te są skuteczne w zapobieganiu, wykrywaniu i korygowaniu nadużyć finansowych. Ma to na celu zagwarantowanie, aby wszystkie zaangażowane podmioty w pełni rozumiały swoje zobowiązania.
2. Zasadnicze obowiązki, przedstawione poniżej, są identyczne dla wszystkich instytucji w systemie realizacji PO LiŚ 2014 - 2020. Ze względu na różny poziom zarządzania PO LiŚ 2014-2020 w ramach IZ, IP oraz IW, obowiązki powinny być dostosowane ściśle do realizowanych zadań, wynikających z Porozumień pomiędzy instytucjami.
3. Ponadto powinny uwzględniać wyniki analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego, która będzie wskazywała, na jakim poziomie powinny być zastosowane konkretne mechanizmy kontrolne.
4. Wszystkie instytucje, w zakresie realizowanych przez siebie zadań, są odpowiedzialne za:
 - a) przeprowadzanie, z pomocą zespołu zajmującego się oceną ryzyka, regularnych przeglądów ryzyka nadużyć finansowych na podstawie analiz sektorowych,
 - b) ustanowienie skutecznej polityki zwalczania nadużyć finansowych oraz planu reagowania na nadużycia finansowe,

- c) zwiększenie świadomości nadużyć wśród pracowników i przeprowadzanie szkoleń,
 - d) zapewnienie, że każda instytucja w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 bezzwłocznie przekazuje podejrzenie popełnienia przestępstw właściwym organom ścigania w celu podjęcia przez nie niezbędnych czynności, a w przypadku podejrzenia naruszenia zasad konkurencji, również do UOKiK,
 - e) bieżące zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i planem działania, zgodnie z oceną ryzyka nadużyć finansowych, w szczególności:
 - i. zapewnienie istnienia systemu kontroli wewnętrznej w obszarze swojej odpowiedzialności,
 - ii. zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie,
 - iii. zapewnienie należytej staranności i wdrażanie działań prewencyjnych w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych,
 - iv. podejmowanie działań naprawczych.
5. Dodatkowo, Instytucja Zarządzająca PO liŚ, pełniąc jednocześnie funkcję Instytucji Certyfikującej, zobowiązana jest do dysponowania systemem, który zapisuje i przechowuje wiarygodne informacje o każdej operacji, jak również posiada wystarczające dane dotyczące wdrożonych procedur i weryfikacji w zakresie wydatków.

Sekcja 7.1.3: Szkolenia i podnoszenie świadomości

1. Wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 powinni odbywać szkolenia w kwestiach zarówno teoretycznych, jak i praktycznych, celem zwiększenia ich świadomości, promowania kultury zwalczania nadużyć finansowych oraz ułatwiania identyfikacji i reakcji na przypadki podejrzenia nadużyć, gdy mają one miejsce.
2. Szkolenia takie powinny obejmować w szczególności środki zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania.
3. Podnoszenie świadomości 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 7.1.4: Systemy kontroli wewnętrznej

1. Najlepszą ochroną przeciwko potencjalnym nadużyciom finansowym jest właściwie zaprojektowany i skutecznie działający system kontroli wewnętrznej, skierowanej na skuteczne łagodzenie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka.

2. Zgodnie z przepisami Ufp, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
3. Spośród głównych celów kontroli zarządczej, istotnych z punktu widzenia przeciwdziałania nadużyciom finansowym, należy wyróżnić:
 - a) zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
 - b) zapewnienie przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
 - c) zarządzanie zidentyfikowanym ryzykiem.
4. Kontrole zarządcze powinny być przeprowadzane gruntownie, w oparciu o adekwatną analizę ryzyka;
5. Jednym z istotnych elementów systemu kontroli wewnętrznej jest obowiązek funkcjonowania w jednostkach sektora publicznego, audytu wewnętrznego, którego rolą jest niezależna ocena funkcjonowania kontroli zarządczej dla najwyższego kierownictwa organizacji i doradzanie mu.
6. W związku z powyższym, zaleca się by podczas analizy ryzyka przeprowadzanej w związku z kontrolą zarządczą, wzięto pod uwagę również obszar przeciwdziałania nadużyciom finansowym przy wdrażaniu funduszy UE w instytucji. Zasady kontroli zarządczej opisuje ustawa o finansach publicznych, natomiast zasady i tryb przeprowadzania analizy ryzyka nadużyć finansowych opisane zostały w niniejszych Wytycznych oraz Zaleceniach dla instytucji.

Podrozdział 7.2: Szczegółowe czynności w zakresie przeciwdziałania najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych

Sekcja 7.2.1: Czynności w zakresie przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów

1. W celu przeciwdziałania konfliktowi interesów każda z instytucji realizujących zadania związane z wdrażaniem PO liŚ 2014 - 2020 zobowiązana jest do wprowadzenia i przestrzegania polityki w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów, jak również prowadzenia efektywnych działań mających na celu jego zapobieganie i wykrywanie.
2. Wskazana wyżej polityka powinna zawierać co najmniej:
 - a) składanie przez pracowników instytucji oświadczeń o braku konfliktu interesów przy wykonywaniu swoich obowiązków,

- b) aktualizacja oświadczeń w przypadku zmiany zakresu obowiązków lub zmiany procedur w instytucji lub wystąpienia innej sytuacji mogącej stanowić konflikt interesów,
- c) prowadzenie rejestru złożonych oświadczeń,
- d) weryfikację oświadczeń,
- e) uświadamianie pracownikom kwestii związanych z występowaniem konfliktu interesów, w tym roli składanych przez nich oświadczeń,
- f) odpowiedzialność za celowe zatajenie informacji w oświadczeniu lub nieetyczne działanie związane z wystąpieniem konfliktu interesów.

Sekcja 7.2.2: Czynności w zakresie przeciwdziałania korupcji

1. Obecnie działania przeciwdziałające korupcji koncentrują się w głównej mierze na jej zwalczaniu przy pomocy właściwych organów ścigania oraz poprzez indywidualne czynności poszczególnych urzędów lub podmiotów z sektora organizacji pozarządowych, jak również poprzez realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019, który ma za zadanie zapewnić spójne i zintegrowane przeciwdziałanie korupcji przez wszystkie główne urzędy w państwie.
2. Niezależnie od powyższego, instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 – 2020 są zobowiązane do podejmowania działań mających na celu zapobieganie jej występowaniu, w tym w szczególności do posiadania:
 - a) stosownej polityki przeciwdziałania przejawom korupcji,
 - b) mechanizmów umożliwiających sygnalizowanie o wystąpieniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych lub korzystania z udostępnionego przez IZ POliŚ narzędzia¹⁰,
 - c) procedur w zakresie właściwego postępowania pracownika w sytuacji otrzymania propozycji korupcyjnej,
 - d) polityki w zakresie przyjmowania prezentów obejmującą swoim zakresem co najmniej wskazanie wartości możliwych do przyjęcia prezentów wprowadzającą rejestr otrzymanych prezentów.
3. Instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 są zobowiązane do promowania działań wskazanych w pkt 2 w szczególności wśród swoich pracowników oraz

¹⁰ <https://www.pois.gov.pl/strony/zglaszanie-nieprawidlowosci/>

pracowników instytucji, którym powierzono lub zlecono zadania, a także wśród beneficjentów.

Sekcja 7.2.3: Czynności w zakresie przeciwdziałania przestępstwom przeciwko dokumentom

1. W związku z wysoko identyfikowalnym ryzykiem wystąpienia przejawów fałszerstwa dokumentów, wszystkie instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie i wykrywanie sfałszowanych dokumentów, w tym w szczególności do organizacji i przeprowadzania szkoleń z zakresu identyfikacji podrobionych dokumentów.
2. Ponadto, pracownicy instytucji weryfikujących dokumenty pochodzące od innych podmiotów powinni zapoznać się z treścią podręcznika wydanego przez OLAF pn: „*Wykrywanie podrobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających*”¹¹.

Rozdział 8: Identyfikowanie nadużyć finansowych

Podrozdział 8.1: Postanowienia ogólne

1. Techniki zapobiegania nadużyciom finansowym nie mogą zapewnić pełnej ochrony przed wystąpieniem takich zjawisk, wobec czego instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 również zobowiązane są do posiadania mechanizmów pozwalających na wykrywanie nadużyć finansowych, które powinny obejmować m.in. procedury analityczne dotyczące realizacji programu, mechanizmy informowania o nieprawidłowościach i podejrzaniach nadużyć finansowych oraz rzetelną analizę ryzyka nadużyć finansowych.
2. Należy również zauważyć, że kultura etyki oraz stabilny system kontroli wewnętrznej nie mogą zapewnić całkowitej ochrony przed osobami dopuszczającymi się nadużyć. Strategia zwalczania nadużyć finansowych musi wobec tego uwzględniać fakt, że nadużycia mogą się pojawić i - aby im zapobiec - należy zaprojektować i wdrożyć szereg środków ich wykrywania.

¹¹ Podręcznik dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-forged-documents-PL.pdf>

Podrozdział 8.2: System kontroli PO liŚ 2014 - 2020

1. 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 Instytucji Audytowej.
2. Kompetencje wspomnianych instytucji umożliwiają im weryfikację prawidłowości ponoszonych wydatków w oparciu o kontrole realizacji projektów lub na podstawie przedłożonych przez beneficjentów dokumentów.
3. Instytucja Audytowa prowadzi, zgodnie z przyjętą metodyką, coroczne audyty operacji, na podstawie których szacuje poziom błędu w poszczególnych programach operacyjnych oraz dokonuje oceny instytucji systemu zarządzania i kontroli. Wyniki swoich prac instytucja przekazuje bezpośrednio do Komisji Europejskiej.
4. Instytucja Zarządzająca (bądź Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające), realizują czynności kontrolne i weryfikacyjne. Podstawowymi celami kontroli, za które odpowiada IZ (a także instytucje, którym powierza ona swoje zadania) 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.
5. Szczegółowe założenia systemu kontroli projektów określone są w *Wytycznych w zakresie kontroli dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*.
6. Prowadzący kontrolę powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych. W celu uzyskania wystarczającej pewności, członkowie zespołu kontrolującego powinni utrzymywać sceptyczną postawę zawodową w czasie całej kontroli. Jeżeli w trakcie oceny ryzyka, planowania kontroli bądź w trakcie merytorycznych badań, kontrolujący stwierdzi, że okoliczności wskazują na możliwość istnienia nadużyć, należy podjąć odpowiednie działania mające na celu zabezpieczenie interesów finansowych UE oraz kraju członkowskiego przed poniesieniem nieuzasadnionego wydatku.
7. Powyższe zasady nie obejmują wyłącznie kontroli w ścisłym znaczeniu, lecz również wszelkie działania o charakterze weryfikacyjnym i sprawdzającym, np. weryfikacja sprawozdań i wniosków o płatność, analiza dokumentów przedstawianych przez beneficjentów.

Sekcja 8.2.1: Przeprowadzanie analizy ryzyka nadużyć finansowych oraz wykorzystanie wyników analizy przy sporządzaniu rocznych planów kontroli

1. Zgodnie z zapisami Wytycznych KE oraz zadaniami delegowanymi przez IZ do IP oraz zadaniami delegowanymi przez IP do IW, każda z instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014-2020, przeprowadza analizę ryzyka nadużyć finansowych, przy pomocy narzędzia samooceny analizy ryzyka nadużyć finansowych stanowiącego załącznik nr 6 do Zaleceń dla instytucji.
2. Powyższa analiza przeprowadzana jest cyklicznie, co najmniej raz w roku. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności jeżeli poziom zidentyfikowanego ryzyka jest bardzo niski i nie odnotowano przypadków nadużyć finansowych w poprzednim roku, IZ PO liŚ może podjąć decyzję o przeprowadzaniu analizy ryzyka nadużyć finansowych raz na dwa lata.
3. Każdemu zidentyfikowanemu ryzyku powinny zostać przypisane odpowiednie mechanizmy kontrolne, zapobiegające jego wystąpieniu lub umożliwiające jego wykrycie.
4. Zgodnie z zasadami określonymi w *Wytycznych w zakresie kontroli dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*, każda z instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020, corocznie zobowiązana jest do przeprowadzania analizy ryzyka w celu przygotowania Roczego Planu Kontroli. Jednym z głównych elementów ww. analizy ryzyka powinny być wyniki przeprowadzonej przez instytucje analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.
5. Szczegóły proceduralne dotyczące sporządzania analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego oraz rocznych planów kontroli, określają Zalecenia dla instytucji.

Sekcja 8.2.2: Analiza dostępnych danych

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

Sekcja 8.2.3: Szczególne działania w zakresie identyfikacji zmów przetargowych

1. Wszystkie instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 są zobowiązane do prowadzenia działań mających na celu wykrywanie zmów przetargowych.
2. Do działań wskazanych w pkt 1 należą w szczególności:
 - a) monitorowanie i prowadzenie prac analitycznych w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, organizowanych w toku realizacji projektów w poszczególnych sektorach PO liŚ,
 - b) podejmowanie czynności weryfikujących w celu zidentyfikowania symptomów (tzw. sygnałów ostrzegawczych) wystąpienia potencjalnych zmów przetargowych.
3. Instytucje z sektora PO liŚ 2014 - 2020, w którym wystąpiło podejrzenie wystąpienia zmowy przetargowej, są zobowiązane do dokonania gruntownej analizy konkretnego segmentu (branży) rynku oraz sukcesywnego lub doraźnego (w zależności od zaistniałych okoliczności sprawy) przeprowadzania działań weryfikacyjnych. Co do zasady, analiza dokonywana jest przez instytucję najniższego szczebla wdrażania sektora PO liŚ, we współpracy z instytucjami nadrzędnymi.
4. Powyższa analiza powinna być przeprowadzona w oparciu o wypracowaną dla każdego sektora procedurę i metodykę wykrywania symptomów wystąpienia potencjalnych zmów przetargowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.
5. Instytucja o której mowa w pkt 3, jest zobowiązana do opracowania wstępnego projektu procedur i metodyki wykrywania symptomów zmów przetargowych (uwzględniając czynniki ryzyka opisane w pkt 8), który podlega uzgodnieniu z IP (w sytuacji gdy procedury i metodykę przygotowuje IW), a następnie zaopiniowaniu przez IZ PO liŚ. W sytuacji tego wymagającej, możliwe jest nawiązanie współpracy z UOKiK (za pośrednictwem IZ PO liŚ) w przedmiotowym zakresie.
6. Przedmiotowa analiza powinna wskazywać, czy na podstawie pozyskanych informacji możliwe jest stwierdzenie wystąpienia sygnałów ostrzegawczych w konkretnych postępowaniach oraz czy mogą one stanowić znowę przetargową.
7. Minimalny zakres danych służących ocenie ewentualnego ryzyka wystąpienia zmowy powinien obejmować:
 - a) podstawowe informacje o projekcie,
 - b) dane o przetargu,
 - c) dane o wykonawcy.

- d) dane dotyczące ofert (zwycięskiej, odrzuconych i wycofanych),
 - e) dane o podwykonawcy / podwykonawcach.
8. W ramach powyższych działań analitycznych i weryfikacyjnych powinny być uwzględnione czynniki ryzyka wraz z odpowiadającymi im wskaźnikami (przyjmującymi określone wartości), opracowanymi przez poszczególne instytucje w systemie, w tym m. in.:
- a) zbieżność ceny z szacunkowym kosztem zamówienia (np. wszyscy oferenci składają drogie oferty lub zostają złożone oferty, które można uznać za „nietypowe”),
 - b) liczba złożonych ofert i koordynacja ofert,
 - c) możliwość wystąpienia podziału geograficznego rynku,
 - d) oferty wycofane i odrzucone, w szczególności udział pierwotnych konkurentów w formie podwykonawstwa,
 - e) występujące powiązania oraz „oczywiste związki” pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami czy oferentami.
9. W przypadku, gdy wyniki analizy wskażą na podejrzenie wystąpienia sygnałów ostrzegawczych, a postępowanie o udzielenie zamówienia nie było dotychczas przedmiotem działań odpowiednich organów i służb, należy:
- a) w przypadku możliwości zaistnienia działań mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję - złożyć zawiadomienie do UOKiK,
 - b) w sprawie podejrzenia wystąpienia zмовы przetargowej lub popełnienia oszustwa innego rodzaju - powiadomić odpowiedni organ ścigania (tj. prokuraturę / policję, ABW albo CBA).

Podrozdział 8.3: Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych

1. Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych to pewne szczególne znaki, wskazujące na choćby potencjalne wystąpienie nadużycia finansowego, co wiąże się z koniecznością natychmiastowej reakcji celem sprawdzenia, czy wymagane są dalsze działania.
2. Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim następujące informacje 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.)¹²,
 - b) Zbiór anonimowych spraw OLAF - działania strukturalne,
 - c) Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony konfliktowi interesów¹³,
 - d) Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony fałszywym dokumentom¹⁴.
3. Każdy pracownik instytucji w systemie PO liŚ 2014 - 2020, powinien dokładnie zapoznać się z wymienionymi pozycjami, jak również ich treść powinna być szeroko rozpowszechniana wśród pozostałych pracowników, którzy z racji zajmowanego stanowiska mogą wykryć nieuczciwe zachowania.
4. W szczególności takie sygnały powinny być dobrze znane wszystkim osobom pełniącym role związane z kontrolą lub przeglądem działalności beneficjentów, np. osobom zajmującym się kontrolą dokumentów (w tym zamówień publicznych) lub kontrolą zarządczą, kontrolami na miejscu lub uczestniczącym w innych wizytach monitorujących.
5. Sygnały ostrzegawcze powinny być w szczególności wykorzystywane przy przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

Rozdział 9: Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego

1. Źródła, z których mogą pochodzić informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego 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),
 - ii. informacje przekazane przez UOKiK;
 - c) pozostałe źródła zewnętrzne, do których należy zaliczyć w szczególności:
 - i. artykuły prasowe,

¹² Dokument dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2009/cocof_09_0003_00_pl.pdf

¹³ Dokument dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-PL.pdf>

¹⁴ Dokument dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-forged-documents-PL.pdf>

- ii. informacje od osób trzecich, w tym tzw. „sygnalistów” (*whistle-blowers*) otrzymane m.in. dzięki wykorzystaniu mechanizmów umożliwiających bezpośrednie sygnalizowanie o wystąpieniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych,
- iii. informacje przekazane przez beneficjentów.

Podrozdział 9.1: Postępowanie z podejrzeniami nadużyć finansowych, przekazanymi przez pracowników właściwej instytucji, pozyskanymi w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli

1. Ze względu na fakt, że wystąpienie nadużycia finansowego może wystąpić na każdym etapie realizacji projektu, wszyscy pracownicy IZ, IP i IW powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych podczas wykonywania codziennych obowiązków służbowych.
2. Bardzo często, podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego, tj. zachowaniem (działaniem lub zaniechaniem), które może stanowić przestępstwo lub wykroczenie.
3. Każdy pracownik IZ, IP, IW, w przypadku powzięcia istotnych informacji świadczących o możliwości wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego skutującego wystąpieniem czynu zabronionego, zobowiązany jest do podjęcia stosowanych działań, mających na celu powiadomienie odpowiednich organów. Zgodnie z zapisami pkt 3, sekcji 6.2.1, instytucja państwowa, która w związku ze swą działalnością uzyskała informację o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest zobowiązana niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję.
4. W celu wykonania obowiązków, o których mowa w pkt 3, należy zabezpieczyć również miejsca zdarzenia - 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 czynu, odseparowaniu ujętego sprawcy z jednoczesnym powiadomieniem policji lub prokuratora o jego ujęciu. Obowiązek ten nie jest jednak związany z prawem do podejmowania działań procesowych zabezpieczających typu przesłuchania, przeszukania, itd.
5. Zaniechanie przez pracownika IZ, IP lub IW PO liŚ 2014 - 2020 obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą jego odpowiedzialność karną określoną w przepisach Kk.

6. Wszystkie instytucje powinny przekazać informację o stwierdzeniu nadużycia finansowego również do pozostałych instytucji, zgodnie z zasadami określonymi w podrozdziale 9.4.
7. Niezależnie od obowiązku wskazanego w pkt 3, każdy pracownik IZ, IP oraz IW ma również społeczny obowiązek powiadomienia odpowiednich organów o którym mowa w pkt 1 sekcji 6.2.1 niniejszych Wytocznych.

Sekcja 9.1.1: Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa

Podsekcja 9.1.1.1: Zgłoszenie anonimowe (telefonicznie bez podania danych osobowych np. na infolinię lub telefon alarmowy, pisemnie: bez podpisu lub z podpisem nieczytelnym)

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

Podsekcja 9.1.1.2: Pismo wysłane / złożone w siedzibie uprawnionego organu

1. Zawiadomienie o przestępstwie można wysłać mailem, pocztą, faxem lub przynieść osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania).
2. Zawiadomienie powinno:
 - a) spełniać wymogi formalne określone w Kpk, tj. zawierać oznaczenie organu, do którego jest skierowane (jednostka policji / prokuratury wraz z adresem), oznaczenie osoby wnoszącej pismo (imię, nazwisko i adres), opis sprawy, której zawiadomienie dotyczy, załączniki (np. dokumenty potwierdzające zaistnienie przestępstwa, takie jak faktury, umowy itp.) oraz datę i podpis osoby składającej zawiadomienie,

b) rzeczowo i wyczerpująco opisywać okoliczności związane z przestępstwem (przestępca)¹⁵.

3. 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.

Podsekcja 9.1.1.3: Ustne zawiadomienie o przestępstwie złożone „do protokołu”

1. Ustne zawiadomienie o przestępstwie zostaje sformalizowane protokołem, zgodnie z wymogami procedury karnej. Ta forma pozwala na jednoczesne dopełnienie formalności związanych z przesłuchaniem osoby zawiadamiającej w charakterze świadka.
2. Takie zawiadomienie przyjęte zostaje po zgłoszeniu się osoby zawiadamiającej do właściwej miejscowo jednostki policji / prokuratury. Jeżeli nie jest to jednak możliwe, zawiadomienie należy złożyć w najbliższej jednostce policji - zostanie ono następnie przekazane jednostce właściwej pod względem miejsca zaistnienia zdarzenia.

Sekcja 9.1.2: Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego

1. W przypadku podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję należy zgłosić je Prezesowi UOKiK na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.
2. Zgłoszenie, o którym mowa powyżej, następuje w formie pisemnego zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Wspomniane zawiadomienie powinno zawierać w szczególności:
 - a) wskazanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję;

¹⁵ 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).

- b) opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia;
 - c) wskazanie przepisu ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie;
 - d) uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
 - e) dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie.
3. Do zawiadomienia dołącza się wszelkie dokumenty, które mogą stanowić dowód naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, 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. Jednocześnie dokumentem mogą być również dane zgromadzone na innych nośnikach, np. elektronicznych.
4. Ustawa definiuje, obok elementów obligatoryjnych, takich jak forma pisemna oraz uzasadnienie, elementy fakultatywne zawiadomienia, którymi są:
- a) wskazanie przedsiębiorcy, któremu zarzucane jest stosowanie praktyki,
 - b) opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia,
 - c) wskazanie przepisu ustawy lub Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie,
 - d) uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy lub Traktatu WE,
 - e) dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie.
5. Przytoczony katalog ma charakter otwarty, stąd zawiadomienie może także zawierać inne dane. Pomimo fakultatywnego charakteru powyższych danych, ich podanie w znaczący sposób może przyspieszyć i ułatwić 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.
6. Złożenie zawiadomienia nie pociąga za sobą żadnych opłat.

Sekcja 9.1.3: Bezpośrednie powiadomienie OLAF

1. Każdy obywatel może bezpośrednio poinformować OLAF o podejrzeniu nadużycia finansowego lub korupcji, mającym wpływ finansowy na interesy Unii Europejskiej.

W tym kontekście kluczową rolę odgrywają oficerowie łącznikowi w krajowych służbach dochodzeniowych, z którymi OLAF współpracuje w państwach członkowskich.

2. Wszelkie dostępne dokumenty potwierdzające te informacje powinny również zostać przekazane.
3. Ze służbami OLAF można się skontaktować we wszystkich językach urzędowych:
 - a) za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach - FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej: <https://fns.olaf.europa.eu/>;
 - b) pocztą, kierując korespondencję na adres OLAF - European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue Joseph II, 30, 1000 Bruxelles/Brussel, Belgique/België.
4. Szczegółowe informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_pl.htm.

Sekcja 9.1.4 pn. Zgłaszanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych poprzez mechanizm sygnalizacyjny

W celu zapewnienia realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w sposób etyczny, jawny i przejrzysty, udostępniony został mechanizm umożliwiający sygnalizowanie podejrzeń wystąpienia nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych w projektach realizowanych w ramach programu. Mechanizm ten składa się z adresu e-mail (naduzycia.pois@mr.gov.pl) oraz dedykowanego dla POliŚ formularza internetowego e-Nieprawidłowości (www.pois.gov.pl/nieprawidlowosci). Poprzez mechanizm należy zgłaszać podejrzenia nieprawidłowości, które dotyczą projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, przedstawiciele instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014-2020 lub podmiotów realizujących projekty.

Podrozdział 9.2: Postępowanie z informacjami o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych, pozyskanych od organów ścigania

1. W systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020, na podstawie odpowiednich postanowień umowy o dofinansowanie, wszyscy beneficjenci są zobowiązani do przekazywania do IW lub IP powziętych przez siebie informacji o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania oraz UOKiK.
2. Wszystkie instytucje w systemie realizacji PO liŚ powinny podejmować aktywne działania w celu uzyskania informacji o wszystkich potencjalnych nadużyciach przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych narzędzi, jak również są zobowiązane

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

3. Nie każda informacja pozyskana od ww. instytucji, będzie stanowiła podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego. W związku z powyższym, powinny być one gruntownie analizowane pod kątem wystąpienia nadużycia finansowego.
4. W momencie stwierdzenia wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, każda instytucja powinna ustalić, czy posiada wszystkie informacje niezbędne przynajmniej do określenia potencjalnego wpływu nadużycia finansowego na projekt oraz podjąć odpowiednie działania mające na celu wyjaśnienie wpływu nadużycia na realizację projektu.
5. Szczegółowe zasady przekazywania informacji o podejrzeniach nadużyć finansowych są zawarte w rozdziale 9.4 niniejszych Wytycznych.

Podrozdział 9.3: Postępowanie z informacjami o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych pozyskanych z innych źródeł

1. W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach PO LiŚ projektu (tj. tzw. informacji od osoby trzeciej lub informacji otrzymanej bezpośrednio od beneficjenta), należy każdorazowo dokonać analizy, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego.
2. W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, pracownicy instytucji w systemie realizacji PO LiŚ 2014 - 2020 zobowiązani są do skierowania odpowiedniego zawiadomienia, zgodnie z zapisami Sekcji 9.1.1 Wytycznych.
3. W przypadku informacji kierowanych równoległe również do policji lub prokuratury, należy zwrócić się do odpowiedniego organu z prośbą o informację o podjętych działaniach w danej sprawie (zgodnie z zapisami Podrozdziału 9.2 Wytycznych).
4. Wszystkie instytucje w systemie realizacji PO LiŚ 2014-2020 zobowiązane są do powstrzymania się od podejmowania działań odwetowych wobec swoich pracowników i innych osób powiązanych z realizacją PO LiŚ 2014-2020, z powodu zgłoszenia przez nich w dobrej wierze, swoich wątpliwości odnoszących się do prawidłowości funkcjonowania Instytucji lub też przekazania zgłoszenia o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego w realizowanych projektach. Powyższe zobowiązanie dotyczy również beneficjentów wobec swoich pracowników, wykonawców inwestycji realizowanych w ramach programu, jak również innych osób

- powiązanych z realizowanym projektem, które przekazały informację o możliwości wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego przy realizacji projektu.
5. Wszystkie instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014-2020 zobowiązane są również do:
 - a) zachowania poufności i nieujawniania informacji dotyczących danych osobowych osób zgłaszających informacje o możliwości wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego oraz
 - b) powstrzymania się od ustalania personaliów osoby, która przekazała zgłoszenie o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyciu finansowym w sposób anonimowy.
 6. W przypadku pozyskania z prasy informacji o prowadzonym postępowaniu przez organy ścigania, należy każdorazowo wystąpić do odpowiedniego organu z prośbą o potwierdzenie danych oraz o ewentualne uzupełnienie ich (zgodnie z Podrozdziałem 9.2 Wytucznych).
 7. W przypadku pozyskania z prasy informacji o wystąpieniu nieprawidłowości, które mogą świadczyć o możliwości wystąpienia nadużycia finansowego, właściwa instytucja jest zobowiązana do podjęcia niezbędnych kroków, a zwłaszcza opisanych w podrozdziałach 9.1 oraz 9.2. Wytucznych.
 8. Szczegółowe zasady przekazywania informacji o podejrzeniach nadużyć finansowych są zawarte w rozdziale 9.4 niniejszych Wytucznych.

Podrozdział 9.4: Obieg informacji o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych w ramach systemu realizacji PO liŚ

1. W przypadku powzięcia informacji o wystąpieniu nadużycia finansowego lub jego podejrzenia, bez względu na źródło jego pochodzenia, instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014-2020 powinny podjąć niezbędne działania mające na celu ochronę budżetu krajowego i unijnego od poniesienia nieprawidłowego wydatku.
2. Właściwe instytucje rejestrują na bieżąco wszystkie zdarzenia związane z wystąpieniem podejrzenia nadużycia finansowego wg wzoru tabeli Bazy danych o nadużyciach finansowych lub ich podejrzeniach, określonego w Załączniku nr 1.
3. Za realizację obowiązku, o którym mowa w pkt 2, odpowiedzialne są IP oraz IW. Powyższe dane w wersji elektronicznej przekazywane są okresowo wg następujących reguł:
 - a) wraz z *Poświadczeniem wydatków* skierowanym do IZ - w zakresie wydatków przedstawionych w Poświadczeniu,

- b) w trybie kwartalnym - w terminie do 30 dni kalendarzowych po zakończeniu kwartału - w pełnym zakresie danych,
 - c) w trybie doraźnym - w przypadkach określonym w pkt 4, w pełnym zakresie danych.
4. Baza danych, o której mowa w pkt 2, wraz z kopią odpowiedniej korespondencji w sprawie, przekazywana jest do IZ PO liŚ 2014-2020 w trybie doraźnym, w przypadku:
- a) po otrzymaniu informacji o wszczęciu postępowania przez organy ścigania lub UOKiK, które dotychczas nie było ujęte w Bazie danych o nadużyciach finansowych lub ich podejrzeniach;
 - b) po złożeniu przez instytucję w systemie doniesienia do odpowiedniego organu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa;
 - c) po otrzymaniu nowej istotnej informacji o postępowaniu lub śledztwie, o którym IZ była informowana.
5. W sytuacjach tego wymagających, instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 są zobowiązane do wstrzymania poświadczania wydatków, dokonywania płatności dla beneficjenta oraz raportowania o nieprawidłowościach.

Poświadczanie wydatków powinno być wstrzymane w szczególności, gdy spełnione są przesłanki określone w Schemacie postępowania instytucji w sytuacji powzięcia informacji o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania i UOKiK, stanowiący załącznik nr 2 do niniejszych Wytucznych.

Podrozdział 9.5: Raportowanie o podejrzeniach nadużyć finansowych poprzez system IMS

1. Zgodnie z art. 122 ust. 2 rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie zobowiązane jest do informowania KE o stwierdzonych nieprawidłowościach, w tym o podejrzeniach nadużyć finansowych, jeśli wkład z funduszy polityki spójności w ramach danej nieprawidłowości przekracza 10 tys. Euro oraz o istotnych faktach dotyczących przebiegu prowadzonych postępowań.
2. W Polsce podmiotem odpowiedzialnym za przekazywanie powyższych informacji bezpośrednio do KE jest Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.
3. Obowiązki dotyczące przekazywania informacji o nieprawidłowościach i prowadzonych postępowaniach do MF-R ciążyą na Instytucji Zarządzającej, Instytucjach Pośredniczących i Instytucjach Wdrażających poszczególnych programów.

4. Zgodnie z art. 122 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, nie wszystkie nieprawidłowości podlegają obowiązkowi zgłoszenia do KE, niemniej jednak wyjątki te nie dotyczą przypadków podejrzenia nadużycia finansowego ani sytuacji poprzedzających upadłość beneficjenta.
5. Szczegółowe zasady odnoszące się do kwestii związanych z raportowaniem o nieprawidłowościach i podejrzeniach nadużyć finansowych zostały określone w Procedurach informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, opracowanych przez Ministerstwo Finansów.

Rozdział 10: Literatura uzupełniająca

1. Wytyczne OECD dotyczące zwalczania złączy przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>);
2. *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf);
3. *Fraud and Corruption Awareness Handbook* - Podręcznik dla urzędników zaangażowanych w zamówienia publiczne, opracowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Bank Światowy
4. Nota COCOF - Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS (18.02.2009, COCOF 09/0003/00-EN) (dostępna na stronie: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2009/cocof_09_0003_00_pl.pdf).
5. Broszura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Zmowy przetargowe”, Warszawa 2012 (<https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>).
6. Broszura Policji: „Jak złożyć zawiadomienie o przestępstwie?”, Warszawa 2007 (<https://msw.gov.pl/download/1/21867/Poradnik.pdf>).
7. Podręcznik antykorupcyjny dla urzędników, opublikowany na stronie www.antykorupcja.gov.pl
8. Podręcznik antykorupcyjny przedsiębiorców, opublikowany na stronie www.antykorupcja.gov.pl
9. „*Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej - prawo, praktyka, postawy urzędników*” - publikacja opublikowana na stronie www.antykorupcja.gov.pl
10. 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).

Załączniki:

1. Wzór tabeli - bazy danych o nadużyciach finansowych lub ich podejrzeniach.
2. Schemat postępowania instytucji w sytuacji powzięcia informacji o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania i UOKiK.