

**MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU**

**DEPARTAMENT PROGRAMÓW PONADREGIONALNYCH**

**Polityka przeciwdziałania nadużyciom finansowym w  
POPW 2014-2020**

## Spis treści

1. Wdrażanie Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014-2020 - zasady ogólne. ....	3
2. Podstawy prawne.....	3
3. Postanowienia ogólne.....	5
4. Definicja nadużycia finansowego.....	7
5. Charakterystyka najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych.....	7
6. Rola współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami do zwalczania nadużyć finansowych oraz charakterystyka tych instytucji. ....	16
7. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 .....	24
8. Środki mające na celu zapobieganie wystąpieniu nadużycia finansowego. ....	25
8.1. Analiza ryzyka.....	25
8.2. Zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmów kontrolnych. ....	27
8.3. Minimalizowanie wystąpienia konfliktu interesów. ....	28
8.4. Realizacja zasad, będących częścią systemu zarządzania i kontroli POPW. ....	29
8.5. Podział obowiązków. ....	29
8.6. Kontrola zarządcza. ....	29
8.7. Zgłaszanie przez pracowników nadużyć, nieprawidłowości i innych niewłaściwych postępowań. ....	30
8.8. Szkolenia i podnoszenie świadomości. ....	31
8.9. Kultura etyki. ....	32
9. Raportowanie o nieprawidłowościach/nadużyciach finansowych poprzez system IMS.....	35
10. Opis zasad postępowania z informacją o możliwych nadużyciach finansowych, pozyskaną ze źródeł zewnętrznych. ....	36
11. Mechanizmy implementowane w POPW w celu zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych. ....	37
12. Literatura uzupełniająca.....	37

## **1. Wdrażanie Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w POPW 2014-2020 - zasady ogólne.**

1. Polityka wchodzi w życie z dniem zatwierdzenia *Systemu kontroli w ramach POPW 2014-2020*.
2. Rozwiązania zawarte w niniejszej polityce będą cyklicznie analizowane i aktualizowane uwzględniając zidentyfikowane w trakcie jej stosowania ryzyka.
3. W celu prowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, które zawarte są w Polityce, Instytucja Zarządzająca POPW (dalej: IZ POPW) będzie dokonywać cyklicznego przeglądu i aktualizacji Polityki. IZ POPW będzie dokonywać przeglądu procedur nie rzadziej niż raz na rok. W przypadku konieczności wprowadzenia zmian do procedur wewnętrznych dokonuje się ich na bieżąco, tak aby zapewniona została poprawność i aktualność zapisów z Instrukcją Wykonawczą IZPOPW.
4. Każdy pracownik IZ POPW/IP POPW (dalej: IP POPW) zobowiązany jest do zapoznania się z niniejszą Polityką oraz do jej stosowania.
5. Niniejsza Polityka jest dostępna na stronie internetowej [www.polskawschodnia.gov.pl](http://www.polskawschodnia.gov.pl), stronie administrowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju: <http://www.mir.gov.pl> oraz zostanie przekazana do IP POPW.
6. Niniejsza Polityka stanowi załącznik do *Systemu kontroli w ramach POPW 2014-2020*.
7. W przypadku problemów z interpretacją poszczególnych zapisów Polityki pracownik IP POPW powinien zwrócić się do IZ POPW z prośbą o interpretację.

## **2. Podstawy prawne.**

Zapisy zawarte w niniejszej Polityce wynikają z ustawodawstwa unijnego oraz krajowego.

W zakresie ustawodawstwa unijnego są to m.in.:

- 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.,
- Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, ustanowiona na podstawie art. 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.,
- 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.,
- 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.,

- 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.,
- 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.,
- Rozporządzenia 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, zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”,
- 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,
- 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”.

W zakresie ustawodawstwa krajowego są to m.in.:

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, późn. zm.), zwana dalej: „Kk”;
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997, nr 89, poz. 555, z późn. zm.), zwana dalej: „Kpk”;
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2007, nr 111 poz.765, z późn. zm.), zwana dalej „Kks”;
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. 2011, nr 41 poz. 214, z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, nr 157, poz.1240, z późn. zm.), zwana dalej „ufp”;
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005, nr 14 poz. 114, z późn. zm.),
- 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”;

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993, nr 47 poz. 211),
- 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),
- 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),
- Ustawa z 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2007, nr 223, poz. 1653, z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą Pzp”,
- 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),
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U.2014.1111, j.t.).

Inne dokumenty, m.in.:

- Guidance for Member States and Programme Authorities: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji programu pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych), zwane dalej „Wytycznymi KE”,
- 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,
- 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.

### **3. Postanowienia ogólne.**

Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie wskazówek dla Instytucji będących w systemie realizacji POPW (Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące) 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).

Polityka ta powinna przyczynić się do wzrostu efektywności zapobiegania, wykrywania i reagowania w przypadkach nadużyć oraz spowodować zmniejszenie strat generowanych przez występujące nadużycia. Osiągnięcie odpowiedniego skutku będzie możliwe przy zastosowaniu proporcjonalnych mechanizmów kontrolnych, odstraszających sankcji oraz przestrzeganiu należytych procedur.

Niniejszy dokument ma za zadanie wskazać odpowiednie środki pozwalające zapobiegać potencjalnym przypadkom nadużyć i korupcji, zniechęcać do takich działań.. Polityka ma na celu, w szczególności:

- Zdefiniować działania stanowiące przypadki nadużycia i korupcji oraz zwiększyć poziom świadomości w tym zakresie;
- Zachęcić do zapobiegania takim działaniom;
- Zdefiniować standardy postępowania;
- Promować metody wykrywania nieprawidłowości oraz ułatwić ich zrozumienie;
- Zidentyfikować sposób postępowania w przypadku prowadzenia dochodzeń w sprawach o nadużycia i korupcję oraz ich raportowania.

Niniejsza Polityka stanowi zebranie i uszczegółowienie, obecnie obowiązujących zasad, które nakładają na członków korpusu służby cywilnej przepisy prawa oraz inne dokumenty, w tym m.in. Kodeks Etyki Służby Cywilnej, Wytyczne KE oraz system zarządzania i kontroli w ramach POPW.

IZ POPW oraz IP POPW w systemie realizacji POPW nie będą tolerować niedozwolonych postępowań, w szczególności: korupcji, nadużyć finansowych, zмовы, konfliktu interesów, w działaniach lub operacjach podejmowanych w związku z wdrażaniem i realizacją POPW.

Pracownicy instytucji zaangażowanych we wdrażanie, zarządzanie POPW będą utrzymywać najwyższy poziom rzetelności i skuteczności we wszystkich podejmowanych w ramach swoich obowiązków zadań.

Wszelkie przypadki niedozwolonych postępowań należy niezwłocznie zgłaszać i badać w sposób dokładny i rzetelny. Sprawców należy karać zgodnie z obowiązującymi w prawie krajowym politykami i procedurami oraz należy podjąć odpowiednie kroki prawne w celu odzyskania niewłaściwie wykorzystanych środków.

Głównymi zasadami przewodnimi i docelowymi standardami Polityki w tej dziedzinie są:

**Etyka.** Pracownicy instytucji zaangażowanych we wdrażanie i zarządzanie POPW muszą przestrzegać najwyższych norm etycznego postępowania i uczciwości.

**Zwiększona przejrzystość.** Odpowiednie informacje na temat wykorzystania funduszy unijnych powinny, w miarę możliwości, być dostępne w formacie, który może być poddawany audytowi, porównywany i analizowany na potrzeby zwalczania nadużyć finansowych, zgodnie z odpowiednimi przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych.

**Ocena projektu i badanie rzetelności jego wykonania.** Analiza potencjalnego narażenia na nadużycia finansowe będzie w stosownych przypadkach uwzględniona w ramach studiów

wykonalności i oceny wpływu. Na etapie realizacji projektów, oparte na ryzyku monitorowanie i mechanizmy kontrolne powinny wpłynąć na właściwe zmniejszenia ryzyka wystąpienia nadużyć.

**Zdolność skutecznego prowadzenia dochodzeń.** Instytucje i organy zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych powinny mieć dostęp do niezbędnych informacji, we współpracy z instytucjami i organizacjami, których dotyczy audyt, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zainteresowane instytucje potrzebują adekwatnych oraz aktualnych informacji od instytucji i organów dochodzeniowych w celu podjęcia środków zapobiegawczych, aby przeciwdziałać kontynuacji wszelkich nieprawidłowości i nadużyć finansowych mających wpływ na budżet UE. Osoby zgłaszające przypadki naruszenia, świadkowie i informatorzy, potrzebują łatwych, bezpiecznych i szybkich procedur zgłaszania nadużyć.

**Sankcje.** Sprawiedliwość musi zostać osiągnięta w zgodzie z odpowiednią procedurą i w rozsądnym czasie. Procedury muszą przewidywać odpowiednie normy proceduralne przy pomocy mechanizmów, które umożliwiają płynne i niezależne działanie. Oprócz odpowiednich sankcji, osoby skazane i administracyjnie ukarane muszą być faktycznie pozbawione wpływów ze swoich naruszeń, a zdefraudowane środki muszą zostać odzyskane.

**Dobra współpraca między podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi.** Warunkiem wstępnym dla skutecznego zwalczania nadużyć finansowych jest w szczególności dobra współpraca między UE i organami krajowymi oraz między służbami wszystkich zainteresowanych instytucji.

#### **4. Definicja nadużycia finansowego.**

**Nadużycie finansowe** – to jakiegokolwiek celowe działanie lub zaniechanie naruszające interesy finansowe UE w odniesieniu do wydatków, polegające na:

- wykorzystaniu lub przedstawieniu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych 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,
- nieujawnieniu informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwym wykorzystaniu takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane,
- wszelkie działanie lub zaniechanie, łącznie z podaniem błędnych informacji, które w sposób świadomy lub lekkomyślny wprowadza w błąd lub usiłuje wprowadzić w błąd stronę w celu osiągnięcia korzyści finansowej lub innej korzyści albo uniknięcia zobowiązania.

#### **5. Charakterystyka najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych.**

**a) korupcja** – na potrzeby niniejszego dokumentu przyjęto definicję pojęcia „korupcja” w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. 2006, nr 104, poz. 708, z późn. zm.). Jest to więc czyn:

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
4. 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.

Należy zauważyć, że nie jest to jedyna definicja korupcji w prawie polskim i europejskim. Generalnie przez korupcję należy rozumieć oferowanie, dawanie lub przyjmowanie dowolnych korzyści wartościowych, bądź zabieganie o takie korzyści, bezpośrednio lub pośrednio, w celu wywarcia niestosownego wpływu na działania innej strony.

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

Z kolei prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. 2005, nr 29, poz. 249) 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:



- krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
- funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
- członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
- członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych,
- sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych.

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

Korupcję można podzielić na dwie klasy:

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

Zgodnie z raportem CBA o przewidywanych zagrożeniach korupcyjnych, ryzyka wystąpienia korupcji należy się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność - oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc przy realizacji dużych projektów. Należy przy tym zauważyć, że spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej.

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.

W latach 2008 – 2012 realizowany był także program „tarczy antykorupcyjnej”, której celem było zapobieganie nieprawidłowościom w prywatyzacji kluczowych przedsiębiorstw państwowych i w dużych zamówieniach publicznych. Zadania projektu realizowane były przez ABW, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz CBA, we współpracy z właściwymi resortami i podległymi im jednostkami organizacyjnymi.

Od marca 2012 roku funkcjonuje program pn. „osłona antykorupcyjna”, który dotyczy najważniejszych procesów prywatyzacyjnych oraz zamówień publicznych dotyczących m.in. przebudowy lub budowy infrastruktury drogowej, przedsięwzięć IT, obszaru służby zdrowia, a także zakupu sprzętu i uzbrojenia dla wojska.

Za jeden z obowiązkowych elementów systemu przeciwdziałania korupcji, należy w szczególności wskazać posiadanie:

- stosownej polityki przeciwdziałania przejawom korupcji,
- mechanizmów umożliwiających anonimowe poinformowanie o wystąpieniu takich działań w danej instytucji.

**b) Falszerstwo** zgodnie z art. 270 Kk, jest przestępstwem powszechnym (dotyczącym każdej osoby, a nie tylko funkcjonariuszy publicznych), polegającym na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfalszowanego dokumentu. Opisywane przestępstwo może więc mieć dwie postacie, tj. przerabianie albo podrabianie dokumentacji.

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 falszerstwo, poziomu zafalszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego faktu stwierdzenia faktu sfalszowania dokumentu.

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

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

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

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

**c) zmowa** – układ pomiędzy co najmniej dwiema stronami, którego zadaniem jest osiągnięcie niestosownego celu, łącznie z wywieraniem niestosownego wpływu na działania innej strony.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zmowy w szczególności 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.

Zmowa przetargowa, jest więc porozumieniem przedsiębiorców, które prowadzi do zaniechania działań konkurencyjnych na rzecz niejawnnej współpracy przy składaniu ofert w zakresie wysokości ceny lub jakości towarów lub usług.

Wyróżnić można dwa główne typy zmów przetargowych:

- zмова pozioma (horyzontalna) lub kartel, czyli porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować,
- zмова pionowa (wertykalna), czyli porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. pomiędzy producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą).

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.

Zmowy przetargowe wertykalne polegają zaś 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.

Obydwa typy zmów mogą stanowić 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.

We wszystkich krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zmowy przetargowe są działaniem niezgodnym z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji. W wielu krajach należących do OECD praktyka ta jest przestępstwem.

Należy w tym miejscu zauważyć, że 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.”

Podstawowym aktem prawnym, który reguluje kwestie związane z ochroną konkurencji w Polsce, jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, nazywana również ustawą antymonopolową. Ustawa ta obejmuje przedsiębiorców i wprowadza zakaz podejmowania przez nich działań, które mogłyby ograniczyć konkurencję. Z uwagi na szeroką definicję przedsiębiorcy przyjętą w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, adresatami zakazu zmów przetargowych są nie tylko przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą, lecz również podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej lub organizujące tego rodzaju usługi (jednostki samorządu terytorialnego). Należy mieć również na uwadze, że zakaz zmów przetargowych nie znajdzie jednak zastosowania w przypadku porozumień zawieranych przez wykonawcę z takim zamawiającym, który w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie będzie posiadał statusu przedsiębiorcy.

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.

Ustawa antymonopolowa zawiera przykładowy katalog porozumień, które zostaną uznane za znowę, a zatem sprzeczne z prawem. Zgodnie z nią, sprzeczne z prawem są porozumienia przedsiębiorców polegające na:

- 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.

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.

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

- Składanie ofert kurtuazyjnych (ang. cover bidding) - polega na uzgodnieniu złożenia przez konkurentów ofert mniej korzystnych dla zamawiającego od oferty wykonawcy wytypowanego przez uczestników znowy 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) - polega na uzgodnionym odstępianiu 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) - 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.

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

Praktyczną instrukcję dla przedsiębiorców, którzy są zainteresowani skorzystaniem z programu leniency stanowią *Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar*<sup>1</sup>, 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.

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](mailto:leniency@uokik.gov.pl).

W dwóch ostatnich przypadkach (fax i email) niezbędne jest, w ciągu 3 dni, dostarczenie do UOKiK również oryginału wniosku.

Tożsamy program stosowany jest w niemal wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

**d) konflikt interesów** - pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 57 ust. 2 Rozporządzenia 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 (rozporządzenie finansowe),

---

<sup>1</sup> Wytyczne dostępne na stronie internetowej: [http://www.uokik.gov.pl/program\\_lagodzenia\\_kar2.php](http://www.uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar2.php)

zgodnie z którym: „konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”.

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.

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.

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 wykluczenia<sup>2</sup>, przyjmować jedną z następujących form:

- 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,

i 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).

---

<sup>2</sup> 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 nadużycie finansowych, o których mowa w art. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz. U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.);

b) przypadki korupcji, o których mowa w art. 3 Konwencji w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 maja 1997 r. (Dz. U. C 195 z 25.6.1997, s. 1.);

c) przypadki udziału w organizacji przestępczej określone w art. 2 decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW (Dz. U. L 300 z 11.11.2008, s. 42.);

d) przypadki prania pieniędzy określone w art. 1 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.);

e) przypadki przestępstw terrorystycznych, przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną oraz przypadki podżegania, pomocnictwa, współsprawstwa lub usiłowania popełnienia takich przestępstw, jak określono w art. 1, 3 i 4 decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW (Dz. U. L 164 z 22.6.2002, s. 3.).

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.

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.

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.

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.

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.

W związku z powyższym, jeżeli przy udzielaniu zamówienia stwierdzone zostaną tego rodzaju powiązania, które budzą wątpliwości co do zachowania wymienionych zasad oraz nie zostaną przedstawione wyjaśnienia jednoznacznie potwierdzające przestrzeganie powyższych zasad, wydatek zostanie uznany za niekwalifikowalny.

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.

Należy zważyć, że art. 57 ust. 1 rozporządzenia finansowego wskazuje 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 Europejskiej, a w razie wystąpienia zagrożenia wystąpienia konfliktu interesu, do rezygnacji z wykonywania danych działań i przekazania sprawy innej osobie.

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

Instytucje wyspecjalizowane w zwalczaniu nadużyć finansowych powinny być zaangażowane w powyższe czynności na możliwie wczesnym etapie. Współpraca z takimi instytucjami będzie nieodzowną pomocą przy przeprowadzaniu oceny ryzyka w zakresie nadużyć finansowych na podstawie doświadczenia operacyjnego oraz odpowiednich informacji, którymi te instytucje dysponują. Koniecznym będzie powstanie uprawomocnionej struktury komunikacji dwustronnej (np. oficjalnych umów i porozumień, praktycznych planów współpracy, itp.), która sprecyzuje: metody i procedury przekazywania informacji, metody dalszego monitorowania przez IP/IZ raportowanych spraw – procedury przekazywania wyników przez sądy i policję czy procedury informowania o postępach w procesach sądowych.

### Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

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

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:

- 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;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
  - godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
  - korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 2006, nr 216, poz. 1584, z późn. zm.), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
  - w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,



- nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców,
- 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,
- uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego,
- podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

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.

#### Centralne Biuro Antykorupcyjne

Centralne Biuro Antykorupcyjne 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, w oparciu o *Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych* (Warszawa 2010).

Należy podkreślić, że tarcza oraz osłona antykorupcyjna koncentrują się przede wszystkim na zapobieganiu przestępstwom, a jej specyficzną cechą jest tryb współpracy między resortami a służbami specjalnymi. Ministrowie i szefowie służb wyznaczyli swoich przedstawicieli odpowiedzialnych za bieżącą roboczą współpracę. Osoby te na bieżąco współpracują z wyznaczonymi przedstawicielami służb specjalnych. Udzielają im informacji o przebiegu prywatyzacji lub przetargu, aktualizują dane na ich temat prywatyzacji i przetargów, informują o zmianach w ich organizacji lub składzie komisji przetargowych, udzielają pomocy w kontaktach z osobami odpowiedzialnymi za przebieg ochraniających projektów lub w przygotowaniu szkoleń.

#### Policja i prokuratura

Policja i prokuratura są organami, które odpowiadają za ściganie przestępstw. Przepis art. 304 § 1 Kpk statuuje społeczny, a nie prawny, obowiązek zawiadomienia prokuratora lub policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Niepodporządkowanie się temu nakazowi nie pociąga za sobą żadnych sankcji karnych. "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.

Z kolei prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, wynikający z art. 304 § 2 Kpk, obejmuje 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.

Po złożeniu zawiadomienia o przestępstwie, postępowanie jest prowadzone przez właściwą miejscowo i rzeczowo jednostkę policji - a więc tę, na której terenie popełniono przestępstwo.

Śledztwo powinno być wszczęte niezwłocznie. Termin „niezwłocznie” oznacza, że jest to okres kilku dni (nie powinien on przekraczać 3 dni) . Termin ten może być przekroczony tylko wówczas, gdy zostało podjęte postępowanie sprawdzające, jednakże postanowienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia) musi być wydane najpóźniej w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia.

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

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

Pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa, a stronom - na postanowienie o jego umorzeniu. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.

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 śledztwa nie służy im prawo zaskarżenia tej decyzji. Są one jednak powiadamiane o odmowie wszczęcia śledztwa. Prawo do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa służy natomiast pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej. Natomiast postanowienie o umorzeniu śledztwa skarżyć mogą tylko strony, tj. pokrzywdzony i podejrzany. Tylko uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.

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

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

Czynności sprawdzające mogą dotyczyć zarówno płaszczyzny merytorycznej (np. czy istotnie zdarzenie miało miejsce), oceny prawnej (czy zaistniały czyn jest przestępstwem),

jak i problematyki procesowej (czy nie zachodzą przesłanki warunkujące niedopuszczalność postępowania, np. abolicja, znikoma szkodliwość społeczna - art. 1 § 2 Kk). Czynności te mogą polegać w szczególności na:

- 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.

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

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

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

Należy pamiętać, że art. 312 Kpk wskazuje, iż 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.

W sprawach, w których finansowy organ postępowania przygotowawczego jest uprawniony do prowadzenia takiego postępowania, a następnie do wniesienia i popierania aktu

oskarżenia przed sądem, przez słowo „prokurator” w art. 308 § 1 Kpk rozumie się także „finansowy organ postępowania przygotowawczego” (art. 122 § 1 pkt 1 Kks).

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

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

### Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest odpowiedzialny za prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

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.

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).

Postępowania antymonopolowe, tj. w sprawach stosowania praktyk ograniczających konkurencję, Prezes Urzędu wszczyna z urzędu. 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.

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. Rozpatrzenie zawiadomienia wiąże się z dokonaniem przez Prezesa Urzędu oceny zasadności wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo antymonopolowego w przedstawionym stanie faktycznym.

Prezes jest zobligowany do poinformowania zgłaszającego zawiadomienie o sposobie jego rozpatrzenia w terminach wynikających z Kpa :

- 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,
- w ciągu 1 miesiąca - w przypadku gdy rozstrzygnięcie wymaga postępowania wyjaśniającego,
- w ciągu 2 miesięcy - w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej.

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

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

- 1) postępowanie wyjaśniające,
- 2) postępowanie antymonopolowe (w sprawie praktyk naruszających konkurencję, w sprawie kontroli koncentracji, w sprawie nałożenia kary pieniężnej), w tym tzw. procedura leniency,
- 3) postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,
- 4) postępowanie kontrolne,
- 5) postępowanie wykonawcze.

#### Postępowanie wyjaśniające

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

Postępowanie wyjaśniające jest postępowaniem wstępnym wszczynanym i prowadzonym przez Prezesa UOKiK, gdy ten poweźmie informację o możliwym naruszeniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Służy ono zgromadzeniu informacji umożliwiających wszczęcie właściwego postępowania antymonopolowego lub postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a w pewnych sytuacjach także badaniu interesującego Prezesa rynku.

Postępowanie wyjaśniające UOKiK wszczyna się z urzędu, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej. 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.

Postępowanie wyjaśniające może być wszczęte również w przypadku, gdy informacje będące w posiadaniu UOKiK nie wystarczają do stwierdzenia, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające podjęcie działań w formie postępowania antymonopolowego. Zgodnie z przepisami ustawy antymonopolowej, Prezes Urzędu wszczyna postępowania tylko z urzędu (wyjątek stanowią postępowania w sprawach koncentracji, które wszczynane są zarówno na wniosek przedsiębiorcy, jak i z urzędu). Pomimo tego każdy może złożyć zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Należy jednak pamiętać, że złożenie takiego zawiadomienia nie obliguje Prezesa UOKiK do wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub też właściwego. Postępowanie wyjaśniające może być wszczęte również w przypadku, gdy informacje zawarte w zawiadomieniu przedsiębiorcy nie wystarczają Prezesowi Urzędu do stwierdzenia, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające podjęcie działań w formie postępowania antymonopolowego. Powinno się ono zakończyć się w ciągu 30 dni, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w ciągu 60 dni od dnia wszczęcia. Podane terminy mogą ulec wydłużeniu np. w przypadku oczekiwania przez Urząd na żądane od przedsiębiorców informacje.

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

#### Postępowanie antymonopolowe

W przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK wszczyna postępowanie antymonopolowe, w którym stawiane są konkretnym przedsiębiorcom zarzuty. Wszczęcie postępowania antymonopolowego następuje w drodze postanowienia Prezesa Urzędu, o czym zawiadamiane są strony. Należy przy tym zauważyć, że podmiot, który złożył zawiadomienie na podstawie którego Prezes Urzędu wszczął postępowanie, nie jest stroną tego postępowania.

Postępowanie antymonopolowe powinno być zakończone nie później niż w terminie 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 proc. ubiegłorocznego przychodu przedsiębiorcy.

Istotnym z punktu widzenia postępowań w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję jest szczególna regulacja dotycząca tzw. przedawnienia antymonopolowego. Art. 93 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów sankcjonuje krótszy termin przedawnienia wynoszący 1 rok od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Termin ten dotyczy tylko wszczęcia postępowania, jeżeli zatem zawiadomienie zostanie złożone odpowiednio wcześniej, a Prezes postępowanie wszczął przed upływem tego terminu, przedawnienie nie wywołuje już negatywnych skutków dla samego postępowania.

#### Urząd Zamówień Publicznych

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 organizowanie szkoleń, opracowywanie programów szkoleniowych oraz działalność wydawniczą, zapewnienia warunków organizacyjnych funkcjonowania środków ochrony prawnej w ramach procedury odwoławczej.

#### Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów

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:

- koordynację działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej;
- analizowanie czynników sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości godzących w interesy finansowe Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
- 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;
- 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;
- 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;
- dokonywanie ocen oraz formułowanie wniosków w zakresie realizacji działań związanych z ochroną interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
- inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
- 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.

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

Zadania Departamentu polegają w szczególności na:

- współpracy oraz wymianie informacji z instytucjami UE i RP w zakresie ochrony finansowych interesów UE, w szczególności z OLAF, w tym m.in.:
  - raportowaniu nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE do Komisji Europejskiej,
  - przekazywaniu do Komisji Europejskiej corocznych informacji na podstawie art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
  - reprezentowaniu Departamentu w pracach sieci OLAF Anti-Fraud Communicators Network (OAFCN),
  - 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,
- gromadzeniu i analizowaniu informacji dotyczących działań wymierzonych w interesy finansowe RP i UE.

## **7. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019**

W 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, której głównym celem jest zwalczanie korupcji w Polsce przez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i administracji publicznej.

W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji (zwanym dalej RPPK) zdiagnozowano obszary najbardziej zagrożone korupcją, tj. m.in.:

- przeprowadzanie przetargów na budowę dróg, autostrad, linii kolejowych, oczyszczalni ścieków, kanalizacji i wodociągów przetargów oraz na inne na roboty budowlane,
- zamówienia na zakup sprzętu i aparatury,
- działalność lobbingową prowadzoną niezgodnie z prawem.

Zgodnie z RPPK, korupcja obejmuje również wykorzystywanie środków unijnych we wszystkich fazach i etapach wdrażania programów pomocowych (od naboru przez realizację i kontrolę wykonania). Korupcja może dotyczyć zarówno beneficjentów programów pomocowych, jak i urzędników.



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.

W dokumencie opisano szczegółowo sposoby i metody działania podejmowane w celu zwalczania korupcji na różnych płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego. Program wdrażany jest przez międzyresortowy zespół powołany przez Premiera. Przewodniczącym zespołu jest minister spraw wewnętrznych, a wiceprzewodniczącym szef CBA. W ramach zespołu będą funkcjonowały grupy robocze do spraw poszczególnych zadań.

W realizacji programu biorą udział wszystkie resorty i urzędy centralne. W każdym z resortów i urzędach centralnych powołani są koordynatorzy realizacji RPPK. W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju za koordynację tego programu odpowiada Departament Kontroli (DK), natomiast IZ POPW jest aktywnym uczestnikiem spotkań, które organizuje DK.

Wszelkie informacje na temat działań o charakterze korupcyjnym dotyczące pracowników Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju można przesyłać: pocztą na adres: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa z dopiskiem "Antykorupcja" lub pocztą elektroniczną na adres: [antykorupcja@mir.gov.pl](mailto:antykorupcja@mir.gov.pl).

## **8. Środki mające na celu zapobieganie wystąpieniu nadużycia finansowego.**

W celu ograniczenia ewentualnych nadużyć finansowych i nieprawidłowości przewiduje się następujące środki:

### **8.1. Analiza ryzyka.**

Odpowiednio przeprowadzona analiza ryzyka w najważniejszych procesach, tj. m.in. wybór projektów, wdrożenie i weryfikacje operacji oraz certyfikacja kosztów i akceptacja płatności pomaga ustalić właściwy profil ryzyka nadużyć, podatność na nieprawidłowości oraz zoptymalizować alokację zasobów w obszarach związanych z funkcjonowaniem systemu kontroli.

Zarządzanie ryzykiem nadużyć przebiegać będzie na 4 etapach. Reakcja na ryzyko na wcześniejszym etapie jest bardziej efektywna niż na etapie późniejszym:

1) Prewencja. Najbardziej efektywną prewencją są sprawnie działające mechanizmy kontrolne. Świadomość ich sprawności skutecznie odstrasza od popełniania nadużyć. Istotnym środkiem prewencyjnym jest oficjalnie zakomunikowana Polityka, która ma demonstrować wagę, jaką kierownictwo resortu przywiązuje do zwalczania nadużyć finansowych. Etyczna kultura organizacji stojąca na wysokim poziomie jest również istotnym „narzędziem” prewencji.

2) Detekcja. Nawet najskuteczniejsza prewencja nie doprowadzi do eliminacji ryzyka wystąpienia nadużycia. Detekcja powinna być skuteczna, szybka (szybkie rozpoznanie sygnałów alarmowych, szybkie stwierdzenie czy miało miejsce nadużycie) oraz umożliwiać podjęcie odpowiednich działań. Rodzaj działań uzależniony jest od stwierdzonego problemu,

np.: uznanie danego wydatku za niekwalifikowany, uznanie grupy wydatków za niekwalifikowane (jeśli doszło do niekonkurencyjnego wyboru wykonawcy), rozwiązanie umowy o dofinansowanie i powiadomienie organów ścigania (jeśli doszło do oszustwa).

Konieczna jest odpowiednia analiza ryzyka, sprawny system uzyskiwania informacji o ryzyku z zewnątrz, sprawne przekazywanie informacji do osób mogących podjąć odpowiednie działania (w tym ocena czy miało miejsce nadużycie oraz wprowadzenie działań naprawczych).

Odpowiednia analiza ryzyka to taka, która sporządzana jest przez osoby dobrze rozumiejące naturę ryzyka w danym obszarze (ryzyka w PO, projekcie) i opierająca się na aktualnej, wiarygodnej i możliwie precyzyjnej informacji.

KE opracowała Wytyczne pn. *Ocena ryzyka nadużyć finansowych i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych*. Przedmiotowy dokument precyzuje obowiązki instytucji w systemie wdrażania programów z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w latach 2014-2020. Obowiązki te zostały nałożone na instytucje na mocy art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego (1303/2013).

Jednym z obowiązków nałożonych na instytucje jest cykliczne przeprowadzanie analizy ryzyka – minimum raz do roku oraz w trybie doraźnym, w sytuacji w której istnieją uzasadnione obawy, że dana nieprawidłowość może mieć w bardzo krótkim czasie negatywne oddziaływanie poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zastosowano nową nieprawidłową praktykę prowadzącą do wystąpienia nieprawidłowości, niezależnie od kwoty nieprawidłowości, a więc w sytuacji w której nieprawidłowość podlega niezwłocznemu raportowaniu do KE.

Analiza ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzana jest w celu zidentyfikowania i oszacowania ryzyka oszustw w POPW oraz przypisania każdemu zidentyfikowanemu ryzyku odpowiednich mechanizmów kontrolnych. Dodatkowo wyniki przedmiotowej analizy powinny być uwzględniane w procesie przygotowania rocznych planów kontroli.

W ramach IZ POPW funkcjonuje Zespół Samooceny, składający się z min 3 osób, które odpowiadają za koordynację przeprowadzenia analizy ryzyka nadużyć finansowych w ramach POPW.

Każda IP POPW w systemie POPW cyklicznie przeprowadza samoocenę ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w oparciu o narzędzie opracowane przez KE pn. Annex 1 Fraud risk assessment tool, (Załącznik nr 1). Wyniki analizy ryzyka dokonanej przez IP POPW przekazywane są do IZ POPW w terminie do 1 marca każdego roku (zgodnie z procedurą IP), bądź w przypadku nie przeprowadzania analizy ryzyka w danym roku – informacji o braku jej przeprowadzania wraz z uzasadnieniem.

Wyznaczenie osób do Zespołu Samooceny w IZ POPW oraz sposób postępowania przy przeprowadzaniu analizy ryzyka w IZ POPW zostały opisane w procedurach IZ POPW.

Sprawny system uzyskiwania informacji z zewnątrz obejmuje: zapewnienie łatwego zgłaszania sygnałów możliwych nadużyć przez osoby i podmioty zewnętrzne oraz przekazanie zgłoszenia odpowiednim osobom w instytucji oraz sprawną komunikację z innymi instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie ryzykiem nadużyć (IP POPW/IZ POPW, CBA, ABW, Koordynator Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji).

Przy wykrywaniu (ryzyk) nadużyć, mając na względzie długotrwały przebieg postępowania sądowego należy zapewnić możliwość tymczasowego wyłączenia wydatków wątpliwych z wniosku o płatność oraz deklaracji wydatków. Należy to traktować jako środek zapobiegający poświadczaniu potencjalnie nieprawidłowych wydatków do Komisji Europejskiej.

3) Korekta. Proces oceny czy nadużycie rzeczywiście miało miejsce może być długotrwały. Korekty rozwiązań systemowych mogą być jednak wprowadzane zanim zostanie on zakończony – aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia nadużyć. Każde uzasadnione podejrzenie nadużycia jest sygnałem ostrzegawczym, że obecne rozwiązania mogą posiadać lukę. Należy przeprowadzić analizę danego przypadku oraz określić czy wymagane są zmiany obecnych rozwiązań, jeśli tak, to jakie. Zmiany powinny być wprowadzone możliwie szybko.

Z uwagi na roczne okresy certyfikacji oraz długotrwały proces wyjaśniania przypadku (zwłaszcza gdy będzie on wyjaśniany na drodze sądowej) koniecznym będzie podejmowanie decyzji o certyfikacji lub wycofaniu danego wydatku przed ostatecznym wyjaśnieniem sprawy. Każdy tego typu przypadek powinien być dogłębnie analizowany i rozpatrywany indywidualnie.

4) Sankcje. Sankcje karne będą wynikiem postępowania prowadzonego przez wyspecjalizowane instytucje. IP POPW będą odzyskiwać środki na drodze postępowania administracyjnego.

## **8.2. Zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmów kontrolnych.**

Zapobieganie nadużyciom finansowym oraz ich wykrywanie jest celem, jaki można osiągnąć poprzez zintensyfikowanie kontroli. Oznacza to przeprowadzanie kontroli w obszarach najbardziej ryzykownych oraz dostosowywanie zakresu każdej kontroli do charakteru rozpoznanych ryzyk. Zwiększy to efektywność działań kontrolnych, elastyczność reagowania na pojawiające się problemy oraz spowoduje stały proces doskonalenia podejmowanych działań. Zgodnie z *Systemem kontroli w ramach POPW 2014 –2020*, każda z instytucji w systemie realizacji POPW, zobowiązana jest do przeprowadzania analizy ryzyka w celu przygotowania Roczno-go Planu Kontroli. Jednym z głównych elementów ww. analizy ryzyka powinny być wyniki przeprowadzonej przez Instytucje analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

Rodzaje oraz zakres kontroli przeprowadzanych w ramach POPW zostały również określone ww. *Systemie kontroli POPW*. Wśród mechanizmów kontrolnych tam przewidzianych uwzględniono m.in. kontrole pod kątem ewentualnego podwójnego finansowania i identyfikacji beneficjentów kilku dotacji, doraźne kontrole w razie poważnych obaw dotyczących istnienia nieprawidłowości lub podejrzenia nadużyć finansowych.

Ryzyka nadużyć są specyficznymi ryzykami, których wykrycie podczas kontroli może być trudniejsze i wymagać szerszego zakresu informacji, dlatego też opracowana została lista symptomów nadużyć (Załącznik nr 2), która będzie cyklicznie aktualizowana.

Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych to pewne szczególne znaki, czyli sygnały wskazujące na choćby potencjalne wystąpienie nadużycia finansowego, co wiąże się z koniecznością natychmiastowej reakcji celem sprawdzenia, czy wymagane są dalsze działania.

Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim następujące informacje w tym zakresie:

- COCOF 09/0003/00 z dnia 18 lutego 2009 r. - Nota informacyjna dotycząca wskaźników nadużyć w przypadku EFRR, EFS i FS,
- Zbiór anonimowych spraw OLAF - działania strukturalne,
- Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony konfliktowi interesów,
- Praktyczny przewodnik OLAF poświęcony fałszywym dokumentom.

Każdy pracownik IZ/IP POPW, zapozna się dokładnie z wymienionymi pozycjami, jak również ich treść powinna być szeroko rozpowszechniana wśród pozostałych pracowników, którzy z racji zajmowanego stanowiska mogą wykryć nieuczciwe zachowania.

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 zarządcą, kontrolami na miejscu lub uczestniczącym w innych wizytach monitorujących.

Sygnały ostrzegawcze powinny być w szczególności wykorzystywane przy przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

Przewidziane w ramach POPW narzędzia kontrolne umożliwiać powinny wykrycie poważnych nieprawidłowości oraz nadużyć, w szczególności poprzez wykorzystanie konkretnych wskaźników odnoszących się do nadużyć („sygnały ostrzegawcze”). Oprócz tradycyjnych kontroli, tj. systemowej, na zakończenie realizacji projektu pojawią się kontrole doraźne ukierunkowane czyli ograniczone do skonkretyzowanego ryzyka przekrojowego tj. takiego, które można skuteczniej wykrywać poprzez porównanie z innymi zbiorowościami np. projektami, wykonawcami, oferentami, zamówieniami, fakturami. Przykładami takich kontroli doraźnych są np. dotyczące zmw przetargowych.

### **8.3. Minimalizowanie wystąpienia konfliktu interesów.**

Kwestie związane z wdrażaniem środków unijnych w ramach POPW, mogą powodować że określone procesy mogą być narażone na wystąpienie rzeczywistego konfliktu interesu. Procedury IZ POPW/IP POPW dotyczące procesów najbardziej narażonych na konflikt interesów będą przewidywać, że pracownicy realizujący takie zadania będą składać, przed przystąpieniem do ich wykonywania, oświadczenie o braku konfliktu interesów/bezstronności w oparciu o przykładowy wzór wskazany w załączniku nr 3 do Polityki. W przypadku, zmiany okoliczności występujących we wcześniej złożonym oświadczeniu pracownika w powyższym zakresie, powinien on natychmiast uaktualnić swoje oświadczenie. Domniemana ważność oświadczenia o braku konfliktu interesu w wykonywanych czynnościach wynosi jeden rok.

Po upływie powyżej wskazanego terminu każdy pracownik jest zobowiązany do złożenia ponownie aktualnego oświadczenia. Oświadczenia są rejestrowane i przechowywane w rejestrze, prowadzonym przez IZ POPW. Identyczna procedura powinna być stosowana w IP POPW, gdzie odpowiednia komórka będzie rejestrować i przechowywać oświadczenia.

W związku z kwestiami związanymi z koniecznością zapewnienia właściwego funkcjonowania IZ POPW, procesy, które w szczególności narażone są na wystąpienie rzeczywistego konfliktu interesu dotyczą głównie obszaru wynikającego z ustawy Pzp.

#### **8.4. Realizacja zasad, będących częścią systemu zarządzania i kontroli POPW.**

- zasada „wielu oczu”, która polega na rozdzieleniu czynności/obowiązków między pracowników w obszarze ryzyka korupcyjnego, tak żeby nie wszystko zależało od jednej osoby, jako element kontroli wewnętrznej oraz współpracy lub kontroli kilku pracowników przy wykonywaniu zadań. Zasada ma zastosowanie w procesach: wybór projektów o dofinansowanie, weryfikacja wniosków o płatność beneficjenta, kontrole prawidłowości wydatkowania środków.
- zasada „wykluczenia”, która polega na wykluczeniu z kontroli realizacji projektu osób, które brały udział w wyborze kontrolowanych projektów lub które weryfikują wnioski o płatność projektów kontrolowanych w zakresie finansowym i merytorycznym. Zasada ma zastosowanie w procesach: kontrole prawidłowości wydatkowania środków.
- zasada „bezstronności”, która polega na tym, że pracownik realizujący zadania musi być bezstronny i unikać konfliktu interesów. Konflikt interesów to sytuacja, gdy pracownik w obszarach realizowanych zadań ma sprzeczne interesy zawodowe lub osobiste. Zasada ma zastosowanie w procesach: wybór projektów o dofinansowanie, weryfikacja wniosków o płatność beneficjenta, kontrole prawidłowości wydatkowania środków.

#### **8.5. Podział obowiązków.**

W ramach POPW istnieje jasny podział obowiązków m.in. w kwestii zapobiegania, wykrywania i korygowania nadużyć finansowych. W celu prawidłowego podziału obowiązków i dostosowania ściśle do realizowanych zadań, IZ POPW dokonała delegacji zadań na IP POPW uczestniczących we wdrażaniu POPW na podstawie zawartego Porozumienia w sprawie systemu realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014-2020.

IP POPW w zakresie realizowanych przez siebie zadań, są odpowiedzialne zgodnie z *Porozumieniem w sprawie powierzenia realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020* m.in. za: wprowadzenie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, z uwzględnieniem stwierdzonego ryzyka.

Dodatkowo, IZPOPW, pełniąc jednocześnie funkcję Instytucji Certyfikującej, dysponuje systemem, który zapisuje i przechowuje wiarygodne informacje o każdej operacji, jak również posiada wystarczające dane dotyczące wdrożonych procedur i weryfikacji w zakresie wydatków.

#### **8.6. Kontrola zarządcza.**

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

Zarządzanie ryzykiem jest procesem realizowanym zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej wszystkich pracowników, uwzględnionym w strategii działania i dotyczącym całej jednostki. Głównym celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na jednostkę, utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach oraz zapewnienie realizacji celów organizacji.

Kontrolą zarządczą według ufp jest *ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy*. Wśród celów

tego mechanizmu ustawa wymienia między innymi zapewnienie zgodności działalności danej jednostki finansów publicznych z przepisami prawa i wewnętrznymi procedurami oraz zarządzanie ryzykiem.

Za wdrożenie i realizację kontroli zarządczej w instytucjach publicznych, w tym w ministerstwach, są odpowiedzialni ministrowie, których ustawa zobowiązuje między innymi do sporządzania planów działalności i przygotowywania corocznych sprawozdań, nazywanych *oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej*. Kontrola zarządcza jest rozwiązaniem, za którego pośrednictwem organizacje – ministerstwa i inne instytucje publiczne, w tym jednostki administracji samorządowej – mają się uczyć i samodoskonalić. System ten został pomyślany nie jako tradycyjne instrumenty kontroli czy kierowania w organizacji, ale jako narzędzie utrwalające uprawnienia i obowiązki pracowników instytucji. Wyrazem tego jest mechanizm powstawania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, który powinien się opierać między innymi na informacjach gromadzonych bezpośrednio od pracowników, na przykład za pośrednictwem ankiet czy dyskusji.

Dopełnieniem ogólnych ram kontroli zarządczej zarysowanych w ufp jest specjalny komunikat ministra finansów, który określa jej standardy. Precyzuje on priorytety, jakim powinna służyć ta procedura, czyli:

- środowisko wewnętrzne – obejmuje zagadnienia dotyczące wartości etycznych, kompetencji zawodowych pracowników, struktury organizacyjnej i delegowania uprawnień wewnątrz instytucji,
- cele i zarządzanie ryzykiem – dotyczy określania przez organizację celów i zadań oraz wskaźników ich osiągnięcia i wykonania, w tym czynników zagrażających realizacji misji,
- mechanizmy kontroli – obejmują wytyczne dotyczące przeprowadzenia czynności kontrolnych, nadzorczych i audytów, poza tym kwestie ochrony zasobów instytucjonalnych i szczegółowe mechanizmy kontroli w zakresie operacji finansowych i gospodarczych,
- informacja i komunikacja – obejmuje problemy komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej,
- monitorowanie i ocena – zestaw standardów dotyczących samej procedury kontroli zarządczej (monitorowania, samooceny, audytu procedury).

W innym dokumencie przygotowanym przez MF – *Wskazówkach do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej* – znajduje się sugerowany katalog nieprawidłowości (słabości), które powinna identyfikować i rozwiązywać kontrola zarządcza.

Identyfikacja i analiza ryzyka przeprowadzana jest przez każdą komórkę organizacyjną IZ POPW zgodnie z procedurami i terminami wynikającymi z zarządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju ws. Polityki zarządzania ryzykiem w MliR.

### **8.7. Zgłaszanie przez pracowników nadużyć, nieprawidłowości i innych niewłaściwych postępowań.**

Proces zgłaszania nadużyć, nieprawidłowości i innych niewłaściwych postępowań ma za zadanie raportowanie kwestii budzących obawy w obszarze dotyczącym działalności instytucji zaangażowanych we wdrażanie POPW. Proces ten nie dotyczy skarg

o charakterze ogólnym oraz skarg związanych z jednostkową sytuacją zawodową pracownika.

Zgłoszenia może dokonać jakikolwiek pracownik instytucji zaangażowanej we wdrażanie POPW jeśli ma obawy co do istnienia potencjalnych nadużyć czy nieprawidłowości.

Ponadto pracownicy mogą zaalarmować swoich przełożonych, jeżeli uważają, że nadużycia lub korupcja są możliwe z powodu słabych procedur lub braku skutecznego nadzoru. Pracownicy powinni pomagać w każdym prowadzonym dochodzeniu poprzez udostępnianie wszystkich istotnych informacji oraz współpracę z osobami prowadzącymi dochodzenie (np. poprzez rozmowy, dostarczanie dokumentacji, itp.).

Wszelkie zgłoszenia niedotyczące niedozwolonych działań zostaną zignorowane, za wyjątkiem przypadków dotyczących istotnych kwestii tj. mających wpływ na realizację POPW lub na etykę zawodową oraz zdrowie pracowników. W przypadkach istnienia prawnego obowiązku powiadomienia organów ścigania, zgłoszenie zostanie przekazane odpowiednim organom.

Przełożony niezwłocznie poinformuje pracownika, któremu zarzuca się niewłaściwe postępowanie, o stawianych mu zarzutach, oraz o możliwości skorzystania z przysługujących mu praw dostępu do informacji i sprostowania. Powiadomienie można odroczyć tylko na bardzo krótki okres czasu w celu zabezpieczenia potencjalnych dowodów.

Wszystkie zgłoszenia zostaną rozpatrzone w możliwie najkrótszym czasie w zależności od złożoności i charakteru zgłoszenia.

Zarzuty popełnienia działań niezgodnych z prawem mogą być przedmiotem śledztwa, które prowadzone będzie aż do momentu ustalenia dalszego postępowania, z uwzględnieniem wystąpienia na drogę sądową, ścigania karnego oraz działań dyscyplinarnych – w uzasadnionych przypadkach.

Ilekczo zaistnieje konieczność przeprowadzenia śledztwa, czynniki takie jak staż pracy, czy stanowisko osoby podejrzanego nie będą brane pod uwagę.

Odpowiedzialność za wykrywanie i zapobieganie nadużyciom leży po stronie kierownictwa instytucji zaangażowanych we wdrażanie POPW. Każdy członek kadry kierowniczej powinien być szczególnie wyczulony na wszelkie przejawy nieprawidłowości w obszarze, za który odpowiada.

Zgłoszenia zostaną ujawnione tylko pracownikom, w przypadku których istnieje taka konieczność z uwagi na prowadzone dochodzenie. Zgodnie z obowiązującym prawem, wszyscy pracownicy zaangażowani w proces zgłaszania niewłaściwego postępowania zachowają absolutną dyskrecję co do zawartości zgłoszeń zgodnie z prawem właściwym.

Instytucje zaangażowane w realizację POPW podejmą wszelkie konieczne kroki w celu ochrony pracowników, którzy w dobrej wierze dokonali zgłoszenia w ramach procesu zgłaszania niewłaściwego postępowania, przed odwetem ze strony przełożonych lub innych zaangażowanych stron.

### **8.8. Szkolenia i podnoszenie świadomości.**

IZ POPW prowadzi działania mające na celu identyfikowanie, zapobieganie i przeciwdziałanie nadużyciom finansowym m.in. poprzez upowszechnianie dokumentów

oraz organizację spotkań/konferencji m.in. dla instytucji/beneficjentów. Ponadto, IZ POPW współpracuje z Grupą roboczą ds. przeciwdziałania nadużyciom finansowym w funduszach polityki spójności powołaną w dniu 7 listopada 2014 r. przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych.

IZ POPW uczestniczy również w ramach Zespołu ds. Programu Antykorupcyjnego funkcjonującego w MliR w ramach funkcjonowania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, którego koordynatorem w MliR jest Departament Kontroli.

Wszyscy pracownicy IZ POPW w systemie realizacji POPW 2014-2020 zostaną 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.

Szkolenia takie będą obejmować szczegóły polityki zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania. W szczególności dotyczy to będzie osób nowo zatrudnionych lub realizujących zadania w obszarach zagrożonych.

Podnoszenie świadomości będzie odbywać się również poprzez udział w konferencjach, szkoleniach on-line np. strony internetowe CBA, spotkaniach w grupach roboczych czy też w sposób mniej formalny, np. poprzez biuletyny, plakaty, strony internetowe, a także poprzez włączenie tego tematu do agendy spotkań grupowych.

## **8.9. Kultura etyki.**

Najważniejszym dokumentem regulującym podstawowe wymagania etyczne wobec urzędników jest Kodeks Etyki Służby Cywilnej. Zawiera on zasady dotyczące pełnienia służby, sposobu wykonywania obowiązków oraz konstytucyjnych powinności. Zgodnie z jego postanowieniami urzędnicy instytucji realizujących określone zadania w ramach POPW, zobowiązani ustawowo do przestrzegania zasad etyki korpusu służby cywilnej, powinni działać praworządnie, traktować odbiorców swoich usług bezstronnie, pracować rzetelnie i profesjonalnie. Winni zachować lojalność wobec urzędu i zwierzchników, odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych, odcinając się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści majątkowych bądź osobistych. Kodeks podkreśla też, iż członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji i wiedzy zawodowej oraz o dobre stosunki międzyludzkie, a także jest życzliwy ludziom i przestrzega zasad poprawnego zachowania. Podkreśla wagę wykonywanych zadań na rzecz państwa oraz służebną rolę administracji.

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, ustala ogólne standardy wykonywania funkcji urzędniczych przez członka służby cywilnej. Dokument ten zawiera wiele kluczowych postanowień, istotnych z punktu widzenia ograniczania ryzyka konfliktu. W rozdziale pierwszym odnajdujemy katalog zasad służby cywilnej, do których przestrzegania zobowiązują się wszyscy funkcjonariusze, podpisując się pod ich treścią w chwili objęcia funkcji publicznej. Ogólnie rzecz biorąc, większość tych zasad mniej lub bardziej bezpośrednio chroni urzędników i instytucje przed konfliktem interesów.



Warto zwrócić szczególną uwagę na przywołane w zarządzeniu zasady: legalizmu, bezinteresowności, jawności i przejrzystości, profesjonalizmu, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, otwartości i konkurencyjności naboru na stanowiska w administracji publicznej oraz na postulat pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Zawsze bowiem, gdy urzędnik podejmuje decyzję w sytuacji konfliktu interesów, kierując się nie dobrem publicznym, ale innymi względami – prywatnymi, rodzinnymi czy określonych grup – będzie łamać te zasady, tym samym będzie więc postępować interesownie, nieprzejrzysto i nieprofesjonalnie.

W konsekwencji jego decyzje będą godzić w ideę demokratycznego państwa prawnego i w zaufanie obywateli do jego organów. Zarządzenie w swojej koncepcji kładzie nacisk także to, co w praktyce ma oznaczać przestrzeganie wspomnianych zasad, na przykład zakazując urzędnikom służby cywilnej przyjmowania dodatkowych (niewynikających z obowiązków) korzyści w zamian za wykonywanie swojej pracy czy podejmowania dodatkowego zatrudnienia (oczywiście z pewnymi wyjątkami, gdy takie zatrudnienie nie obniża efektywności pracy i odbywa się za zgodą przełożonego).

Urzędnicy, realizując zasadę jawności i przejrzystości, mają obowiązek udzielania informacji o zasadach i wynikach swojej pracy oraz o podejmowanych decyzjach. Rozstrzygnięcia mają być jednoznaczne, jasno i należycie uzasadnione, zrozumiałe dla zainteresowanych. To istotne wskazówki z punktu widzenia ograniczania konfliktu interesów.

Jawność i przejrzystość trybu podejmowania decyzji jest najlepszym gwarantem, że decyzje te będą realizować interes publiczny, nie zaś inne, sprzeczne z nim dążenia. Ponadto tylko wtedy rozstrzygnięcia mogą być poddane kontroli społecznej (a nie jedynie wewnętrznej czy politycznej) i stają się rzeczywiście rozliczalne.

Zgodnie z zasadą profesjonalizmu, urzędnicy są zobowiązani znać zasady służby cywilnej i zasady etyki, a także stosować je w praktyce, jednocześnie zaś zgadzać się na weryfikację tej wiedzy. Złamanie tych zasad jest elementem brany pod uwagę w postępowaniach dyscyplinarnych – w konkretnych sytuacjach, gdy urzędnicy nie wykonują właściwie swoich obowiązków lub przekroczą swoje kompetencje.

W rozdziale drugim przedstawiono sześć zasad etyki korpusu służby cywilnej: godnego zachowania, służby publicznej, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności, rzetelności. Podobnie jak w wypadku katalogu zawartego w rozdziale pierwszym zarządzenia, właściwie wszystkie te zasady można powiązać z zagadnieniem zapobiegania konfliktowi interesów. Dwie z nich są jednak dla nas kluczowe – zasada neutralności politycznej i zasada bezstronności. Pierwsza z nich oznacza między innymi zakaz manifestowania swoich poglądów politycznych i podejmowania działań wspierających konkretne inicjatywy o takim charakterze, a także dbanie o przejrzystość relacji z osobami pełniącymi publiczne funkcje o charakterze politycznym. Przestrzeganie tej zasady chroni urzędników przed upolitycznieniem i konfliktem interesów, które mogą z tego wynikać.

Najbardziej istotna jest zasada bezstronności, którą dokument opisuje, odwołując się wprost do pojęcia konfliktu interesów. Warto podkreślić, że zasada ta oznacza nie tylko to, że urzędnicy nie mogą popadać w konflikt interesów – złamaniem tej reguły jest już samo dopuszczenie podejrzenia, że wykonując swoje obowiązki, mogli popaść w konflikt między interesem prywatnym i publicznym.

Kolejne przepisy zarządzenia wymieniają jeszcze typowe sytuacje, w których zachowanie bezstronności jest niemożliwe, na przykład podejmowanie zajęć kolidujących z obowiązkami służbowymi, uleganie naciskom, preferowanie określonych uczestników spraw administracyjnych. Co interesujące, za istotne uznano również utrzymanie odpowiedniego dystansu do osób znanych publicznie ze swojej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej czy religijnej, słusznie kojarząc tego rodzaju zachowania z ryzykiem popierania nie tylko konkretnych poglądów, ale także grup, których zwykle reprezentantami są takie osoby, dostrzeżono bowiem tutaj ryzyko popadnięcia w konflikt między interesem publicznym i prywatnym.

Jednym z kluczowych dokumentów jest również Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, który został przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 roku. Wprowadzenie Kodeksu spowodowało podniesienie jakości administrowania w instytucjach unijnych. Kodeks pomaga obywatelom zrozumieć, jakich standardów administracji mogą oczekiwać od instytucji UE. Służy również jako przydatny przewodnik dla urzędników służby cywilnej w ich kontaktach ze społeczeństwem. Czyniąc zasadę dobrej administracji bardziej konkretną, Kodeks promuje najwyższe standardy administracji.

Kodeksy etyczne są ważnym elementem funkcjonowania każdego urzędu, ponieważ mają bezpośredni wpływ na zmniejszenie liczby przypadków korupcji, defraudacji oraz tzw. złych praktyk. Zmniejsza liczbę sytuacji, w których występuje nepotyzm, kumoterstwo oraz konflikt interesów. Zwiększa natomiast zaufanie petentów, klientów, kontrahentów i partnerów. Wzrasta także dzięki niemu wiarygodność personelu i lojalność pracowników. Należy jednak podkreślić, że urzędnik powinien być osobą etyczną, nie tylko ze względu na zobowiązanie się do przestrzegania kodeksu etycznego urzędu, ale przede wszystkim ze względu na wewnętrzne, głębokie poczucie reprezentowania instytucji o podstawowym znaczeniu dla społeczności. Tak więc pracownik urzędu musi wykonywać swoje obowiązki rzetelnie i bezstronnie, rozpatrywać sprawy petentów zgodnie z prawem i przewidzianą procedurą działania, dbać o terminowe, prawidłowe pod względem formalnym i merytorycznym wykonywanie zadań, racjonalnie gospodarować publicznymi środkami finansowymi, a w kontaktach z petentami powinien być taktowny, uprzejmy, życzliwy i dbać o rzetelną obsługę klienta.

Istnienie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów, jak i w maksymalizowaniu zaangażowania kadr w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji w systemie realizacji POPW 2014-2020. Kultura taka może być budowana poprzez wdrażanie ogólnych mechanizmów i zachowań:

- deklaracja celów - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje w systemie realizacji POPW 2014 - 2020 dążą do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych;
- sygnał z samej góry — ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji w systemie realizacji POPW 2014-2020, że od personelu i beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania;
- kodeks postępowania - przejrzysty kodeks etyki, do którego przestrzegania muszą zobowiązać się wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji POPW 2014-2020.

Do najważniejszych zasad i wartości, które wyznają pracownicy należą:

- zasada celowości, tj. świadomość nadrzędnego celu pracy urzędników, która służy dobru publicznemu;
- zasada profesjonalizmu, tj. wykonywanie swoich obowiązków z zachowaniem najwyższej staranności, wykorzystując swoją wiedzę i umiejętności;
- zasada działania zgodnie z obowiązującym prawem, tj. realizowanie zadań w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, mając na względzie gospodarne wykorzystanie środków publicznych;
- zasada odpowiedzialności, tj. branie przez pracowników odpowiedzialności za swoje działania i decyzje;
- zasada przejrzystości, tj. prowadzenie działań w sposób transparentny i umożliwiający beneficjentowi równy dostęp do informacji;
- zasada przyjaznego środowiska pracy, tj. instytucje przestrzegają prawa pracownicze i promują politykę równych szans w zatrudnieniu;
- zasada bezstronności, tj. równe traktowanie wszystkich beneficjentów, przestrzeganie procedur przeciwdziałania konfliktom interesów, nie przyjmowanie korzyści majątkowych ani osobistych od beneficjentów oraz zachowanie neutralności politycznej;
- zasada współdziałania, tj. kierowanie się przez pracowników szacunkiem, życzliwością i zrozumieniem wobec otoczenia;
- zasada dążenia do rozwoju organizacji, tj. dbanie o sprawność systemów i procedur, ograniczenie biurokracji, efektywną komunikację.

Podsumowując, pracownicy wszystkich instytucji w systemie realizacji POPW 2014-2020 dążą do przestrzegania powyższych zasad i wartości.

## **9. Raportowanie o nieprawidłowościach/nadużyciach finansowych poprzez system IMS.**

Zadania IZ POPW/IP POPW realizowane są w oparciu o stosowne przepisy Unii Europejskiej oraz procedury krajowe zgodnie z procedurami Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub Unii Europejskiej. Komórką, która wykonuje w tym zakresie zadania Pełnomocnika jest komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów właściwa w zakresie koordynacji procesu przekazywania do Komisji Europejskiej raportów dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (obecnie zadania te wykonuje Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów). Do powiadamiania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach podlegających raportowaniu służy IMS (Irregularity Management System) – system uruchomiony przez Komisję Europejską w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach, do którego ma dostęp IZ POPW i IP POPW.

Proces raportowania o nieprawidłowościach realizowany jest w formie elektronicznej (system IMS). IZ POPW zbiera wszystkie informacje o nieprawidłowościach/nadużyciach finansowych (uzyskane z raportów przesłanych do IZ POPW przez IP POPW, własnych działań kontrolnych lub innych źródeł) i w określonych terminach oraz na podstawie określonych zasad wynikających z dokumentów unijnych, jak i Ministerstwa Finansów przekazuje je do Departamentu MF – R. Tam raporty poddawane są sprawdzeniu, a następnie przesyłane są do Komisji Europejskiej (za pomocą systemu AFIS).

Wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie POPW są odpowiedzialne za informowanie o nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych. IZ POPW realizuje następujące zadania związane z informowaniem o nieprawidłowościach:

- przekazuje do Departamentu MF – R, raporty o nieprawidłowościach opracowane na podstawie własnych działań kontrolnych, informacji przekazywanych przez IP POPW odpowiedzialne za wykrywanie i informowanie o nieprawidłowościach w ramach POPW lub innych źródeł,
- tworzy odpowiednie procedury określające sposób przekazywania danych przez IP POPW odpowiedzialną za informowanie o nieprawidłowościach w ramach POPW.

## **10. Opis zasad postępowania z informacją o możliwych nadużyciach finansowych, pozyskaną ze źródeł zewnętrznych.**

Informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego mogą pochodzić z różnych źródeł zewnętrznych.

Źródła te można podzielić na następujące rodzaje:

- 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;
- pozostałe źródła zewnętrzne, do których należy zaliczyć w szczególności:
  - artykuły prasowe,
  - donosy osób trzecich, w tym tzw. „sygnalistów” (whistle-blowing),
  - informacje przekazane przez beneficjentów.

Schemat postępowania w sytuacji powzięcia informacji o nadużyciach finansowych pozyskaną ze źródeł zewnętrznych stanowi (załącznik nr 4).

W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach POPW 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.

W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, pracownicy Instytucji w systemie realizacji POPW zobowiązani są do skierowania odpowiedniego zawiadomienia do właściwego ws. nadużyć finansowych organu.

## **11. Mechanizmy implementowane w POPW w celu zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych.**

Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 17 ust. 1 normuje okoliczności wyłączające udział osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Postanowienia te znajdują swoje odzwierciedlenie w *Zarządzeniu nr 5 Dyrektora Generalnego MliR w procesie dokonywania wydatków publicznych*.

Przepis art. 17 ww. ustawy ma na celu zapewnienie bezstronności osób uczestniczących w postępowaniu w imieniu zamawiającego zapewniając obligatoryjne wyłączenie osób, których bezstronność z uwagi na wskazane okoliczności mogłaby budzić wątpliwość. Osoby, których dotyczy chociaż jedna z wymienionych w art. 17 ust. 1 okoliczności, nie mogą występować w imieniu zamawiającego ani wykonywać jakichkolwiek czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne. Osoby występujące po stronie zamawiającego, jeżeli wykonywały w postępowaniu czynności, a są związane w sposób określony w art. 17 ust. 1 z wykonawcą ubiegającym się o zamówienie, muszą zostać wyłączone z postępowania. Wyłączenie ma charakter obligatoryjny i powinno nastąpić z chwilą ujawnienia informacji o związku takiej osoby z oferentem.

Każdy pracownik IZ POPW/IP POPW, który jest lub będzie zaangażowany w przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach POPW, powinien zapoznać się i przyjąć do wiadomości treść dokumentu przygotowanego przez CBA pn. „Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych”.

Wybierając dostawców towarów czy usług, należy zwrócić szczególną uwagę na unikanie konfliktu interesów. Przewidziane w POPW zasady zakazują dokonywania zakupów od firm czy osób powiązanych kapitałowo lub osobowo z beneficjentem. Zasada przejrzystości i uczciwej konkurencji realizowana jest m.in. poprzez wymóg, że wybrany wykonawca nie może być powiązany ani osobowo, ani kapitałowo z zamawiającym.

Dokonywanie zakupów od podmiotów powiązanych kapitałowo czy osobowo to transakcje, które zawsze są szczególnie kontrolowane, a wybór dostawcy musi być dobrze i wiarygodnie uzasadniony.

## **12. Literatura uzupełniająca.**

- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>);
- Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide ([http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf](http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf));

- Fraud and Corruption Awareness Handbook - Podręcznik dla urzędników zaangażowanych w zamówienia publiczne, opracowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Bank Światowy.
- Nota COCOF - Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF (18.02.2009, COCOF 09/0003/00-EN) (dostępna na stronie internetowej MRR).
- 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.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl)
- Podręcznik antykorupcyjny przedsiębiorców, opublikowany na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl)
- „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników” – publikacja opublikowana na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl)
- 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).
- Broszura KE „Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Walka UE z nadużyciami finansowymi i korupcją” – publikacja opublikowana na stronie [http://europa.eu/pol/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/index_pl.htm)
- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, Bruksela 2014.
- Raport Fundacji Batorego, Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników, Warszawa 2014.
- Materiały Dydaktyczne Centrum Szkolenia Policji, Korupcja – Wybrane zagadnienia, Legionowo 2013.
- Informator prawny - Czym jest korupcja? Opracowany przez Małgorzatę Wypych z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Przeciw Korupcji.
- Broszura UOKiK – Zmowy przetargowe, Warszawa 2012.
- CBA – Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników, Warszawa 2014.
- CBA – Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych, Warszawa 2014.
- Raport Fundacji Batorego, Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce, Warszawa 2015.

Załącznik nr 1 Annex 1 Fraud risk assessment tool.

Załącznik nr 2 Lista symptomów nadużyć.

Załącznik nr 3 Oświadczenie o braku konfliktu interesu.

Załącznik nr 4 Schemat postępowania w sytuacji powzięcia informacji o nadużyciach finansowych pozyskaną ze źródeł zewnętrznych.