



Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



Ministerstwo Funduszy  
i Polityki Regionalnej

# Zalecenia w zakresie wprowadzania mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027

Zatwierdzam

Anna Mickiewicz

Zastępca Dyrektora

Departamentu Europejskiego

Funduszu Społecznego

(podpisano elektronicznie)

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Warszawa, 22 maja 2024 r.

Spis treści

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SŁOWNICZEK .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Rozdział 1 - Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz wykaz definicji i oznaczeń .....</b> | <b>5</b>  |
| <b>Rozdział 2 - Cel i zakres regulacji .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>Rozdział 3 – Charakterystyka najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych.....</b>  | <b>15</b> |
| Podrozdział 3.1. - Przerabianie dokumentów (fałszerstwo).....   | 15        |
| Podrozdział 3.2. - Konflikt interesów .....   | 17        |
| Sekcja 3.2.1. – Definicje konflikt interesów.....   | 18        |
| Sekcja 3.2.2. – Przeciwdziałanie wystąpieniu konfliktu interesów .....  | 22        |
| Podrozdział 3.3. Konflikt interesów w zamówieniach publicznych.....   | 25        |
| Podrozdział 3.4. - Korupcja .....   | 29        |
| Podrozdział 3.5. - Zmowy przetargowe.....   | 32        |
| <b>Rozdział 4 - Zapobieganie wystąpieniu nadużyć finansowych .....</b>  | <b>42</b> |
| Podrozdział 4.1. - Działania prewencyjne.....   | 42        |
| Sekcja 4.1.1. - Kultura etyki .....   | 44        |
| Sekcja 4.1.2. - Szkolenia i podnoszenie świadomości.....  | 46        |
| Sekcja 4.1.3. - Systemy kontroli wewnętrznej.....   | 46        |
| <b>Rozdział 5 - Identyfikowanie nadużyć finansowych.....</b>  | <b>47</b> |
| Podrozdział 5.1. - System kontroli FERS 2021 – 2027 .....   | 48        |
| Podrozdział 5.2. - Podział obowiązków w zakresie wykrywania i korygowania nadużyć.....                                      | 49        |
| Podrozdział 5.3. - Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.....  | 49        |
| Sekcja 5.3.1. - Skład zespołu dokonującego analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.....                              | 51        |
| Sekcja 5.3.2. - Częstotliwość przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.....                           | 52        |
| Podrozdział 5.4. - Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych (red flags) .....   | 52        |

|  |           |
|--|-----------|
| Sekcja 5.4.1. - Przykłady sygnałów ostrzegawczych w zakresie zamówień publicznych oraz rekomendacje OLAF i CBA .....   | 53        |
| Podrozdział 5.5. - Mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych .....   | 58        |
| <b>Rozdział 6. - Rola współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami do zwalczania nadużyć finansowych oraz charakterystyka tych instytucji.</b>                             | <b>60</b> |
| <b>Rozdział 7. Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego .....</b>   | <b>69</b> |
| Podrozdział 7.1 - Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa ..... | 72        |
| <b>Rozdział 8 - Ochrona sygnalistów - zgłaszania nieprawidłowości na podstawie Dyrektywy PE I Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 .....</b>                    | <b>74</b> |
| <b>Literatura uzupełniająca .....</b>  | <b>76</b> |

## **SŁOWNICZEK**

Użyte w niniejszych Zaleceniach skróty oznaczają:

**ABW** - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

**CBA** - Centralne Biuro Antykorupcyjne;

**CBŚP** – Centralne Biuro Śledcze Policji;

**EFS** – Europejski Fundusz Społeczny;

**FERS** – Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego

**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 FERS;

**IZ** – Instytucja Zarządzająca FERS;

**KE** - Komisja Europejska;

**MFIPR** - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej;

**OECD** - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju;

**OLAF** - Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych;

**RP** – Rzeczpospolita Polska;

**SKANER** – aplikacja wchodząca w skład systemu teleinformatycznego, wykorzystywana w procesie weryfikacji informacji o podmiotach i osobach;

**SWZ** - Specyfikacja Warunków Zamówienia;

**UE** – Unia Europejska;

**UOKiK** - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;

**UZP** – Urząd Zamówień Publicznych.

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

Niniejsze Zalecenia w zakresie wprowadzania mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, zwane dalej „Zaleceniami” zostały opracowane w związku z zapisami rozdziału 2 pkt 13 oraz rozdziału 11 Wytycznych dotyczących kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021– 2027.

Zalecenia mają również służyć zapewnieniu odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz wprowadzeniu jednolitych reguł stosowanych przez wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie FERS. Dokument ma także zachęcać beneficjentów do wprowadzenia środków przeciwdziałających nadużyciom, które mogą ograniczyć ponoszone przez nich straty, zarówno te finansowe, jak i wizerunkowe. Należy zaznaczyć, że obowiązki beneficjenta w tym zakresie wynikają z przepisów prawa oraz dokumentów programowych FERS.

Zalecenia prezentują środki zwalczania nadużyć finansowych według czterech kluczowych elementów, tj.: zapobiegania, wykrywania, korygowania i ścigania. W niniejszym dokumencie duży nacisk położono również na intensyfikację działań prewencyjnych, informacyjnych i edukacyjnych, gdyż właściwie ukształtowana świadomość w zakresie szkodliwości nadużyć finansowych i korupcji stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania tego typu zjawisk.

Instytucje systemu wdrażania FERS zobligowane są nie tylko do uczciwego i etycznego podejścia do realizowanych zadań, ale także do nieustannego podejmowania działań wskazujących, że są one stanowczo przeciwne wszelkim formom nadużyć finansowych, korupcji oraz konfliktom interesów.

Do procesu dotyczącego postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach FERS 2021-2027, zastosowanie mają niżej wymienione akty prawne, które także posłużyły do opracowania Zaleceń:

W zakresie ustawodawstwa unijnego, m.in:

- 1) Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.;
- 2) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał

Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r., Dz. Urz. z 2009 r. Nr 208 poz. 1603;

- 3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999, Dz. Urz. UE L 248 z 18 września 2013 r, str.1, z późn. zm.;
- 4) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz. Urz. UE L 231 z 30.6.2021 r., str. 159, z późn. zm., zwane dalej: „rozporządzeniem ogólnym”;
- 5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013, Dz. Urz. UE L 231, 30.6.2021, s. 21;
- 6) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz. Urz. UE L 198 z dnia 28 lipca 2017 r.

W zakresie ustawodawstwa krajowego m.in.:

- 1) Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz. U. 2022 poz. 1079), zwana dalej: „ustawą wdrożeniową”;
- 2) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm. zwana dalej: „**Kk**”;
- 3) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 37 z późn. zm., zwana dalej: „**Kpk**”;

- 4) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2023 r. poz. 818 z późn. zm., zwana dalej: „**Kks**”;
- 5) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1872 z późn. zm. zwana dalej: „**Ufp**”;
- 6) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 104. z późn. zm;
- 7) Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2023 r. poz. 1689, 1705 , zwana dalej: „**ustawą okik**”;
- 8) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 2022 r. poz. 1233. z późn. zm.;
- 9) Ustawa z dnia 11 września 2019 r . – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. , 2023 r. poz. 1720 z późn. zm., zwana dalej: „**ustawą Pzp**”;
- 10) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2023 r. poz. 1090 z późn. zm.;
- 11) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Dz. U. z 2023 r. poz. 1860 z późn. zm.;
- 12) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2024 r. poz. 184. z późn. zm.;
- 13) Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r., Dz.U. Dz. U. z 2006 r. nr 126 poz. 873;
- 14) Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Prawnkarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r., Dz. U.2013, poz. 1464 oraz Protokół dodatkowy do Prawnkarnej konwencji o korupcji sporządzony w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r., Dz.U. 2014, poz. 982;
- 15) 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;

## Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia niniejszych Zaleceń:

- 1) Guidance for Member States and Programme Authorities: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (tłum: Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji programu pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych)<sup>1</sup>, zwane dalej: „**Wytycznymi KE**” (EGESIF\_14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.);
- 2) Zawiadomienie Komisji Europejskiej - Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego z dnia 9 kwietnia 2021 r., Dz. Urz. UE C 2021.121.1<sup>2</sup>;
- 3) Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);<sup>3</sup>
- 4) Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);<sup>4</sup>
- 5) Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015<sup>5</sup> ;
- 6) Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/guidance/guidance\\_fraud\\_risk\\_assessment\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_fraud_risk_assessment_pl.pdf)

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409(01))

<sup>3</sup> <https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/sfc-files/guide-conflict-interests-pl.pdf>

<sup>4</sup> <https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/sfc-files/guide-forged-documents-pl.pdf>

<sup>5</sup> [https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Rekomendacje\\_FINALNA\\_13112015\\_v3.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Rekomendacje_FINALNA_13112015_v3.pdf)

<sup>6</sup>file:///C:/Users/agnieszka\_tosik/Downloads/Wytyczne\_antykorupcyjne\_dla\_administracji\_publicznej\_w\_zakresie\_jednolitych\_rozwiazan\_instytucjonalnych\_oraz\_zasad\_postepowania\_dla\_urzednikow\_i\_osob\_nalezacych\_do\_grupy\_PTEF-2.pdf



Na potrzeby niniejszego dokumentu wybrano następujące definicje:

**Instytucje systemu wdrażania FERS** – przez instytucje te rozumie się Instytucję Zarządzającą i Instytucje Pośredniczące;

**Konflikt interesów** - należy przez to rozumieć konflikt, o którym mowa w artykule 61 rozporządzenia finansowego, który stanowi, że:

„1. Podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu, uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów.

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

3. Do celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste”.

Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju konflikt interesów to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych.

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

- a) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- b) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- c) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- d) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Na potrzeby niniejszego dokumentu przyjmuje się, że korupcja stanowi szczególnie rodzaj nadużycia finansowego.

**Nadużycie finansowe** - w odniesieniu do wydatków zgodnie z art. 1 ust.

1 lit. a) Konwencji z dnia 26 lipca 1995 r. sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U C 316 z dnia 27 listopada 1995 r.) jest to jakiegokolwiek celowe działanie lub zaniechanie dotyczące:

- i. wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów celem sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego WE lub budżetów zarządzanych przez WE lub w ich imieniu,
- ii. niewyjawienia informacji z naruszeniem określonych zobowiązań, w tym samym celu,

- iii. niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały początkowo przyznane.

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

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

Należy mieć na uwadze również, że określenie „nadużycie finansowe” jest potocznie używane do opisu szeregu różnych czynów zabronionych, takich jak: kradzież, korupcja, przywłaszczenie, fałszerstwo, wprowadzanie w błąd, zмова, pranie pieniędzy oraz zatajanie istotnych faktów. Zatem, pojęcie

„nadużycie finansowe” używane w tym dokumencie powinno być również rozumiane w sposób szeroki.

Z nadużyciem wiąże się często wykorzystanie oszustwa w celu uzyskania korzyści dla siebie, osoby bliskiej lub osoby trzeciej, bądź w celu spowodowania straty dla innej osoby - kluczowym elementem odróżniającym nadużycie od nieprawidłowości jest działanie intencjonalne. Nadużycie finansowe pociąga więc za sobą nie tylko skutki finansowe, lecz może też przyczynić się do utraty reputacji organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami UE;

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

**Nieprawidłowość systemowa** – zgodnie z art. 2 punkt 33 rozporządzenia ogólnego to oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, która wystąpiła na skutek poważnego uchybienia, w tym braku ustanowienia odpowiednich procedur zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy;

**Podejrzanie nadużycia** – zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a i b dyrektywy 2017/1371 jest to nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego;

**Porozumienie** - Porozumienie w sprawie realizacji FERS 2021-2027 zawarte pomiędzy IZ a IP na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy wdrożeniowej;

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

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

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

## Rozdział 2 - Cel i zakres regulacji

Zabezpieczenie budżetu UE przed negatywnymi skutkami wystąpienia nadużyć jest wymogiem stawianym przez Komisję Europejską wobec instytucji, które wdrażają programy. Celem niniejszych Zaleceń jest wprowadzenie jednolitych reguł stosowanych przez IZ i IP FERS w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem wystąpienia tych nadużyć.

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

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

- 1) Instytucje w systemie realizacji FERS, są zobowiązane do:
  - a) utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz
  - b) przestrzegania zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.
- 2) Instytucje w systemie realizacji FERS powinny być postrzegane jako instytucje przeciwnie przejawom nadużyć finansowych i korupcji w prowadzeniu swojej działalności.
- 3) Od wszystkich pracowników instytucji w systemie realizacji FERS oczekuje się powyższego podejścia do realizowanych spraw.

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

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

- a) zapobieganie nadużyciom finansowym;
- b) wykrywanie i zgłaszanie nadużyć finansowych;

- c) informowanie, raportowanie i korygowanie w przypadku powzięcia podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego (zidentyfikowania symptomu wystąpienia nadużycia finansowego).

Niniejszy dokument zawiera zalecenia dla instytucji systemu wdrażania FERS dotyczące prawidłowej realizacji ww. zobowiązań. W szczególności wskazuje procedury ułatwiające prowadzenie postępowań w sprawach o nadużycie finansowe i związane z tym wykroczenia lub przestępstwa oraz procedury zapewniające rozpatrywanie przypadków nadużyć finansowych w sposób szybki i właściwy. Ponadto w Zaleceniach wymieniono podmioty odpowiedzialne za ściganie przestępstw dotyczących nadużyć finansowych.

Zaznaczyć należy, że **Zalecenia wskazują na zadania wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach w realizacji systemu FERS, w szczególności dotyczące współpracy z odpowiednimi organami i ułatwiającej prowadzenie postępowań w sprawach o nadużycie finansowe i związanymi z tym wykroczeniami lub przestępstwami.** Realizacja przez instytucje w systemie realizacji FERS postanowień niniejszego dokumentu jest ukierunkowana na:

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

Ponadto w Zaleceniach uregulowano kwestię przeciwdziałania występowaniu konfliktu interesów. Instytucje w systemie realizacji FERS zobowiązane są do wdrożenia skutecznych rozwiązań w tym zakresie, które mają za zadanie zarządzanie konfliktami i minimalizację negatywnych skutków w przypadku zaistnienia rzeczywistego konfliktu interesów.

Obowiązki w zakresie przeciwdziałania nadużyciom odnoszą się również do beneficjentów. Podpisując umowę o dofinansowanie, beneficjent zobowiązuje się m.in. do zrealizowania projektu zgodnie z umową, z należytą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i unijnego. Wśród obowiązków, które przyjmuje na siebie beneficjent - aby zapewnić poprawną realizację projektu - znajdują się takie, których celem jest przeciwdziałanie nadużyciom finansowym. Wystąpienie nadużycia finansowego w projekcie pociąga za sobą wymierne negatywne konsekwencje, może prowadzić do wstrzymania wypłaty dofinansowania, uznania wydatków za niekwalifikowane i konieczności ich zwrotu przez beneficjenta.

Jednocześnie warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych w przypadku gdy dojdzie do nadużycia finansowego, potwierdzonego wyrokiem sądu, beneficjent zostanie wykluczony z możliwości ubiegania się o nowe dofinansowanie ze wszystkich programów finansowanych ze środków UE na okres 3 lat.

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

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

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

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

**Fałszerstwo materialne** jest przestępstwem powszechnym (dotyczącym każdej osoby, a nie tylko funkcjonariuszy publicznych), polegającym na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego dokumentu (art. 270 Kk).

Podrobienie lub przerobienie dokumentu może także odnosić się wyłącznie do jego fragmentu. Przestępstwo to nie dotyczy również sposobu, w jaki zostało dokonane fałszerstwo, poziomu zafałszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego stwierdzenia faktu sfałszowania dokumentu.

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

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

Użycie sfałszowanego dokumentu jest rozumiane jako jego przedłożenie osobie uprawnionej, np. do kontroli, zrealizowanie na jego podstawie świadczenia, np.

poprzez wypłatę środków refundacyjnych, czy też przeniesienie własności oraz jego przedstawienie organowi prowadzącemu postępowanie dowodowe.

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

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

**Poświadczenie nieprawdy** to czyn, który może polegać więc na potwierdzeniu okoliczności, które w ogóle nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo na zatajeniu. Można to uczynić samym tylko podpisem złożonym na dokumencie przygotowanym wcześniej przez inną osobę, wytworzyć własny dokument na czystym papierze albo wykorzystać gotowy blankiet. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej jest jednak wykazanie, że osoba poświadczająca nieprawdę miała świadomość tego faktu.

W związku z identyfikowanym ryzykiem wystąpienia podejrzenia fałszerstwa dokumentów, wszystkie instytucje w systemie realizacji FERS są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie stosowaniu i wykrywanie sfałszowanych dokumentów, w tym w szczególności do realizacji postanowień zawartych w zaleceniach wykonawczych, tj. przewodniku OLAF pt. Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie nadużyciom.



Naruszenia związane z fałszowaniem dokumentów mogą przybierać różne formy m.in.:

- przerobienia dokumentów umożliwiających ocenę spełniania przez projekt kryteriów wyboru projektów i posłużenie się nimi jako autentycznymi,
- poświadczenie nieprawdy w oświadczeniach o opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne;
- fałszowanie podpisów osób uczestniczących w projekcie i wystawienie sfałszowanych zaświadczeń, np. w celu spełnienia założonych rezultatów i produktów projektu;
- przedstawienie sfałszowanych/fikcyjnych dowodów księgowych poświadczających nabycie towarów lub wykonanie usług w celu rozliczenia otrzymanej zaliczki (fałszowanie zawieranych umów, faktur, rachunków potwierdzających poniesienie kosztów). Może to również obejmować znowę z osobami trzecimi lub z personelem instytucji dostarczającej towar/wykonującej usługę (np. w połączeniu z łapówką w celu ułatwienia realizacji tego planu).

### **Podrozdział 3.2. - Konflikt interesów**

Zgodnie z Wytycznymi KE dotyczącymi unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami do sytuacji skutkujących powstaniem konfliktu interesów może dojść w każdej chwili. Zapobieganie takim konfliktom albo zarządzanie nimi w odpowiedni sposób w przypadku ich wystąpienia ma fundamentalne znaczenie dla utrzymania przejrzystości, reputacji i bezstronności sektora publicznego oraz wiarygodności zasad praworządności, która jest jedną z podstawowych wartości UE.

W toku wdrażania projektu również mogą wystąpić sytuacje, które prowadzą do wystąpienia konfliktów interesów pomiędzy interesem beneficjenta, a interesami innych podmiotów, uczestniczących w realizacji projektu.

W niniejszym podrozdziale odniesiono się tematyki związanej z szeroko rozumianym zapobieganiem występowaniu konfliktowi interesów oraz sposobem postępowania ze zidentyfikowanymi przypadkami tego zjawiska. Wszystkie podmioty biorące udział w wydatkowaniu budżetu UE (IZ, IP, beneficjenci) zobowiązane są nie tylko do zapobiegania sytuacjom wiążącym się z powstaniem konfliktu interesów, ale również do reagowania na takie sytuacje.

### **Sekcja 3.2.1. – Definicja konfliktu interesów**

Pojęcie konfliktu interesów zostało zdefiniowane w art. 61 rozporządzenia finansowego, który stanowi, że konflikt interesów istnieje wówczas, gdy „bezzstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby” uczestniczących w wykonaniu budżetu „jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste”. W niniejszym rozporządzeniu finansowym rozszerzono zakres przepisów dotyczących konfliktów interesów na wszystkie tryby zarządzania<sup>7</sup> oraz na wszystkie podmioty, w tym na organy krajowe na wszystkich szczeblach, zaangażowane w wykonywanie budżetu UE, w tym w podejmowanie działań przygotowawczych i przeprowadzanie audytów, a także sprawowanie kontroli:

„Podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu, uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów”.

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

Odnosząc się natomiast do zawartych w definicji kwestii związanych ze względami rodzinnymi i emocjonalnymi należy wskazać, że konflikt interesów nie jest automatyczną konsekwencją relacji rodzinnej, lecz wynika z zagrożenia bezstronności danej osoby, która w danej relacji pozostaje. Pojęcie rodziny powinno obejmować stosunki między daną osobą, a stroną zaangażowaną w wydatkowanie budżetu UE, które zazwyczaj wzbudzałyby uzasadnione podejrzenia co do potencjalnego niewłaściwego wpływu rodzinnego na pełnienie obowiązków służbowych, a więc naruszałyby zasadę zaufania publicznego.

---

<sup>7</sup> W art. 62 rozporządzenia finansowego przedstawiono metody wykorzystywane na potrzeby wykonywania budżetu UE (zarządzanie bezpośrednie/pośrednie/dzielone).

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

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

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

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

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

Również Kodeks postępowania administracyjnego w art. 25 przewiduje katalog sytuacji, w których jest możliwość wyłączenia pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu, jeśli dotyczy ono spraw, w których pracownik ten jest osobiście zainteresowany lub gdy może zachodzić podejrzenie takiego zainteresowania, a sprawa ta nie może być załatwiona z zachowaniem niezbędnej bezstronności.

Przypadki obiektywnie postrzeganego konfliktu interesów mogą być zakwalifikowane jako czyn karalny zgodnie z prawem administracyjnym, prawem o służbie cywilnej lub prawem karnym.

W dokumencie pn. „Standardy kontroli w administracji rządowej, z dnia 31 sierpnia 2017 r.”, wydanym na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, wskazano, że przez konflikt interesów należy rozumieć każdą relację, która faktycznie lub potencjalnie uniemożliwia kontrolerowi wykonanie zadań w sposób niezależny i obiektywny. Kontrolerzy powinni unikać zarówno faktycznego konfliktu interesów (tj. relacji, które go bezpośrednio wywołują obecnie), potencjalnego konfliktu interesów (tj. relacji, które potencjalnie mogą go wywoływać w przyszłości) oraz postrzeganego konfliktu interesów (tj. relacji, które w odbiorze zewnętrznym będą postrzegane jako konflikt interesów).<sup>8</sup>

Według OECD<sup>9</sup> konflikt interesów można podzielić na następujące rodzaje:

---

<sup>8</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/procedura-i-metodyka-kontroli>

<sup>9</sup> <https://www.oecd.org/publications/managing-conflict-of-interest-in-the-public-sector-9789264018242-en.htm>

a) rzeczywisty (faktyczny) – to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych;

Bliski krewny osoby, o której mowa, prowadzi firmę szkoleniową i składa wniosek o dofinansowanie realizacji projektu. Osoba ta jest urzędnikiem podejmującym decyzję w tej kwestii i zamierza przychylić się do pozytywnego rozpatrzenia wniosku, mimo że z obiektywnego punktu widzenia inne wnioski uzyskały wyższą ocenę i to one powinny zostać wybrane.

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

Bliski krewny osoby, o której mowa, prowadzi firmę szkoleniową i rozważa złożenie wniosku o dofinansowanie realizacji projektu. Osoba ta jest urzędnikiem podejmującym decyzję w tej kwestii.

c) pozorny (domniemany) – to konflikt, o którym można powiedzieć, że istnieje, gdy wydaje się, że prywatne interesy urzędnika publicznego mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków, lecz w rzeczywistości tak się nie dzieje.

Krewny osoby, o której mowa, prowadzi firmę szkoleniową i składa wniosek o dofinansowanie realizacji projektu. Osoba ta jest urzędnikiem podejmującym decyzję w tej kwestii. Traktuje ona wniosek krewnego tak samo jak wszystkie inne wnioski i podejmuje bezstronną decyzję.

W przypadku zaistnienia sytuacji, która może być obiektywnie postrzegana jako konflikt interesów, instytucje systemu wdrażania FERS, beneficjenci, bądź ich pracownicy powinny podjąć odpowiednie działania zgodnie z opisanym w niniejszych Zaleceniach sposobem postępowania.

Konfliktu interesów nie należy utożsamiać z korupcją. Korupcja zazwyczaj wymaga zawarcia porozumienia pomiędzy co najmniej dwoma partnerami oraz pewnego rodzaju łapówki/płatności/korzyści, podczas gdy konflikt interesów powstaje, gdy dana osoba ma możliwość przedłożenia interesu prywatnego nad obowiązki zawodowe.

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

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

- i. przeprowadzanie zamówień publicznych - na etapie przygotowania dokumentacji (zapisy SWZ, ogłoszenia), udzielenia zamówienia (sposób oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej) oraz realizacji umowy o zamówienie publiczne (odbiór robót, dostaw, wprowadzanie zmian do umów);
- ii. wybór projektów do dofinansowania;
- iii. rozpatrywanie środków odwoławczych (np. ryzyko wydania decyzji korzystnej dla beneficjenta w wyniku wystąpienia konfliktu interesów);
- iv. prowadzenie kontroli (np. ryzyko ograniczania zastrzeżeń w wynikach kontroli wskutek wystąpienia konfliktu interesów);
- v. informowanie o nieprawidłowościach (np. ryzyko nieuznania danej sytuacji za nieprawidłowość, pomimo istnienia do tego przesłanek, ze względu na konflikt interesów);
- vi. wydawanie decyzji administracyjnych o zwrocie środków oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych o zwrocie środków (np. ryzyko uchylecia decyzji wskutek wystąpienia konfliktu interesów);
- vii. weryfikacja wniosków o płatność, poświadczeń i deklaracji wydatków (certyfikacja wydatków niedostatecznie zweryfikowanych lub niekwalifikowalnych w wyniku wystąpienia konfliktu interesów);
- viii. postępowanie z informacjami otrzymanymi od sygnalistów (pracowników, obywateli, beneficjentów, oferentów, wykonawców).

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

- a) zdefiniowanie potencjalnych zagrożeń i ciągłe ich monitorowanie;
- b) bezwzględne przeciwdziałanie potencjalnym, pozornym i rzeczywistym konfliktom interesów;
- c) stałe edukowanie pracowników w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów oraz promowanie postaw etycznych;

- d) bieżące rozwiązywanie sytuacji problemowych;
- e) zachęcanie do informowania o zaistniałych problemach i podejrzeniach wystąpienia konfliktów interesów;
- f) zachęcanie do podnoszenia świadomości w zakresie wykrywania i przeciwdziałania występowaniu ww. konfliktów.

W celu efektywnego zarządzania potencjalnymi, pozornymi lub rzeczywistymi konfliktami interesów, **każda instytucja w systemie realizacji FERS jest zobowiązana do opracowania zasad (w formie polityki/procedur) dotyczących zapobiegania konfliktom interesów**. Mając na uwadze świadomość, że do skutecznego przeciwdziałania nadużyciom konieczne jest zaangażowanie beneficjentów, ważne jest aby również beneficjenci wprowadzali dodatkowe mechanizmy zapobiegające konfliktowi interesów.

Polityka lub procedury powinny uwzględniać obowiązujące przepisy prawa krajowego i wspólnotowego, w szczególności wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących unikania konfliktu interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego, postanowienia wynikające z wewnętrznych uregulowań danej instytucji, jak również zalecenia ujęte w niniejszym dokumencie.

Polityka/procedury powinny określać:

- a) identyfikację okoliczności, które mogą prowadzić do / lub stanowią konflikt interesów;
- b) procedury oraz środki organizacyjne i administracyjne mające na celu zarządzanie i zapobieganie takim konfliktom interesów;
- c) przyjęte mechanizmy dotyczące zapobiegania, wykrywania oraz zarządzania konfliktami interesów, zwłaszcza dla procesów wskazanych w pkt i – viii niniejszej Sekcji.

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

- a) podpisywanie odpowiednich deklaracji/oświadczeń o bezstronności oraz procedur weryfikujących prawdziwość deklaracji bezstronności w odniesieniu do procesu oceny projektów przy użyciu, m.in. narzędzia Skaner;
- b) podpisywanie oświadczeń o zaistnieniu lub nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 ustawy Pzp, oświadczeń o braku powiązań osobowych i kapitałowych (w przypadku postępowań prowadzonych w ramach zasady

konkurencyjności<sup>10</sup>) oraz oświadczeń o braku konfliktu interesów (podpisywanych na etapie szacowania wartości zamówienia w ramach pzp i zasady konkurencyjności);

- c) zobowiązaniu pracowników do bezzwłocznego poinformowania bezpośredniego przełożonego o możliwości wystąpienia konfliktu interesów, celem ewentualnego wyłączenia pracownika z wykonywania danej czynności służbowej;
- a) stosowanie zasady „dwóch par oczu”;
- b) weryfikowanie i zatwierdzanie zadań przez bezpośredniego przełożonego;
- c) zapewnienie odpowiedniego podziału zadań w instytucji;
- d) odpowiednie szkolenia zwiększające poziom świadomości pracowników w tym obszarze;
- e) wykorzystywanie zarówno dedykowanych (np.: aplikacja Skaner) jak i ogólnie dostępnych (np.: Krajowym Rejestrze Sądowym czy Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) narzędzi eksploracji danych mających na celu wykrywanie podejrzeń wystąpienia konfliktu interesów.

Rozporządzenie finansowe, które weszło w życie w dniu 2 sierpnia 2018 r., wzmocniło środki służące zapewnieniu ochrony interesów finansowych Unii. Jednym z kluczowych tego przykładów jest wzmocnienie przepisów dotyczących konfliktów interesów, które – poza zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim – zostały wyraźnie rozszerzone na organy państw członkowskich (niezależnie od wewnętrznych zasad zarządzania obowiązujących w tych państwach członkowskich) oraz na wszystkie osoby dysponujące środkami finansowymi UE objęte zarządzaniem dzielonym. Do sytuacji skutkujących powstaniem konfliktu interesów może dojść w każdym procesie bezpośrednio powiązany z wydatkowaniem środków UE.

Zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01) organy krajowe na każdym szczeblu powinny opracować w ramach swoich systemów kontroli wewnętrznej środki zapewniające przejrzystość i rozliczalność. W celu ograniczenia przypadków wystąpienia konfliktu interesów, w politykach/procedurach powinny być ujęte informacje dotyczące składania oświadczenia woli o braku konfliktu interesów/deklaracje bezstronności również w innych, niż postępowanie

---

<sup>10</sup> Stosowanie zasady konkurencyjności zostało uregulowane w Podrozdziale 3.2. Zasada konkurencyjności Wytycznych dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027



o udzielenie zamówienia, działaniach prowadzonych przez pracowników zaangażowanych w realizację Programu<sup>11</sup>.

Należy jak najwcześniej zażądać złożenia oświadczenia przez pracownika (i zaktualizować je, gdy tylko nastąpi zmiana sytuacji konfliktu interesów)<sup>12</sup>. W przypadku posiadania wiedzy odnośnie ryzyka wystąpienia konfliktu interesu zagrażającego bezstronności, niezależności lub obiektywizmowi w realizacji danej czynności, przed podjęciem jakichkolwiek obowiązków służbowych pracownik powinien poinformować o tym fakcie na piśmie (w formie notatki/wiadomości e-mail) bezpośredniego przełożonego i zawnioskować o wyłączenie z realizacji danego zadania.

### **Podrozdział 3.3. Konflikt interesów w zamówieniach publicznych**

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

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

Przepisy tej dyrektywy wskazując znaczenie pojęcia, zobowiązują państwa członkowskie do przyjęcia rozwiązań, które pozwolą zamawiającym zapobiegać konfliktom interesów oraz je usuwać ze względu na zagrożenie dla uczciwej konkurencji ryzyko nierównego traktowania wykonawców w sytuacji występowania konfliktu.

---

<sup>11</sup> W procesie oceny wniosków o płatność i kontroli na miejscu.

<sup>12</sup> Wzory deklaracji bezstronności/oświadczeń o braku wystąpienia konfliktu interesów w ramach FERS określa IZ. Niniejsze dokumenty stanowią załącznik do Instrukcji Wykonawczych każdej Instytucji w systemie realizacji FERS.

Kwestia konfliktu interesów w zamówieniach publicznych została również podkreślona przez KE w Decyzji C(2019) 3452 z dnia 14.05.2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych. W niniejszych wytycznych uwzględniono potrzebę korygowania ocen ofert, na które wpływają konflikty interesów, i z tego powodu wprowadzono specyficzny dla tej sytuacji rodzaj nieprawidłowości. Dokument ten określa korektę finansową w wysokości 100%, w przypadku gdy wystąpi konflikt interesów ze strony beneficjentów lub instytucji zamawiającej. Powyższa korekta dotyczy zamówień publicznych, ale obrazuje ona podejście KE do tego zagadnienia. Tym bardziej, że korekta została określona na najwyższym poziomie, bez możliwości jej obniżenia.

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

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

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

- a) ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- b) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostają we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą

prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;

- c) w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą, otrzymywały od wykonawcy wynagrodzenie z innego tytułu lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- d) pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania, oraz w zakresie art. 56 ust. 3 Pzp, który stanowi, że osoby te podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

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

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

Zgodnie ze stanowiskiem UZP, niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie art. 56 ust. 2 i 3 ustawy Pzp stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 289 z późn. zm.). Podobnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi niezłożenie przez kierownika zamawiającego, członka komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

po stronie zamawiającego lub mogące mieć wpływ na wynik tego postępowania oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania (art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

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

Bardzo istotne jest powiadomienie wszystkich pracowników instytucji zaangażowanych w realizację FERS prowadzących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o ewentualnych i potencjalnych sytuacjach konfliktu interesów mogących występować w trakcie prowadzenia ww. postępowań, ich konsekwencjach oraz zalecanym sposobie postępowania w takich przypadkach i potencjalnych sankcjach.

Pracownicy powinni mieć świadomość, że oświadczenia o bezstronności oraz o braku występowania konfliktu interesów są narzędziem służącym zapobieganiu przypadkom nadużyć finansowych, które również chronią pracowników przed oskarżeniem o nieujawnienie konfliktu interesów na późniejszym etapie.

W odniesieniu do konfliktu interesów należy zwrócić uwagę na zawartą w art. 109 ust. 1 pkt 6 PZP przesłankę wykluczenia wykonawcy postępowania o udzielenie zamówienia. Powyższe dotyczy sytuacji, gdy występuje konflikt interesów w rozumieniu art. 56 ust. 2 PZP, którego nie można skutecznie wyeliminować w inny sposób niż przez wykluczenie wykonawcy. W tym przypadku brane są pod uwagę związki pomiędzy wykonawcą lub osobami pełniącymi określone funkcje u wykonawcy a zamawiającym i osobami wykonującymi określone czynności w postępowaniu lub w inny sposób mogącymi wpłynąć na jego przebieg.

**Zamawiający powinien mieć świadomość, że niniejszy konflikt może istnieć nie tylko pomiędzy nim, a wykonawcą. Przedmiotowy konflikt może istnieć także pomiędzy np. wybranym do realizacji zadania wykonawcą oraz podmiotem wyłonionym do nadzorowania wykonawcy.**

Przykładami wystąpienia konfliktu interesów w zamówieniach publicznych mogą być:

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

Opisane w niniejszym rozdziale regulacje choć w znacznej mierze adresowane są do krajowych instytucji systemu wdrażania FERS, dotyczą również beneficjentów.

W związku z tym beneficjenci/wykonawcy powinni:

1. Powstrzymać się od jakiegokolwiek działalności prowadzącej lub mogącej prowadzić do konfliktu interesów oraz przeniesienia tego wymogu na osoby fizyczne, które mogą ich reprezentować lub podejmować decyzje w ich imieniu, na ich personel oraz osoby trzecie zaangażowane w wykonanie/realizację umowy, w tym podwykonawców. Na przykład przez dokonywanie przez beneficjentów dokładnego sprawdzania wyników realizacji zamówień i zleceń w celu potwierdzania kosztów (np. sprawdzanie nazwisk zatrudnionego personelu, ilości i parametrów dostarczanych towarów i materiałów) oraz posiadanie zapisów umownych, które zezwolą na żądanie dodatkowych dowodów potwierdzających zrealizowanie umowy/kontrakty w założonym kształcie;
2. Poszerzać wiedzę wśród personelu własnego o potencjalnych sytuacjach, które mogą stanowić konflikt interesów, a także niezwłocznie informować o wszelkich przypadkach, w których dochodzi do konfliktu interesów lub sprzeczności interesów zawodowych;
3. Podejmować natychmiastowe działania w celu naprawy sytuacji związanej z wystąpieniem konfliktu interesów.

### **Podrozdział 3.4. - Korupcja**

Na potrzeby niniejszego dokumentu przyjęto definicję pojęcia „korupcja” w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze

Antykorupcyjnym. Należy przy tym zauważyć, że ze względu na wielowątkowość i wieloaspektowość tego zjawiska, nie jest to jedyna definicja korupcji w prawie polskim i europejskim.

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.

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

Z kolei prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 oraz z 2014 r. poz. 981), nałożyła na strony konwencji obowiązek przyjęcia odpowiednich środków

ustawodawczych, koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań związanych z przekupstwem czynnym lub biernym, jeśli dotyczą one:

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

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

**Łapownictwo bierne** (zwane także sprzedajnością) - zostało określone w art. 228 Kodeksu karnego, który stanowi, iż popełnia je każdy, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę.

**Łapownictwo czynne** (zwane także przekupstwem) - zostało określone w art. 229 Kodeksu karnego, który stanowi, iż przestępstwo popełnia każdy, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji.

Pozostałe najczęściej spotykane działania o charakterze korupcyjnym to:

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

Zgodnie z raportem CBA o przewidywanych zagrożeniach korupcyjnych, ryzyka wystąpienia korupcji należy się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc przy realizacji dużych projektów. Zaznacza się,

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

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

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

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

**Instytucje systemu wdrażania FERS są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie występowaniu korupcji.**

### **Podrozdział 3.5. - Zmowy przetargowe**

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

Regulacje odnoszące się do instytucji zmowy przetargowej występują także w systemie prawa Unii Europejskiej. W regulacjach dotyczących zamówień publicznych znajdują się przepisy sygnalizujące możliwości wystąpienia działań niekonkurencyjnych na rynku zamówień. Dlatego m.in. w motywie 59 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych znalazły się postanowienia odnoszące się wprost do tego rodzaju zagrożeń. Ustawodawca unijny wskazuje bowiem, że agregacja i centralizacja zakupów powinny jednak być uważnie monitorowane w celu uniknięcia nadmiernej koncentracji siły nabywczej i zmowy oraz w celu zachowania przejrzystości i konkurencji, jak również możliwości dostępu do rynku dla MŚP. Dodatkowo, w treści art. 26 ust. 4 dyrektywy 2014/24 prewencyjnie określono, jakie



zachowania przy wyborze procedury udzielenia zamówienia są niedopuszczalne na konkurencyjnym rynku zamówień publicznych. Zgodnie z przyjętym podejściem, za nieprawidłowe uznaje się w szczególności sytuacje, które dotyczą sposobu złożenia oferty, niezgodnie z dokumentacją zamówienia, złożonej po terminie, w przypadku gdy istnieją dowody na zмовę lub korupcję, czy też oferty, które instytucja zamawiająca uznała za rażąco tanie. Podobna regulacja funkcjonuje również w art. 35 ust. 5 dyrektywy 2014/24 w zakresie postanowień określających reguły zastosowania aukcji elektronicznej.

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

Wyróżnić można dwa główne typy zмов przetargowych:

- a) **zмова pozioma (horyzontalna) lub kartel** – jest to porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować. Zмовы tego rodzaju mogą przybierać wiele form, lecz zawsze mają na celu osłabienie konkurencji między potencjalnymi wykonawcami, co ostatecznie może prowadzić do zawyżenia ceny lub pogorszenia jakości towarów lub usług,
- b) **zмова pionowa (wertykalna)** – rozumiana, jako porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. pomiędzy producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą). Zмовы te polegają najczęściej na uzgodnieniu warunków przetargu lub treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SWZ) między zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców, w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców.

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

Zмовы przetargowe uznawane są za najcięższe ograniczenia konkurencji. W krajach należących do OECD są uznawane za działanie niezgodne z prawem i podlegają

ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji. W wielu krajach należących do OECD praktyka ta jest przestępstwem (Austria, Niemcy, Włochy).

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

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

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

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

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

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

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

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

- b) **ograniczanie ofert** (ang. bid-suppression) - w tym przypadku strony porozumienia uzgadniają, że jeden lub kilka podmiotów zainteresowanych przetargiem nie weźmie w nim udziału. Innym wariantem mechanizmu ograniczania ofert jest umówienie się w kwestii wycofania przed rozstrzygnięciem przetargu już złożonej oferty, lub jakiegokolwiek innego działania, które spowoduje, że dana oferta w praktyce nie będzie mogła być brana pod uwagę jako najkorzystniejsza (wykonawca ją składający zostanie wykluczony, lub oferta zostanie odrzucona). Mechanizm ten jest czasem metodą realizacji szerszego celu podziału rynku (pod względem geograficznym, przedmiotowym lub podmiotowym);
- c) **rozstawianie i wycofywanie ofert** - to wariant mechanizmu oferty kurtuazyjnej połączony z ograniczaniem. Może być skutecznie wykorzystywany przez grupy przedsiębiorców, nawet, jeśli zмова nie obejmuje wszystkich potencjalnych uczestników przetargu, czyli nawet wtedy, gdy poza uczestnikami zmowy na rynku działają „outsiderzy”, których nie udaje się lub nie opłaca zaangażować w zmovę.

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

kartelu zajmują trzy pierwsze miejsca, wycofywane są dwie najkorzystniejsze oferty;<sup>13</sup>

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

Powyższe techniki są czasami łączone, mogą powstawać ich nowe warianty. Istnieją również inne mechanizmy. Na przykład, w przetargu ograniczonym członkowie kartelu mogą w pierwszym etapie wzajemnie użyczyć sobie potencjału. Dzięki temu uzyskują oni maksymalne oceny i zapewniają sobie grupowo awans do drugiego etapu, eliminując z niego outsiderów. W drugim etapie członkowie porozumienia mogą zastosować, np. mechanizm ograniczania ofert, aby podzielić między siebie części przetargu.<sup>14</sup>

Przykłady zmów przetargowych oraz metod zapobiegania im i wykrywania zostały opisane w publikacji UOKiK pt. Zmowy przetargowe oraz w broszurze OECD pt. Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych, OECD.<sup>15</sup>

Zgodnie z treścią publikacji UOKiK pt. Zmowy przetargowe, przy organizowaniu przetargu nie można mieć pewności, że biorące w nim udział firmy będą uczciwie rywalizować. Jednak podejmując określone kroki i zwracając uwagę na pewne fakty, można ograniczyć ryzyko zmywy przetargowej na każdym etapie postępowania:

### **Przygotowanie do postępowania przetargowego:**

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

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

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

---

<sup>13</sup> Za: publikacją UOKiK pt. Zmowy przetargowe, Warszawa 2017, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>

<sup>14</sup> Za: publikacją UOKiK pt. Zmowy przetargowe, Warszawa 2017, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>

<sup>15</sup>[https://www.uzp.gov.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0029/28289/Wytyczne20dotycz485ce20zwalczania20zmc3b3w20przetargowyc h.pdf](https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0029/28289/Wytyczne20dotycz485ce20zwalczania20zmc3b3w20przetargowyc h.pdf).

Ponadto do dobrych praktyk zamawiającego należy:

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

### **Właściwe określenie warunków zamówienia:**

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

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

### **Dobra organizacja przetargu:**

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

Aby zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia nielegalnego porozumienia wykonawców, należy uważnie przyglądać się podmiotom stającym do przetargu,

analizować ich zachowanie w danym przetargu, jak i innych postępowaniach przetargowych oraz wnikliwie badać składaną przez nich dokumentację.

**Poniżej przedstawiono możliwe symptomy zmowy występujące w treści ofert:**

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

**Symptomy zmowy dotyczące formy ofert:**

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

**Symptomy zmowy dotyczące cech przedsiębiorców:**

- a) więzy rodzinne;
- b) powiązania kapitałowe;
- c) powiązania gospodarcze;
- d) często zawierane wzajemne umowy, np. o podwykonawstwo;

- e) powiązania organizacyjne;
- f) powiązania osobowe.

### **Informacje na temat zachowania przedsiębiorców:**

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

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

- a) udział w przetargach bądź składanie najkorzystniejszej oferty stale przez te same firmy w danych regionach geograficznych lub w przetargach organizowanych przez danych zamawiających;
- b) nieskładanie nigdy najkorzystniejszych ofert przez określonych wykonawców regularnie uczestniczących w przetargach;
- c) inne zależności, schematy, wzory w składaniu najkorzystniejszej oferty w grupie określonych przedsiębiorców;
- d) niezłożenie ofert przetargowych przez „stałych wykonawców”, po których można było się spodziewać, iż będą w nim uczestniczyć;

- e) otrzymanie od określonych firm w danym przetargu znacznie droższych ofert niż: (i) ich oferty w innych przetargach, (ii) ich oferty cennikowe;
- f) złożenie przez „znanego” wykonawcę oferty znacznie korzystniejszej cenowo w stosunku do jego wcześniejszych ofert;
- g) po złożeniu oferty przez nowego wykonawcę, nieuczestniczącego lub rzadko uczestniczącego we wcześniejszych przetargach.<sup>16</sup>

Z uwagi na sekretny charakter zmów przetargowych, wykrycie ich oraz zwalczanie jest utrudnione. Dlatego też został wprowadzony program łagodzenia kar (leniency), który pozwala by przedsiębiorcy, którzy zdecydują się na współpracę z UOKiK i dostarczą dowód lub informacje wskazujące na istnienie zakazanego porozumienia, zostali łagodnie potraktowani. Przedsiębiorca, który jako pierwszy przedstawi Prezesowi UOKiK określone informacje może liczyć na obniżenie sankcji finansowej lub całkowite zwolnienie z kary.<sup>17</sup>

W sytuacji podejrzenia wystąpienia zмовy cenowej Prezes UOKiK może wszcząć:

- a) **postępowanie wyjaśniające** - jest to postępowanie wstępne wszczynane z urzędu „w sprawie” w sytuacji, gdy Prezes UOKiK poweźmie informację o możliwym naruszeniu przepisów ustawy okik, lub gdy informacje będące w posiadaniu UOKiK nie wystarczają do stwierdzenia, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające podjęcie działań w formie postępowania antymonopolowego.<sup>18</sup> W jego wyniku może zostać, m.in. wszczęte właściwe postępowanie antymonopolowe lub postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż 4 miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych - nie dłużej niż 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia.

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

- b) **postępowanie antymonopolowe** - w przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK w drodze postanowienia wszczyna

---

<sup>16</sup> Za: publikacją UOKiK pt. Zmowy przetargowe, Warszawa 2013, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>

<sup>17</sup> Patrz: Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar, [http://www.uokik.gov.pl/program\\_lagodzenia\\_kar2.php](http://www.uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar2.php);

<sup>18</sup> W ramach prowadzonych postępowań, Prezes UOKiK dysponuje szerokimi uprawnieniami do pozyskiwania dowodów naruszenia, obejmującymi prawo żądania od przedsiębiorcy informacji i dokumentów (art. 50 ustawy okik) oraz uprawnienie do przeprowadzania u przedsiębiorcy kontroli, w tym za zgodą sądu, kontroli z przeszukaniem w celu wykrycia ewentualnych dowodów uczestnictwa przedsiębiorców w naruszeniu (art. 105 a i nast. ww. ustawy).



postępowanie antymonopolowe, w którym stawiane są zarzuty konkretnym przedsiębiorcom, o czym zawiadamiane są strony. Podmiot, który złożył zawiadomienie, na podstawie którego Prezes Urzędu wszczął postępowanie, nie jest stroną tego postępowania. Postępowanie antymonopolowe powinno być zakończone nie później niż w terminie

5 miesięcy od dnia jego wszczęcia. W wyniku postępowania Prezes Urzędu może wydać decyzję nakazującą zaniechanie działań sprzecznych z prawem oraz nałożyć karę w wysokości do 10 proc. ubiegłorocznego obrotu przedsiębiorcy.

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

Wszystkie instytucje w systemie realizacji FERS są zobowiązane do prowadzenia działań mających na celu zapobieganie i wykrywanie zμών przetargowych. W przypadku ich zidentyfikowania instytucje te zawiadamiają odpowiednie organy oraz podejmują współpracę z UOKiK.

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

Wymienione niżej instrumenty można wykorzystać w celu przeciwdziałania zmomom przetargowym:

- weryfikacja przy użyciu źródeł ogólnodostępnych (Krajowy Rejestr Sądowy czy Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej) lub przy pomocy dedykowanych aplikacji (wywiadownia gospodarcza lub aplikacja SKANER) czy oferenci są ze sobą powiązani;
- monitorowanie cen rynkowych;
- dokładna weryfikacja dokumentów wykonawców;

- badanie rażąco niskiej ceny;
- stosowanie przejrzystych zasad dotyczących ustanawiania kryteriów oceny ofert;
- weryfikacja czy przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargu, stają się następnie wykonawcami lub podwykonawcami zwycięskiego oferenta;
- zwracanie uwagi na symptomy zмовы występujące w treści lub w formie ofert;
- mechanizm anonimowego zgłaszania nieprawidłowości;
- szkolenie pracowników odpowiedzialnych za udzielenie zamówienia w zakresie symptomów zмовы przetargowych;
- analiza ryzyka;
- porównanie zachowania przedsiębiorców w danym przetargu do ich zachowań w innych przetargach;
- możliwość skierowania wniosku do UOKIK o kontrolę.

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

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

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

Konsekwencje występowania nadużyć finansowych, to w szczególności:

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

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

W tym celu **instytucje w systemie realizacji FERS są zobowiązane do opracowania i stosowania dokumentu (Polityka/Procedura/Strategia) przeciwdziałania i zwalczania tych nadużyć**, który będzie opisywał lub odwoływał się, m.in. do dokumentów wewnętrznych, regulaminów, instrukcji wykonawczych etc., regulującego następujące kwestie:

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

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

- a) zapewnienie właściwej ścieżki audytu, jasny podział kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy komórkami, rozdzielność funkcji oraz zadań pomiędzy komórkami/pracownikami;
- b) zasadę „dwóch par oczu”, która polega na rozdzieleniu czynności/obowiązków między pracowników w obszarach narażonych na wystąpienie korupcji, tak żeby nie wszystko zależało od jednej osoby - jako element kontroli wewnętrznej;
- c) zasadę „wykluczenia”, która polega na wykluczeniu, np. z kontroli projektu osób, które brały udział w ich wyborze lub które weryfikują wnioski o płatność dotyczące tych projektów;
- d) zasadę „bezstronności”, która polega na tym, że pracownik realizujący poszczególne zadania musi być bezstronny i unikać konfliktu interesów;
- e) zapewnienie identyfikacji tzw. stanowisk wrażliwych i wprowadzenie odpowiednich mechanizmów kontrolnych oraz nadzór nad tymi stanowiskami. Do stanowisk wrażliwych zaliczyć w szczególności należy te, do których przydzielono obowiązki, których złe wykonanie może negatywnie wpływać na integralność i funkcjonowanie FERS.

Opracowując taki dokument można opierać się na wzorze zawartym w załączniku nr 3 do Wytycznych KE. Z dokumentem przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych powinni być zapoznani wszyscy pracownicy instytucji i powinien być on ogólnie dostępny.

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

Kultura etyki jest pojęciem bardzo szerokim, tworzącym podwaliny pod zmniejszenie ryzyka wystąpienia wszelkich możliwych nadużyć. Jest jednocześnie niemierzalna, a kształtowanie pożądanych postaw jest procesem długotrwałym i obejmującym wiele płaszczyzn. Jednakże zakorzeniona w instytucjach, a także wśród pracowników będzie przynosiła mierzalne i długoterminowe efekty.



Schemat 1. Tworzenie prawidłowych struktur i kultury zniechęcającej do potencjalnych nieuczciwych zachowań (źródło: Wytyczne KE)

Stworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów jak i w maksymalizowaniu zaangażowania personelu w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji w systemie realizacji FERS. Zgodnie z Wytycznymi KE, kultura taka może być budowana poprzez następujące mechanizmy i zachowania:

- a) deklaracja misji** - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje w systemie realizacji FERS dążą do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych.

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

- b) **sygnał z samej góry** - ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji w systemie realizacji FERS, że od personelu i Beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania;
- c) **kodeks postępowania**, do którego przestrzegania zobowiązani są wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji FERS.

Dokumentem regulującym podstawowe wymagania etyczne wobec urzędników korpusu służby cywilnej są Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki przyjęte Zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953). Dokument ten zawiera zasady dotyczące pełnienia służby, sposobu wykonywania obowiązków oraz konstytucyjnych powinności. Ww. Wytyczne obligują urzędników do praworządnego działania, bezstronnego traktowania odbiorców swoich usług, rzetelnego i profesjonalnego wykonywania swoich obowiązków. Urzędnicy zobowiązani są także do zachowania lojalności wobec urzędu i zwierzchników, powinni odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych, odcinając się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści majątkowych, bądź osobistych. Wytyczne wskazują także, że członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji i wiedzy zawodowej oraz o dobre stosunki międzyludzkie, a także jest życzliwy ludziom i przestrzega zasad poprawnego zachowania. Podkreśla wagę wykonywanych zadań na rzecz państwa oraz służebną rolę administracji.

Od wszystkich pracowników instytucji wdrażania systemu FERS oczekuje się, że w trakcie realizacji powierzonych im obowiązków będą przestrzegać zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.

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

Wszyscy pracownicy instytucji systemu wdrażania FERS powinni zostać przeszkoleni w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji. Powyższe ma na celu zwiększenie ich świadomości, promowanie kultury zwalczania nadużyć finansowych oraz ułatwianie identyfikacji i reakcji na przypadki podejrzenia nadużyć, gdy mają one miejsce.

Szkolenia takie powinny obejmować szczegóły dokumentu dotyczącego przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków, reagowania w sytuacji wystąpienia oraz mechanizmy raportowania. Przeszkolone powinny zostać zwłaszcza osoby nowozatrudnione i/lub realizujące zadania w newralgicznych obszarach, tj. wybór i realizacja projektów, kontrola oraz zatwierdzanie i certyfikacja wydatków.

Oprócz szkoleń, budowaniu świadomości pracowników sprzyja również prowadzona na bieżąco komunikacja wewnętrzna dotycząca etyki i zapobieganiu korupcji.

Powinna być ona wielopoziomowa i wielokierunkowa.

Podnoszenie świadomości w omawianym obszarze może odbywać się też w sposób mniej formalny, np. poprzez udostępnianie na stronach internowanych katalogu opracowań, publikacji, szkoleń e-learningowych<sup>19</sup> na temat zapobiegania nadużyciom, a także poprzez włączanie tematu etyki i walki z nadużyciami do agendy spotkań, konferencji, szkoleń dla wnioskodawców.

Instytucje systemu wdrażania FERS powinny prowadzić działania podnoszące świadomość w zakresie tematyki nadużyć finansowych również wśród wnioskodawców i beneficjentów.

### **Sekcja 4.1.3. - Systemy kontroli wewnętrznej**

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

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

---

<sup>19</sup> Np. po polskiej stronie programu na stronie <https://www.cba.gov.pl/pl/antykorupc/4700,Antykorupcja.html> dostępne są publikacje nt. walki z nadużyciami i korupcją. Na stronie <https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/> znajduje się platforma e-learningowa, gdzie można bezpłatnie przejść szkolenie z zakresu antykorupcji.

- a) **kontrola zarządcza**, realizowana na podstawie przepisów rozdziału 6 Ufp, i dokonywana w jej ramach analiza ryzyk zagrażających osiągnięciu celów instytucji systemu wdrażania FERS przyjętych w danym roku. Identyfikacja ryzyk ma na celu ograniczenie potencjalnych, negatywnych skutków zdarzeń do akceptowalnego poziomu, usprawnienie procesu planowania oraz dostarczenie informacji o zagrożeniach realizacji zadań i osiągnięcia celów. Proces zarządzania ryzykiem obejmuje:
- i. identyfikację i analizę ryzyka;
  - ii. podejmowanie działań zaradczych;
  - iii. monitorowanie ryzyka;
  - iv. przegląd procedur zarządzania ryzykiem;
  - v. komunikację zarządzania ryzykiem.

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

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

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

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

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

Zatem, oprócz mechanizmów zapobiegania nadużyciom finansowym, instytucje w systemie realizacji FERS zobowiązane są również do posiadania systemów szybkiego wykrywania nadużyć finansowych. Mechanizmy te powinny obejmować,

m.in. odpowiedni system kontroli, właściwy podział obowiązków, stabilne mechanizmy raportowania oraz rzetelną analizę ryzyka.

### **Podrozdział 5.1. - System kontroli FERS 2021 – 2027**

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

Kompetencje wspomnianych instytucji umożliwiają im weryfikację prawidłowości ponoszonych wydatków w oparciu o kontrole realizacji projektów lub na podstawie przedłożonych przez beneficjentów dokumentów.

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

Instytucje w systemie FERS realizują czynności kontrolne, których celem jest:

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

Co więcej, Instytucje wdrażania systemu FERS zobowiązane są do wyboru do kontroli na miejscu najbardziej ryzykownych projektów na podstawie analizy ryzyka. Jednym z czynników tej analizy jest liczba pozytywnie rozpatrzonych skarg i/lub potwierdzonych podejrzeń oszustw finansowych w związku z realizacją projektów danego beneficjenta. Wskazane jest także stosowanie dodatkowych, zidentyfikowanych przez instytucję nadzorującą projekt, czynników dotyczących obszarów związanych z ryzykiem wystąpienia oszustw finansowych w projektach.

Szczegółowe założenia systemu kontroli projektów określone są w Zasadach kontroli Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego.

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



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

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

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

- a) ustanowienie dokumentu w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych;
- b) ustanowienie procedur dotyczących zapobiegania konfliktowi interesów;
- c) przeprowadzanie, z pomocą zespołu zajmującego się oceną ryzyka, regularnych przeglądów ryzyka nadużyć finansowych w sposób zgodny z zasadami zaprezentowanymi w narzędziu stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych KE;
- d) zwiększenie świadomości nadużyć wśród pracowników i przeprowadzanie szkoleń;
- e) zapewnienie, że każda instytucja w systemie realizacji FERS bezzwłocznie przekazuje zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstw właściwym organom ścigania w celu podjęcia przez nie niezbędnych czynności oraz raportuje do właściwych instytucji o podejrzeniu wystąpienia nadużyć finansowych;
- f) zapewnienie istnienia systemu kontroli wewnętrznej w obszarze swojej odpowiedzialności;
- g) zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie również przy użyciu dedykowanych do tego narzędzi informatycznych takich jak aplikacja Skaner, bądź przez poprzez analizę informacji gromadzonych w różnych systemach informatycznych (np. KRS, bazy informacji gospodarczych itp.);
- h) zapewnienie należytej staranności i wdrażanie działań prewencyjnych w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych;
- i) podejmowanie działań naprawczych.

## **Podrozdział 5.3. - Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych**

Głównym celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na jednostkę, utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach oraz zapewnienie realizacji celów organizacji. Zarządzanie ryzykiem jest procesem

realizowanym zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej wszystkich pracowników, uwzględnionym w strategii działania i dotyczącym całej jednostki.

IZ FERS na podstawie obowiązków wynikających z art. 74 ust. 1 lit. c rozporządzenia ogólnego oraz IP na podstawie zawartych Porozumień, zobowiązane są do wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. W tym celu niezbędne jest cykliczne przeprowadzanie analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.

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

Celem przeprowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych jest:

- a) zidentyfikowanie ryzyka danego typu nadużycia finansowego oraz określenie prawdopodobieństwa wystąpienia takiego ryzyka i jego wpływu na realizację programu;
- b) ocena prawdopodobieństwa i siły poszczególnych ryzyk;
- c) zidentyfikowanie instrumentów zarządzania ryzykami w programie,
- d) ocena skuteczności instrumentów zarządzania ryzykami;

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

IZ PO WER zaleca, aby analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych była przeprowadzana przez instytucje w systemie realizacji FERS przy użyciu narzędzia KE. Narzędzie to ułatwia dokonywanie oceny wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia nadużyć finansowych. **W narzędziu KE znalazły się tego rodzaju zidentyfikowane ryzyka, które obowiązkowo powinny podlegać analizie. Wszelkie inne zidentyfikowane zagrożenia specyficzne dla FERS powinny być dodane do narzędzia oraz również poddane analizie.**

Narzędzie obejmuje trzy kluczowe procesy w ramach trzech sekcji:

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

Ponadto, każda instytucja realizująca FERS i będąca beneficjentem pomocy technicznej w ramach tego programu, powinna dokonać oceny ogólnego ryzyka nadużyć finansowych w odniesieniu do zamówień publicznych realizowanych w tym

obszarze. Od dokonania powyższej analizy można odstąpić jedynie w przypadku, gdy dana instytucja nie udziela zamówień publicznych.

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

Dla każdego z ww. procesów należy ocenić ryzyko "brutto". Ryzyko „brutto” odnosi się do poziomu ryzyka przed uwzględnieniem wpływu wszelkich istniejących lub planowanych kontroli, których celem jest ograniczenie ryzyka nadużyć finansowych. Rezultatem będzie aktualne ryzyko netto, dla którego niezbędne będzie wdrożenie proporcjonalnych działań naprawczych,<sup>20</sup> jeśli ryzyko to okaże się znaczne lub krytyczne. Działania te mają poprawić jakość kontroli, a w efekcie mają wpływać na zminimalizowanie narażenia państwa członkowskiego na negatywne konsekwencje związane z możliwością wystąpienia nadużyć finansowych.

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

### **Sekcja 5.3.1. - Skład zespołu dokonującego analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych**

Oceny ryzyka dokonuje zespół pracowników instytucji w systemie realizacji FERS, który składa się z pracowników, w szczególności komórek odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących wyboru projektów do dofinansowania, wydatkowania środków, kontroli projektów, poświadczania i certyfikacji wydatków oraz odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych realizowanych w ramach pomocy technicznej. W trakcie dokonywania analizy ryzyka członkowie zespołu posługują się narzędziem KE oraz uwzględniają rekomendacje ujęte w Wytycznych KE (załącznik nr 2). Przebieg prac zespołu powinien być należycie udokumentowany,

---

<sup>20</sup> Oznacza to, że wdrożenie i stosowanie działań naprawczych w odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyka netto powinno być zgodne z zasadą, iż koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści.

np. notatką służbową zawierającą informacje dotyczące, m.in.: składu zespołu, harmonogramu pracy zespołu oraz wyników przeprowadzonej analizy.

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

### **Sekcja 5.3.2. - Częstotliwość przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych**

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

Wyniki analizy ryzyka nadużyć finansowych przekazywane są do IZ niezwłocznie po przeprowadzeniu analizy.

Łącznie z wynikami analizy należy przekazać odpowiednio do IZ także:

- a) arkusz na którym była przeprowadzana przez daną instytucję analiza, wykaz zidentyfikowanych przypadków podejrzeń lub nadużyć oraz sygnałów o nieprawidłowościach będących podstawą określenia poziomu prawdopodobieństwa ryzyka zawierający wskazanie, jakiego ryzyka dany przypadek dotyczy;
- b) dokument (notatkę) obrazującą przebieg prac zespołu nad przygotowaniem niniejszej analizy ryzyka.

Po otrzymaniu wyników analizy ryzyka nadużyć finansowych wraz z kompletem dokumentów wskazanych powyżej, IZ przeprowadza analizę ryzyka nadużyć finansowych dla całego FERS, w której uwzględnia wyniki otrzymanych analiz.

### **Podrozdział 5.4. - Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych (red flags)**

Sygnały ostrzegawcze, inaczej określane jako czerwone flagi, są oznaką możliwego nadużycia finansowego lub korupcji. Jest to element lub zbiór elementów, które mają nietypowy charakter lub odbiegają od zwykłego działania. Jest to sygnał wskazujący na zaistnienie nietypowego zdarzenia, które wymaga dalszego zbadania.

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

- a) Nota informacyjna dotycząca wskaźników nadużyć w przypadku EFRR, EFS i FS (COCOF 09/0003/00 z dnia 18 lutego 2009 r.);

- b) Zbiór anonimowych spraw OLAF - działania strukturalne;
- c) Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony konfliktowi interesów;
- d) Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony fałszowaniu dokumentów.

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

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

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

#### **Sekcja 5.4.1. - Przykłady sygnałów ostrzegawczych w zakresie zamówień publicznych oraz rekomendacje OLAF i CBA**

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

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

- a) Osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentacji przetargowej nalega na wynajęcie zewnętrznego wykonawcy, który miałby pomóc przygotować dokumenty, chociaż nie jest to konieczne;
- b) Osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentów organizuje procedurę w taki sposób, że nie ma czasu na staranny przegląd dokumentów przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia;

- c) W krótkim czasie bez żadnej widocznej przyczyny udzielono co najmniej dwóch zamówień na identyczne produkty, w wyniku czego zastosowano mniej konkurencyjną metodę przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia;
- d) Wybrano procedurę negocjacyjną, mimo że możliwa jest procedura otwarta;
- e) Istnieją nieuzasadnione kryteria udzielenia zamówienia, które sprzyjają konkretnemu przedsiębiorstwu lub określonej ofercie;
- f) Zasady dostarczania towarów lub świadczenia usług są zbyt restrykcyjne, wskutek czego ofertę może przedstawić tylko jeden oferent;
- g) Pracownik instytucji zamawiającej ma krewnych pracujących na rzecz potencjalnego wykonawcy, który może przedstawić ofertę;
- h) Pracownik instytucji zamawiającej pracował na rzecz instytucji, która może przedstawić ofertę, tuż przed zatrudnieniem się w instytucji zamawiającej.

#### **Rekomendacje OLAF:**

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

#### **Rekomendacje CBA:**

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

- e) Zaleca się ścisłą kontrolę warunków udziału w postępowaniu oraz identyfikację osób ustalających te warunki;
- f) Zaleca się weryfikację określonych warunków udziału w postępowaniu oraz opisu przedmiotu zamówienia pod kątem jak najszerzego dostępu do zamówienia potencjalnych wykonawców;
- g) W sytuacjach wątpliwych – zaleca się żądanie podawania nazw firm bądź producentów spełniających określone wymogi;

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

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

#### **Rekomendacje OLAF:**

- a) Należy dopilnować, żeby członkowie komisji oceniającej byli odpowiednio dobrani;
- b) Należy dopilnować, żeby urzędnik odpowiedzialny za zamówienia w ramach projektu był dostępny, aby odpowiedzieć na wszelkie pytania proceduralne komisji oceniającej;

- c) Należy potwierdzić, czy komisja oceniająca ma niezbędną wiedzę techniczną, aby ocenić oferty;
- d) Należy sprawdzić, czy członkowie komisji podpisali oświadczenie, w którym stwierdzają, że nie mają konfliktu interesów w wykonywaniu swoich obowiązków, takich jak jakakolwiek obecna lub dawna relacja z którymkolwiek z oferentów.

### **Rekomendacje CBA:**

- a) Zaleca się wybieranie podstawowych trybów udzielania zamówienia publicznego, stosowanie innych trybów musi być uzasadnione oraz spełniać przesłanki ustawowe;
- b) Zaleca się ogłaszanie informacji o postępowaniach poza obowiązkowymi publikacjami, np. dodatkowo w prasie lub na portalach branżowych;
- c) Zaleca się stosowanie zasady „dwóch par oczu”;
- d) Zaleca się przyjęcie zasady kontaktów z oferentami tylko w siedzibie zamawiającego i każdorazowe dokumentowanie kontaktu z przedstawicielami potencjalnych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- e) Zaleca się jasne określenie zadań członków komisji i ich odpowiedzialność (zachowanie zasady indywidualnej odpowiedzialności, a nie rozpraszanie jej na całą komisję);
- f) Zaleca się określenie procedur i egzekwowanie sankcji stosowanych w przypadku wykrycia praktyk korupcyjnych bądź innych poważnych nieprawidłowości;
- g) Pożądane jest jasne przypisanie w regulaminie pracy komisji przetargowej podległości służbowej przewodniczącego oraz członków komisji na czas trwania postępowania bezpośrednio kierownikowi zamawiającego.

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

- a) Zmieniono standardowe klauzule umowne (dotyczące audytu, środków zaradczych, odszkodowania, itp.);
- b) Metodyka i plan pracy nie są załączone do zamówienia;
- c) Nazwa i status prawny wykonawcy uległy zmianie, a odpowiedzialny urzędnik nie kwestionuje tego;
- d) Ten sam urzędnik ds. projektu dokonuje licznych lub budzących wątpliwości poleceń zmiany zamówienia w odniesieniu do określonego wykonawcy lub zatwierdza takie polecenia;



- e) W projektach międzynarodowych występują długie, niewyjaśnione opóźnienia między ogłoszeniem zwycięskiego oferenta a podpisaniem umowy (może to oznaczać, że wykonawca odmawia zapłaty lub negocjuje w sprawie łapówki);
- f) W specyfikacjach technicznych lub w zakresie zadań wprowadzono istotne zmiany;
- g) Liczba przedmiotów, które mają zostać dostarczone, jest zmniejszona bez proporcjonalnego zmniejszenia płatności;
- h) Liczba godzin pracy jest zwiększona bez odpowiedniego zwiększenia ilości wykorzystywanych materiałów;
- i) Brakuje umowy lub dokumentacja potwierdzająca zakup jest niewystarczająca;
- j) Zachowanie pracownika zamawiającego w odniesieniu do dokumentacji jest nietypowe: niechętnie odpowiada na pytania kierownictwa o niewyjaśnione opóźnienia i brakujące dokumenty;
- k) Wiele unieważnionych postępowań o udzielenie zamówienia;
- l) W umowie występują jakiegokolwiek zmiany pod względem jakości, ilości lub specyfikacji towarów i usług, które odbiegają od dokumentacji przetargowej (zakres zadań, specyfikacje techniczne itp.).

#### **Rekomendacje OLAF:**

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

#### **Rekomendacje CBA:**

- a) Zaleca się ustanowienie jednolitych i przejrzystych: procedur zmian zawartych umów w przypadkach zaistnienia okoliczności uzasadniających ich zmianę; zasad postępowania przy odbiorze przedmiotu zamówienia; zasad postępowania przy stwierdzeniu wad w przedmiocie zamówienia;

- b) Zaleca się wzmocnienie kontroli wewnętrznej ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację poszczególnych etapów prac (zgodnych z harmonogramem);
- c) Wprowadzanie takich postanowień, których treści będą motywować drugą stronę do właściwego prowadzenia nadzoru nad realizowaną usługą; elementami motywacyjnymi w umowie mogą być np. dodatkowe nagrody za poczynione oszczędności czy skrócenie terminów realizacji;
- d) Zaleca się ściśle przestrzeganie ogólnych zasad obowiązujących na każdym etapie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj.: jawności; zachowania uczciwej konkurencji; równego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienia; eliminowania sytuacji powodujących podejrzenie zaistnienia konfliktu interesów; eliminowania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji; reagowania kierownika jednostki na sygnały świadczące o występowaniu praktyk korupcyjnych na każdym etapie postępowania.

### **Podrozdział 5.5. - Mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych**

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

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

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

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

Wszystkie instytucje systemu wdrażania FERE w procesie informowania o nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych postępują zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi sposobu korygowania nieprawidłowych wydatków na lata 2021-2027.

W celu zapewnienia wymiany informacji o potencjalnie ryzykownych podmiotach oraz innych zidentyfikowanych ryzykach system IMS zawiera dodatkową gałąź (IMS signals), w której możliwe jest rejestrowanie sygnałów o nadużyciach finansowych<sup>21</sup> lub podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego<sup>22</sup> oraz odczyt tych sygnałów przez właściwe instytucje z różnych programów operacyjnych, w tym Instytucje wdrażania FERS.

IP niezwłocznie przekazują do IZ informacje o:

- złożonych do właściwych organów ścigania oraz UOKiK **zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa** wobec podmiotu, z którym dana IP zawarła umowę/decyzję o dofinansowanie.
- wszczęciu (albo o odmowie) postępowania wyjaśniającego lub sądowego w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego.

Przekazywane informacje/ zgłaszane sygnały powinny być wstępnie zweryfikowane przez IP (tj. należy wykazać powiązanie z FERS/działaniem/projektem oraz określić ewentualne skutki dla programu) oraz powinny zawierać:

- nazwę beneficjenta;
- numer projektu;
- opis przypadku.

Instytucja Zarządzająca przekazuje wszystkie ww. informacje do wszystkich IP w ramach FERS w celu stosownego wykorzystania. Dodatkowo IZ przekazuje do IP informacje/sygnały ostrzegawcze, które mogą mieć istotny wpływ na realizację przez danego beneficjenta pozostałych projektów w FERS, otrzymane z innych źródeł np. skargi, anonimowe zgłoszenia, czy artykuły prasowe.

Jednocześnie IZ FERS dokonuje weryfikacji przekazanych przez IP informacji odnośnie podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych oraz podejmuje decyzje, które przypadki, w których właściwe organy ścigania podjęły decyzje o

---

<sup>21</sup> Przypadki w których postępowanie zostało zakończone wyrokiem sądu lub wydana została decyzja antymonopolowa.

<sup>22</sup> Przypadki podejrzeń nadużyć finansowych na wcześniejszym etapie o ile z wiedzy IZ wynika, że dana sprawa może mieć wpływ na inne programy (np. podejrzenie nadużycia dotyczy fałszowania dokumentów przez wykonawcę umowy w projekcie FERS, który mógł również być wykonawcą innych umów realizowanych w ramach innych programów).

postanowieniu wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, zostaną zarejestrowane w module Signals i które będą dostępne dla pozostałych programów. IP będą miały możliwość odczytu sygnałów zatwierdzonych przez IZ oraz wglądu do informacji dotyczących wszystkich programów.

System IMS Signals zapewnia wymianę informacji o potencjalnie ryzykownych podmiotach oraz innych zidentyfikowanych ryzykach pomiędzy właściwymi instytucjami w różnych programach. Informacja o możliwości wystąpienia nadużycia finansowego podlega rejestracji w IMS Signals, zgodnie z procedurami obowiązującymi w ramach FERS.

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

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

## **Rozdział 6. - Rola współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami do zwalczania nadużyć finansowych oraz charakterystyka tych instytucji**

### **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną powołaną do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku konstytucyjnego RP.

Zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1136, 1834, 1860. z późn. zm.), ABW odpowiada m.in. za:

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
- 2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - a) szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,

- b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
  - c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1110), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
  - d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
  - e) nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym - oraz ściganie ich sprawców;
- 3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
  - 4) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
  - 5) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

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

### **Centralne Biuro Antykorupcyjne**

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości w zakresie zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także za zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

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

- a) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- b) dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych;
- c) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji

i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek sektora finansów publicznych, jednostek otrzymujących środki publiczne, przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji bankowych;

- d) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne;
- e) prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawiania w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi.

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

### **Centralne Biuro Śledcze Policji**

Głównym zadaniem Centralnego Biura Śledczego Policji jest zwalczanie przestępczości zorganizowanej, którą można podzielić na kilka kategorii: ekonomiczną, kryminalną i narkotykową.

Walka z przestępczością ekonomiczną oznacza zmaganie się z korupcją, aferami bankowymi, giełdowymi i praniem brudnych pieniędzy. Zadaniem Centralnego Biura Śledczego jest więc wykrywanie przestępstw szkodliwych dla krajowego rynku finansowego, a także przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej.

### **Policja i Prokuratura**

Policja i prokuratura są organami, które odpowiadają za ściganie przestępstw. Społeczny (a nie prawny) obowiązek zawiadomienia prokuratora lub policji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu wynika z art. 304 § 1 Kpk. "Obowiązkiem" tym ustawa obejmuje każdą osobę posiadającą wiedzę w tym zakresie, umożliwiając zawiadamiającemu zastrzeżenie swych danych dotyczących miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec niego lub osoby mu najbliższej. Niepodporządkowanie się dyspozycji ww. artykułu nie pociąga za sobą żadnych sankcji karnych.

Z kolei instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu, zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, mają prawny obowiązek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pociąga za sobą odpowiedzialność karną z art. 231 § 1 Kk.

Po złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, postępowanie jest prowadzone przez właściwą miejscowo i rzeczowo jednostkę policji, a więc tę, na której terenie podejrzewa się popełnienie przestępstwa. Postanowienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia) musi być wydane najpóźniej w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia.

Postanowienie o wszczęciu śledztwa wydaje prokurator. Postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu śledztwa, oprócz prokuratora, może wydać również policja. Postanowienia wydane przez policję wymagają zatwierdzenia przez prokuratora. Możliwość sporządzenia przez policję postanowienia o umorzeniu śledztwa odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy prokurator powierzył policji prowadzenie śledztwa w całości.

Zgodnie z art. 305 § 4 Kpk o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo o umorzeniu śledztwa zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz ujawnionego pokrzywdzonego, zaś o umorzeniu - także podejrzanego, z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.

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

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

Przepis art. 307 Kpk § 2 przewiduje instytucję czynności sprawdzających (postępowania sprawdzającego). Służy ona podejmowaniu przedsięwzięć mających na celu potwierdzenie informacji o popełnieniu przestępstw zawartych w zawiadomieniach, które dotarły do organów ścigania.

Czynności sprawdzające mogą dotyczyć zarówno płaszczyzny merytorycznej (np. czy istotnie zdarzenie miało miejsce), oceny prawnej (czy zaistniały czyn jest przestępstwem), jak i problematyki procesowej (czy nie zachodzą przesłanki

warunkujące niedopuszczalność postępowania, np. abolicja, znikoma szkodliwość społeczna - art. 1 § 2 Kk). Czynności te mogą polegać w szczególności na:

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

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

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

Czynności dowodowe w trybie art. 308 kpk mogą być podjęte w każdej sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu, nawet jeśli organ ścigania nie jest właściwym miejscowo lub rzeczowo do prowadzenia tego postępowania przygotowawczego. Zgodnie z art. 308 Kpk prokurator albo policja mogą w każdej sprawie przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe.

Zgodnie z art. 312 Kpk, uprawnienia policji przysługują także organom: Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowej Administracji



Skarbowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Żandarmerii Wojskowej, w zakresie ich właściwości, a także innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych.

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

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

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

W celu zwiększenia możliwości pozyskiwania informacji o prowadzonych postępowaniach organów ścigania dotyczących projektów UE, Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawarł Porozumienie z Prokuraturą Krajową. Dzięki temu IZ może wystąpić samodzielnie lub w imieniu instytucji systemu wdrażania FERS o przekazanie dodatkowych informacji na temat konkretnego postępowania. Cyklicznie przekazywane są też zbiorcze informacje o postępowaniach, które w przypadku tych zakończonych są przekazywane przez IZ do wszystkich IP celem stosownego wykorzystania.

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

**W takim przypadku IP przeprowadza analizę, a w przypadku zajścia takiej konieczności również kontrolę (w zakresie kompetencji i uprawnień jakimi dysponuje IP), w celu dostarczenia niezbędnych argumentów do podjęcia**

## **decyzji o zasadności księgowania wydatków do KE i wypłaty środków beneficjentowi.**

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

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

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

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

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

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

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

Natomiast katalog praktyk zakazanych obejmuje w szczególności:

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

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

Przykładowy katalog praktyk zakazanych obejmuje:

- i. narzucanie nieuczciwych cen (np. nadmiernie wygórowanych lub rażąco niskich);
- ii. ograniczenie produkcji, zbytu lub postępu technicznego (np. wycofanie określonego produktu lub gamy produktów z produkcji w celu sztucznego zawyżenia cen);
- iii. stosowanie uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów;
- iv. stosowanie umów (transakcji) wiązanych;
- v. przeciwdziałanie warunkom niezbędnym do powstania lub rozwoju konkurencji (np. ustalanie cen zaniżonych w celu eliminacji konkurencji);
- vi. podział rynku (terytorialny, asortymentowy, podmiotowy).

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

- a) postępowanie wyjaśniające;

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

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

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

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

### **Urząd Zamówień Publicznych**

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

- a) przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych i wykonywania uprawnień kontrolnych procesu udzielania zamówień publicznych;
- b) opracowania i upowszechniania projektów aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych;
- c) analizy funkcjonowania systemu zamówień publicznych;
- d) działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie zamówień publicznych;
- e) upowszechniania wiedzy o zamówieniach publicznych i przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień;
- f) wydawania w formie elektronicznej Biuletynu Zamówień Publicznych, w którym zamieszczane są ogłoszenia przewidziane ustawą;

- g) zapewnienia warunków organizacyjnych funkcjonowania środków ochrony prawnej w ramach procedury odwoławczej;
- h) prowadzenia współpracy międzynarodowej w zakresie zamówień publicznych;
- i) działań związanych z informatyzacją systemu zamówień publicznych.

## **Rozdział 7. Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego**

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych prowadzi dochodzenia w sprawie nadużyć na szkodę budżetu UE, korupcji oraz poważnych uchybień wewnątrz instytucji europejskich i opracowuje politykę zwalczania nadużyć finansowych na potrzeby Komisji Europejskiej.

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

Założenie to jest osiągnięte poprzez:

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

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

OLAF umożliwia również bliską współpracę wśród organów państw członkowskich oraz państw trzecich w celu koordynowania ich działań dochodzeniowych i zapewnia

państwom członkowskim oraz państwom trzecim niezbędną pomoc w prowadzeniu śledztw, w szczególności pomoc techniczną, informacyjną i wywiadowczą.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, każde państwo członkowskie musi wyznaczyć służbę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji, w tym informacji o charakterze operacyjnym, z OLAF-em. Funkcję krajowej jednostki AFCOS, będącej partnerem OLAF w Polsce (od 2002 r.) pełni Departament Audytu Środków Publicznych umiejscowiony w Ministerstwie Finansów. Do współpracy z OLAF zobowiązane są również Policja i Prokuratura.

Informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego mogą pochodzić z różnych źródeł. Źródła te można podzielić na trzy rodzaje:

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

Wszystkie IP są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania do IZ FERS informacji odnoszących się zarówno do składanych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jak i o podjętej przez właściwe organy decyzji o postanowieniu wszczęcia śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia). Następnie IZ przekazuje te informacje do pozostałych IP celem stosownego wykorzystania.

W momencie stwierdzenia wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, każda instytucja systemu wdrażania FERS powinna ustalić, czy posiada wszystkie informacje niezbędne przynajmniej do określenia potencjalnego wpływu nadużycia finansowego na projekt oraz podjąć odpowiednie działania mające na celu wyjaśnienie wpływu nadużycia na realizację projektu. W sytuacjach tego wymagających, instytucje w systemie realizacji FERS powinny wstrzymać certyfikację danego wydatku oraz poinformować o podejrzeniu nadużycia finansowego do KE, zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027.

Instytucje Pośredniczące są zobowiązane do opracowania i stosowania odpowiednich procedur postępowania w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego, np. w Instrukcjach wykonawczych.

W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach FERS projektu (tj. tzw. informacji od osoby trzeciej lub informacji otrzymanej bezpośrednio od beneficjenta), należy każdorazowo dokonać analizy, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego. W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, ze względu na fakt, iż bardzo często podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem wystąpienia popełnienia czynu zabronionego,<sup>23</sup> zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, pracownicy instytucji systemu wdrażania FERS są zobowiązani do niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie prokuratury lub policji, zgodnie z postanowieniami zawartymi w dalszej części niniejszego rozdziału.

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

Instytucje w systemie wdrażania FERS zobowiązane są również do:

- zachowania poufności i nieujawniania informacji dotyczących danych osób zgłaszających informacje o możliwości wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego;
- powstrzymania się od ustalania personaliów osoby, która przekazała zgłoszenie o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyciu finansowym w sposób anonimowy;
- zabezpieczenia danych sygnalisty i informacji o zgłoszeniu przed dostępem osób nieuprawnionych;
- rozpatrzenia zgłoszenia, poinformowania sygnalisty o podjętych działaniach następczych zgłoszenia i sposobie rozstrzygnięcia zgłoszenia.

---

<sup>23</sup> definiowanego jako zachowanie (działanie lub zaniechanie), którego znamiona zostały określone w ustawie karnej (art. 115 § 1 Kk), czyli mogące stanowić przestępstwo lub wykroczenie.

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

### **Podrozdział 7.1 - Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa**

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

Ta forma jest przeznaczona dla osób, które posiadają informacje o przestępstwie lub mają wiedzę, która może 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.

**Pismo wysłane do organu lub złożone w siedzibie organu.** Zawiadomienie o przestępstwie możesz wysłać mailem, pocztą, faxem lub przynieść osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania).

- a) spełniać wymogi formalne określone w art. 119 Kpk, tj. zawierać oznaczenie organu, do którego jest skierowane (jednostka policji/prokuratury wraz z adresem), oznaczenie osoby wnoszącej pismo (imię, nazwisko i adres), opis sprawy, której zawiadomienie dotyczy, załączniki (np. dokumenty potwierdzające zaistnienie przestępstwa, takie jak faktury, umowy itp.) oraz datę i podpis osoby składającej zawiadomienie;
- b) rzeczowo i wyczerpująco opisywać okoliczności związane z przestępstwem (przestępca).<sup>24</sup>

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

---

<sup>24</sup> Tzw. reguła „siedmiu złotych pytań”:

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



**Ustne zawiadomienia o przestępstwie.** Takie zawiadomienie przyjęte zostanie po zgłoszeniu się osoby do jednostki policji (lub innego uprawnionego krajowego organu ścigania). Ta forma pozwala na przesłuchanie w charakterze świadka osoby, która zgłasza informację o podejrzeniu przestępstwa. Ustne zawiadomienie zostaje sformalizowane protokołem ustnego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (zgodnie z wymogami procedury karnej).

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

### **Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego**

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

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

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

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

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

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

### **Bezpośrednie zgłoszenie do OLAF**

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

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

- a) za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach - FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej: <https://fns.olaf.europa.eu/>;
- b) pocztą, kierując korespondencję na adres OLAF – European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue de la Loi, 200, 1049 Bruxelles/Brussel, Belgique/België;
- c) e-mailem na adres poczty OLAF-FMB-SPE@ec.europa.eu.

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

## **Rozdział 8 - Ochrona sygnalistów - zgłaszania nieprawidłowości na podstawie Dyrektywy PE I Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019**

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

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

Jeżeli ktokolwiek posiada wiedzę o okolicznościach mogących świadczyć o wystąpieniu nadużycia finansowego związanego z realizacją FERS, proszony jest o przekazanie takiej informacji. Każdy sygnał dotyczący możliwości wystąpienia nadużycia finansowego jest szczegółowo badany, co umożliwia podjęcie stosownych działań zapobiegawczych lub korygujących. Warto być uczciwym i warto reagować na nieuczciwość nie tylko w swoim osobistym interesie, ale dla dobra interesu publicznego i społecznego.

Wszystkie Instytucje wdrażania systemu FERS powinny zapewnić na swoim poziomie odpowiednie regulacje dotyczące rozpatrywania zgłoszeń i ochrony sygnalistów. Informacje w tym zakresie powinny być ujęte w dokumencie (Polityka/Procedura/Strategia) dotyczącym przeciwdziałania i zwalczania nadużyć.

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

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

- w formie mailowej na adres poczty elektronicznej: [sygнал@mfipr.gov.pl](mailto:sygнал@mfipr.gov.pl);
- w formie pisemnej na adres: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa.

Informacje o naruszeniach prawa, które zostaną zauważone przez osoby związane z MFIPR oraz formularz ułatwiający dokonanie zgłoszenia są dostępne pod adresem:

<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zglos-naruszenie-prawa>.

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

- wywieranie presji (zastraszanie, nierówne traktowanie, obrażanie czy stosowanie przemocy).
- bezpodstawne naruszenie stabilności stosunku pracy (zwolnienie, zawieszenie w obowiązkach służbowych, przymusowy urlop, degradacja, obniżenie wynagrodzenia lub uchylenie dodatków, zmiana zakresu obowiązków),

- ograniczanie możliwości rozwoju zawodowego (wstrzymanie awansu, wyłączenie z udziału w szkoleniach, wystawianie zaniżonych opinii o wykonywanej pracy),
- nieuzasadnione stosowanie środków dyscyplinarnych.

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

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

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

## Literatura uzupełniająca

- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>);
- „Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide” ([https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/forthepublic/auditcommitteeeffectiveness/auditcommitteebrief/downloadabledocuments/managing\\_the\\_business\\_risk\\_of\\_fraud.pdf](https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/forthepublic/auditcommitteeeffectiveness/auditcommitteebrief/downloadabledocuments/managing_the_business_risk_of_fraud.pdf));
- „Fraud and Corruption Awareness Handbook - Podręcznik dla urzędników zaangażowanych w zamówienia publiczne” opracowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Bank Światowy;
- Nota COCOF - Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF (18.02.2009, COCOF 09/0003/00-EN);
- Publikacja Instytutu Spraw Publicznych: „Jak skutecznie zapobiegać korupcji?”, Warszawa 2015 r.;
- Publikacja Instytutu Spraw Publicznych: „Konflikt interesów w Polsce”, Warszawa 2015 r.;
- Publikacja Instytutu Spraw Publicznych: „Sygnaliści - ludzie, którzy nie potrafią milczeć”, Warszawa 2015 r.;
- Raport z badań Fundacji im. Stefana Batorego: „Konflikt interesów w administracji rządowej - prawo, praktyka, postawy urzędników” oraz wnioski i rekomendacje do raportu,
- Raport z badań Fundacji im. Stefana Batorego: „Drogi postępowania w sytuacji konfliktu interesów. Mapa”;
- Raport z badań Fundacji im. Stefana Batorego: „Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy? Raport z badań ilościowych”;
- Ekspertyza Fundacji im. Stefana Batorego: „Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym”;
- Ekspertyza: “Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Poland”, opracowana przez Fundację im. Stefana Batorego na zlecenie Transparency International;
- Poradnik Fundacji im. Stefana Batorego: „Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu”, opublikowany na stronie;
- Informacja na temat paktu ucziwości na stronie <http://paktuczciwosci.pl/>;

- Broszura OECD: „Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych”, opublikowana na stronie <http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>;
- Publikacja Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Zmowy przetargowe”, Warszawa 2013, dostępna na stronie <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>;
- Broszura Policji: „Jak złożyć zawiadomienie o przestępstwie?”, Warszawa 2014;
- „Podręcznik antykorupcyjny dla urzędników”, opublikowany na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl);
- „Podręcznik antykorupcyjny przedsiębiorców”, opublikowany na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl);
- „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników” – publikacja opublikowana na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl);
- "Standardy kontroli w administracji rządowej" wydane na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej;
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M. P. 2011 nr 93, poz. 953);
- Dokumenty Ministerstwa Finansów:
  - Realizacja obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach wykorzystania funduszy UE;
  - Instrukcja sporządzania zgłoszeń w systemie Irregularity Management System (IMS);
  - Realizacja obowiązków Realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia 883/2013 przez właściwe instytucje krajowe.