

MiR/PO liŚ 2014-2020/1/MM/RRRR



Minister Infrastruktury i Rozwoju

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

(projekt po uzgodnieniach wewnętrznych)

Warszawa, 2015 r.

Spis treści

Wstęp.....	5
Rozdział 2: Deklaracja.....	10
Rozdział 3: Cel i zakres regulacji.....	10
Rozdział 4: Definicje i oznaczenia stosowane w Wytycznych	11
Rozdział 5: Instytucje spoza systemu wdrażania PO LiŚ 2014-2020, odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych	13
Podrozdział 5.1: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	13
Podrozdział 5.2: Centralne Biuro Antykorupcyjne.....	14
Podrozdział 5.3: Policja i prokuratura	14
Podrozdział 5.4: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	14
Podrozdział 5.5: Urząd Zamówień Publicznych.....	15
Podrozdział 5.6: Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów	15
Rozdział 6: Obowiązujące uregulowania w zakresie przeciwdziałania i postępowania z nadużyciami finansowymi.....	19
Podrozdział 6.1: Obowiązujące programy	19
Sekcja 6.1.1: Osłona antykorupcyjna	19
Sekcja 6.1.2: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019.....	20
Sekcja 6.1.3: Program leniency.....	21
Podrozdział 6.2: Procedury karne i wyjaśniające.....	22
Sekcja 6.2.1: Postępowanie karne, prowadzone przez organy ścigania	22
Sekcja 6.2.2: Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez UOKiK.....	26
Podrozdział 6.3: Uregulowania prawne dotyczące najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych	28
Sekcja 6.3.1: Postanowienia ogólne	28
Sekcja 6.3.2: Zmowy przetargowe	29
Sekcja 6.3.3: Konflikt interesów	33
Sekcja 6.3.4: Korupcja	36

Sekcja 6.3.5: Fałszerstwo dokumentów	38
<i>Rozdział 7: Środki mające na celu zapobieganie wystąpienia nadużycia finansowego.....</i>	<i>41</i>
Podrozdział 7.1: Postanowienia ogólne.....	41
Sekcja 7.1.1: Kultura etyki.....	42
Sekcja 7.1.2: Podział obowiązków	43
Sekcja 7.1.3: Szkolenia i podnoszenie świadomości	44
Sekcja 7.1.4: Systemy kontroli wewnętrznej	44
Podrozdział 7.2: Szczegółowe działania w zakresie przeciwdziałania najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych	45
Sekcja 7.2.1: Działania w zakresie przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesu	45
Sekcja 7.2.3: Działania w zakresie przeciwdziałania przestępstw przeciwko dokumentom.....	46
Rozdział 8: Identyfikowanie nadużyć finansowych.....	47
Podrozdział 8.1: Postanowienia ogólne.....	47
Podrozdział 8.2: System kontroli PO liŚ 2014 - 2020	47
Sekcja 8.2.1: Przeprowadzanie analizy ryzyka nadużyć finansowych oraz wykorzystanie wyników analizy przy sporządzaniu rocznych planów kontroli.....	48
Sekcja 8.2.2: Analiza dostępnych danych.....	49
Sekcja 8.2.3: Szczególne działania w zakresie identyfikacji zmów przetargowych.....	49
Podrozdział 8.3: Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych.....	51
Podrozdział 9.1: Postępowanie z podejrzeniami nadużyć finansowych, przekazanymi przez pracowników właściwej instytucji, pozyskanymi w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli	52
Sekcja 9.1.1: Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa	53
Podsekcja 9.1.1.1: Zgłoszenie anonimowe (telefonicznie bez podania danych osobowych np. na infolinię lub telefon alarmowy, pisemnie: bez podpisu lub z podpisem nieczytelny)	53
Podsekcja 9.1.1.2: Pismo wysłane / złożone w siedzibie uprawnionego organu	54
Podsekcja 9.1.1.3: Ustne zawiadomienie o przestępstwie złożone „na protokół”	54
Sekcja 9.1.2: Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego.....	55
Sekcja 9.1.3: Bezpośrednie powiadomienie OLAF	56
Podrozdział 9.3: Postępowanie z informacjami o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych pozyskanych z innych źródeł	57

Podrozdział 9.4: Obieg informacji o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych w ramach systemu realizacji PO IiŚ.....	58
Podrozdział 9.5: Raportowanie o podejrzeniach nadużyć finansowych poprzez system IMS	59
Rozdział 10: Literatura uzupełniająca	60

Wstęp

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

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

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

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

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

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

Rozdział 1: Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym

1. Wytyczne w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020 (dalej PO IiŚ 2014 - 2020), zwane dalej „Wytycznym”, zostały opracowane na podstawie art. 7 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1156).
2. Uregulowania zawarte w Wytycznych wynikają w szczególności z ustawodawstwa unijnego, jak i ustawodawstwa krajowego.
3. W zakresie ustawodawstwa unijnego są to m.in:
 - a) Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych) Dz. Urz. UE z 2010 r. C 83 z dnia 30 marca 2010 r.,
 - b) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, ustanowiona na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej wraz z trzema protokołami (Konwencja z dnia 26 lipca 1995 r., pierwszy protokół oraz drugi protokół w sprawie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości weszły w życie dnia 17 października 2002 r.) Dz. Urz. WE Nr C 316 z dnia 27 listopada 1995 r.,
 - c) Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich Dz. U. L 312 z dnia 23 grudnia 1995 r.,
 - d) Rozporządzenie (WE) nr 1073/99 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U. L 136 z dnia 31 maja 1999 r.,
 - e) Rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/99 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U. L 136 z dnia 31 maja 1999 r.,
 - f) Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, Dz. U. L 292 z dnia 15 listopada 1996 r.
 - g) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr

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

- h) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii;
- i) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r.), zwanego dalej „**rozporządzeniem ogólnym**”;
- j) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r.).

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

- a) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2014, poz. 1146);
- b) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, z późn. zm.), zwana dalej: „Kk”;
- c) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997, nr 89, poz. 555, z późn. zm.), zwana dalej: „Kpk”;
- d) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2007, nr 111 poz.765, z późn. zm.), zwana dalej „Kks”;
- e) Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. 2011, nr 41 poz. 214, z późn. zm.);

- f) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, nr 157, poz.1240, z późn. zm.), zwana dalej „Ufp”;
- g) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005, nr 14 poz. 114, z późn. zm.);
- h) Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007, nr 50, poz. 331, z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów”;
- i) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993, nr 47 poz. 211);
- j) Ustawa z 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2007, nr 223, poz. 1653, z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą Pzp”;
- k) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 2006, nr 216, poz. 584, z późn. zm.);
- l) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2002 Nr 74 poz. 676, z późn. zm.);
- m) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. 2006 Nr 104 poz. 708, z późn. zm.);
- n) Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. 2006, nr 126 poz. 873);
- o) Konwencja w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. C 316 z 27.11.1995).
- p) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu współdziałania organów kontroli skarbowej oraz inspektorów i pracowników z organami administracji rządowej i samorządowej, państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi oraz sądami i państwowymi osobami prawnymi (Dz. U. 2011, nr 93 poz. 540);
- q) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie (Dz. U. 2009 nr 20 poz. 109);
- r) Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu dnia 15 maja

2003 r. (Dz. U. 2013, poz. 1464), oraz Protokół dodatkowy do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzony w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. 2014, poz. 981);

- s) Oświadczenie Rządowe z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 r. (Dz. U. 2014, poz. 982);
- t) Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019 (M. P. 2014, poz. 299);
- u) Oświadczenie Rządowe z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. 2007, nr 84 poz. 564), oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. 2007, nr 84 poz. 563).

5. Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia niniejszych Wytycznych:

- a) Guidance for Member States and Programme Authorities: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (tłum.: *Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji programu pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych*), zwane dalej „Wytycznymi KE” (EGESIF_14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.);
- b) Guidelines for national anti-fraud strategies for European Structural and Investment Funds (ESIF);
- c) 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.);
- d) Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.).

Rozdział 2: Deklaracja

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

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

Rozdział 3: Cel i zakres regulacji

1. Celem niniejszych Wytycznych jest przedstawienie wskazówek dla instytucji będących w systemie realizacji PO liŚ (Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące i Instytucje Wdrażające) odnośnie działań w zakresie:
 - promowania kultury przeciwdziałania nadużyciom finansowym,
 - zapobiegania nadużyciom finansowym,
 - wykrywania nadużyć finansowych,
 - reagowania w przypadku powzięcia podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego (zidentyfikowania symptomu wystąpienia nadużycia finansowego).
2. W niniejszym dokumencie przedstawiono cztery kluczowe elementy procesu zwalczania nadużyć finansowych, tj.: zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie.
3. Przedmiotowe Wytyczne wskazują na wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zadania, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach administracji publicznej, w szczególności mające na celu współpracę z odpowiednimi organami i ułatwiających prowadzenie postępowań w sprawach o nadużycie finansowe i związane z tym wykroczeniami lub przestępstwami. Realizacja przez instytucje

w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 zapisów Wytycznych ma za zadanie osiągnięcie następujących celów:

- a) skuteczne zapobieganie nadużyciom finansowym;
 - b) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z nadużyciami finansowymi;
 - c) zwiększenie świadomości problemu korupcji oraz promocja etycznych wzorców postępowania;
 - d) minimalizowanie skutków nadużyć finansowych;
 - e) ochronę interesów finansowych budżetu UE oraz budżetu państwa (w sytuacji powzięcia informacji o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego).
4. Niniejsze Wytyczne wpisują się, na poziomie PO liŚ 14-20, w działania antykorupcyjne realizowane w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019.

Rozdział 4: Definicje i oznaczenia stosowane w Wytycznych

1. Na potrzeby niniejszego dokumentu, przyjęto następujące definicje:
 - a) **Nieprawidłowość** - zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego - każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem;
 - b) **Nadużycie finansowe** - zgodnie z art. 1 Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich:
 - a. w odniesieniu do wydatków: jakiegokolwiek umyślnego działania lub zaniechanie dotyczące:
 - i. wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - ii. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,

- iii. niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;
 - b. w odniesieniu do przychodów - jakiegokolwiek umyślnie działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - i. wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - ii. nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - iii. niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.
 - c) **Podejrzanie popełnienia nadużycia finansowego** - zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr ... z dnia, jest to nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego.
2. Użyte w niniejszych Wytycznych skróty oznaczają:
- IA - Instytucja Audytowa,
 - IMS - ang. *Irregularity Management System* - system informatyczny uruchomiony i administrowany przez Komisję Europejską, za pomocą którego informacje o nieprawidłowościach przekazywane są przez państwa członkowskie do KE,
 - IP - Instytucja Pośrednicząca,
 - IW - Instytucja Wdrażająca,
 - IZ - Instytucja Zarządzająca,
 - KE - Komisja Europejska,
 - MIR - Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
 - PO IiŚ 2007-2013 - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013,
 - PO IiŚ 2014 - 2020 - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020,
 - CBA - Centralne Biuro Antykorupcyjne,
 - ABW - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
 - RPPK - Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019.

**Rozdział 5: Instytucje spoza systemu wdrażania PO liŚ 2014-2020,
odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości o charakterze
korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych**

Podrozdział 5.1: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną powołaną do ochrony porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2002, nr 74 poz. 676, z późn. zm.), ABW odpowiada za:
 - a) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
 - b) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
 - i. szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
 - ii. godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
 - iii. korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 2006, nr 216, poz. 584, z późn. zm.), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
 - iv. w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
 - v. nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym;
 - c) ściganie sprawców przestępstw wymienionych w pkt. b);
 - d) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
 - e) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
 - f) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

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

Podrozdział 5.2: Centralne Biuro Antykorupcyjne

1. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną, która odpowiada za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości w zakresie zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.
2. Głównym celem CBA jest zwalczanie korupcji na styku działania sektora publicznego i prywatnego.
3. Zgodnie z art. 2 ustawy o CBA do właściwości Biura należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, ściganie ich sprawców, prowadzenie działań kontrolnych, analitycznych i prewencyjnych.

Podrozdział 5.3: Policja i prokuratura

1. Policja i prokuratura są organami, które odpowiadają za ściganie przestępstw.
2. Policja jest fundamentem stabilnego i bezpiecznego państwa, jednak czasami bywa również skutecznym narzędziem w rękach władzy, stosowanym do narzucania społeczeństwu swej woli i tłumienia protestów.
3. Zgodnie z art. 312 Kpk, uprawnienia policji przysługują także organom: Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie ich właściwości, a także innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych.

Podrozdział 5.4: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

1. Działalność Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów obejmuje szereg różnorodnych postępowań bezpośrednio związanych z poszczególnymi sferami jego kompetencji, w tym prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.
2. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, UOKiK prowadzi:
 - a) postępowania wyjaśniające,

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

Podrozdział 5.5: Urząd Zamówień Publicznych

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

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

1. Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów (powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. Dz. U. 2003, nr 119) odpowiada za inicjowanie, koordynację i realizację działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej (RP) lub Unii Europejskiej (UE), w tym:
 - a) koordynację działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej;
 - b) analizowanie czynników sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości godzących w interesy finansowe Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
 - c) przygotowywanie propozycji zapewniających skuteczną i prawidłową wymianę informacji między właściwymi organami administracji rządowej, w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania naruszeń interesów finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
 - d) zapewnienie bieżącej, prawidłowej wymiany informacji między właściwymi organami administracji rządowej, w tym informacji specjalistycznych i ekspertyz, mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie naruszeń finansowych

- na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- e) gromadzenie i weryfikowanie uzyskanych dokumentów i innych materiałów pomocnych w zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu naruszeń interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
 - f) dokonywanie ocen oraz formułowanie wniosków w zakresie realizacji działań związanych z ochroną interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
 - g) inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
 - h) rozpatrywanie innych spraw określonych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wniesionych przez Ministrów - w zakresie ochrony interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.
2. Prace Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów wspiera Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej MF, którego zadania polegają w szczególności na:
- a) współpracy oraz wymianie informacji z instytucjami UE i RP w zakresie ochrony finansowych interesów UE, w szczególności z OLAF, w tym m.in.:
 - i. raportowaniu nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE do Komisji Europejskiej,
 - ii. przekazywaniu do Komisji Europejskiej corocznych informacji na podstawie art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
 - iii. reprezentowaniu Departamentu w pracach sieci OLAF *Anti-Fraud Communicators Network* (OAFCN),
 - iv. pełnieniu roli AFCOS (Jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych), będącej krajową instytucją partnerską dla Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do jego dochodzeń administracyjnych,
 - b) gromadzeniu i analizowaniu informacji dotyczących działań wymierzonych w interesy finansowe RP i UE.
3. Na mocy decyzji nr 3/2014 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu Do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych Na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej z dnia 7 listopada 2014 r. powołano Grupę roboczą do spraw

przeciwdziałania nadużyciom finansowym w funduszach polityki spójności, której celem jest podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie oraz zwalczanie nadużyć finansowych w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności poprzez:

- wypracowanie warunków przekazywania danych dotyczących beneficjentów funduszy unijnych pomiędzy instytucjami nimi zarządzającymi a innymi instytucjami mającymi uprawnienia kontrolne oraz dochodzeniowo - śledcze,
- wypracowanie zasad współpracy między instytucjami systemu wdrażania funduszy unijnych a organami ścigania w sytuacji powzięcia przez nie informacji w zakresie możliwości wystąpienia nadużycia finansowego,
- wymiana wiedzy i doświadczeń w obszarze wykrywania i zwalczania nadużyć finansowych w ramach konferencji, seminariów i szkoleń organizowanych dla grup docelowych zdefiniowanych przez uczestników prac grupy,
- wypracowanie warunków prowadzenia konsultacji pomiędzy instytucjami zarządzającymi funduszami unijnymi a organami posiadającymi uprawnienia dochodzeniowo - śledcze w przedmiocie implementowanych w ramach programów operacyjnych mechanizmów zapobiegających oszustwom oraz nadużyciom finansowym.

4. W skład grupy, o której mowa w pkt 3, wchodzi następujące podmioty:

- a) Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskich¹,
- b) Ministerstwo Finansów, Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej,
- c) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Porządku Publicznego,
- d) Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Strategii i Deregulacji,
- e) Komenda Główna Policji, Biuro Służby Kryminalnej,
- f) Prokuratura Generalna:
 - Departament Do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji,
 - Departament Postępowania Przygotowawczego,

¹ Dyrektor Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskich MIR pełni funkcję przewodniczącego Grupy.

- Departament Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych,
- g) Centralne Biuro Antykorupcyjne:
- Departament Analiz,
 - Biuro Prawne,
- h) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów:
- Departament Ochrony Konkurencji,
 - Biuro Prezesa,
 - Departament Analiz Rynku,
- i) Urząd Zamówień Publicznych:
- Departament Kontroli Doraźnej,
 - Departament Kontroli Zamówień Współfinansowanych Ze Środków Unii Europejskiej.
- j) przedstawiciele Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.
5. Na mocy decyzji nr 6/2014 r. Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu Do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych Na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. powołano Grupę roboczą do spraw nieprawidłowości w funduszach UE, której głównym celem jest koordynacja działań związanych z wykrywaniem nieprawidłowości w funduszach UE i powiadamianie o nich Komisji Europejskiej oraz uzgadnianie jednolitych wytycznych krajowych związanych z obsługą dedykowanego systemu informatycznego administrowanego przez KE (system IMS). W skład grupy wchodzi przedstawiciele Ministerstwa Finansów, wszystkich Instytucji Zarządzających Krajowymi Programami Operacyjnymi, Instytucji Zarządzającymi Regionalnymi Programami Operacyjnymi, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jak również przedstawiciele IKUP.

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

Podrozdział 6.1: Obowiązujące programy

Sekcja 6.1.1: Osłona antykorupcyjna

1. Osłona antykorupcyjna jest to program, którego celem jest zapobieganie nieprawidłowościom w najważniejszych procesach prywatyzacyjnych oraz zamówień publicznych dotyczących, m.in. dotyczących przebudowy lub budowy infrastruktury drogowej, przedsięwzięć IT, obszaru służby zdrowia, a także zakupu sprzętu i uzbrojenia dla wojska.
2. Program ten funkcjonuje od marca 2012 roku i zastąpił realizowany w latach 2008 – 2012 program pn. „*tarcza antykorupcyjna*”.
3. Zadania projektu realizowane są przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) i CBA, we współpracy z właściwymi resortami i podległymi im jednostkami organizacyjnymi.
4. Służby, działając w ramach swoich ustawowych kompetencji, powinny podejmować działania wyprzedzające możliwość pojawienia się nieprawidłowości w najważniejszych procesach prywatyzacji i zamówień publicznych. Po stwierdzeniu możliwości pojawienia się takich zagrożeń odpowiedni ministrowie powinni otrzymać informacje, które umożliwią zapobieganie tym nieprawidłowościom.
5. Istotą programu jest profilaktyka. W tym celu funkcjonariusze jednostek zaangażowanych w projekt m.in.:
 - a) prowadzą śledztwa i dochodzenia - w oparciu o materiały uzyskane w toku pracy operacyjno-rozpoznawczej - dotyczące nieprawidłowości w prywatyzowanych podmiotach i w przetargach publicznych;
 - b) przedstawiają właściwym odbiorcom zewnętrznym informacje na temat zagrożeń w obszarach objętych osłoną;
 - c) prowadzą specjalistyczne szkolenia dla urzędników i pełnomocników ochrony w instytucjach państwowych.
6. Należy podkreślić, że osłona antykorupcyjna koncentruje się przede wszystkim na zapobieganiu przestępstwom, a jej specyficzną cechą jest tryb współpracy między resortami a służbami specjalnymi.

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

1. 1 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019 (Dz. U. 2014, poz. 299), której głównym celem jest zwalczanie korupcji w Polsce przez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i administracji publicznej.
2. W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji (RPPK) zdiagnozowano obszary najbardziej zagrożone korupcją, tj. m.in.:
 - a) przeprowadzanie przetargów na budowę dróg, autostrad, linii kolejowych, oczyszczalni ścieków, kanalizacji i wodociągów przetargów oraz na inne na roboty budowlane,
 - b) zamówienia na zakup sprzętu i aparatury,
 - c) działalność lobbingsową prowadzoną niezgodnie z prawem, jak również
 - d) wykorzystywanie środków unijnych we wszystkich fazach i etapach wdrażania programów pomocowych (od naboru, przez realizację i kontrolę wykonania).
3. Korupcja, wskazana w pkt 2 może dotyczyć zarówno beneficjentów programów pomocowych, pracowników instytucji w systemie wdrażania Programów Operacyjnych jak i szeroko rozumianych urzędników.
4. Korupcja, wg RPPK, może wystąpić również wśród urzędników administracji państwowej i samorządowej. Tu zachowania korupcyjne mogą wynikać m.in.: z niejasności procedur, nieprawidłowości w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych, przyspieszania załatwienia spraw czy wydawania decyzji niekorzystnych dla interesu społecznego.
5. W RPPK opisano szczegółowo sposoby i metody działania podejmowane w celu zwalczania korupcji na różnych płaszczyznach życia społeczno - gospodarczego.
6. Instytucją wdrażającą RPPK jest międzyresortowy zespół powołany przez Premiera, którego przewodniczącym jest minister spraw wewnętrznych, a wiceprzewodniczącym szef CBA. W ramach zespołu funkcjonują grupy robocze do spraw poszczególnych zadań.
7. W realizacji programu biorą udział wszystkie resorty i urzędy centralne. W każdym z resortów i urzędach centralnych powołani zostali koordynatorzy realizacji RPPK. W pozostałych urzędach rządowych, powołanie koordynatora realizacji RPPK jest fakultatywne.

Sekcja 6.1.3: Program leniency

1. W zakresie wykrywania zμών przetargowych, w szczególności ze względu na ich sekretny charakter, który utrudnia ich wykrywanie oraz zwalczanie, UOKiK wprowadził, wzorem innych krajów europejskich, program łagodzenia kar (tzw. program *leniency*).
2. Program ten pozwala by przedsiębiorcy, którzy zdecydują się na współpracę z UOKiK i dostarczą dowód lub informacje wskazujące na istnienie zakazanego porozumienia, zostali łagodnie potraktowani. Przedsiębiorca, który jako pierwszy przedstawi Prezesowi UOKiK określone informacje może liczyć na obniżenie sankcji finansowej lub całkowite zwolnienie z kary.
3. Praktyczną instrukcję dla przedsiębiorców, którzy są zainteresowani skorzystaniem z programu *leniency* stanowią Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar², które powstały w celu zwiększenia transparentności przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie (Dz. U. 2009 nr 20 poz. 109) i przedstawienie jednolitych zasad postępowania w zakresie programu łagodzenia kar.
4. Przedsiębiorca ubiegający się o objęcie programem może złożyć formalny wniosek (także skrócony i uproszczony):
 - osobiście w siedzibie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie,
 - pracownikowi UOKiK do protokołu,
 - pocztą,
 - faksem,
 - a także emailem na adres: *leniency@uokik.gov.pl*.
5. W dwóch ostatnich przypadkach (fax i email) niezbędne jest, w ciągu 3 dni, dostarczenie do UOKiK również oryginału wniosku.

² Wytyczne dostępne na stronie internetowej: http://www.uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar2.php.

Podrozdział 6.2: Procedury karne i wyjaśniające

Sekcja 6.2.1: Postępowanie karne, prowadzone przez organy ścigania

1. Przepis art. 304 § 1 Kpk statuuje społeczny (a nie prawny) obowiązek zawiadomienia prokuratora lub policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. 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.
2. Niepodporządkowanie się nakazowi określonego w pkt 1 nie pociąga za sobą żadnych sankcji karnych. Wyjątkiem od powyższego są przypadki niezawiadomienia o szczególnie poważnych przestępstwach (przeciwko ludzkości, państwu, bezpieczeństwu publicznemu oraz zdrowiu i życiu) enumeratywnie wymienionych w art. 240 Kk, przewidującym za zaniechanie karę pozbawienia wolności do lat 3.
3. Z kolei art. 304 § 2 Kpk statuuje prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, obejmujący instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą odpowiedzialność karną z art. 231 Kk.

Postępowanie przygotowawcze

4. Zgodnie z treścią art. 303 Kpk, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną. Postanowienie to wydaje prokurator. Na podstawie art. 325a Kpk odpowiednio wszczyna się dochodzenie. Postanowienie w tej kwestii wydaje organ prowadzący dochodzenie (co do zasady Policja).
5. Wyjątkowo, w wypadkach niecierpiących zwłoki, za początek procesu karnego przyjmuje się rozpoczęcie pierwszej czynności procesowej, mającej na celu zabezpieczenie śladów i dowodów przed ich zabezpieczeniem i utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem (wszczęcie faktyczne na podstawie art. 308 Kpk oraz 17 § 2 Kpk).
6. Postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator, a w zakresie przewidzianym w Kpk - Policja.

7. W trakcie postępowania przygotowawczego organy procesowe mają za zadanie zbadać czy dane zdarzenie może stanowić przestępstwo lub wykroczenie, zebrać dowody jak również podejmują działania zmierzające do wykrycia sprawcy. Cele szczegółowe postępowania przygotowawczego zostały opisane w art. 297 Kpk.
8. Postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w formie śledztwa lub dochodzenia.
9. **Śledztwo** jest podstawową formą prowadzenia postępowania przygotowawczego i prowadzi się je w sprawach:
 - a) w których rozpoznanie w pierwszej instancji należy do właściwości sądu okręgowego,
 - b) o występki - gdy osobą podejrzaną jest sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
 - c) o występki - gdy osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, w zakresie spraw należących do właściwości tych organów lub o występki popełnione przez tych funkcjonariuszy w związku z wykonywaniem czynności służbowych,
 - d) o występki, w których nie prowadzi się dochodzenia,
 - e) o występki, w których prowadzi się dochodzenie, jeżeli prokurator tak postanowi ze względu na wagę lub zawłość sprawy.
10. **Dochodzenie** jest uproszczoną formą postępowania przygotowawczego. Co do zasady, prowadzone jest przez Policję pod nadzorem prokuratora, niemniej jednak możliwe jest prowadzenie dochodzenia przez prokuratora i inne organy ścigania, tj. Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Służbę Celną.

Czynności mogące poprzedzać wszczęcie postępowania

11. Przepis art. 307 Kpk przewiduje instytucję czynności sprawdzających (**postępowanie sprawdzające**) przed formalnym wszczęciem postępowania przygotowawczego. Podstawą do prowadzenia postępowania sprawdzającego jest posiadanie przez organy ścigania informacji niepełnych lub budzących wątpliwości, które nie pozwalają na podjęcie decyzji o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania

przygotowawczego. Co do zasady, czas na przeprowadzenie czynności sprawdzających wynosi 30 dni (począwszy od otrzymania zawiadomienia).

12. 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:

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

13. Zgodnie z art. 308 Kpk, dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem, prokurator albo Policja może w każdej sprawie, w wypadkach niecierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe (zwłaszcza dokonać oględzin, przeszukania, przesłuchania podejrzanego, pobrania od niego krwi, włosów czy wydzielin organizmu). Czynności procesowe 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.

Zakończenie postępowania przygotowawczego

14. Postępowanie przygotowawcze może zakończyć się w następujący sposób:

- a) umorzeniem (na podstawie przesłanek z art. 17 kpk),
- b) wnioskiem do Sądu o warunkowe umorzenie,
- c) wnioskiem do Sądu o umorzenie i zastosowanie środka zabezpieczającego,
- d) skierowaniem sprawy do postępowania mediacyjnego,
- e) wniesieniem aktu oskarżenia do Sądu.

Odmowa wszczęcia postępowania przygotowawczego

15. 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.
16. Zgodnie z art. 305 § 4 Kpk o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo o umorzeniu postępowania przygotowawczego zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, oraz ujawnionego pokrzywdzonego, zaś o umorzeniu - także podejrzanego, z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.
17. Pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, a stronom - na postanowienie o jego umorzeniu. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.
18. Jeżeli zawiadomienie o przestępstwie wniosła osoba fizyczna, która nie jest pokrzywdzonym, lub podmiot niebędący instytucją państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, to w wypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego nie służy im prawo zaskarżenia tej decyzji. Są one jednak powiadamiane o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Prawo do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego służy natomiast pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej. Natomiast postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego skarżyć mogą tylko strony, tj. pokrzywdzony i podejrzany. Tylko uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.
19. Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia postępowania przygotowawczego. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego (jeżeli wniesiono zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie.

Postępowanie jurysdykcyjne

20. W postępowaniu przed sądem (postępowanie jurysdykcyjne) rozstrzygana jest kwestia winy lub niewinności osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa.
21. Postępowanie sądowe kończy się wyrokiem lub postanowieniem, który staje się prawomocny dopiero w momencie, gdy żadna ze stron nie wniesie apelacji, bądź - w przypadku wniesionej apelacji - gdy sąd odwoławczy utrzyma postanowienie w mocy.

Sekcja 6.2.2: Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez UOKiK

1. Zgodnie z regulacjami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jako praktyki ograniczające konkurencję między podmiotami gospodarczymi zostały sklasyfikowane skoordynowane działania polegające na zawieraniu porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku oraz nadużywanie pozycji dominującej.
2. W ramach zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję penalizowane jest m.in. uzgadnianie wysokości cen pomiędzy co najmniej dwoma niezależnymi przedsiębiorcami, związkami przedsiębiorców lub przedsiębiorcami i ich związkami. Porozumieniem są więc wszelkie świadome współdziałanie podmiotów, które w normalnych warunkach powinny ze sobą konkurować. Nie ma przy tym znaczenia forma tych porozumień - mogą to być pisemne umowy lub nieformalne uzgodnienia (ustne, e-mailowe czy dokonywane na prywatnych spotkaniach).

Zawiadomienie

3. Na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów każdy może złożyć do UOKiK pisemne zawiadomienie zawierające uzasadnienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Oznacza to, że do złożenia zawiadomienia nie potrzebne jest wykazywanie jakiegokolwiek interesu prawnego czy faktycznego po stronie zgłaszającego, ustawa nie ogranicza także kręgu osób mogących przedmiotowo zawiadomienie złożyć. Może to być zatem osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a także organ administracji rządowej czy samorządowej.
4. Zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyk ograniczających konkurencję ma charakter niewiążący, co oznacza, że organ antymonopolowy dysponuje uznaniem w zakresie inicjacji postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Jedynym obowiązkiem Prezesa UOKiK, który powstaje na skutek zgłoszenia

zawiadomienia, jest przekazanie zgłaszającemu na piśmie informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem.

5. Rozpatrzenie zawiadomienia wiąże się z dokonaniem przez Prezesa Urzędu oceny zasadności wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo antymonopolowego w przedstawionym stanie faktycznym.
6. Prezes jest zobligowany do poinformowania zgłaszającego zawiadomienie o sposobie jego rozpatrzenia w terminach wynikających z kpa³:
 - a) bez zbędnej zwłoki - w przypadku, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić w oparciu o dowody przedstawione przez zgłaszającego albo w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane lub znane z urzędu Prezesowi UOKiK,
 - b) w ciągu 1 miesiąca - w przypadku gdy rozstrzygnięcie wymaga postępowania wyjaśniającego,
 - c) w ciągu 2 miesięcy - w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej.
7. W przypadku przekroczenia powyższych terminów, Prezes Urzędu zobowiązany jest do powiadomienia zgłaszającego o przyczynach zwłoki i wskazania terminu rozpatrzenia zawiadomienia.
8. W ramach prowadzonych postępowań, Prezes UOKiK dysponuje szerokimi uprawnieniami do pozyskiwania dowodów naruszenia, obejmującymi prawo żądania od przedsiębiorcy informacji i dokumentów oraz uprawnienie do przeprowadzania u przedsiębiorcy kontroli, w tym - za zgodą sądu - kontroli z przeszukaniem w celu wykrycia ewentualnych dowodów uczestnictwa przedsiębiorców w naruszeniu.
9. UOKiK prowadzi **postępowania wyjaśniające** mające na celu badanie konkretnych rynków, a także analizę i weryfikację oficjalnych i nieformalnych informacji z rynku, świadczących o możliwości naruszenia zakazu zmów przetargowych, a także doniesień medialnych.
10. Postępowanie wyjaśniające wszczyna się z urzędu, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i prowadzi się je w sprawie, co oznacza, że nie jest ono skierowane przeciwko konkretnym przedsiębiorcom, a jedynie ma na celu zbadanie mechanizmów działających na określonym rynku.

³ Art. 35 - 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, nr 30 poz. 168, z późn. zm.

11. Wyjątkiem od zasady przedstawionej w pkt 10 stanowią postępowania w sprawach koncentracji, które wszczynane są zarówno na wniosek przedsiębiorcy, jak i z urzędu.
12. Postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż 4 miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych - nie dłużej niż 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia.
13. W przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK z urzędu wszczyna **postępowanie antymonopolowe**, w którym stawiane są konkretnym przedsiębiorcom zarzuty. Wszczęcie postępowania antymonopolowego następuje w drodze postanowienia Prezesa Urzędu, o czym zawiadamiane są strony.
14. Postępowanie antymonopolowe powinno być zakończone nie później niż w terminie 6 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 % ubiegłorocznego przychodu przedsiębiorcy.
15. Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, z przedawnieniem praktyk ograniczających konkurencję mamy do czynienia w terminie 5 lat od końca roku⁴, w którym zaprzestano ich stosowania. Termin ten dotyczy wyłącznie wszczęcia postępowania przez UOKiK.

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

Sekcja 6.3.1: Postanowienia ogólne

1. W niniejszym rozdziale przedstawiono cztery najczęściej spotykane nadużycia finansowe⁵, które mają największy wpływ na wdrażanie funduszy europejskich.
2. Poniżej wskazane nadużycia nie stanowią wyczerpującego wykazania (tj. zamkniętego katalogu), ponieważ mogą powstać nowe praktyki i metody przestępstw, które spełniają definicję nadużycia finansowego.
3. W niniejszym dokumencie nie zostały opisane nadużycia, które w potocznym znaczeniu są doskonale znane i nie wymagają uszczegółowienia interpretacyjnego.

⁴ Do dnia 18 stycznia 2015 r. był to 1 rok od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

⁵ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2017-2013.

Sekcja 6.3.2: Zmowy przetargowe

1. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zmowy przetargowe to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Zmowa przetargowa polega zatem na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny.
2. Zmowa przetargowa, na potrzeby niniejszych Wytycznych, jest więc porozumieniem przedsiębiorców, które prowadzi do zaniechania działań konkurencyjnych na rzecz niejawną współpracy przy składaniu ofert w zakresie wysokości ceny lub jakości towarów lub usług.
3. Wyróżnić można dwa główne typy zmów przetargowych:
 - zmowa pozioma (horyzontalna) lub kartel, czyli porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować,
 - zmowa pionowa (wertykalna), czyli porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. pomiędzy producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą).
4. Zmowy przetargowe horyzontalne mogą przybierać wiele form, jednak zawsze mają na celu osłabienie konkurencji między potencjalnymi wykonawcami, co ostatecznie może prowadzić do zawyżenia ceny lub pogorszenia jakości towarów lub usług.
5. Zmowy przetargowe wertykalne polegają najczęściej na uzgodnieniu warunków przetargu lub treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) między zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców, w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców.
6. Obydwa typy zmów stanowią poważny problem w postaci wyboru przez zamawiającego oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Głównymi efektami i jednocześnie głównym motorem zawierania współpracy przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Tracą na tym w szczególności pozostali uczestnicy rynku poprzez konieczność pokrywania różnicy między ceną ustaloną przez zamawiających się przedsiębiorców, a taką, która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz otrzymywaniem usług lub produktów gorszej jakości za wyższą cenę.

7. We wszystkich krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zmony przetargowe są działaniem niezgodnym z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji.
8. Również w prawie polskim zostały zawarte przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za „zmawianie się”. Zgodnie z art. 305 § 1 Kk: „Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.”
9. Podstawowym aktem prawnym, który reguluje kwestie związane z ochroną konkurencji w Polsce, jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, nazywana również ustawą antymonopolową. Ustawa ta obejmuje przedsiębiorców i wprowadza zakaz podejmowania przez nich działań, które mogłyby ograniczyć konkurencję. Z uwagi na szeroką definicję przedsiębiorcy przyjętą w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, adresatami zakazu zμών przetargowych są nie tylko przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą, lecz również podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej lub organizujące tego rodzaju usługi (jednostki samorządu terytorialnego). Należy mieć również na uwadze, że zakaz zμών przetargowych nie znajdzie jednak zastosowania w przypadku porozumień zawieranych przez wykonawcę z takim zamawiającym, który w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie będzie posiadał statusu przedsiębiorcy.
10. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadza również zakaz zawierania przez przedsiębiorców porozumień, których celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji. Obejmuje on zarówno firmy bezpośrednio ze sobą konkurujące, a zatem działające na tym samym szczeblu obrotu, jak i podmioty ze sobą niekonkurujące, funkcjonujące na różnych szczeblach obrotu.
11. Ustawa antymonopolowa zawiera przykładowy katalog porozumień, które zostaną uznane za zmonę, a zatem sprzeczne z prawem. Zgodnie z nią, sprzeczne z prawem są porozumienia przedsiębiorców polegające na:
 - ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów,
 - ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji,
 - podziale rynków zbytu lub zakupu,

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

- Systemowy podział rynku (*market allocation*), który polega na wytypowaniu i uzgodnieniu przetargów (wyodrębnionych na podstawie kryteriów geograficznych, przedmiotowych lub podmiotowych), w jakich poszczególni uczestnicy porozumienia będą brać udział i wygrywać, a w jakich w ogóle nie będą składać ofert lub będą składać jedynie oferty zabezpieczające.
14. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie wdrażania 2007-2013⁶, do najczęściej identyfikowanych naruszeń związanych ze znowami należą:
- podejrzenie wejścia w porozumienie uczestników przetargów, polegające na uzgadnianiu wartości zamówień w ramach poszczególnych postępowań w celu osiągnięcia korzyści majątkowych i doprowadzenia do wyboru przez zamawiającego uzgodnionej uprzednio przez uczestników oferty, co doprowadziło do podzielnia poszczególnych zamówień po cenach odbiegających od rzeczywistej wartości zamówienia na szkodę beneficjenta;
 - podejrzenie wejścia w porozumienie z inną osobą w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i utrudniania przetargu na dostawę;
 - rezygnacja z dalszego udziału w postępowaniu jednej z firm (np. poprzez nieuzupełnienie oferty), mająca na celu doprowadzenie do wyboru firmy z góry ustalonej przez zamawiających się, lub występowanie jako podwykonawca wybranej firmy;
 - porozumienie z osobami odpowiedzialnymi u wykonawcy mające na celu wyłudzenie „podwójnej zapłaty” od inwestora z tytułu solidarnej odpowiedzialności za wykonanie robót;
 - podejrzenie wystąpienia niekonkurencyjnego uzgadniania warunków składanych ofert w postaci podejrzenia wystąpienia znowy wertykalnej (pomiędzy organizatorem i uczestnikiem przetargu), jak i znowy horyzontalnej (pomiędzy przedsiębiorcami przystępującymi do poszczególnych postępowań);
 - utrudnianie przetargu publicznego połączone z nadużyciem uprawnień przez funkcjonariusza publicznego - wejście w porozumienie mającą na celu zakłócanie przetargów publicznych;

⁶ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2017-2013.

- podejrzenie wejścia w porozumienie z inną osobą poprzez działanie na szkodę instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Sekcja 6.3.3: Konflikt interesów

1. Pojęcie „konflikt interesów” zostało zdefiniowane w art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego, zgodnie z którym: „konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, (...) jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”.
2. Zgodnie z tą regulacją, **konflikt interesów** istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu działającego w sferze finansów lub innych osób uczestniczących w wykonaniu budżetu, zarządzaniu budżetem, audycie lub kontroli budżetu, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z beneficjentem.
3. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, w art. 32 przedstawia działania mogące stanowić konflikt interesów.
4. Zgodnie z ww. artykułem, działania, które mogą spowodować konflikt interesów w rozumieniu art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego mogą, bez uszczerbku dla kwalifikowania ich jako nielegalnej działalności stanowiących podstawę do wykluczenia⁷, przyjmować jedną z następujących form:

⁷ Na podstawie art. 141, nielegalne działania stanowiące podstawę do wykluczenia z udziału w procedurach udzielania zamówień na podstawie art. 106 rozporządzenia finansowego są to wszelkie nielegalne działania szkodzące interesom finansowym Unii, a w szczególności:

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

- przyznanie sobie lub innym nieuzasadnionych bezpośrednich lub pośrednich korzyści;
 - odmowa przyznania beneficjentowi praw lub korzyści, do których jest on uprawniony;
 - wykonanie czynności niewłaściwej lub stanowiącej nadużycie lub zaniechanie wykonania czynności, które są nakazane.
5. Inne działania mogące spowodować konflikt interesów to działania, które mogą zagrozić bezstronnemu i obiektywnemu wykonywaniu przez daną osobę jej obowiązków, takich jak udział w komisji oceniającej w procedurze udzielania zamówień publicznych lub dotacji, jeśli osoba ta może bezpośrednio lub pośrednio czerpać korzyści finansowe z wyniku tych procedur. Domniemanie konfliktu interesów istnieje również wtedy, gdy wnioskodawca, kandydat lub oferent jest pracownikiem Zamawiającego (z zastrzeżeniem wcześniejszego uzyskania od swojego przełożonego zgody na udział w danej procedurze).
6. Zgodnie z Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019, konflikt interesów jest szczególnie niebezpiecznym mechanizmem dla funkcjonowania instytucji publicznych. O konflikcie tym mówimy wówczas, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o interes publiczny.
7. Konflikt interesów w tym ujęciu, przede wszystkim dotyczy relacji między podmiotami prywatnymi a państwowymi i oznacza działanie we własnym interesie, ale także w interesie osoby bliskiej lub osoby trzeciej, przy założeniu priorytetowości traktowania interesu prywatnego w stosunku do publicznego. Podejmowane jest we własnym lub cudzym interesie, a nie w zgodności z interesem publicznym bądź w zgodności z interesem publicznym, ale przy jednoczesnym pierwszeństwie dla realizacji własnych (cudzych) interesów.
8. Zgodnie z ustawą Pzp, obowiązek wyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osób, wobec których istnieją wątpliwości co do ich bezstronności, spoczywa na zamawiającym. Art. 7 ust. 2 ustawy Pzp nakłada na

zamawiających obowiązek przeprowadzania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

9. Za konflikt interesów należy w szczególności uznać sytuacje, gdy pomiędzy beneficjentem a dostawcą / wykonawcą istnieją powiązania kapitałowe, osobowe, rodzinne. Powiązania rodzinne to stosunek małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa. Powiązania osobowe dotyczą sytuacji, gdy ta sama osoba pełni funkcje zarządzające, kontrolne lub nadzorcze w różnych podmiotach albo też gdy pomiędzy podmiotami a osobami pełniącymi w nich powyższe funkcje zachodzą powiązania wynikające ze stosunku pracy, o charakterze rodzinnym lub powiązania majątkowe.
10. Mając na uwadze, że środki pochodzące z funduszy wspólnotowych, aby mogły zostać uznane za kwalifikowalne, muszą być ponoszone z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, efektywności, jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, wnioskodawca i beneficjent nie może dokonać zakupu towarów lub usług od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo, ponieważ stanowi to wystąpienie konfliktu interesów.
11. W związku z powyższym, jeżeli przy udzielaniu zamówienia stwierdzone zostaną tego rodzaju powiązania, które budzą wątpliwości co do zachowania wymienionych zasad oraz nie zostaną przedstawione wyjaśnienia jednoznacznie potwierdzających przestrzeganie powyższych zasad, wydatek zostanie uznany za niekwalifikowalny.
12. Ocena występowania konfliktu interesów w realizowanych projektach wymaga każdorazowo analizy konkretnego przypadku, tj. czy wybór dostawcy / wykonawcy został dokonany z zachowaniem obowiązujących zasad określonych w ustawie Pzp, jak również zasad wydatkowania środków europejskich.
13. Regulacje zawarte w art. 57 ust. 1 rozporządzenia finansowego wskazują również procedury postępowania w przypadku zidentyfikowania konfliktu interesu, zgodnie z którymi wszystkim podmiotom upoważnionym do działań finansowych oraz wszystkim innym osobom uczestniczącym w wykonywaniu budżetu oraz zarządzaniu budżetem, w tym w działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli budżetu zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii a w razie wystąpienia zagrożenia wystąpienia konfliktu interesu, do rezygnacji z wykonywania danych działań i przekazania sprawy innej osobie.

14. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie 2007-2013⁸, do najczęściej identyfikowanych naruszeń związanych z wystąpieniem konfliktu interesu należą:

- obustronne naruszenie przepisów prawa oraz standardów właściwej współpracy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą poprzez przedwczesną wypłatę wynagrodzenia przez zamawiającego oraz dostarczenia przez wykonawcę wadliwego dzieła;
- sytuacja, w której pomiędzy przedsiębiorcami pełniącymi funkcje jednostki nadzorującej (i dokonującej odbioru prac) oraz jednostki wykonującej prace w ramach danego projektu zachodzą powiązania o charakterze rodzinnym, gospodarczym, organizacyjnym i kapitałowym.

Sekcja 6.3.4: Korupcja

1. Na potrzeby niniejszego dokumentu przyjęto definicję pojęcia „korupcja” w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Należy przy tym zauważyć, że ze względu na wielowątkowość i wieloaspektowość danego zjawiska, nie jest to jedyna definicja korupcji w prawie polskim i europejskim.
2. Zgodnie z ustawą o CBA, korupcja jest to czyn:
 - a) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek 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

⁸ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2017-2013.

- samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- d) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.
3. W rozumieniu art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., korupcją jest żądanie, proponowanie, wręczenie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.
4. Z kolei prawokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., nakłada na strony konwencji obowiązek przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań związanych z przekupstwem czynnym lub biernym, jeśli dotyczą one:
- a) krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
 - b) funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
 - c) członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
 - d) członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych,
 - e) sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych,
5. Ponadto, pod pojęciem „przekupstwa” rozumie się także handel wpływami, przekupstwa w sektorze prywatnym, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych oraz przestępstwa księgowo.
6. Korupcję można podzielić na dwie klasy:
- a) **korupcję bierną**, polegającą na przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowych czy osobistych - lub ich obietnic,
 - b) **korupcję czynną**, polegającą na udzieleniu osobie będącej funkcjonariuszem publicznym korzyści majątkowej czy osobistej - lub jej obietnicy.

7. Zgodnie z raportem CBA o przewidywanych zagrożeniach korupcyjnych, ryzyka wystąpienia korupcji należy się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność - oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc przy realizacji dużych projektów. Należy przy tym zauważyć, iż spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej.
8. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie 2007-2013⁹, do najczęściej identyfikowanych naruszeń związanych z wystąpieniem korupcji należą:
 - podejrzenie wręczenia korzyści majątkowej osobie pełniącej funkcje publiczne oraz doprowadzenia szeregu osób do niekorzystnego rozporządzenia mieniem,
 - podejrzenie propozycji udzielenia korzyści majątkowej w procentowo określonej wysokości od każdej faktury wystawionej za bezproblemowe odbieranie wykonanych prac w ramach realizowanego zamówienia.

Sekcja 6.3.5: Fałszerstwo dokumentów

1. Do przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zaliczyć można zarówno fałszerstwo materialne, jak i intelektualne.
2. **Fałszerstwo materialne**, zgodnie z art. 270 Kk, jest przestępstwem dotyczącym każdej osoby - nie tylko funkcjonariuszy publicznych i polega na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfalszowanego dokumentu. Opisywane przestępstwo może więc mieć dwie postaci, tj. przerabianie albo podrabianie dokumentacji.
3. Podrobienie lub przerobienie dokumentu nie odnosi się do dokumentu jako całości, w związku z powyższym może również odnosić się wyłącznie do jego fragmentu. Przestępstwo to nie dotyczy również sposobu, w jaki zostało dokonane fałszerstwo, poziomu zafalszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego faktu stwierdzenia faktu sfalszowania dokumentu.
4. **Podrobienie dokumentu** polega na sporządzeniu dokumentu na nowo wraz ze stworzeniem pozorów, że dany dokument jest autentyczny. Najbardziej popularnym przykładem podrobienia dokumentu jest sfalszowanie podpisu na dokumencie. Należy w tym miejscu zauważyć, że podrobienie podpisu innej osoby - nawet za jej zgodą - także wyczerpuje znamiona popełnienia przestępstwa wskazane w art. 270 Kk.

⁹ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2017-2013.

5. **Przerobienie** dokumentu oznacza dokonanie zmian w tekście już istniejącego dokumentu i uczynieniu go w ten sposób nieprawdziwym. Za przykłady popełnienia tego typu przestępstwa należy wskazać przede wszystkim wszelkiego rodzaju dopiski lub usuwanie fragmentów tekstu, wywabienia, wymazania, przekreślenia itp.
6. Użycie sfałszowanego dokumentu jest rozumiane jako jego przedłożenie osobie uprawnionej np. do kontroli, zrealizowanie na jego podstawie świadczenia, np. poprzez wypłatę środków refundacyjnych czy też przeniesienia własności oraz jego przedstawienie organowi prowadzącemu postępowanie dowodowe.
7. Przyjmuje się, że z dokonaniem czynu w formie podrobienia lub przerobienia mamy głównie do czynienia w momencie, gdy podjęto czynności mające na celu upozorowanie autentyczności danego dokumentu, a więc samo podjęcie działania jest przestępstwem. Natomiast użycie sfałszowanego dokumentu stanowi moment jego przedstawienia jako autentycznego i mającego znaczenie prawne. Przyjmuje się, że karalne jest tylko takie sfałszowanie dokumentu, które polega na jego wykorzystaniu jako przedmiotu o znaczeniu prawnym.
8. Fałszerstwo intelektualne, zgodnie art. 271 Kk, jest to urzędowe poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu.
9. Przestępstwo wskazane powyżej może być popełnione tylko przez osobą mającą prawny status funkcjonariusza publicznego albo też szczególny tytuł prawny (upoważnienie) do wystawienia dokumentów określonego rodzaju.
10. Poświadczenie nieprawdy nie jest przestępstwem przeciwko autentyczności dokumentu lecz stwierdzeniem faktów czy okoliczności niezgodnych z prawdą. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za fałszerstwo intelektualne jest wykazanie, że osoba poświadczająca nieprawdę miała świadomość faktu poświadczania nieprawdy. Popełnienie błędu, nawet rażącego, nie daje podstaw do ukarania na podstawie art. 271 Kk. Działanie takie może skutkować odpowiedzialnością karną z tytułu niedopełnienia obowiązków (art.231 Kk) lub odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracowniczych.
11. Poświadczenie nieprawdy może polegać m.in. na potwierdzeniu okoliczności, które nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo na zatajeniu.

12. W ramach wdrażania projektów infrastrukturalnych w perspektywie 2007-2013¹⁰, do najczęściej identyfikowanych naruszeń związanych z fałszerstwem dokumentów należą:

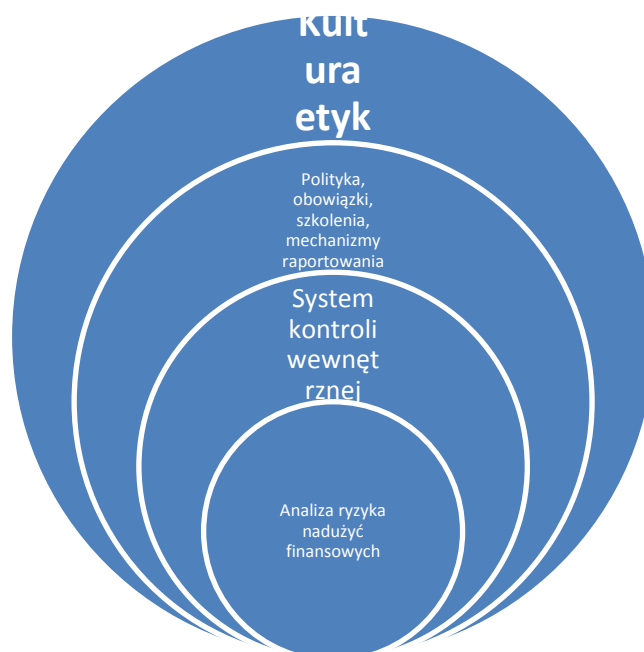
- wytworzenie oraz przedstawienie przez beneficjenta w celu wyłudzenia dofinansowania dokumentów poświadczających nieprawdę w zakresie spełnienia wymogów *Wytucznych w zakresie kwalifikowalności w ramach PO IiŚ* odnośnie rzekomego zamieszczenia ogłoszeń o planowanych przetargach w prasie lub w internecie,
- poświadczenie nieprawdy w krótkich odstępach czasu z góry powziętym zamiarem w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, polegające na prowadzeniu dokumentacji (w postaci wniosków o zatwierdzenie obmiarów robót) w stosunku do prac, które nie miały miejsca, a następnie wystawienia na ich podstawie faktur VAT,
- przerobienie dokumentów i posłużenie się nimi jako autentycznymi,
- poświadczenie nieprawdy przez inżyniera kontraktu / inspektora nadzoru co do okoliczności mającej znaczenie prawne,
- podejrzenie popełnienia przestępstwa polegającego na przerobieniu dokumentów z realizacji projektu poprzez umieszczenie w składzie komisji nazwiska osoby fizycznej jako głównego technologa, a następnie złożenia takich dokumentów jako autentycznych przez wykonawcę w toku postępowania realizowanego w formie przetargu nieograniczonego,
- podejrzenie poświadczenia nieprawdy w dzienniku budowy,
- podejrzenie podrobienia oraz użycia jako autentycznego sfalszowanego dokumentu,
- podejrzenie posłużenia się podrobionymi w nie ustalonym miejscu i czasie, dokumentami poświadczającymi nieprawdę co do doświadczenia zawodowego pracowników,
- podejrzenie popełnienia przestępstwa polegającego na poświadczeniu przez osobę uprawnioną do wystawiania dokumentu - w celu osiągnięcia korzyści majątkowej - okoliczności niezgodnej z prawdą, mającej znaczenie prawne oraz użycie tego dokumentu,
- podejrzenie przerabiania dziennika budowy i posługiwania się nim.

¹⁰ Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2017-2013.

Rozdział 7: Środki mające na celu zapobieganie wystąpienia nadużycia finansowego

Podrozdział 7.1: Postanowienia ogólne

1. Zdaniem KE wyrażonym w Wytycznych KE, instytucje zarządzające środkami unijnymi, które pokazują swoje jednoznaczne zaangażowanie w zwalczanie nadużyć finansowych, m.in. poprzez informowanie o prowadzonych kontrolach mających na celu zapobieganie i wykrywanie nadużyć oraz konsekwentne informowanie właściwych organów o przypadkach nadużyć, celem zbadania i ukarania sprawców, przesyłają w ten sposób potencjalnym sprawcom czytelny i jasny komunikat o braku akceptacji danych działań. Może to wpłynąć na zmianę zachowań potencjalnych sprawców oraz stosunku do zgłaszania tego typu nadużyć.
2. Zważywszy na fakt, że trudno jest odzyskać utraconą reputację - jak również, patrząc z drugiej strony - udowodnić nieuczciwe postępowanie, lepiej jest zapobiegać nieuczciwym działaniom niż zajmować się nimi po fakcie.
3. Techniki prewencyjne polegają najczęściej na ograniczaniu możliwości popełnienia nadużyć poprzez wdrożenie stabilnego systemu kontroli, w połączeniu z proaktywną, ustrukturyzowaną i ukierunkowaną oceną ryzyka nadużyć finansowych. Do zwalczania wszelkich potencjalnych „racjonalizacji” nieuczciwych zachowań można też wykorzystywać kompleksowe szkolenia i działania podnoszące świadomość a także promowanie etycznych zachowań.
4. Najlepszym sposobem zapobiegania nadużyciom finansowym jest działający stabilny system kontroli, który powinien zostać zaprojektowany i wdrażany jako proporcjonalna reakcja na rodzaje ryzyka zidentyfikowane podczas oceny. Niemniej jednak każda organizacja powinna też dążyć do stworzenia właściwych struktur i właściwej kultury zniechęcającej do potencjalnie nieuczciwych zachowań.



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

Sekcja 7.1.1: Kultura etyki

1. Utworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów jak i w maksymalizowaniu zaangażowania personelu w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020. Kultura taka może być budowana poprzez połączenie szczególnych struktur i polityk zwalczania nadużyć finansowych, jak pokazano w drugim kręgu schematu powyżej i omówiono bardziej szczegółowo poniżej, a także poprzez wdrażanie bardziej ogólnych mechanizmów i zachowań, tj:
 - a) deklaracja celów - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 dążą do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych;
 - b) sygnał z samej góry -- ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020, że od personelu i beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania (może to być wdrożone w pismach o przyznaniu dotacji oraz w umowach);
 - c) kodeks postępowania - przejrzysty kodeks etyki, do którego przestrzegania muszą zobowiązać się wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 obejmujący m.in. następujące kwestie:
 - i. konflikt interesów - wyjaśnienia, wymagania i procedury zgłaszania konfliktu interesów;
 - ii. polityka dotycząca prezentów i reprezentacji / gościnności - wyjaśnienia i zobowiązanie personelu do przestrzegania takiej polityki;

- iii. informacje poufne - wyjaśnienia i obowiązki personelu;
 - iv. wymagania w zakresie raportowania podejrzeń nadużyć finansowych.
2. Pracownicy wszystkich instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 powinni przestrzegać zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.

Sekcja 7.1.2: Podział obowiązków

1. Zgodnie z Wytycznymi KE, zawartymi w rozdziale 4.2.2, w ramach każdego Programu Operacyjnego powinien istnieć jasny podział obowiązków we wprowadzaniu systemów zarządzania i kontroli zgodnych z wymaganiami UE oraz w weryfikacji, czy systemy te są skuteczne w zapobieganiu, wykrywaniu i korygowaniu nadużyć finansowych. Ma to na celu zagwarantowanie, aby wszystkie zaangażowane podmioty w pełni rozumiały swoje zobowiązania.
2. Zasadnicze obowiązki, przedstawione poniżej, są identyczne dla wszystkich instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020. Ze względu na różny poziom zarządzania PO liŚ 2014-2020 w ramach IZ, IP oraz IW, obowiązki powinny być dostosowane ściśle do realizowanych zadań, wynikających z Porozumień pomiędzy instytucjami.
3. Ponadto powinny uwzględniać wyniki analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego, która będzie wskazywała, na jakim poziomie powinny być zastosowane konkretne mechanizmy kontrolne.
4. Wszystkie instytucje, w zakresie realizowanych przez siebie zadań, są odpowiedzialne za:
 - a) przeprowadzanie, z pomocą zespołu zajmującego się oceną ryzyka, regularnych przeglądów ryzyka nadużyć finansowych na podstawie analiz sektorowych,
 - b) ustanowienie skutecznej polityki zwalczania nadużyć finansowych oraz planu reagowania na nadużycia finansowe,
 - c) zwiększenie świadomości nadużyć wśród pracowników i przeprowadzanie szkoleń,
 - d) zapewnienie, że każda instytucja w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 bezzwłocznie przekazuje podejrzenie popełnienia przestępstw właściwym organom ścigania w celu podjęcia przez nie niezbędnych czynności,;
 - e) bieżące zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i planem działania, zgodnie z oceną ryzyka nadużyć, w szczególności:
 - zapewnienie istnienia systemu kontroli wewnętrznej w obszarze swojej odpowiedzialności,
 - zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie;

- zapewnienie należytej staranności i wdrażanie działań prewencyjnych w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych;
 - podejmowanie działań naprawczych.
5. Dodatkowo, Instytucja Zarządzająca PO LiŚ, pełniąc jednocześnie funkcję Instytucji Certyfikującej, zobowiązana jest do dysponowania systemem, który zapisuje i przechowuje wiarygodne informacje o każdej operacji, jak również posiada wystarczające dane dotyczące wdrożonych procedur i weryfikacji w zakresie wydatków.

Sekcja 7.1.3: Szkolenia i podnoszenie świadomości

1. Wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji PO LiŚ 2014 - 2020 powinni zostać przeszkoleni w kwestiach zarówno teoretycznych, jak i praktycznych, celem zwiększenia ich świadomości, promowania kultury zwalczania nadużyć finansowych oraz ułatwiania identyfikacji i reakcji na przypadki podejrzenia nadużyć, gdy mają one miejsce.
2. Szkolenia takie powinny obejmować szczegóły polityki zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania.
3. Podnoszenie świadomości może odbywać się też w sposób mniej formalny, np. poprzez biuletyny, plakaty, strony w sieci Intranet, a także poprzez włączenie tego tematu do agendy spotkań grupowych.

Sekcja 7.1.4: Systemy kontroli wewnętrznej

1. Najlepszą ochroną przeciwko potencjalnym nadużyciom finansowym jest właściwie zaprojektowany i skutecznie działający system kontroli wewnętrznej, skierowanej na skuteczne łagodzenie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka.
2. Zgodnie z przepisami art. 68. ust 1. Ufp, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
3. Spośród głównych celów kontroli zarządczej, istotnych z punktu widzenia przeciwdziałania nadużyciom finansowym, należy wyróżnić:
 - a) zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
 - b) zapewnienie przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
 - c) zarządzanie zidentyfikowanym ryzykiem.

4. Kontrole zarządcze powinny być przeprowadzane gruntownie, w oparciu o adekwatną analizę ryzyka,
5. Jednym z istotnych elementów systemu kontroli wewnętrznej jest obowiązek funkcjonowania w jednostkach sektora publicznego, audytu wewnętrznego, którego rolą jest niezależna ocena funkcjonowania kontroli zarządczej dla najwyższego kierownictwa organizacji i doradzanie mu.
6. W związku z powyższym, zaleca się by podczas analizy ryzyka przeprowadzanej w związku z kontrolą zarządczej, badaniem objęto również obszar przeciwdziałania nadużyciom finansowym przy wdrażaniu funduszy UE w instytucji.

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

Sekcja 7.2.1: Działania w zakresie przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesu

1. W celu przeciwdziałania konfliktowi interesu każda z instytucji realizujących zadania związane z wdrażaniem PO LiŚ 2014 - 2020 zobowiązana jest do wprowadzenia i przestrzegania polityki w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesu, jak również prowadzenia efektywnych działań mających na celu jego zapobieganie i wykrywanie.
2. Wskazana wyżej polityka powinna zawierać co najmniej:
 - a. cykliczne składanie przez pracowników instytucji oświadczeń o braku konfliktu interesu przy wykonywaniu swoich obowiązków,
 - b. prowadzenie rejestru złożonych oświadczeń,
 - c. cykliczną kontrolę oświadczeń,
 - d. uświadamianie pracownikom kwestii związanych z występowaniem konfliktu interesu, w tym roli składanych przez nich oświadczeń.

Sekcja 7.2.2: Działania w zakresie przeciwdziałania korupcji

1. Obecnie działania przeciwdziałające korupcji koncentrują się w głównej mierze na jej zwalczaniu przy pomocy organów śledczych ścigania oraz poprzez indywidualne czynności poszczególnych urzędów lub podmiotów z sektora organizacji pozarządowych, jak również poprzez realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019, który ma za zadanie zapewnić spójne i zintegrowane przeciwdziałanie korupcji przez wszystkie główne urzędy w państwie.

2. Niezależnie od powyższego, instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 – 2020 są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie jej występowaniu, w tym w szczególności do posiadania:
 - a) stosownej polityki przeciwdziałania przejawom korupcji,
 - b) mechanizmów umożliwiających sygnalizowanie o wystąpieniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych,
 - c) procedur w zakresie właściwego postępowania pracownika w sytuacji otrzymania propozycji korupcyjnej,
 - d) polityki w zakresie przyjmowania prezentów obejmującą swoim zakresem co najmniej wskazanie wartości możliwych do przyjęcia prezentów oraz wprowadzającą rejestr otrzymanych prezentów.
3. Instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 są zobowiązane do promowania działań wskazanych w pkt 2.

Sekcja 7.2.3: Działania w zakresie przeciwdziałania przestępstw przeciwko dokumentom

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

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

Rozdział 8: Identyfikowanie nadużyć finansowych

Podrozdział 8.1: Postanowienia ogólne

1. Techniki zapobiegania nadużyciom finansowym nie mogą zapewnić pełnej ochrony przed wystąpieniem takich zjawisk, wobec czego instytucje w systemie realizacji PO IiŚ 2014 - 2020 również zobowiązane są do posiadania systemów szybkiego wykrywania nadużyć finansowych. Techniki takie powinny obejmować procedury analityczne, stabilne mechanizmy raportowania oraz rzetelną analizę ryzyka.
2. Należy również zauważyć, że kultura etyki oraz stabilny system kontroli wewnętrznej nie mogą zapewnić całkowitej ochrony przed osobami dopuszczającymi się nadużyć. Strategia zwalczania nadużyć finansowych musi wobec tego uwzględniać fakt, że nadużycia mogą się pojawić i - aby im zapobiec - należy zaprojektować i wdrożyć szereg środków ich wykrywania.

Podrozdział 8.2: System kontroli PO IiŚ 2014 - 2020

1. System kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami instytucji unijnych, obejmuje niezależne i wzajemnie się dopełniające procesy kontroli instytucji w systemie realizacji Programu oraz audytów Instytucji Audytowej.
2. Kompetencje wspomnianych instytucji umożliwiają im weryfikację prawidłowości ponoszonych wydatków w oparciu o kontrole realizacji projektów lub na podstawie przedłożonych przez beneficjentów dokumentów.
3. Instytucja Audytowa prowadzi, zgodnie z przyjętą metodyką, coroczne audyty operacji, na podstawie których szacuje poziom błędu w poszczególnych programach operacyjnych oraz dokonuje oceny instytucji systemu zarządzania i kontroli. Wyniki swoich prac instytucja przekazuje bezpośrednio do Komisji Europejskiej.
4. Instytucja Zarządzająca (bądź Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające), realizują czynności kontrolne i weryfikacyjne. Podstawowymi celami kontroli, za które odpowiada IZ (a także instytucje, którym powierza ona swoje zadania) jest:
 - a) weryfikacja, czy współfinansowane towary i usługi zostały rzeczywiście dostarczone,
 - b) weryfikacja, czy wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na pokrycie poszczególnych operacji zostały rzeczywiście poniesione, w sposób zgodny z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

5. Szczegółowe założenia systemu kontroli projektów określone są w Wytycznych do kontroli w ramach PO liŚ 2014 - 2020.
6. Prowadzący kontrolę powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych. W celu uzyskania wystarczającej pewności, członkowie zespołu kontrolującego powinni utrzymywać sceptyczną postawę zawodową w czasie całej kontroli. Jeżeli w trakcie oceny ryzyka, planowania kontroli bądź w trakcie merytorycznych badań, kontrolujący stwierdzi, że okoliczności wskazują na możliwość istnienia nadużyć, należy podjąć odpowiednie działania mające na celu zabezpieczenie interesów finansowych UE oraz kraju członkowskiego przed poniesieniem nieuzasadnionego wydatku.
7. Powyższe zasady nie obejmują wyłącznie kontroli w ścisłym znaczeniu, lecz również wszelkie działania o charakterze weryfikacyjnym i sprawdzającym, np. weryfikacja sprawozdań finansowych i wniosków o płatność, analiza dokumentów przedstawianych przez beneficjentów.

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

1. Zgodnie z zapisami Wytycznych KE oraz zadaniami delegowanymi przez IZ na IP, każda z instytucji w systemie realizacji PO liŚ 14-20, przeprowadza analizę ryzyka nadużyć finansowych.
2. Powyższa analiza przeprowadzana jest cyklicznie, co najmniej raz w roku. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności jeżeli poziom zidentyfikowanego ryzyka jest bardzo niski i nie odnotowano przypadków nadużyć finansowych w poprzednim roku, IZ PO liŚ może podjąć decyzję o przeprowadzaniu analizy ryzyka nadużyć finansowych raz na dwa lata.
3. Każdemu zidentyfikowanemu ryzyku powinny zostać przypisane odpowiednie mechanizmy kontrolne, zapobiegające jego wystąpieniu lub umożliwiające jego wykrycie.
4. Zgodnie z zasadami określonymi w *Wytycznych do kontroli w ramach PO liŚ 2014 - 2020*, każda z instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020, corocznie zobowiązana jest do przeprowadzania analizy ryzyka w celu przygotowania Roczego Planu Kontroli. Jako jeden z głównych elementów ww. analizy ryzyka powinny być wyniki przeprowadzonej przez instytucje analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

5. Szczegóły proceduralne dotyczące sporządzania analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego oraz rocznych planów kontroli, określają *Zalecenia IZ PO liŚ 14-20 dla instytucji w systemie w zakresie procedur kontrolnych, korygowania wydatków oraz systemu rozliczeń rocznych*.

Sekcja 8.2.2: Analiza dostępnych danych

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

Sekcja 8.2.3: Szczególne działania w zakresie identyfikacji zmów przetargowych

1. Wszystkie instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 są zobowiązane do prowadzenia działań mających na celu wykrywanie zmów przetargowych.
2. Do działań wskazanych w pkt 1 należą w szczególności:
 - a) monitorowanie i prowadzenie prac analitycznych w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, organizowanych w toku realizacji projektów w poszczególnych sektorach PO liŚ,
 - b) podejmowanie czynności weryfikujących w celu zidentyfikowania symptomów (tzw. sygnałów ostrzegawczych) wystąpienia potencjalnych zmów przetargowych,
 - c) nawiązanie współpracy z UOKiK, w tym w szczególności w zakresie, o którym mowa w pkt. 3.
3. Instytucje z sektora PO liŚ 2014 - 2020, w którym wystąpiło podejrzenie wystąpienia z umowy przetargowej, są zobowiązane do dokonania gruntownej analizy konkretnego segmentu (branży) rynku oraz sukcesywne lub doraźne (w zależności od zaistniałych okoliczności sprawy) przeprowadzanie działań weryfikacyjnych. Powyższa analiza powinna być przeprowadzona w oparciu o wypracowaną dla każdego sektora, we współpracy z UOKiK, procedurę i metodykę wykrywania symptomów wystąpienia potencjalnych zmów przetargowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

4. Przeprowadzona analiza powinna wskazywać, czy na podstawie pozyskanych informacji możliwe jest stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości w konkretnych postępowaniach oraz czy mogą one stanowić znowę przetargową.
5. Minimalny zakres danych służących ocenie ewentualnego ryzyka wystąpienia znowy powinien obejmować:
 - podstawowe informacje o projekcie,
 - dane o przetargu,
 - dane o wykonawcy.
 - dane dotyczące ofert (zwycięskiej, odrzuconych i wycofanych),
 - dane o podwykonawcy / podwykonawcach.
6. W ramach powyższych działań analitycznych i weryfikacyjnych powinny być uwzględnione czynniki ryzyka wraz z odpowiadającymi im wskaźnikami (przyjmującymi określone wartości), opracowanymi przez poszczególne instytucje w systemie, w tym m. in.:
 - zbieżność ceny z szacunkowym kosztem zamówienia (np. wszyscy oferenci składają drogie oferty lub zostają złożone oferty, które można uznać za „nietypowe”),
 - liczba złożonych ofert i koordynacja ofert,
 - możliwość wystąpienia podziału geograficznego rynku,
 - oferty wycofane i odrzucone, w szczególności udział pierwotnych konkurentów w formie podwykonawstwa,
 - zachodzą powiązania oraz „oczywiste związki” pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami czy oferentami.
7. W przypadku, gdy wyniki analizy wskażą na podejrzenie wystąpienia sygnałów ostrzegawczych, a postępowanie o udzielenie zamówienia nie było dotychczas przedmiotem działań odpowiednich organów i służb, należy:
 - a) w przypadku możliwości zaistnienia działań mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję - złożyć zawiadomienie do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
 - b) w sprawie podejrzenia wystąpienia znowy przetargowej lub popełnienia oszustwa innego rodzaju - powiadomić odpowiedni organ ścigania (tj. prokuraturę / policję, ABW albo CBA).

Podrozdział 8.3: Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych

1. Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych to pewne szczególne znaki, wskazujące na choćby potencjalne wystąpienie nadużycia finansowego, co wiąże się z koniecznością natychmiastowej reakcji celem sprawdzenia, czy wymagane są dalsze działania.
2. Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim następujące informacje w tym zakresie:
 - Nota informacyjna dotycząca wskaźników nadużyć w przypadku EFRR, EFS i FS (COCOF 09/0003/00 z dnia 18 lutego 2009 r.)¹²,
 - Zbiór anonimowych spraw OLAF - działania strukturalne,
 - Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony konfliktowi interesów¹³,
 - Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony fałszywym dokumentom¹⁴.
3. Każdy pracownik instytucji w systemie PO liŚ 2014 - 2020, powinien dokładnie zapoznać się z wymienionymi pozycjami, jak również ich treść powinna być szeroko rozpowszechniana wśród pozostałych pracowników, którzy z racji zajmowanego stanowiska mogą wykryć nieuczciwe zachowania.
4. W szczególności takie sygnały powinny być dobrze znane wszystkim osobom pełniącym role związane z kontrolą lub przeglądem działalności beneficjentów, np. osobom zajmującym się kontrolą dokumentów (w tym zamówień publicznych) lub kontrolą zarządczą, kontrolami na miejscu lub uczestniczącym w innych wizytach monitorujących.
5. Sygnały ostrzegawcze powinny być w szczególności wykorzystywane przy przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

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

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

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

Rozdział 9: Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego

1. Źródła, z których mogą pochodzić informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego można podzielić na trzy rodzaje:
 - a) informacje od pracowników właściwej instytucji, pozyskane w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli,
 - b) informacje o prowadzonych śledztwach i postępowaniach, do których należą w szczególności:
 - informacje przekazane przez prokuraturę lub służby specjalne (np. ABW, CBA),
 - informacje przekazane przez UOKiK;
 - c) pozostałe źródła zewnętrzne, do których należy zaliczyć w szczególności:
 - artykuły prasowe,
 - donosy osób trzecich, w tym tzw. „sygnalistów” (*whistle-blowing*)
 - informacje przekazane przez beneficjentów.

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

1. Ze względu na fakt, że wystąpienie nadużycia finansowego może wystąpić na każdym etapie realizacji projektu, wszyscy pracownicy IZ, IP i IW powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych podczas wykonywania codziennych obowiązków służbowych.
2. Bardzo często, podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego, tj. zachowaniem (działaniem lub zaniechaniem), które może stanowić przestępstwo lub wykroczenie.
3. Każdy pracownik IZ, IP, IW, w przypadku powzięcia istotnych informacji świadczących o możliwości wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego skutkującego wystąpieniem czynu zabronionego, zobowiązany jest do podjęcia stosowanych działań, mających na celu powiadomienie odpowiednich organów. Zgodnie z zapisami pkt 3, sekcji 6.2.1, instytucja państwowa, która w związku ze swą działalnością uzyskała informację o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest zobowiązana niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję.
4. W celu wykonania obowiązków, o których mowa w pkt 3, należy zabezpieczyć również miejsca zdarzenia - tak, aby nie dopuścić do zatarcia, zniekształcenia śladów i innych

dowodów popełnienia przestępstwa. Działania te w praktyce polegać mogą np. na zamknięciu pomieszczenia, zabezpieczeniu dokumentu lub dowodu rzeczowego czynu, odseparowaniu ujętego sprawcy z jednoczesnym powiadomieniem policji lub prokuratora o jego ujęciu. Obowiązek ten nie jest jednak związany z prawem do podejmowania działań procesowych zabezpieczających typu przesłuchania, przeszukania, itd.

5. Zaniechanie przez pracownika IZ, IP lub IW PO liŚ 2014 - 2020 obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą jego odpowiedzialność karną z art. 231 Kk.
6. Zawiadomienie o przestępstwie jest informacją o podejrzeniu zaistnienia przestępstwa. Stanowi impuls określonej osoby czy instytucji do sprawdzenia przez organ ścigania, czy istnieją podstawy do ścigania karnego. Niezależnie jednak od tego, czy określone zgłoszenie ma charakter informujący czy postulujący - do organów procesowych należy ocena, czy określone zdarzenie nosi cechy przestępstwa¹⁵.
7. Wszystkie instytucje powinny przekazać informację o stwierdzeniu nadużycia finansowego również do pozostałych instytucji, zgodnie z zasadami określonymi w podrozdziale 9.4.
8. Niezależnie od obowiązku wskazanego w pkt 3, każdy pracownik IZ, IP oraz IW ma również społeczny obowiązek powiadomienia odpowiednich organów o którym mowa w pkt 1 sekcji 6.2.1 niniejszych Wytycznych.

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

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

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

¹⁵ Jan Grajewski, Komentarz aktualizowany do art. 307 Kodeksu postępowania karnego.

operacyjne i dochodzeniowe (czynności sprawdzające) dla zweryfikowania przekazanej informacji.

Podsekcja 9.1.1.2: Pismo wysłane / złożone w siedzibie uprawnionego organu

1. Zawiadomienie o przestępstwie można wysłać mailem, pocztą, faxem lub przynieść osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania).
2. Zawiadomienie powinno:
 - 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,
 - rzeczowo i wyczerpująco opisywać okoliczności związane z przestępstwem (przestępcą)¹⁶.
3. Należy zadbać o potwierdzenie wysłania zawiadomienia (pokwitowanie w przypadku osobistego doręczenia). Po złożeniu / przesłaniu takiego zawiadomienia prawdopodobnie prowadzący postępowanie w tej sprawie wezwie osobę zawiadamiającą do złożenia zeznań w charakterze świadka.

Podsekcja 9.1.1.3: Ustne zawiadomienie o przestępstwie złożone „na protokół”

1. Ustne zawiadomienie o przestępstwie zostaje sformalizowane protokołem, zgodnie z wymogami procedury karnej. Ta forma pozwala na jednoczesne dopełnienie formalności związanych z przesłuchaniem osoby zawiadamiającej w charakterze świadka.
2. Takie zawiadomienie przyjęte zostaje po zgłoszeniu się osoby zawiadamiającej do właściwej miejscowo jednostki policji / prokuratury. Jeżeli nie jest to jednak możliwe,

¹⁶ 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).

zawiadomienie należy złożyć w najbliższej jednostce policji - zostanie ono następnie przekazane jednostce właściwej pod względem miejsca zaistnienia zdarzenia.

Sekcja 9.1.2: Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego

1. W przypadku podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję należy zgłosić je Prezesowi UOKiK na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.
2. Zgłoszenie, o którym mowa powyżej, następuje w formie pisemnego zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Wspomniane zawiadomienie powinno zawierać w szczególności:
 - wskazanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję;
 - opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia;
 - wskazanie przepisu ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie;
 - uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy lub Traktatu WE (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
 - dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie.
3. Do zawiadomienia dołącza się wszelkie dokumenty, które mogą stanowić dowód naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 51 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, dowodem z dokumentu w postępowaniu przed Prezesem Urzędu może być tylko oryginał dokumentu lub jego kopia poświadczona przez organ administracji publicznej, notariusza, adwokata, radcę prawnego lub upoważnionego pracownika przedsiębiorcy. Jednocześnie dokumentem mogą być również dane zgromadzone na innych nośnikach, np. elektronicznych.
4. Ustawa definiuje, obok elementów obligatoryjnych, takich jak forma pisemna oraz uzasadnienie, elementy fakultatywne zawiadomienia, którymi są:
 - wskazanie przedsiębiorcy, któremu zarzucane jest stosowanie praktyki,
 - opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia,
 - wskazanie przepisu ustawy lub Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie,
 - uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy lub Traktatu WE,

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

Sekcja 9.1.3: Bezpośrednie powiadomienie OLAF

1. Każdy obywatel może bezpośrednio poinformować OLAF o podejrzeniu nadużycia finansowego lub korupcji, mającym wpływ finansowy na interesy Unii Europejskiej. W tym kontekście kluczową rolę odgrywają oficerowie łącznikowi w krajowych służbach dochodzeniowych, z którymi OLAF współpracuje w państwach członkowskich.
2. Wszelkie dostępne dokumenty potwierdzające te informacje powinny również zostać przekazane.
3. Ze służbami OLAF można się skontaktować we wszystkich językach urzędowych:
 - za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach - FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej: <https://fns.olaf.europa.eu/>;
 - pocztą, kierując korespondencję na adres OLAF - European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue Joseph II, 30, 1000 Bruxelles/Brussel, Belgique/België.
4. Szczegółowe informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_pl.htm.

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

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

wykorzystaniu wszelkich dostępnych narzędzi, jak również są zobowiązane do wzajemnego przekazywania powziętych przez siebie informacji o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania oraz UOKiK.

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

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

1. W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach PO liŚ projektu (tj. tzw. donosu osoby trzeciej lub informacji otrzymanej bezpośrednio od beneficjenta), należy każdorazowo dokonać analizy, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego.
2. W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, pracownicy instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 zobowiązani są do skierowania odpowiedniego zawiadomienia, zgodnie z zapisami Sekcji 9.1.1 Wytycznych.
3. W przypadku informacji kierowanych równoległe również do policji lub prokuratury, należy zwrócić się do odpowiedniego organu z prośbą o informację o podjętych działaniach w danej sprawie (zgodnie z zapisami Podrozdziału 9.2 Wytycznych).
4. W przypadku pozyskania z prasy informacji o prowadzonym postępowaniu przez organy ścigania, należy każdorazowo wystąpić do odpowiedniego organu z prośbą o potwierdzenie danych oraz o ewentualne uzupełnienie ich (zgodnie z Podrozdziałem 9.2 Wytycznych).
5. W przypadku pozyskania z prasy informacji o wystąpieniu nieprawidłowości, które mogą świadczyć o możliwości wystąpienia nadużycia finansowego, właściwa instytucja jest zobowiązana do podjęcia niezbędnych kroków, a zwłaszcza opisanych w podrozdziałach 9.1 oraz 9.2. Wytycznych.

6. Szczegółowe zasady przekazywania informacji o podejrzeniach nadużyć finansowych są zawarte w rozdziale 9.4 niniejszych Wytycznych.

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

1. W przypadku powzięcia informacji o wystąpieniu nadużycia finansowego lub jego podejrzenia, bez względu na źródło jego pochodzenia, instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014-2020 powinny podjąć niezbędne działania mające na celu ochronę budżetu krajowego i unijnego od poniesienia nieprawidłowego wydatku.
2. Właściwe instytucje rejestrują na bieżąco wszystkie zdarzenia związane z wystąpieniem podejrzenia nadużycia finansowego wg wzoru tabeli Bazy danych o nadużyciach finansowymi lub ich podejrzeniach, określonego w Załączniku nr 1.
3. Za realizację obowiązku, o którym mowa w pkt 2, odpowiedzialne są IP oraz IW. Powyższe dane przekazywane w wersji elektronicznej, są okresowo wg następujących reguł:
 - a) wraz z *Poświadczeniem wydatków* skierowanym do IZ - w zakresie wydatków przedstawionych w Poświadczeniu,
 - b) w trybie kwartalnym - w terminie do 30 dni kalendarzowych po zakończeniu kwartału - w pełnym zakresie danych,
 - c) w trybie doraźnym - w przypadkach określonym w pkt 4, w pełnym zakresie danych.
4. Baza danych, o której mowa w pkt 2, wraz z kopią odpowiedniej korespondencji w sprawie, przekazywana jest do IZ PO liŚ 2014-2020 w trybie doraźnym, w przypadku:
 - a) po otrzymaniu informacji o wszczęciu postępowania przez organy ścigania lub UOKiK, które dotychczas nie było ujęte w Bazie danych o nadużyciach finansowymi lub ich podejrzeniach;
 - b) po złożeniu przez instytucję w systemie doniesienia do odpowiedniego organu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa;
 - c) po otrzymaniu nowej istotnej informacji o postępowaniu lub śledztwie, o którym IZ była informowana.
5. W sytuacjach tego wymagających, instytucje w systemie realizacji PO liŚ 2014 - 2020 są zobowiązane do wstrzymania poświadczania wydatków oraz raportowania o nieprawidłowościach.

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

Podrozdział 9.5: Raportowanie o podejrzeniach nadużyć finansowych poprzez system IMS

1. Zgodnie z art. 122 ust. 2 rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie zobowiązane jest do informowania KE o stwierdzonych nieprawidłowościach, w tym o podejrzeniach nadużyć finansowych, jeśli wkład z funduszy polityki spójności w ramach danej nieprawidłowości przekracza 10 tys. Euro oraz o istotnych faktach dotyczących przebiegu prowadzonych postępowań.
2. W Polsce podmiotem odpowiedzialnym za przekazywanie powyższych informacji bezpośrednio do KE jest Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.
3. Obowiązki dotyczące przekazywania informacji o nieprawidłowościach i prowadzonych postępowaniach do MF-R ciążą na Instytucjach Zarządzających, Instytucjach Pośredniczących i Instytucjach Wdrażających poszczególnych programów.
4. Zgodnie z art. 122 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, nie wszystkie nieprawidłowości podlegają obowiązkowi zgłoszenia do KE, niemniej jednak wyjątki te nie dotyczą przypadków podejrzenia nadużycia finansowego ani sytuacji poprzedzających upadłość beneficjenta.
5. Szczegółowe zasady odnoszące się do kwestii związanych z raportowaniem o nieprawidłowościach i podejrzeniach nadużyć finansowych zostały określone w Procedurach informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, opracowanych przez Ministerstwo Finansów.

Rozdział 10: Literatura uzupełniająca

- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>);
- *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf);
- *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) (dostępna na stronie internetowej MIR).
- Broszura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Zmowy przetargowe”, Warszawa 2012 (dostępna na stronie internetowej MRR).
- Broszura Policji: „Jak złożyć zawiadomienie o przestępstwie?”, Warszawa 2007 (dostępna na stronie internetowej MIR).
- Podręcznik antykorupcyjny dla urzędników, opublikowany na stronie www.antykorrupcja.gov.pl
- Podręcznik antykorupcyjny przedsiębiorców, opublikowany na stronie www.antykorrupcja.gov.pl
- „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej - prawo, praktyka, postawy urzędników” - publikacja opublikowana na stronie www.antykorrupcja.gov.pl
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M. P. nr 93, poz. 953).

Załączniki:

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